



Compiladores

Heraldo Muñoz Valenzuela y
Francisco Orrego Vicuña

LA COOPERACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

DIAGNOSTICO Y PROYECCIONES FUTURAS

EL COLEGIO DE MEXICO
UNIVERSIDAD DE CHILE



LA COOPERACIÓN REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA

DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES
FUTURAS

PROGRAMA DE ENERGÉTICOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA COOPERACIÓN REGIONAL
EN AMÉRICA LATINA
DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES
FUTURAS

Heraldo Muñoz Valenzuela
y *Francisco Orrego Vicuña*

compiladores



EL COLEGIO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Primera edición, 1987
DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
10740 México, D.F.

Impreso y hecho en México / *Printed in Mexico*

ISBN 968-12-0352-6

ÍNDICE

Prefacio. <i>Miguel S. Wionczek</i>	9
Introducción. <i>Francisco Orrego Vicuña</i>	11
I. ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA	13
<i>Heraldo Muñoz</i> Hipótesis sobre las dificultades de la cooperación en América Latina: una introducción	15
<i>James A. Caporaso</i> Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina	27
II. PROBLEMAS BÁSICOS Y EXPERIENCIAS GENERALES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL	63
<i>Roberto Russell</i> Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo	65
<i>Alfredo L. Fuentes y Guillermo Perry</i> Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo	85
<i>Gustavo Lagos</i> Autopreservación y autoexpansión del Estado-nación y experiencias de cooperación regional en América Latina	103
<i>Raymundo Barros Charlin</i> Participación de actores no gubernamentales en los procesos regionales de integración económica	127
<i>Renato Poblete S.J.</i> La cooperación e integración latinoamericana como preocupación de la Iglesia católica	153
<i>Fernando Alegría</i> Los factores culturales en la cooperación de América Latina	169
III. LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL INSTITUCIONALIZADA	179
<i>Miguel S. Wionczek</i> Las desventuras de la ALADI, 1980-1983	181

<i>Joseph Grunwald</i> Reflexiones en torno a la integración industrial en América Latina	197
<i>Augusto Aninat, Ricardo Ffrench-Davis y Patricio Leiva</i> La integración andina en el nuevo escenario de los años ochenta	213
<i>Manfred Wilhelmy</i> El Grupo Andino: lecciones de una experiencia	237
<i>Gert Rosenthal</i> Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica	271
<i>Anthony P. Maignot</i> La comunidad del Caribe: aspectos institucionales, políticos y económicos y perspectivas futuras	297
<i>María Teresa Quijano y José Manuel Quijano</i> El Sistema Económico Latinoamericano (SELA): balance y perspectivas	321
<i>Pilar Armanet</i> El OPANAL como instrumento de concertación política en América Latina	345
<i>Antonio Augusto Cançado Trindade</i> Notas sobre los mecanismos de adopción de decisiones en América Latina	373
IV. LA PRESENCIA DE ORGANISMOS INTER-AMERICANOS Y GLOBALES EN LA COOPERACIÓN LATINOAMERICANA: CASOS SELECCIONADOS	395
<i>Luis Quirós-Varela</i> El Banco Interamericano de Desarrollo como concepción política: logros y vacíos	397
<i>Edmundo Fuenzalida</i> El Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico de la OEA: una evaluación desde la perspectiva de la transnacionalización del sistema mundial	435
<i>Francisco Orrego Vicuña</i> La función de la CEPAL en un nuevo contexto de cooperación regional en América Latina	457
<i>José Manuel Morandé y Boris Yopo</i> El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC): una experiencia de cooperación	479

V. PROCESOS DE COOPERACIÓN INFORMAL EN AMÉRICA LATINA	501
<i>Alberto van Klaveren S.</i>	
Las nuevas formas de concertación política en América Latina	503
<i>Jaime Estévez</i>	
Deuda externa: bilateralismo o concertación regional	529
<i>Luciano Tomassini</i>	
La desintegración del proceso de integración latinoamericano: orígenes y modalidades de la cooperación informal en la región	553
<i>Eduardo Ferrero Costa</i>	
La cooperación funcional y la concertación de intereses nacionales en el caso del derecho del mar	579
Información sobre los autores	611



PREFACIO

Con gran satisfacción e interés El Colegio de México publica, por encargo de y conjuntamente con la Corporación de Estudios Internacionales y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el volumen *La cooperación regional en América Latina: diagnóstico y proyecciones futuras*, preparado bajo la coordinación de dos distinguidos intelectuales chilenos - Francisco Orrego Vicuña y Heraldo Muñoz.

La aparición de este libro en México representa una muestra más de la cooperación entre las instituciones de investigaciones en ciencias sociales ubicadas en distintas partes de nuestro subcontinente.

El propósito de los autores de los ensayos que forman la obra, casi todos ellos científicos sociales de distintos países latinoamericanos, es ofrecer nuevas ideas respecto a las opciones que América Latina posee frente a la profunda crisis política, económica y social en que se encuentra inmersa. Esta crisis ha afectado severamente la cooperación regional y los intentos de integración económica en América Latina en su conjunto y en sus diferentes subregiones.

Los intentos de la cooperación e integración latinoamericana se iniciaron ya en los últimos decenios del siglo XIX. Después de la Segunda Guerra Mundial, éstos se tradujeron en múltiples esfuerzos de integración económica. Sin embargo, al hacer un breve balance de todas estas actividades se constata con cierta amargura, que no sólo la cooperación y procesos de integración conocen su punto más bajo, sino que además, se ha llegado a un estado de parálisis alarmantemente en dichos esfuerzos en fechas recientes.

En vista de la profundidad y lo generalizado de la crisis en las economías y sociedades latinoamericanas esta parálisis es sumamente inquietante. Consecuentemente, esclarecidos grupos de intelectuales de América Latina enfrentan la necesidad urgente de revisar y repensar las experiencias anteriores en el campo de la cooperación e integración. De otra manera, la "balkanización" de América Latina proseguirá debilitando más y más la posición de cada uno de los países de nuestra parte del mundo y del subcontinente en su conjunto *vis-a-vis* del resto del mundo. El objetivo de la obra es frenar este fenómeno de la "balkanización".

Miguel S. Wionczek
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Existe una amplia coincidencia entre los sectores intelectuales de América Latina ante el hecho de que la cooperación regional se encuentra en crisis. Muchas han sido últimamente las iniciativas destinadas a promover nuevas ideas y proyectos para superar dicha crisis. Sin embargo, hay una pregunta básica que hasta ahora había permanecido sin respuesta: ¿Cuáles han sido las causas y problemas de fondo que llevaron a esta situación de parálisis de la cooperación latinoamericana? La respuesta depende de la viabilidad que tengan las nuevas proposiciones, las que, como punto de partida, deberían esforzarse en evitar la repetición de los errores o dificultades de las anteriores experiencias y orientarse hacia esquemas o modelos que aseguren la permanencia y estabilidad de las nuevas formas de cooperación que se intenten.

Con motivo de esta inquietud, la Corporación de Estudios Internacionales, conjuntamente con el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, inició en 1983 un proyecto titulado *América Latina: hacia nuevas formas de vinculación internacional*, que contó con el auspicio de la Fundación Interamericana. El resultado de este proyecto es el que se recoge en este volumen, publicado conjuntamente con El Colegio de México dentro del marco de la cooperación institucional entre las entidades señaladas.

Los objetivos del proyecto fueron principalmente dos. El primero consistió en conocer las causas de la crisis actual del sistema de cooperación, buscando la respuesta mencionada. El segundo, en identificar las nuevas orientaciones que se observan en este plano en la región, o bien que sería deseable sugerir a la luz de la experiencia analizada. De tal manera, los estudios fueron organizados para cubrir tanto el marco teórico de la cooperación como la discusión de los problemas básicos que caracterizan la experiencia latinoamericana en el plano político, económico y cultural, entre otras manifestaciones.

Sobre esta base, se estudiaron en seguida los casos de las principales organizaciones de cooperación latinoamericana, la participación de otros organismos de naturaleza interamericana o global y las modalidades de la cooperación informal o no institucionalizada que existen en la región. Todo ello buscando siempre la discusión académica de las principales ideas en que se fundamenta cada experiencia, modelo o actividad.

En este esfuerzo de investigación y análisis participaron distinguidos académicos e intelectuales de nuestra región y de los Estados Unidos, cuyos aportes se publican en este volumen. El proyecto fue dirigido por el autor de esta Introducción, quien contó con la colaboración del profesor Heraldo Muñoz; la profesora Pilar Armanet se desempeñó como secretaria ejecutiva del proyecto.

Los autores confían en que esta contribución a la discusión de las ideas matrices de la cooperación regional pueda ser útil para reenfocar las tendencias y orientaciones futuras hacia modalidades que aseguren con realismo la realización de los ideales de la unidad latinoamericana.

Francisco Orrego Vicuña

I. ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE
LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA
LATINA



Hipótesis sobre las dificultades de la cooperación en América Latina: una introducción

Heraldo Muñoz

1. El tema de investigación de este libro

Existe una creciente preocupación en América Latina acerca de la aparente crisis de las instituciones regionales de cooperación, ya que la mayoría parece no estar funcionando adecuadamente. Este no sería sólo un problema que aqueja a las organizaciones intergubernamentales latinoamericanas -como la ALADI, el Grupo Andino, o el SELA-, sino que también afectaría a instituciones interamericanas -por ejemplo, el BID- y a las agencias globales que operan en la región, como es el caso de la CEPAL. Por otra parte, el problema no estaría restringido puramente al ámbito de los organismos de cooperación general, sino que también incluiría a organizaciones en el terreno de la actividad funcional, como es el caso de la OLADE.

Consecuentemente, en el conjunto de trabajos recopilados en este libro, se ha pretendido estudiar el desempeño en cuanto a la cooperación regional de diversos organismos latinoamericanos orientados al desarrollo. Siguiendo a Sábato, se concibe la cooperación como un instrumento limitado para modificar situaciones de subdesarrollo: "la cooperación no puede resolver por sí los problemas del subdesarrollo y me-

nos aún su naturaleza política. Puede, en cambio, ayudar a generar capacidad propia (nacional, sub-regional y regional) para enfrentar algunos de los problemas del subdesarrollo. Por eso mismo debe ser entendida como un conjunto de acciones limitadas tendientes a movilizar los propios recursos abundantes de la región".¹ Además, se entiende como "desempeño exitoso" el que una organización dada sea capaz de proveer los servicios, capacitación, información, o redes de comunicación que de otra manera no serían proporcionados en montos similares, y el que los gobiernos nacionales "perciban" tales acciones como constitutivas de éxito; en otras palabras, que los Estados miembros estén satisfechos con los logros de la organización en cuestión.² El concepto de "desempeño exitoso" en el caso de los organismos internacionales involucra, por ende, tanto elementos "objetivos" como "subjetivos". Visto el problema desde este ángulo, parecería entonces que la mayoría de las organizaciones para el desarrollo en la región han tenido escaso éxito ya que, periódicamente, los gobiernos se quejan respecto a determinadas instituciones del continente y, al menos privadamente, muchos funcionarios de esas mismas agencias reconocen que sus respectivas organizaciones parecen pasar por prolongados períodos de estancamiento.

Las derivaciones de semejante situación son bastante serias. En primer lugar, muchos organismos nacionales -ya sean éstos de carácter profesional, sindical, empresarial, u otros- tienden a sentirse frustrados al no poder comunicarse y trabajar eficientemente con las instituciones regionales, lo que afecta su propia capacidad de emprender iniciativas de interés mutuo. En este sentido, existiría una relación estrecha entre el supuesto fracaso de la coope-

1) Jorge A. Sábato, "Cooperación para el desarrollo: algunas reflexiones y propuestas" en Organización de los Estados Americanos, *Monografías preparadas por el grupo de expertos encargados de identificar los aspectos concernientes a la cooperación interamericana* (Washington, D.C.: OEA, 1982) p. 159.

2) Véase Ernst B. Haas, "Technological self reliance for Latin America: the OAS contribution", *International Organization*, vol. 34, núm. 4, otoño, 1980.

ración regional y la relativa inactividad de determinadas organizaciones domésticas de los países latinoamericanos.

Evidentemente, el aspecto más inquietante del problema es su impacto político: el estancamiento de la cooperación regional conduce directamente al reforzamiento de las actitudes nacionalistas por parte de los gobiernos y la opinión pública, quienes, crecientemente, rehúyen la búsqueda de soluciones colectivas a nivel internacional, y proceden a buscar salidas fundadas exclusivamente en recursos nacionales, a menudo extremadamente escasos. Sentimientos de antagonismo, rivalidad y confrontación generalmente acompañan este proceso centrífugo, sin excluir la posibilidad de confrontaciones bélicas. Los ejemplos en este sentido abundan en Latinoamérica.

2. Propositiones y supuestos básicos para el estudio de la cooperación latinoamericana

Este conjunto de estudios se basó en el planteamiento general de que la situación de estancamiento y crisis, que caracterizaría a la mayoría de las organizaciones latinoamericanas en el campo del desarrollo, puede ser explicada mediante tres factores vinculados entre sí: 1) la manifestación de cambios periódicos en la orientación política de los Estados-miembros, 2) el progresivo aislamiento de los organismos internacionales de sus bases nacionales y 3) la evolución del contexto internacional. A continuación, se presentan estos elementos explicativos en términos de proposiciones concretas.

Proposición núm. 1: dado el hecho de que la mayoría de los organismos internacionales para el desarrollo en Latinoamérica, como el Pacto Andino, ha sido el producto de un cierto consenso político entre los países acerca de la conveniencia de determinado tipo de desarrollo, los cambios en la orientación política de esos mismos países hacen que los nuevos regímenes alteren, o directamente retiren, su compromiso político con dichos organismos y, por consiguiente, contribuyan a debilitar organizaciones estructuradas para servir principios y prioridades de otras concepciones del desarrollo.

Uno de los supuestos clave de esta proposición es que las organizaciones internacionales en América Latina son, esencialmente, instrumentos utilizados por los Estados-naciones para alcanzar objetivos de desarrollo que no pueden ser logrados por los países en forma separada. De ahí que, como corolario de esta proposición, podría afirmarse que mientras más elevado sea el nivel de desarrollo de un determinado país, menor será el grado de compromiso que tendrá respecto a las organizaciones regionales para el desarrollo, al menos que dicho país pueda extraer algún beneficio privado -como un cierto grado de prestigio- de su participación activa en aquellas entidades internacionales. En todo caso, la instrumentalización de las organizaciones internacionales es particularmente importante en Latinoamérica, ya que los líderes políticos de la región son evaluados principalmente por su habilidad de articular eficientemente las aspiraciones nacionales de transformación económica y de llevar a cabo los cambios que sean requeridos.³

Otro corolario de la proposición anterior es que, mientras mayor sea el grado de involucramiento de una organización en las orientaciones políticas globales del desarrollo de los países latinoamericanos, mayores serán las posibilidades de que la organización se torne ineficiente cuando cambie el clima político regional. En esta misma perspectiva, las organizaciones internacionales orientadas hacia aspectos "no políticos", técnicos, o de "bajo relieve público" tenderán a exhibir mayor éxito en el desempeño de sus funciones a lo largo del tiempo.

Proposición núm. 2: la crisis de los organismos regionales para el desarrollo se debe también al alejamiento por parte de muchos de estos organismos de los objetivos, propósitos y principios sobre los cuales se fundaron. Después de unos pocos años en que efectivamente responden a las in-

3) Véase Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies" en E.G. Ferris and J.K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions* (Boulder: Westview Press, 1981).

quietudes y necesidades de sus fundadores, las organizaciones tienden a transformarse en cuerpos cerrados y a perder la interacción dinámica con los segmentos nacionales, a menudo desarrollando políticas institucionales propias o funcionando sin contar con políticas generales que las orienten.

Lo anterior, se debe, a su vez, a dos razones: Primero, e íntimamente vinculado a la primera proposición, cuando acontecen cambios drásticos en las constelaciones políticas en América Latina, los organismos internacionales, particularmente aquellos que tienen que ver con los aspectos más políticos del desarrollo, reaccionan de una manera conservadora, a modo de autoprotección, y tienden a no innovar para no alienar a las nuevas autoridades de los países miembros. Así, la burocratización crece a medida que las instituciones pasan a concentrarse en materia de procedimiento, de carácter técnico o simplemente no sustantivas. Progresivamente, estos organismos internacionales se aíslan de sus segmentos nacionales centrándose en sus propios intereses corporativos, prestando asistencia a los países miembros en asuntos no controvertidos y, a menudo, intrascendentes. Como corolario de esta observación, cuando el clima político vuelve a cambiar en un sentido congruente con las metas y principios que dieron origen a las organizaciones, éstas tienden a asumir un papel más dinámico, aunque quizás a un nivel inferior al de antes.

En segundo lugar, la separación entre las instituciones internacionales y sus bases nacionales es también el fruto del proceso de burocratización mismo, fenómeno que usualmente ocurre en organizaciones complejas. Como se sabe, la creación y expansión de un organismo frecuentemente significa que la burocracia emergente termina siendo uno de los aspirantes al poder, lo que le otorga una cierta capacidad de producir o bloquear políticas según sus propias aspiraciones y perspectivas. Los funcionarios de organismos internacionales, especialmente aquellos en los niveles técnicos superiores, por lo tanto, no sólo llevan a cabo las políticas supuestamente elaboradas por los Estados miembros, sino que también participan activamente en el proceso de toma de decisiones.

En otras palabras, una burocracia, si es estable, puede adquirir un grado considerable de autonomía res-

pecto a los países miembros de un organismo internacional -ejerciendo así un papel de mediación entre las élites gobernantes y los objetivos de desarrollo de la organización- incluso hasta el extremo de tomar decisiones en contra de los intereses de las bases nacionales. En este último caso, no obstante, se podría postular que el grado de autonomía de una burocracia está directamente relacionado o puede, aún más, reflejar las tensiones y falta de coordinación entre los países miembros de la organización respecto de la política de desarrollo que va a seguirse.

Cabe agregar que el problema de la burocratización tiene profundas raíces históricas en América Latina. La burocracia estatal en la región, comenzando por el dominio colonial español-portugués, la independencia, y la fase de formación de los Estados nacionales en el siglo XIX y comienzos del XX hasta la actualidad, pasando por los procesos de industrialización, ha jugado siempre "un papel central y dominante en lo que respecta a la formulación de la política y como instrumento del dominio, de la adquisición, estabilización y ejercicio del poder".⁴ En América Latina, la burocracia y el dominio burocrático, en tanto fenómenos históricos, aparecieron mucho antes que en Europa, por lo que Eisenstadt denominó al imperio colonial español un "imperio histórico burocrático".⁵ A esta tendencia histórica de la burocracia latinoamericana a transformarse en "poder autónomo", se agregaría lo que Landau denomina "el síndrome patológico de las debilidades y deficiencias de la administración latinoamericana"⁶ que existiría tanto en el sector público como en el privado.

4) Horst Pietschmann, "Integración y burocracia en América Latina desde el punto de vista histórico" en Manfred Mols (ed.), *Integración y cooperación en América Latina* (Mainz, RFA: Konrad Adenauer Stiftung, 1981), p. 82.

5) Eisenstadt, citado por H. Pietschmann, *ibid.*, p. 82.

6) Véase Georges Landau, "El factor administrativo en la integración económica de América Latina" en BID, *Los procesos de integración en América Latina y Europa: Balance de la década 1960-1970 y perspectivas en los años 70* (Roma: BID, 1970)

Por último, uno de los supuestos fundamentales de esta segunda proposición es que, a diferencia de los que opinan algunos analistas,⁷ el elemento orientador central para la acción de las burocracias internacionales *no* debería ser la lealtad a la comunidad regional en abstracto o a perspectivas supranacionales, sino la lealtad a los intereses nacionales de los estados-miembros y, especialmente, a los intereses concretos compartidos al nivel regional.

Proposición núm. 3: Un factor interviniente que puede explicar en parte la crisis de algunos organismos regionales para el desarrollo, es la manifestación de cambios en el contexto internacional que puede tornar obsoletas o irrelevantes muchas de las principales funciones de ciertas organizaciones internacionales de la región.

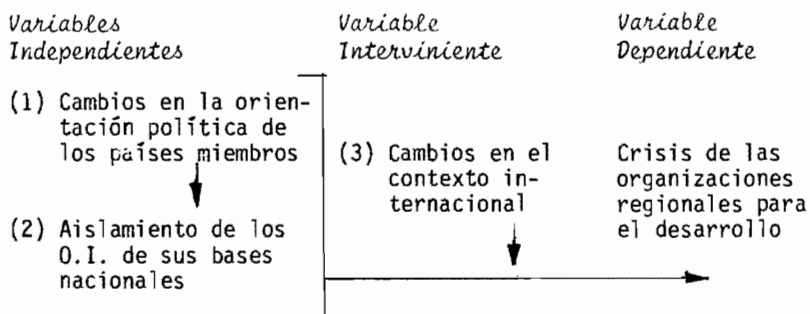
En algunos períodos históricos, determinadas condiciones en el sistema internacional han, por ejemplo, facilitado el predominio de tendencias nacionalistas -como en la década de los años treinta luego de la gran Depresión- lo que ha incidido en el debilitamiento o fracaso de la cooperación interestatal y de los organismos internacionales en general. En este mismo sentido, se podría sostener que la relativa carencia de dinamismo que ha demostrado, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, se debe a la tendencia hacia la privatización de las relaciones financieras que ha caracterizado al sistema mundial desde principios de la década de los años setenta la privatización de las operaciones financieras en Latinoamérica en el pasado reciente, debilitó los programas de créditos del sector público, e incluso empujó al BID y a instituciones similares a enfatizar y apoyar proyectos de préstamos del sector privado en vez de tomar la iniciativa de proveer fondos directamente.⁸

7) Por ejemplo: Thomas G. Weiss, "International Bureaucracy: Myth and Reality", *International Affairs*, vol. 58, núm. 2, primavera, 1982.

8) Véase Barbara Stallings, "Perú and the U.S. Banks: Privatization of Financial Relations" en Richard Fagen (ed.), *Capitalism and the State in U.S. Latin American Relations* (Stanford: Stanford Univ. Press, 1979), p. 218.

De modo similar, observamos que se registra una tendencia hacia la cooperación en América Latina en contextos internacionales de crisis, como es el caso de la actual crisis de la deuda externa que ha estimulado diversos intentos latinoamericanos de concertación política y ha revitalizado la presencia regional de organismos como el SELA y la CEPAL. Históricamente, las amenazas extrarregionales siempre motivaron deseos de uniones supranacionales y movimientos de solidaridad entre los Estados latinoamericanos; así, por ejemplo, el Segundo Congreso de Lima de 1865 pretendió establecer una unión latinoamericana para enfrentar una posible ofensiva de las monarquías en contra de las nuevas repúblicas de la región. No obstante, el intento de unificación de 1865 fracasó al diluirse la amenaza de intervención por parte de las monarquías, lo que sugiere que un cambio en el contexto externo, en el sentido de reducción de la amenaza común, también afecta -en este caso negativamente- el compromiso de los Estados con la cooperación regional.

En conclusión, la aparente crisis de los organismos internacionales para el desarrollo en América Latina podría ser explicada mediante un conjunto de factores interrelacionados que podemos resumir e ilustrar de la siguiente forma:



3. Marco Teórico

Para analizar las proposiciones descritas anteriormente, se propuso el marco teórico conocido como "interdependencia compleja". En evidente contraste con la

teoría realista de las relaciones internacionales, el modelo de "interdependencia compleja" sostiene que: 1) múltiples canales conectan a las sociedades nacionales, entre los que se incluyen lazos interestatales, transgubernamentales y transnacionales; 2) no existe una jerarquía entre las materias relativas a las relaciones internacionales, pero sí existe un vínculo bastante estrecho entre situaciones nacionales y de política exterior y 3) la fuerza militar no se utiliza en una determinada región por parte de un gobierno en contra de otro, cuando en dicha zona predomina la "interdependencia compleja".⁹

Este modelo permite mantener presente que las organizaciones regionales son tan sólo una de las vías a través de las cuales los gobiernos tratan de satisfacer sus objetivos nacionales en el ámbito internacional. Si, como consecuencia de cambios políticos, nuevas prioridades surgen en un determinado país, y si las organizaciones internacionales en que el país se inserta no responden a las aspiraciones del nuevo régimen, este gobierno puede buscar caminos alternativos para satisfacer sus anhelos, contribuyendo así a la erosión de la efectividad de los organismos para el desarrollo involuacrados.

Si la fuerza militar es irrelevante para la resolución de controversias económicas entre los miembros de una coalición, los organismos internacionales en un contexto de "interdependencia compleja" tienden a ser manipulados como instrumentos unilaterales de negociación de los Estados. El organismo internacional, por lo tanto, se resiste aún más en sus propósitos originales, aunque puede llegar a actuar como catalizador para la concertación de alianzas, y como foro para las iniciativas políticas y la relación mutua de los países más débiles.¹⁰ En un mundo de múltiples asuntos interrelacionados en forma imperfecta, tal como postula el modelo de "interdependencia compleja", el papel potencial de las organizaciones internacionales en las negociaciones políticas aumen-

9) Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Co., 1977), pp. 24-25.

10) *Ibid.*, p. 35.

ta considerablemente. Cada Estado enfatiza los temas que considera clave para su propio proyecto nacional de desarrollo, descartando el resto como irrelevante.

El problema del aislamiento de las organizaciones internacionales de sus segmentos nacionales también puede ser entendido en la perspectiva de la "interdependencia compleja". Aunque los organismos internacionales actúan como correas transmisoras entre los gobiernos, al no ser controlados completamente por los Estados-naciones, tienden a desarrollar actividades en prosecución de sus propias inquietudes institucionales. Al no existir tampoco una clara jerarquía en los asuntos internacionales, cada burocracia trata de impulsar preferentemente aquellas materias que más se acercan a las visiones e intereses de los funcionarios de la organización. El resultado de este proceso puede ser, justamente, una brecha creciente entre las entidades internacionales y sus bases, es decir, los Estados-naciones.

Por último, en virtud de que la "interdependencia compleja" enfatiza la existencia de múltiples canales que conectan las sociedades nacionales, resulta lógico que un cambio de rumbo en el contexto mundial bien podría significar que una determinada organización "interestatal" pudiera llegar a ser superada o desplazada, por ejemplo, por una red de lazos más directos de carácter "transnacional".

4. Otras consideraciones metodológicas

El enfoque metodológico seleccionado para este proyecto fue el "estudio de caso", que se basa primordialmente en datos cualitativos más que cuantitativos. Es decir, las proposiciones del proyecto fueron abordadas mediante la técnica del estudio de caso, haciendo uso de la experiencia académica de los diversos autores, y dentro de un marco teórico directamente relacionado con las principales interrogantes de la investigación. Entre los casos seleccionados se incluyeron organismos como: la CEPAL, el SELA, el CARICOM, el Pacto Andino, el Banco Interamericano de Desarrollo, el PREALC, la ALALC-ALADI y otros. Como una medida específica de control, se intentó comparar organizaciones en un evidente estado de crisis con organismos que aparentemente estuviesen teniendo "éxito" en sus funciones.

Originalmente se pensó que lo ideal sería que cada trabajo individual se ajustara al marco conceptual y a las hipótesis planteadas en las páginas anteriores. Pero, considerando que el contenido de la propuesta probablemente no sería compartido en su totalidad por los diversos autores, se optó por flexibilizar su utilización efectiva. En último término, tanto el marco teórico como las proposiciones del proyecto se transformaron en puntos de referencia o lineamientos gruesos para cada trabajo más que en planteamientos rígidos susceptibles de verificar o refutar mediante tal o cual enfoque metodológico.

Con todo, se formularon por lo menos algunas preguntas válidas para todas las contribuciones con objeto de facilitar el análisis comparativo, la elaboración de conclusiones generales sobre el tema, y asegurar la coherencia y seriedad intelectual del proyecto. Entre las interrogantes figuraron las siguientes:

- ¿Qué factores, políticos, económicos y de otra índole, influyeron en la creación y desarrollo de los acuerdos de cooperación que corresponda? ¿Existió alguna planificación o premeditación durante cierto lapso o su origen obedeció a elementos más bien coyunturales?

- ¿Qué grado de influencia ha ejercido el contexto o realidad internacional en los logros o fracasos de los diversos esquemas de cooperación regional? Es decir ¿en qué medida las tendencias mundiales han condicionado el desempeño de los organismos de cooperación en Latinoamérica?

- ¿Cómo incide el factor burocrático, o específicamente la burocracia de cada entidad, en el funcionamiento de cada entidad en cuanto a maximizar u obstaculizar la cooperación regional?

- ¿Cómo han evolucionado las relaciones entre los organismos y los países miembros de dichos organismos? Si ha habido confrontación abierta entre ambos... ¿cómo se ha manifestado?... ¿En qué aspecto se ha centrado? A su vez ¿cuál ha sido la respuesta o reacción del organismo a dichas críticas o emplazamientos por parte de los Estados miembros?

- Respecto a los obstáculos, problemas o fracasos que han caracterizado a muchos intentos de cooperación en América Latina ¿cuáles han sido los elementos más trascendentes o clave? ¿Hubo factores que resultaron desencadenantes o catalizadores del estancamiento o fracaso?

- A la luz de los principales impedimentos a la cooperación detectados en los organismos o áreas funcionales... ¿qué innovaciones, ajustes, o cambios en general contribuirían al mejoramiento de aquellos esquemas y, consecuentemente, de la cooperación regional?

Como se verá en los capítulos que siguen, algunas de estas interrogantes, evidentemente, resultaron más relevantes para algunos trabajos que para otros. De cualquier modo, lo importante es que la mayoría de ellos efectivamente recogió las principales preocupaciones formuladas en el proyecto. Finalmente, es de esperar que este conjunto de trabajos contribuya, en alguna medida, al avance y profundización de los estudios sobre la cooperación regional y, en términos más ambiciosos, a una reflexión práctica acerca de cómo mejorar los procesos e instrumentos de la cooperación en América Latina.

Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina

James A. Caporaso

Introducción

Examinaremos en este documento diversas teorías sobre la cooperación internacional y transnacional, concediendo especial importancia a su aplicación en América Latina. La teoría y la práctica de la cooperación constituyen temas de antigua data en los anales de la literatura sobre relaciones internacionales, no obstante lo cual es muy poco en verdad lo que sabemos al respecto. El conflicto y la cooperación representan el foco dual de nuestra teoría de doble faz, lo mismo que el dios Jano, acerca de las relaciones internacionales. Decididamente, sin embargo, sabemos mucho más sobre el primero. La guerra, la carrera armamentista, las crisis militares, la dinámica de los conflictos, las rivalidades entre las alianzas, son todos fenómenos que han sido estudiados en forma exhaustiva; como contrapartida, hemos prestado escasa atención a temas tales como la constitución de uniones cooperativas, la administración y el control de los efectos que suscitan incrementos de la tasa de interés en el ámbito internacional, la inflación, el desempleo, y la evitación de conflictos, entre los cuales merecen destacarse las batallas arancelarias y diversas modalidades de enfrentamiento económico (embargos, congelación de activos, expropiaciones).

En cierta medida, el hecho de que la cooperación haya merecido escasa atención en los estudios respecto del conflicto es atribuible a la concepción que tenemos sobre el sistema internacional. Lo visualizamos como algo anárquico, apátrida, que no se ciñe a norma alguna, regido únicamente por los principios de la autoayuda. La máxima aquella según la cual los "Estados poderosos hacen cuanto pueden, en tanto que los débiles lo que deben" nos remite a la época de Tucídides, pese a lo cual parece conservar su validez hoy en día. Un influyente teórico de las relaciones internacionales, Kenneth Waltz, visualiza en los siguientes términos el sistema global.

Quando existen muchos Estados soberanos y se carece, sin embargo, de un sistema legal susceptible de ser aplicado a todos ellos, cuando cada Estado evalúa la validez de sus propias quejas y aspiraciones de acuerdo a los dictados de sus propios intereses o deseos, el conflicto, que a veces desemboca en la guerra, se genera en forma inevitable. Para lograr salir airoso de este conflicto, cada Estado tiene que confiar en sus propias fuerzas y medios, la eficiencia de los cuales se transforma en su constante preocupación. ¹

No se trata en manera alguna de un enfoque singular o siquiera carente de representatividad del sistema internacional. Sin duda, es compartido por Tucídides, Maquiavelo, Kautilya, Rousseau, Morton Kaplan y Hans Morgenthau. En contraste con la imagen anárquica está la de la sociedad mundial, una que se encuentra regida por los intereses comunes, la reciprocidad en las relaciones de intercambio, los mutuos sentimientos de buena voluntad y una soberanía de carácter global. Cuando la comparación se entabla entre los esquemas populares -anarquía versus sociedad mundial y gobierno mundial-, el que tiende a predominar es el primero.

1) Kenneth M. Waltz, "International Conflict and International Anarchy", en Robert J. Art y Robert Jervis (eds.), *International Politics: Anarchy, Force, Imperialism* (Boston: Little, Brown and Co., 1973), p. 10.

La cooperación no será visualizada en este ensayo ni como el simple producto de procesos conflictivos (e.g. constitución de alianzas en un sistema de equilibrio de poder orientado por el conflicto) ni como fruto de ese efusivo "espíritu de buena voluntad" que todo lo abarca y que es tan característico de las demandas de algunos de quienes abogan por un gobierno planetario. Nuestra premisa inicial sostiene que el sistema internacional no constituye ni una hermandad que opera de acuerdo con las leyes del beneficio universal, las cuales excluyen las desavenencias, ni un contexto de naturaleza hobbesiana, aunque pueden darse elementos de uno y otro enfoque. En cualquier caso, la cooperación se configura en ese terreno intermedio más o menos amplio en el que conflicto y armonía se mezclan en diversas proporciones.

*La cooperación en cuanto a valor*²

¿Es la cooperación una cosa buena, algo digno de ser deseado por todos, o existen circunstancias en las que las metas pueden procurarse más adecuadamente a través de otros medios? El vocablo cooperación se encuentra asociado de manera tan estrecha con procedimientos y resultados positivos y benéficos, que pocas veces uno se formula esa interrogante. Sin embargo, si el comportamiento real de Estados, empresas e individuos ofrece alguna gufa, debe admitirse que la cooperación no siempre constituye la modalidad más útil de acción.³ En la teoría de las relaciones in-

2) En esta sección me baso en medida importante en Robert O. Keohane, *After Hegemony-Cooperation and Discord in the World Political Economy*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, en prensa).

3) Cabe admitir que el concepto de autosostenimiento, aunque más popular en los círculos académicos que en los responsables del diseño de políticas, tiene sin embargo sus adherentes. Existe asimismo un número considerable de países que han decidido marchar por su cuenta y utilizar su propio poder de negociación en el sistema capitalista internacional. Entre los adherentes más entusiastas de esta postura se cuentan los nuevos países industrializados (NICs en inglés), que destacan por sus éxitos económicos, ya que no políticos.

ternacionales existe una tradición que considera que la conducta no cooperativa es una deficiencia ética, una limitación susceptible de ser superada mediante una realización más plena del potencial humano de los pueblos. Para dichas personas, el lobo acecha al interior de cada individuo, en donde las fuerzas negativas del conflicto y la destrucción libran permanentemente combate con las tendencias positivas a la cooperación, a la construcción. Pero en un mundo que dista tanto de ser perfecto y en el que los intentos por "reformular al hombre" han terminado tantas veces en el fracaso, puede que resulte más productivo tratar de descubrir las deficiencias de carácter institucional existentes en la sociedad. Según nos lo recuerda Rousseau, aun en un mundo constituido por... Estados "buenos, pero preocupados de sus propios intereses, las deficiencias institucionales del sistema internacional pueden suscitar una cuota importante de conducta competitiva".⁴

Enfoques conceptuales acerca de la cooperación

Antes de incursionar en el examen de las diversas teorías sobre la cooperación internacional, es necesario interrogarse acerca del significado de la cooperación *per se*. ¿Qué es exactamente lo que queremos expresar con este término, dentro del ámbito internacional? Las respuestas a estas preguntas debieran ser íntegras o cuando menos claras, pero una revisión de la literatura especializada muestra que no es así. A veces, la antítesis de la cooperación es la competencia (como en la literatura relativa al fracaso del mercado); en otras el conflicto (como en la literatura de la teoría de juegos; en ocasiones, el aislamiento (como sucede en los enfoques socio-psicológicos a las relaciones internacionales, ⁵ y, en oportunidades, la discordia.⁶

-
- 4) Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract* (Baltimore: Penguin Books, 1968).
 - 5) Harold Guetzkow, "Isolation and Collaboration: A Partial Theory of Inter-Nation Relations", en James N. Rosenau (ed.), *International Relations and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1961).
 - 6) Keohane, *After Hegemony*, *op. cit.*

Dado que los desacuerdos en relación con los contrarios implican desacuerdos en relación con los sinónimos, las diferencias en las interpretaciones conducen a una confusión que apunta al corazón mismo del concepto "cooperación".

El equívoco más perjudicial es aquel que equipara o que utiliza de manera intercambiable el concepto de cooperación para aludir a una estructura de intereses en la que ambas partes están en posición de ganar, como si se tratara de un tipo específico de actividad diseñada para promover el mutuo beneficio. Cabe considerar el primer tratamiento como una forma puramente "objetiva", *i.e.* muy distante de las motivaciones e inclinaciones conductuales de los protagonistas. Así, un juego cooperativo aludiría a una situación estratégica en la que ambos actores pierden o ganan conjuntamente. En realidad, un juego cooperativo no se deriva necesariamente de la existencia de individuos cooperativos. Así, el segundo significado del término en cuestión se relaciona mucho más con los motivos e intenciones de los protagonistas principales. En este caso los actores actúan de manera cooperativa en tanto se esfuerzan por encontrar resultados y modalidades de acomodación que sean beneficiosos para ambas partes. En rigor, ni siquiera es claro que el deseo de que "el otro" resulte beneficiado constituya un requisito de la cooperación, salvo en la medida que tal propósito sea funcional a los propios intereses. Pero en un nivel puramente pragmático, el deseo de ayudar a otros es necesario, dado que tal cooperación es visualizada como un factor asociado a los propios éxitos que uno obtenga.

Las consideraciones precedentes nos obligan a hacer una distinción entre dos conceptos diversos aunque empíricamente relacionados. El primero se refiere a la dimensión armonía-conflicto, que abarca constelaciones de intereses que van desde el mero conflicto (tú ganas, yo pierdo) de los juegos de suma-cero, hasta situaciones de plena armonía, en las que el beneficio que recibe un actor determinado es también el de los otros. A la segunda dimensión la denominamos de cooperación-discordia, ciñéndonos al excelente análisis que Keohane desarrolla en el manuscrito de su libro *After Hegemony*. Para este autor, "la cooperación ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o previsibles de los otros, a través de un

proceso de coordinación política".⁷ Cabría especular, correctamente, que es más probable que la conducta cooperativa se manifieste en un contexto caracterizado por la reciprocidad de intereses; sin embargo, no hay razones para constreñirla sólo a tales situaciones. Sin duda, según lo expone Keohane, si impera la armonía perfecta, entonces la cooperación resulta innecesaria.⁸ Por mi parte, agregaría que si se da el conflicto perfecto, la cooperación se torna imposible. Con todo, la existencia de algún grado de reciprocidad de intereses no es suficiente *per se* para asegurar la cooperación. Puede que se impongan ya sea la inacción o incluso la discordia (la antítesis de la cooperación).

Tratemos de resumir y de formular nuestra hipótesis. Según Keohane, la cooperación se distingue de la armonía y de la discordia. Para que la actividad cooperativa adquiera sentido, tiene que existir algún conflicto. Si la cooperación presenta algún atractivo para los actores es porque ellos perciben que la coordinación de sus actividades puede suministrarles un resultado mejor que el que alcanzaría cada uno por su cuenta. En un contexto de armonía plena, cualquier actor *i* resultará favorecido con *j*, sea cual fuere la intención de *i* y la conducta de *j*. Si un país descontamina sus aguas costeras puede favorecer a los pescadores y turistas de otros Estados. Si un país reduce sus aranceles, se verán beneficiados tanto sus propios consumidores como los productores de otras partes del mundo. Tal vez el ejemplo más claro de armonía lo proporcionan los bienes públicos, al menos en la medida en que éstos son considerados por el lado del consumo.

Desde el ángulo de la producción, empero, hay incentivos para hacer trampas. Incluso si la participación en la producción de bienes públicos genera mayores beneficios que costos, existe un estímulo aún mayor para sacar provecho indebido de las acciones cooperativas de los demás. Se trata del tan conocido problema del que viaja sin pagar ("de pavo"; *free ride*, en inglés).

7) *Ibid.* p. 113.

8) *Ibid.*, p. 114.

El otro extremo del continuo sugiere la existencia de muchos procesos de conflicto internacional en que predominan cuestiones como el control territorial, el status, y otros bienes relacionados con la posición que ocupa un actor. Resulta difícil, si no ridículo, cooperar con un Estado cuya meta es quitar el territorio de uno, o buscar soluciones mutuamente beneficiosas para conflictos que se refieren exclusivamente a la posición de un actor (como el lugar que ocupa en términos de su capacidad militar).

Afortunadamente para la cooperación internacional, existe un extenso ámbito intermedio entre la armonía plena y el conflicto total. El estudio de la cooperación es más adecuado cuando se lo acomete en el marco de los llamados "juegos de suma variable", *i.e.* situaciones estratégicas en las que se dan tanto la cooperación como el conflicto y en las que los beneficios y costos últimos no se encuentran determinados con anticipación, ni en lo concerniente a las ventajas globales (conjuntas) ni respecto a la forma de distribuir las. Tal vez el diagrama que se presenta a continuación permita explicar en forma más adecuada estos planteamientos.

COOPERACION

Armonía Plena	Cooperación, ajuste recíproco	Cooperación	Esfuerzos cooperativos, pero a la vez conflictivos
Intereses recíprocos	Relaciones comerciales; regulación del proteccionismo; inmunidades diplomáticas	Acuerdos de desarme; leyes sobre la guerra; normas sobre las inversiones foráneas	Intereses en pugna
Autodestrucción absoluta	Pérdidas recíprocas atribuibles a ausencia de coordinación	Amenaza, hostilidad, conducta conflictiva, guerra	Conductas discordantes: poder, amenaza, situación aplicable a situaciones de sumacero

DISCORDIA

La gráfica procura ilustrar lo que hemos estado postulando por escrito. Presenta un rango de comportamientos que parecen factibles a lo largo de un par de ejes. El horizontal da cuenta del volumen de intereses compartidos o en pugna en una situación determinada, en tanto que el vertical representa el grado de cooperación o discordia observado en la conducta de las partes involucradas. Los dos cuadrantes de la parte superior del diagrama se refieren a la conducta cooperativa, siendo la única diferencia entre ellos que el de la derecha alude a situaciones en que el conflicto de intereses es más agudo. Las soluciones cooperativas siguen siendo posibles y pueden generar beneficios o minimizar pérdidas para las partes involucradas, aunque las situaciones planteadas aquí revisten mayor dificultad. Los dos cuadrantes de la parte inferior están caracterizados por el comportamiento discordante, que va desde el simple fracaso de la acción coordinada que hubiera permitido mejorar los resultados, hasta la interferencia deliberada de las acciones orientadas a determinados propósitos que despliegan los demás.

El rectángulo que se configura a la izquierda del diagrama contiene las situaciones armónicas, aquellas estructuras de interacción en que la estrategia de cada actor sirve siempre de apoyo a la de otro. El rectángulo de la derecha alude al ámbito del conflicto puro, situaciones de absoluta sumacero, en las que no obstante el espíritu cooperativo de los actores no cabe esperar que se produzcan resultados mutuamente favorables.

Tres teorías sobre la cooperación internacional

Habiendo explorado los conceptos fundacionales de la cooperación, estamos ahora en condiciones de examinar tres cuerpos teóricos de importancia: integración regional, interdependencia y formación de regímenes. Cada uno de ellos presenta peculiaridades en diversos aspectos. Han surgido en contextos políticos e intelectuales dispares, en épocas distintas, cada uno en función de conjuntos específicos de interrogantes. En Europa Occidental, la teoría de la integración regional fue la herencia que dejó la Segunda Guerra. El desarrollo de este esquema teórico es difícilmente separable de la devastación provocada por el conflicto bélico, la preocupación por la contención de los

nacionalismos, en especial el germánico, la recuperación económica de Europa y la evolución del conflicto Este-Oeste.

Durante los años setenta proliferaron análisis académicos acerca de la interdependencia, precisamente en una coyuntura en que las naciones exportadoras de petróleo estaban demostrando su importancia a los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). Por último, la preocupación contemporánea por la formación de regímenes pone de manifiesto de manera bastante directa la lucha que se libra por desarrollar nuevas modalidades de cooperación en una fase de deterioro de las hegemonías. Ninguno de dichos comentarios debe interpretarse como un intento de arrojar dudas acerca del valor de las teorías. Apuntan tan sólo a recordarnos la especificidad de las condiciones en que surge cada corriente de pensamiento.

1) Teoría de la integración regional

En su sentido literal, integrarse quiere decir hacerse uno. En tanto proceso, el término integración alude a la dinámica en virtud de la cual partes previamente separadas se incorporan al funcionamiento de una nueva unidad. Este proceso puede darse a niveles muy diferentes, que van desde una coordinación mínima y ajuste recíproco de la conducta de las partes involucradas hasta la disolución de la identidad de éstas, en la medida que pasan a constituir un nuevo ente.

Más allá de este nivel tan general, existe poco acuerdo en cuanto a lo que significa la integración. Puede expresar, en efecto, coincidencia de valores, remoción de las trabas que obstaculizan el flujo de bienes, grados considerables de interdependencia funcional, adhesión a las mismas instituciones, ceremonias y rituales y adopción de instituciones comunes para la toma de decisiones. Tampoco hay acuerdo en torno a si una teoría simple de integración puede tener aplicabilidad general; esto es, si puede darnos alguna luz acerca de los países menos o más desarrollados, y tanto de las economías de mercado como de las centralmente planificadas. Percibo una actitud en favor de una teoría diferenciada de integración para los países en desarrollo, pero no me parece

adecuado lanzar tan rápidamente por la borda la experiencia y las teorías que sirvieron de base a la integración en Europa Occidental.

En la siguiente sección haré un breve recuento de las teorías de integración, en la forma en que fueron desarrolladas en Europa Occidental. Las dividiré en dos categorías: económicas y político-sociológicas. Después de tal revisión, abordaré las teorías de integración aplicadas en el caso de los países en desarrollo.

Teorías económicas sobre la integración

La orientación general de las teorías económicas sobre la integración visualiza este proceso en términos de la progresiva eliminación de los obstáculos al desplazamiento de bienes y factores productivos. Según lo establece un pionero de la integración económica, se trata de "...un proceso que incluye medidas que apuntan a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales".⁹ En su versión más plena, la integración económica traería consigo el establecimiento de un mercado libre para la venta de bienes, así como un mercado integrado para el capital, el trabajo y las capacidades empresariales. En la medida que operan controles nacionales que distorsionan la asignación de los bienes y los factores productivos (por ejemplo, aranceles, regulaciones sobre los flujos de capital, tasas de interés manejadas por las autoridades de cada país, restricciones a la migración) la integración internacional no existiría.

Los especialistas interesados en el bienestar material esgrimen tres argumentos fundamentales en favor de la integración económica. El primero sostiene que ella estimula el intercambio y que el libre comercio permite que personas de diferentes países "escapen de las limitaciones derivadas de la dotación de recursos de que disponen y logren un patrón de consumo que excede de las posibilidades que ofrece la producción que se genera dentro de las respectivas

9) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen and Urwin, 1961), p. 1.

fronteras".¹⁰ Este primer conjunto de beneficios derivados de la integración regional fluye del bien conocido efecto "creación de comercio" que se suscita entre países que pasan a conformar uniones regionales. A medida que caen las barreras comerciales, las fuentes de abastecimiento se desplazan desde productores domésticos ineficientes a otros más eficientes localizados en los restantes países miembros. Al concentrarse los productores en aquellos rubros en que operan con mayor eficiencia, se logra con el mismo volumen de insumos, un nivel de producción más elevado.¹¹

La segunda y tercera fuentes de ventajas corresponden ambas, cada una en su campo, a mejoras en la eficiencia. Me estoy refiriendo a las economías de escala y al estímulo a la competencia que significa el funcionamiento de una unión regional. Las economías de escala son atribuibles al hecho de que en un mercado ampliado se justifica la instalación de plantas de mayor tamaño que hagan un uso más intensivo de los factores productivos. En el Mercado Común Europeo, por ejemplo, la creación de un mercado más grande (y protegido) permitió a las empresas de los países miembros expandir la producción sin trabarse en una competencia desprotegida con los Estados Unidos.¹²

La fuente final de beneficios es mucho más vaga. Se cree que se configura a partir del estímulo a la competencia que genera un mercado más abierto. Funciona de la siguiente manera: casi con toda seguridad, una unión regional involucra un área de libre comercio, hecho que por sí solo torna a las empresas de cada país, vulnerables a la competencia proveniente de los otros Estados miembros. Las empresas ineficientes, que deben su supervivencia a políticas proteccionistas, se ven forzadas a competir sin ayu-

-
- 10) Michael P. Todaro, *Economic Development in the Third World* (New York: Longmans, 1977), 2a. edic., p. 344.
- 11) James C. Ingram, *Internacional Economic Problems* (New York: John Wiley, 1970), p. 117.
- 12) *Ibid.*, pp. 118-119.

das gubernamentales. Estas fuerzas competitivas podrían muy bien redundar en el logro de mayores niveles de eficiencia por parte de empresas que anteriormente habían gozado de protección.

¿Qué aporte cabe esperar de estas teorías neoclásicas sobre la integración económica? ¿Qué valor poseen cuando se las pretende aplicar en el contexto de uniones regionales? Su contribución más valiosa consiste en que proporcionan un análisis económico fundado respecto de las consecuencias que la unión regional provoca sobre el bienestar. Sobre esta base, es posible extraer tres corrientes de argumentos: creación de comercio *vs.* desviación de comercio: estructuras de producción complementarias *vs.* competitivas, e importancia relativa del comercio intrarregional *vis à vis* el total.

Con la publicación de *The Customs Union Issue* (El problema de las uniones aduaneras) en 1950, la atención de los economistas se desplazó hacia el examen de los efectos de la creación y desviación de comercio. Cuando se constituye una unión aduanera regional, los patrones de intercambio pueden verse afectados de dos maneras. Primero, a causa de la reducción de las barreras arancelarias en la nueva unión, es posible que la producción se desplace desde un productor interno menos eficiente a otro país miembro. Estamos aquí en presencia de un comercio que no existía antes de una reasignación de recursos en una dirección más eficiente. Por otra parte, una unión aduanera involucra igualmente un arancel externo común *vis à vis* los países no miembros. Tal instrumento podría provocar una desviación de comercio desde productores no miembros hacia otros pertenecientes a países de la unión. Todo lo que se requiere para que dicha desviación de comercio llegue a materializarse es que el costo unitario más el arancel sobre las importaciones provenientes de terceros países sea superior al costo unitario de los productores de los países miembros. Cuando el arancel discrimina en función de la fuente de abastecimiento más barata, se genera desviación de comercio. Es importante reconocer que este fenómeno no constituye una consecuencia marginal de la unión aduanera, sino que es parte del intento mismo de establecer un arancel diferenciado.

Teniendo en cuenta que tanto la creación como la desviación de comercio tienden a producirse junto con

la conformación de cualquier unión, la tarea de los economistas pasa a consistir en evaluar las magnitudes relativas de uno y otro efecto. Aparte de la observación empírica, existen ciertas herramientas analíticas útiles para tal propósito.

Si uno quiere predecir las magnitudes relativas de la creación y desviación de comercio, necesita disponer de algunos indicadores *a priori* acerca de la magnitud probable de cada uno de estos efectos al constituirse la respectiva unión. El profesor Lipsey suministra recomendaciones muy pertinentes sobre la materia. Su primera predicción es que en la medida en que varios países sean complementarios en el rango de bienes que producen, no obtendrán ventajas muy significativas con el establecimiento de una unión aduanera. ¿Por qué? Si las estructuras de producción en dos (o n) países son complementarias antes que redundantes, es probable que la remoción de las barreras arancelarias permita a la industria en el país que dispensa protección captar el total del mercado de la unión aduanera, lo que constituiría una inadecuada asignación de recursos, en lugar de orientarlos hacia productores más eficientes, de terceros países. Si las estructuras de producción son similares (*i.e.*, si producen muchas de las mismas cosas), el levantamiento de las tarifas significará dejar el mercado a disposición del productor del país miembro más eficiente. De esta forma, la conclusión general es que "...la unión aduanera tenderá a generar mayores ganancias en la medida que más grande sea el traslado entre el tipo de bienes producidos bajo el esquema de protección arancelaria en los dos países".¹³

En segundo término, la unión emergente tenderá a ser más ventajosa para sus integrantes mientras mayores sean las diferencias en cuanto a costos de producción entre los países miembros. Si dos países producen un bien determinado casi al mismo costo, escaso será el beneficio atribuible al hecho de que uno u otro se apodere del mercado conjunto. Si las diferencias de costos son considerables, el consumi-

13) Richard G. Lipsey, "The Theory of Customs Union", en Jagdish N. Bhagwati (ed.), *International Trade: Selected Readings* (Baltimore: Penguin Books, 1969), pp. 221-222.

dor cosechará ventajas proporcionales. En tercer lugar, como lo expone Lipsey, los países que mejores probabilidades tienen de resultar favorecidos con las uniones aduaneras son aquellos que presentan un elevado coeficiente de intercambio comercial con los demás miembros *vis à vis* el comercio total.¹⁴ Ello obedece a que la eliminación de los aranceles dentro de la unión lleva a que en los países miembros los precios relativos se alineen con las tasas reales de transformación, dado que la distorsión provocada por el arancel es ahora abolida. Al mismo tiempo, el arancel externo común que se aplica respecto de las importaciones provenientes de países no-miembros distorsiona las tasas reales de transformación con el resto del mundo. Pero en la medida que el comercio del país miembro represente un porcentaje más elevado del intercambio total, la mencionada distorsión resultará desdeñable.¹⁵

Una teoría político-sociológica de la integración

No cabe sorprenderse de que no exista una teoría política o sociológica única de la integración, a diferencia de lo que sucede en el caso de la economía neoclásica. Uno podría mencionar el enfoque transacción-comunicaciones, el funcionalismo, el neo-funcionalismo, el federalismo y tal vez otros más. Deseo describir brevemente la idea funcionalista en la forma que emerge y se desarrolla en Europa Occidental. Fue este enfoque el que suministró el germen intelectual inicial que más tarde daría origen al neo-funcionalismo.

Primero, es importante entender el contexto en que emerge la teoría funcionalista. Aunque pocas veces las condiciones iniciales son incorporadas a la teoría, ellas son en muchos aspectos cruciales para que la teoría llegue a materializarse. Entre las condiciones del marco imperante en un principio, la más importante estaba representada por la existencia de la Segunda Guerra Mundial y de los perjuicios sociales, económicos y psicológicos que el conflicto había provocado. A ello debe agregarse el

14) *Ibid.*, p. 234.

15) *Ibidem.*

temor al nacionalismo, la aparición de la guerra fría y el imperativo de la recuperación económica. La creación de Comunidad Europea ofrecía al mismo tiempo la posibilidad de dicha recuperación, de un continente unido para encarar los avatares de la guerra fría, y de un mecanismo adecuado de contención para el nacionalismo germánico, sin retardar indebidamente su crecimiento. Los países postulantes al Mercado Común Europeo eran asimismo sociedades capitalistas avanzadas y diversificadas, democracias liberales, comprometidas todas ellas con las amplias normas culturales de la tolerancia pluralista.

En este tipo de contexto, el funcionalismo puede ser considerado como una teoría y una estrategia muy adecuadas.¹⁶ Lo primero que cabe reconocer es que los funcionalistas, representados por Monnet, deseaban evitar un choque frontal con el concepto de soberanía y con fuerzas políticas que estaban convencidas de que este proyecto sólo podría suscitar problemas de orgullo y jurisdicción nacionales. En lugar de esforzarse por conseguir que los gobiernos llegaran a algún acuerdo en el explosivo tema de la soberanía, los europeos debían centrar sus esfuerzos en la unificación progresiva de sus pueblos. Ante todo era prioritario exhortar a la gente a trabajar en la solución de sus problemas concretos comunes y dejar los temas políticos a un lado.

No es que Monnet creyera que las consideraciones políticas fueran irrelevantes; pensaba que lo mejor era manejarlas con estudiada indiferencia. Los temas de alta política (defensa, seguridad), representación política y contexto institucional serían abordados a su debido tiempo. Lo primero era crear "una unidad en los hechos", una unidad basada en el trabajo conjunto de la gente con objeto de alcanzar metas comunes. Sólo entonces, se argumentaba, se dejaría de hablar de renunciaciones a la soberanía y se darían cuenta

16) Esta sección se basa en mi artículo "The Fate of the Nation State in Western Europe", en Arthur Cyr (ed.), *The State in Europe* (Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1977), pp. 3-7.

los pueblos que estaban creando "una soberanía común".¹⁷ El funcionalismo, en consecuencia, no postulaba una meta diferente de la planteada por el federalismo. Era simplemente una modalidad de "federalismo a la carte" o "federalismo sin lágrimas".

El funcionalismo no consistió tan sólo en un vago conjunto de ideales promovidos por un grupo de idealistas trasnochados. Constituyó tanto un pensamiento firmemente enraizado en un análisis sociológico de la sociedad capitalista avanzada como una acción estratégica de carácter práctico. En cuanto a esta última, orientada a promover la unidad europea, el funcionalismo se basó en un supuesto y en dos proposiciones muy simples acerca de la naturaleza de vida económica en la sociedad industrial moderna. El supuesto consiste en que, al menos para propósitos tácticos, los aspectos económicos y políticos pueden ser objeto de tratamiento separado. Las proposiciones son igualmente simples: 1) que las naciones son económicamente interdependientes y 2) que las sociedades modernas acusan un alto grado de interdependencia sectorial. De estos dos planteamientos fluía un programa político: a) discernir aquellas áreas de la sociedad en las que la gente puede cooperar en beneficio mutuo; b) encauzar dicha cooperación hacia tareas y no hacia jurisdicciones territoriales y c) aprovechar los eslabones intersectoriales una vez que la cooperación inicial se hubiese consolidado. El supuesto de la separabilidad de los temas económicos y políticos estimuló la despoltización del proceso integracionista durante sus fases iniciales. Sus promotores consideraron que los ámbitos no políticos podían ser abordados aparte y que la integración seguiría adelante al interior de estas áreas, al margen de la influencia de fuerzas políticas externas. Una vez que llegaran a cosecharse los frutos de la conducta cooperativa, el ámbito de la integración se iría ampliando de manera gradual para incluir los sectores de naturaleza más marcadamente política.¹⁸

17) Robert C. Mowat, *Creating the European Community* (London: Blanford Press, 1973), p. 59.

18) Caporaso, "The Fate of the Nation State", pp. 4-5.

¿Cómo funcionó en la práctica esta teoría? Hasta 1965, en que se precipita una confrontación directa entre los partidarios de Monnet y del general De Gaulle, los éxitos fueron espectaculares. El desmantelamiento de los aranceles "domésticos" se cumplió antes de lo previsto y los progresos en el desarrollo de política agrícola común estaban superando, no obstante las dificultades, las expectativas más ambiciosas. Imperaba por entonces cierto efusivo optimismo en torno al proyecto europeo y se hablaba mucho acerca de "rebalse", "compromiso irreversible" y "eventual unificación política". Todo ello se vio interrumpido de manera abrupta en 1965-1966 cuando "la crisis agrícola" llevó a las fuerzas degaullistas y funcionalistas a un enfrentamiento directo. Para abreviar, el presidente De Gaulle estimó que el contenido político del programa funcionalista, específicamente las propuestas orientadas a incrementar los poderes del Parlamento Europeo y la autonomía presupuestaria de la Comunidad, eran inaceptables. Rápidamente descartó tales propuestas, mutiló los poderes de organismos de la Comunidad y reafirmó el predominio del Estado-nación. Me parece que este estudio de caso resultará pertinente para el examen que haremos posteriormente acerca de América Latina.

2) Teorías de la interdependencia internacional

La segunda teoría de la cooperación internacional que me propongo analizar aquí se centra en el concepto de la interdependencia. En rigor, este último no es cooperación *per se*. Alude más bien a vínculos objetivos entre actores sociales, económicos y políticos. Dichos lazos (e.g. comercio, inversión, préstamos, intercambio estudiantil), pueden propagar influencias tanto deseadas como no deseadas, beneficios en materia de bienestar derivados del comercio, al igual que desempleo, inflación y tasas más elevadas de interés. Pero la existencia de elevados niveles de interdependencia proporciona una vigorosa motivación para que los Estados cooperen unos con otros, por la sencilla razón de que los costos de no hacerlo son cada vez mayores cuando imperan condiciones de interdependencia. Sin embargo, la cooperación es un acto positivo, que requiere iniciativas deliberadas entre los países involucrados.

La "mera" interdependencia no da origen a la cooperación.

Lo mismo que las teorías de integración fundadas en la experiencia de Europa Occidental, la interdependencia proviene del "Primer Mundo". Emergió en Europa Occidental y EE.UU. precisamente en la época en que estos países estaban alcanzando los mayores niveles de interpenetración y cuando el mensaje resonaba en forma inequívoca en cada uno de ellos a causa del embargo y los incrementos de los precios del petróleo decididos por la OPEP en 1973-1974.

La emergencia del concepto "interdependencia" y su posterior popularización en los círculos políticos y académicos constituyó por una parte un severo reconocimiento de que el nacionalismo de otrora había dejado de ser viable en las condiciones contemporáneas. Este fue acompañado no obstante por profusas alusiones a "la nave espacial Tierra" y constantes referencias a los intereses "cosmopolitas" e incluso "globales". Se trata del promisorio enfoque de la integración que se tiene en el Primer Mundo y en el que algunos académicos y responsables de políticas efectivamente creen. Constituye la contrapartida grata de términos tales como la escasez global, guerras por los recursos y dependencia.

Todo ello es a guisa de reconocimiento de que la interdependencia tiene su lado desagradable. Mientras que el poderoso pone el acento en la primera parte de la palabra (inter), el débil subraya la segunda. Las relaciones interdependientes no necesitan ser equitativas (y usualmente no lo son) ni, tampoco, perfectamente equilibradas. Es del todo natural en consecuencia que los países del Tercer Mundo tiendan a fijarse más en la dependencia y la dominación, que en la interdependencia y solución conjunta de los problemas.

El término "interdependencia" no sólo estimula las percepciones políticas conflictivas, sino que divide a la comunidad académica.¹⁹ Algunos expertos

19) Los párrafos que siguen han sido tomados de mi trabajo "Theoretical Framework for the Study of Canadian-American Relations", University of Denver, marzo, 1983, pp. 25-30.

consideran que la emergente lógica de la interdependencia está desplazando la fría lógica del sistema de equilibrio de poder. En lugar de un mundo con Estados soberanos que operan en función de sus propias habilidades y recursos para sobrevivir e imponerse en un contexto internacional anárquico, estos académicos visualizan una era de interdependencia caracterizada por la declinación del poder militar y la emergencia de la cooperación transnacional. A veces se otorga a esta perspectiva una dimensión de largo plazo al estilo de Grocio, en la cual la ley, la costumbre y los patrones comúnmente aceptados de conducta internacional hacen también su parte.

Para otros (e.g., Hoffmann, 1978), los cambios provocados por la interdependencia son más superficiales.²⁰ No han llegado a incursionar en el dominio celosamente preservado de la política de seguridad. La agudización de la lucha por el poder subyace detrás de la atractiva máscara de la interdependencia y de la nueva agenda de temas de política exterior. A lo sumo, la nueva interdependencia suministra un contexto adicional, así como algunas oportunidades y restricciones inéditas, para la continuación de esta pugna.

Definición y conceptualización. El uso que damos en el lenguaje cotidiano al término interdependencia suministra un útil punto de partida. Significa "dependencia recíproca" o una condición de subordinación mutua. Esta definición, de sentido común, puede ser profundizada en términos teóricos si es que se inserta el concepto interdependencia en el marco de la teoría del intercambio. Desde el punto de vista técnico, esta teoría es pertinente tanto para los intercambios positivos (tu trigo por mi vino) como para los desfavorables (tu billetera o tu vida). Aquí nos limitaremos al examen de los positivos.

Los postulados fundamentales de esta teoría son los siguientes: a) los actores involucrados poseen bienes valorados por los demás. Cuando tales bienes son susceptibles de intercambio, están en situación

20) Stanley Hoffmann, "Domestic Politics and Interdependence", en *From Marshall Plan to Global Interdependence* (Paris: OECD Publications, 1978).

de satisfacer o negar, de facilitar u obstruir, la gratificación de las necesidades de otro; b) cualquier actor que esté en condiciones de controlar (controlar-otorgar o retener) el flujo de un determinado bien se encuentra en una situación de poder; c) cualquier actor que "necesite" o desee obtener un bien controlado por otro se encuentra en una condición de dependencia; d) en la medida que la subordinación de un actor (llamémosle i) respecto de otro (j) se encuentre balanceada por una subordinación recíproca de j respecto de i , j no deriva ventajas de poder y, lo que corresponde por definición a la misma cosa, no se generan dependencias netas en favor de i .

Hasta aquí hemos dejado sin especificar el contenido de la dependencia. Pero con objeto de hablar con alguna precisión acerca de dependencia e influencia, es necesario establecer en qué medida un actor determinado puede resultar perjudicado por otro a causa de la interrupción del intercambio. Afortunadamente, la teoría económica nos ofrece una rigurosa conceptualización de la dependencia, cuyo punto de acceso lo constituye el concepto clásico de las ganancias derivadas del comercio.

Como lo exponía tan convincentemente Hirschman²¹ bastante tiempo atrás, la influencia que un país ejerce sobre otro depende en primer lugar de la ganancia total que obtiene del intercambio comercial. El autor mencionado percibió con honestidad que al invertirse el concepto "ganancias atribuibles al comercio", se transformaba en "nada menos que otra manifestación del empobrecimiento total que se infringiría a causa de una interrupción del comercio. En este sentido, el concepto clásico, ganancias derivadas del comercio, y el concepto de poder, dependencia respecto del comercio, actualmente en estudio, son visualizados como dos aspectos del mismo fenómeno..."²²

21) Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (California: University of California Press, 1945).

22) *Ibid.*, p. 18.

Hirschman estableció que la condición de dependencia podía ser acuciosamente medida con el uso del concepto "ganancias derivadas del comercio". Si bien ello vincula la dependencia a un concepto más familiar, podemos razonablemente preguntarnos si la ganancia es ilusoria. Al introducir este nuevo concepto ¿no estamos acaso simplemente sustituyendo uno desconocido por otro? ¿Cómo cuantificar las ganancias que *i* obtiene de su comercio con *j*? Hirschman da este paso adicional acudiendo a la definición de Marshall: "La ganancia directa que un país deriva de su comercio exterior corresponde al exceso de valor que tienen para aquél las cosas que importa, respecto del valor para ese mismo país de las cosas que podría haber hecho por sí mismo con el capital y el trabajo dedicado a producir las cosas que exportó a cambio".²³

Esta definición pone de relieve la importancia de los costos -oportunidad de una relación de intercambio. Muestra muy claramente que dependencia e influencia no pueden ser evaluadas en forma adecuada mirando tan sólo a los dos socios directos involucrados en el intercambio. Deben tomarse en cuenta asimismo las alternativas que tiene *i* de asegurarse el suministro del bien proveniente de *j*. Volveremos más adelante sobre este tópico.

Estamos ahora en condiciones de formular una conceptualización de carácter más comprensivo. Podemos definir interdependencia como una condición en la que al menos dos actores (en este caso, países) confían cada uno en el otro para el suministro de algo que necesitan. Las relaciones de interdependencia pueden variar en términos del alcance de dicha confianza (e.g. un porcentaje mayor o menor de una determinada necesidad puede ser satisfecho por cualquier otro actor), la vulnerabilidad de dicha relación (cuán fácilmente obtenible es ese bien en otras fuentes, o cuán sustituible resulta), y la intensidad con que se lo requiere (hasta qué punto puede uno arrojárselas sin él). Adicionalmente, estas tres

23) Alfred Marshall, *Money, Credit, and Commerce* (London: Kelley, 1923), pp. 109-110.

dimensiones pueden, y en general lo hacen, variar en su simetría. En cualquier relación de interdependencia, un actor puede confiar más o menos en el otro, en términos de magnitud, vulnerabilidad e intensidad.

Esta forma especial de considerar la interdependencia debiera contribuir a aclarar las cosas. Primero, y a despecho de una desafortunada connotación que se le atribuye al término —injustificada, a mi juicio, si se es riguroso con el léxico— las relaciones de interdependencia no tienen por qué ser perfectamente equilibradas, y sin duda por lo general no lo son. Hay espacio para esta posibilidad en mi conceptualización, pero ella dista de ser dominante. Corresponde de hecho simplemente a un punto posible dentro de un *continuum*. Según se muestra en la siguiente gráfica:

X

D	Punto de interdependencia	D
<u>ij</u>		<u>ji</u>

El extremo izquierdo de este *continuum* representa la dependencia total (D) del actor *i* respecto del actor *j*, en tanto que el extremo derecho representa justamente lo contrario. El punto ubicado exactamente al medio, X, es aquel en el que la subordinación mutua de *i* y *j* llega al equilibrio perfecto. Corresponde al punto simétrico de interdependencia. Se trata de un simple punto analítico, pero de uno que requiere ser explicado: dependencia e interdependencia no son conceptos diferentes, sino más bien localizaciones diferentes sobre el mismo *continuum* conceptual.

Un segundo punto que espero que esta conceptualización haya esclarecido es el relacionado con la distinción que cabe formular entre vulnerabilidad y sensibilidad *vis à vis* la interdependencia.²⁴ El dis-

24) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Co., 1977).

tingo reviste importancia, sin duda, pero no apunta a una diferencia cualitativa entre dos clases diferentes de relaciones. De acuerdo con la formulación presente, la vulnerabilidad es parte de la definición misma de interdependencia, en tanto que la sensibilidad no. Sin duda, la magnitud, intensidad y vulnerabilidad de una relación de interdependencia sugiere una relación animada por un interés mutuo (sensibilidad) de las partes. Este es, sin embargo, el punto: la sensibilidad constituye un resultado hipotético y predecible de una relación de interdependencia. Su materialización depende de hechos empíricos y no está vinculada de manera lógica a la definición en cuanto tal.

Relación entre interdependencia y poder. La cuestión crucial a este respecto alude a la relación imperante entre interdependencia y poder. Según el pionero trabajo de Emerson,²⁵ el poder existe cuando un actor logra una ventaja de dependencia neta sobre otro, *i.e.* cuando las dependencias de *i* respecto de *j* no son contrabalanceadas por las dependencias de *j* respecto de *i*. Si un actor suministra al otro volúmenes considerables de bienes importantes que no pueden ser sustituidos fácilmente, ese actor se encuentra en condiciones de ejercer influencia sobre el actor dependiente. En otras palabras, el poder surge a partir de una interdependencia asimétrica. Este es el enfoque planteado por Keohane y Nye:

Consideramos que una forma parsimoniosa de conceptualizar diversas fuentes de poder —, por tanto, de explicar la distribución de recursos de poder entre actores en la política mundial— consiste en considerar el poder como una derivación de patrones de interdependencia asimétrica entre actores en áreas-problema en las que están involucrados con otros.²⁶

25) Richard M. Emerson, "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review* 27 (1), 1962.

26) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., "World Politics and the International Economic System", en C. Fred Bergsten (ed.), *The Future of the International Economic Order* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1973), p. 127.

Los autores afirman en seguida que esos patrones de dependencia pueden verse modificados en dos dimensiones, "intensidad de las relaciones y poder relativo de recursos de los actores".²⁷ Presumiblemente, la intensidad refleja tanto las magnitudes relativas de las actividades sectoriales totales de cada actor (e.g. el volumen total de petróleo suministrado por B a A como porcentaje del consumo total de A), lo mismo que la importancia del petróleo en la escala de valores de A. Si ambos actores exhiben una propensión extremadamente baja a la interacción con el otro, sus relaciones no son intensas. Por otra parte, si presentan una interacción de magnitud apreciable, que involucra el intercambio de bienes que no tienen mayor significación (en el sentido de que resultan fácilmente prescindibles o sustituibles), tampoco cabría caracterizar estas relaciones como importantes. Las asimetrías en los costos que entraña transformar relaciones de dependencia (i.e. de encontrar nuevos socios o bienes que sustituyan a los antiguos) pueden ser tratadas como fuentes estructurales de poder.

El concepto de interdependencia asimétrica posee claras implicancias teóricas para el análisis de las relaciones de negociación. En la forma en que se ha planteado aquí, el término da cuenta de la multiplicidad de estímulos positivos (la zanahoria) y sanciones negativas (el garrote) que un actor puede utilizar para conseguir que el otro asuma un comportamiento dócil.

3) *Teorías de los regímenes y conducta cooperativa*

En una sección anterior de este documento, definí la cooperación, siguiendo a Keohane, como la conducta orientada a promover ventajas recíprocas entre países. La cooperación, por lo tanto, tiene que ver con situaciones en las cuales las relaciones mutuas entre los actores pueden significar a éstos ganancias o pérdidas. Sin embargo, parte de la esencia de la conducta cooperativa consiste en mejorar las ganancias en una relación. Por otro lado, un régimen "...puede ser definido como conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedi-

27) *Ibidem*.

mientos de adopción de decisiones, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales".²⁸

Los regímenes incluyen creencias de carácter existencial acerca de los patrones típicos de conducta, normas que estipulan derechos y obligaciones, y reglas de decisión para el diseño de políticas o para la materialización de acuerdos. Los regímenes difieren de la conducta anómica arquetípica, tales como las carreras armamentistas, y representan una modalidad mucho más regulada de cooperación que las soluciones *ad hoc*. Muchos son los casos de regímenes en el sistema internacional: un régimen de comercio y pagos, un régimen bancario-financiero, un régimen sobre los océanos, etc. En cada caso, aludimos a la existencia de un conjunto de reglas, normas e instituciones que facilitan el intercambio de cooperación entre los países.

Me permitiré dejar de lado estas definiciones y plantearle un rompecabezas al lector. Desde la perspectiva del economista, las ventajas de la cooperación a los niveles internacional y transnacional están considerablemente subutilizados.²⁹ Otra forma de exponerlo es decir que los potenciales efectos bienestar de la cooperación exceden por amplio margen de los efectivamente cosechados. ¿Por qué ocurre así? ¿Son irracionales los individuos? ¿Perversos, miopes, xenófobos? ¿O simplemente ignoran los enormes beneficios que están allá afuera, esperando ser recogidos por el primer empresario que entienda las ventajas de la cooperación? Todos estos factores pueden contribuir a generar resultados subóptimos desde el punto de vista de la cooperación internacional. Por cierto, no es nuestro propósito ignorar los problemas derivados de las limitaciones de la información; las dificultades de materializar transacciones cuando las distancias son grandes, las lenguas distintas y los respectivos contextos institucionales, desconocidos; para no aludir al nacionalismo, los deseos de autonomía y de autoafirmación,

-
- 28) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables", *International Organization* 36 (2), 1982, p. 186.
- 29) Keohane, *After Hegemony*.

y los estereotipos acerca de los productos importados y el trabajo humano. Por más importantes que puedan ser estos factores, la deficiencia central, desde el punto de vista de los teóricos del régimen, tiene un carácter institucional; se trata más bien de un defecto atribuible a la ausencia de instituciones internacionales.

Es en tal contexto, de debilidad institucional en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que el tema de los regímenes se incorpora al debate acerca de la cooperación. Los regímenes son instituciones internacionales emergentes que pueden facilitar la cooperación al mitigar algunos de los obstáculos estructurales a la búsqueda racional de los intereses cooperativos empotrados en el sistema entre Estados. Como lo señala Keohane, tales regímenes crean un contexto institucional más favorable para la cooperación y asumen importancia, "no porque constituyen cuasi-gobiernos centralizados, sino porque pueden facilitar la suscripción de acuerdos y la puesta en vigencia descentralizada de sus normas entre los gobiernos", ellos sientan las bases para "negociaciones multilaterales ordenadas, legítimas y deslegítimas diferentes tipos de acción estatal, y facilitan el establecimiento de vínculos entre aspectos al interior de regímenes y entre regímenes".³⁰

En consecuencia, el valor que tiene el estudio de los regímenes consiste en que suministran las bases institucionales de la cooperación. Contribuyen a la reducción de la ignorancia, las sospechas y el temor a ser explotados si uno actúa con ánimo de cooperación, características de situaciones que reproducen el denominado "dilema del prisionero" y a las que los países se ven enfrentados a menudo. Pero ¿cómo se configuran los regímenes? ¿Bajo qué condiciones, entre qué países, en qué coyunturas los regímenes nacen y se desarrollan? Describiré brevemente dos teorías que procuran contestar dichas interrogantes.

La primera de ellas se concentra en la presencia o ausencia de un poder hegemónico en el sistema global. De acuerdo con este enfoque, sólo un poder hegemónico dispone de suficientes recursos y capacidades para invertir en bienes públicos (tales como desa-

30) *Ibid.*, capítulo 2, p. 5.

rollo bélico, libre comercio y una moneda estable).³¹ Keohane argumenta de manera convincente que existe un incentivo desproporcionado para que las grandes potencias suministren, también, bienes públicos, a partir de los mismos fundamentos teóricos que llevan a los miembros de grandes alianzas a asumir un porcentaje desproporcionado de los costos de entes de este tipo. El razonamiento consiste en que si un país grande fracasa en su intento de apoyar la producción del bien público, existe una elevada probabilidad de que éste no será producido y que, al revés de la situación que se plantea en el caso de un país pequeño, queda poco espacio para limitarse a esperar que otro asuma este costo.

Si aplicamos el argumento de los bienes públicos al sistema internacional, llegamos a la siguiente conclusión, contraria a lo que indica la intuición, vale decir que mientras más inequitativas sean las relaciones entre los países, mayor será la probabilidad de que el más grande y poderoso asuma el liderazgo en el suministro de los bienes públicos. Sin que ello implique un juicio respecto de los resultados empíricos, esta hipótesis tal vez sirva para descontaminar las aguas internacionales, coordinar las políticas de tasa de interés y permitir al país más grande desempeñar un papel pionero en el desarrollo de nuevas tecnologías. Las instituciones internacionales que juegan un papel de apoyo en el suministro de bienes públicos tendrían entonces las características de regímenes.

Un segundo conjunto teórico asociado a los regímenes es el relativo al fracaso del mercado,³² teoría que estudia las formas en que los procesos que tienen lugar en dicho marco son sistemáticamente incapaces de producir determinados bienes (o producen menos de lo requerido).

31) William Avery y Dance Rapkin, *America in a Changing World Political Economy* (New York: Longman, 1982), p. 9.

32) En esta sección sigo muy de cerca el argumento planteado por Robert O. Keohane en "The Demand for International Regimes", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Organization* 36 (2), 1982, pp. 334-337.

En situaciones de fracaso del mercado las actividades económicas, carentes de una autoridad jerárquica, llevan a resultados ineficientes, antes que a los resultados eficientes previstos para el caso de que prevalezcan condiciones de competencia perfecta. En la teoría del fracaso del mercado, los problemas son achacados no a limitaciones de los actores en cuanto tales, sino más bien a la estructura del sistema y de las instituciones,³³ o a la ausencia de éstas, que lo caracteriza.

Keohane sostiene en seguida que hay tres variables explicativas que se encuentran relacionadas con el fracaso del mercado: la presencia o ausencia de un marco que establezca la responsabilidad legal por acciones individuales; la escasez de información requerida para la adopción de decisiones internacionales racionales, y la existencia de costos de transacción positivos. La presencia de cualquiera de estas variables sugiere una demanda por regímenes internacionales y la profundización de todas ellas debiera crear una fuerte presión para el establecimiento de un régimen. Si no se han estipulado normas bien definidas de responsabilidad legal, los países se sentirán fuertemente impedidos a no colaborar con los otros, en especial si se suscitan situaciones asimilables al dilema del prisionero. Si no se cuenta con adecuada información para la adopción de acciones coordinadas, los beneficios de la conducta cooperativa pueden una vez más desbaratarse. Si los costos de suscribir un acuerdo en ausencia de un régimen son muy elevados, la cooperación no llegará a producirse.

Vigencia para América Latina

Hasta aquí hemos revisado la teoría de la integración regional, la interdependencia internacional y la formación de regímenes, a través de tres enfoques acerca de la cooperación. Este recuento se ha llevado a cabo en una forma más bien abstracta y las alusiones

33) *Ibid.*, p. 335.

concretas estuvieron referidas a Europa Occidental o EE.UU. El ejercicio puede haber tenido un interés general teórico, pero ahora procuraré situar el debate sobre la teoría de la integración regional en el contexto de América Latina.

Antes de recurrir a teorías de integración regional de origen autóctono, tal vez sea útil explorar los obstáculos existentes para transferir la teoría ortodoxa de integración prevaleciente en nuestros ámbitos académicos. En Europa Occidental, la teoría integracionista contiene implícitamente los supuestos de la flexibilidad de la economía, el pleno empleo y el desplazamiento irrestricto de los factores productivos, lo prioritario de las "ganancias derivadas del comercio" como criterio básico de bienestar, y por consiguiente el otorgamiento de mayor importancia relativa a las actividades de "creación de comercio" antes que de "desviación de comercio". Adicionalmente, las metas de la integración en Europa Occidental incluían la recuperación económica, la constitución de un bloque económico y político, la expansión del intercambio comercial y el freno al nacionalismo.

Este listado de metas y condiciones iniciales ofrece severos contrastes con América Latina. En esta región observamos numerosas rigideces económicas, subutilización de los factores productivos, dificultades para el desplazamiento de factores productivos como respuesta a presiones competitivas, y el otorgamiento de prioridad a la reestructuración económica y a los efectos dinámicos de largo plazo que tendría la integración regional, antes que a las ganancias estáticas derivadas del comercio. Por otra parte, en América Latina las metas de integración tienen que ver con el desarrollo económico y la industrialización, antes que con la creación de comercio o la integración política. Varios de los protagonistas y teóricos de la integración latinoamericana destacaron estas diferencias. Wionczek, por ejemplo, llamó la atención sobre la menor importancia que asumía el (discreto) monto del comercio intraregional como factor del proceso de integración latinoamericano, formulando consideraciones similares en lo tocante al tema de la complementariedad *versus* la competitividad y en lo concerniente al tamaño de la unión, la cual, de acuerdo con la teoría convencional, determinaría los efectos bienestar de una

unión aduanera; fluía así para este autor la conclusión "de que la teoría convencional de las uniones aduaneras tiene aplicación sólo limitada en el caso de la integración de economías en desarrollo y que debiera formularse una teoría más pertinente para abordar estos problemas".³⁴

La elaboración de una teoría latinoamericana de la integración no constituyó una respuesta meramente reactiva a la elaborada en Europa. De hecho, a comienzos de la década de los cincuenta tenía lugar en la región un animado debate acerca de las virtudes y limitaciones de los diversos enfoques sobre integración. No cabe duda de que los especialistas latinoamericanos están en deuda con el trabajo de Viner y otros representantes de la escuela liberal; pero igualmente importantes, y tal vez más, fueron economistas como Ragnar Nurkse y Arthur Lewis. Y mientras los expertos de orientación ortodoxa podían remontarse a los escritos de Ricardo, Marshall y Harberger, la escuela fundada por Prebisch trataba de fundar sus argumentos en los trabajos previos de List, Hamilton y Myrdal.

Para comprender la teoría latinoamericana de integración uno debe primero compenetrarse con el examen comprehensivo del sistema internacional, más precisamente del sistema capitalista internacional, desarrollado por Prebisch y otros expertos latinoamericanos. Como lo resume Muñoz, Prebisch divide primero el mundo entre centro y periferia y suministra luego algunos detalles acerca de las características de cada cual, para analizar posteriormente las funciones de los países centrales y los periféricos en la división internacional del trabajo. Construyendo su análisis al ámbito del intercambio, Prebisch sostiene que los países centrales mantienen su posición privilegiada mediante la captación de los cuantiosos beneficios del progreso tecnológico que tiene lugar al interior de ellos mismos, en tanto que al mismo tiempo expropian los beneficios de los incrementos de productividad que se registran en las actividades exportadoras de las naciones de la periferia. Esta apropiación diferencial ocurre vía el

34) Miguel S. Wionczek (ed.), *Latin American Economic Integration* (New York: Praeger, 1966), pp. 30-31.

deterioro de los términos de intercambio, mecanismo que se basa a su vez en las elasticidades de demanda más bajas que tienen las exportaciones de materias primas *vis a vis* las exportaciones manufacturadas.³⁵ Si bien no me resulta claro de qué manera el mecanismo de los términos de intercambio podría redundar en algo peor que las ganancias relativamente pobres derivadas del intercambio con los países centrales, Prebisch pudo y por cierto que utilizó el argumento para explicar la creciente brecha que se observa entre el Norte y el Sur.

El cuerpo principal del pensamiento integracionista le debe mucho en consecuencia al enfoque de Prebisch respecto del papel que corresponde a América Latina en la división internacional más amplia del trabajo.³⁶ Prebisch estaba interesado prioritariamente en el desarrollo de América Latina y para desarrollarse un país tenía que lograr que su economía creciera; para tal efecto, tenía que industrializarse; y para esto último, tenía en alguna medida que marginarse de la división internacional del trabajo imperante por aquel entonces o bien reinsertarse en ella de otra manera. Con tal objeto, Prebisch abogó por una política de industrialización sustituidora de importaciones (ISI), mediante la cual los países latinoamericanos produjeran localmente bienes manufacturados que hasta entonces habían estado importando.

Uno de los peligros de la ISI es que los costos de los productos sustituidos se eleven, dado que son producidos con menos eficiencia en el contexto de un mercado sometido a protección. Ello ocurriría especialmente en el caso de que cada país latinoamericano pretendiera producir sólo para su propio mercado.

Se pensó que la solución a este problema consistía en la integración económica regional, empuje conjunto y orquestado en favor del desarrollo, en

35) Heraldo Muñoz, "Introduction: The Various Roads to Development", en su obra editada *From Dependency to Development* (Boulder, CO.: Westview Press, 1981), p. 2.

36) Véanse los recuentos acerca de los postulados de la escuela Prebisch-CEPAL en este campo en Miguel S. Wionczek, *Latin American Economic Integration*; W. Andrew Axline, "Latin American Regional Integration: Alternative on a Changing Reality", *Latin American Research Review* 16 (1), 1981; Miguel Teubal, "The Failure of Latin America's Economic Integration", en James Petras y Maurice Zeitlin (eds.),

el cual participaran muchos países. Según lo insinúa un autor, se trataba de una expresión colectiva de confianza en las propias fuerzas.³⁷ La integración regional suministró al mismo tiempo una respuesta al progresivo quiebre con los países capitalistas del Norte, a la necesidad de constituir un mercado interno ampliado, a los cuellos de botella ocasionados por la etapa "fácil" de sustitución de importaciones, a la conveniencia de aprovechar potenciales economías de escala, al imperativo de diversificar la producción en distintos frentes y al deseo de atenuar la dependencia. Si la industrialización sustituidora de importaciones parecía ser una panacea, sus partidarios podrían haber argumentado que ella resultaba bastante fundada desde el punto de vista económico y político, aun cuando combinaba, e incluso procuraba hacer compatibles, el principio neoclásico de la producción especializada para un gran mercado, con la postura de Prebisch en favor de una profunda restructuración de la división internacional del trabajo. Como lo ha puesto de relieve un analista, Prebisch había adaptado los argumentos tradicionales relativos a la industria incipiente a la realidad de América Latina y percibido el potencial que encerraba en un contexto regional.³⁸ Más allá de las industrias que resultarían beneficiadas inicialmente con la ISI, el crecimiento industrial y la diversificación iban a desencadenar un proceso de vasto alcance.

El programa propuesto por la CEPAL era de largo alcance y no se limitaba a la cuestión de los mercados. Incluía también una fuerte dosis de planificación económica, con objeto de asegurarse de que las inversiones fueran efectuadas en ciertos sectores clave de la economía lo mismo que en infraestructura, donde los incentivos para la inversión privada son por lo general insuficientes.³⁹ Se formularon

Latin America: Reform or Revolution? (New York: Fawcett Books, 1968); Celso Furtado, *Economic Development of Latin America* (Cambridge University Press, 1970).

- 37) Axline, "Latin American Regional Integration", p. 181.
 38) Walter Krause (ed.), *The Economy of Latin America* (Iowa City: University of Iowa Press, 1966), p. 159.
 39) Teubal, "The Failure of Latin America's Economic Integration", pp. 130-131.

asimismo proposiciones para fomentar la cooperación entre empresas, así como para promover cierto grado de equidad en la distribución de los beneficios entre los participantes en el esquema de integración.⁴⁰

No me referiré aquí a los éxitos y limitaciones del programa de la CEPAL. Baste con decir que el programa consultaba iniciativas en diversos frentes, incluyendo la división global del trabajo, los mecanismos reguladores de las relaciones entre el centro y la periferia, y las limitaciones y el potencial de los mercados e industrias latinoamericanas.

En materia de integración, los tres principales intentos acometidos en América Latina se materializaron a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCC) y el Pacto Andino. Estas tres manifestaciones de integración difirieron una de otra en términos de objetivos, procesos y resultados.

Así, siendo la organización más amplia, se orientó principalmente a la liberalización del comercio dentro de la región, antes que a la creación de una unión aduanera o la búsqueda de un mayor nivel de coordinación de las políticas económicas.⁴¹ Incluso, los principales mecanismos considerados para conseguir la liberalización arancelaria eran débiles en comparación con los de las entidades similares de Europa. Por otra parte, a mi juicio, nunca llegó a realizarse un análisis acerca de la forma en que las medidas de reciprocidad -que tanta importancia asumieron en el Tratado de Montevideo- podrían haber retardado el crecimiento económico global. En cualquier caso, la ALALC no constituyó precisamente un éxito resonante y hacia fines de la década de los sesenta habría ya presiones por parte de algunos países andinos para constituir una asociación más avanzada.

Estas presiones condujeron al establecimiento del Pacto Andino en 1969, cuyas metas fueron más ambiciosas que las de la ALALC. Sus países miembros querían ir más allá de la simple constitución de un área de libre comercio y formularon elaborados esquemas para regular la inversión extranjera, que incluían

40) *Ibidem*.

41) Furtado, *Economic Development*, p. 198.

restricciones a las remesas de utilidades, participación local en las actividades de las corporaciones multinacionales, propiedad accionaria nacional y aspectos de transferencia tecnológica en general. A través de un esquema amplio de programación industrial, los países del Grupo Andino procuraron industrializarse ellos mismos y, simultáneamente, quedarse con un mayor porcentaje del excedente.⁴² No es éste el lugar para hacer una evaluación del Grupo Andino, pero es claro que después de alcanzar algunos éxitos, pronto tropezó con grandes dificultades.

En comparación con los esquemas anteriores, el Mercado Común Centroamericano (MCC), establecido en 1960, constituyó un éxito en términos de la liberalización del comercio intra-zonal, la coordinación de las políticas económicas y el tratamiento de los problemas vinculados a la reciprocidad. El intercambio entre los países miembros se expandió con rapidez, incluso en comparación con el comercio con el resto del mundo, y a diferencia del Grupo Andino la mayor parte del comercio se concentró en bienes manufacturados.⁴³

Cabe atribuir parte de estos éxitos a la labor de la CEPAL, que durante cerca de diez años se preocupó de diseñar cuidadosamente las bases del MCC y de preparar una élite técnica que pudiera ponerlas en marcha.⁴⁴

Por otra parte, desde el principio los objetivos del MCC eran de alcance mayor que los estipulados por la ALALC. La liberalización del comercio fue tan sólo uno de los instrumentos de integración. Los objetivos centrales han sido el crecimiento y la di-

42) Lynn K. Mytelka, *Regional Development in a Global Community. The Multinational Corporation, Trade, Technology, and Andean Integration* (New Haven: Yale University Press, 1979), p. 8.

43) Krause, *The Economy of Latin America*, pp. 110-111.

44) Miguel S. Wionczek, "Latin American Integration and United States Economic Policies", en R.W. Gregg (ed.), *International Organization in the Western Hemisphere* (Syracuse University Press, 1968), p. 96.

versificación industrial, con énfasis en la reciprocidad en cuanto a la distribución de los beneficios de la industrialización en la región. Sin embargo, en definitiva el pequeño tamaño de los países miembros, lo restringido de sus mercados, el bajo nivel del comercio intra-zonal y los fuertes vínculos con la economía mundial no ofrecían buenos augurios para la integración en América Central. Con todo, el MCC tuvo éxito al menos si se comparan sus resultados con los obtenidos por la ALALC y el Grupo Andino.

Comentario final

En un documento como éste, sería deseable poder formular algunas conclusiones fundadas, algunas "lecciones que se desprenden del estudio de la integración regional", así como una agenda de investigación para el futuro. No me siento en condiciones de acometer la primera tarea. Procuraré tan sólo sugerir algunos temas de investigación para el futuro.

Primero, coincido con Vaitzos en cuanto que es importante que vayamos más allá del estudio de las uniones regionales desde una perspectiva orientada únicamente por consideraciones de bienestar y comencemos a explorar más a fondo los grupos y clases que son el fundamento de la integración regional.⁴⁵ Un análisis de "bienestar global", que incluya tanto a la región como al resto del mundo, tal vez arroje alguna luz acerca de los fundamentos económicos de los intentos de unificación. Pero debemos reconocer que existen grupos específicos (agricultores, industriales, trabajadores, pequeños empresarios, líderes religiosos, científicos, etc.) que no están interesados en absoluto en el bienestar global, regional y ni siquiera nacional. Les preocupa si el bienestar de determinados grupos, y esto, tan sólo, porque es virtualmente sinónimo del interés propio. Si es posible comprender la política sin entender a sus grupos de base o, dicho de manera diferente, si es imposible comprender la política prescindiendo de las clases fundamentales, entonces debemos admitir que carece-

45) Constantine V. Vaitzos, "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) Among Developing Countries: A Survey", *World Development* 6, 1979, *passim*.

mos de fundamentos intelectuales sólidos para comprender la integración regional.

En segundo término, si bien se habla mucho acerca de los efectos estáticos vs. dinámicos de la integración, es muy poco lo que sabemos acerca de estos últimos. No obstante, para justificar algunos programas de integración se hace referencia a sus efectos de largo plazo, incluso ante argumentos de que los efectos de corto plazo pueden no ser favorables. ¿Qué efectos suscitan en el largo plazo los mercados ampliados, la mayor competencia y la desviación de comercio en uniones emergentes?

Por último, ¿en qué queda la teoría de la dependencia cuando acude al estudio de la integración regional? Aunque la teoría de la dependencia transformó en su mensaje principal la crítica a la ISI y la integración regional, sigue pareciendo importante introducir aquí elementos con ese enfoque. Tal vez estoy tan sólo reformulando de otra manera el punto planteado por Vaitsos. Esto es, la teoría de la dependencia nos ilumina mucho, no sólo en lo concerniente a la posición de América Latina en la economía mundial, sino también en lo tocante a las formas en que las economías latinoamericanas están estructuradas de manera distintiva, de modo de insertarse más adecuadamente en el sistema global. Es previsible (en la teoría de la dependencia) que aquellas "élites locales", vinculadas al capital transnacional, se resistan duramente al corte de sus lazos con el exterior. ¿Cuán entusiastas o reticentes se han mostrado estos sectores frente al proceso de integración? Me parece que se trata de temas importantes, dignos, entre muchos otros, de ser estudiados en los años venideros.

II. PROBLEMAS BÁSICOS Y EXPERIENCIAS GENERALES DE LA COOPERACIÓN REGIONAL



Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo

*Roberto Russell**

1. *El marco teórico: algunas consideraciones iniciales*

Las ideas políticas en torno a la cooperación regional tienen viejo arraigo en América Latina. Desde el inicio del movimiento emancipador, la concertación voluntaria de esfuerzos en un marco cooperativo fue percibida como un medio adecuado y eficaz para acrecentar la autonomía, superar los problemas del subdesarrollo y enfrentar las amenazas externas.

Estas ideas, por usos cotidianos, modas o estilos de pensamiento fueron expresadas a lo largo de la historia independiente mediante la utilización de diversos conceptos -además del de cooperación-, tal es el caso de unión, unidad, integración y concertación.

Las ideas políticas que favorecieron la realiza-

* El autor agradece la colaboración de Beatriz Kalinsky en la preparación de este trabajo.

ción del contenido de estos conceptos han sufrido modificaciones a lo largo de la vida independiente, no exentas de ambigüedades en los planteos y de ambivalencias en las acciones. De esta forma, si se limita el estudio a uno solo de estos conceptos, como sería el caso de *cooperación* no podrá seguirse la evolución de tales ideas y, ni siquiera, rescatarse aquellos aspectos que parecen comunes a todas las expresiones.

Un relevo histórico de estas últimas permite identificar coincidencias y discrepancias en cuanto a sus propuestas. Respecto de las coincidencias, se ha mantenido constante, un aspecto que se erigirá como central en las versiones actuales: preparación voluntaria de proyectos conjuntos sobre bases solidarias, orientados al logro de beneficios mutuos. Este parece ser el significado común, que otorga a estas expresiones la especificidad necesaria, tanto a las propuestas más "líricas" como a las más típicamente programáticas.

En cuanto a las discrepancias, es preciso tener en cuenta que los discursos históricos en los que éstas se han manifestado no corresponden, necesaria y unívocamente, a las mismas conceptualizaciones. Así, se las ha justificado apelando a distintos argumentos: necesidad o "destino histórico", voluntarismo ético, comunidad histórico-racial, comunidad de intereses, comunidad de peligros y enemigos externos.

Los análisis de las posturas esgrimidas en cuanto a la "unidad latinoamericana" y su capacidad de realización recurren con frecuencia a los calificativos de utopismo y pragmatismo, con objeto de establecer una pretendida, aunque no bien fundamentada, oposición entre ambas categorías. Así, aparecen las utopías *versus* los planteos pragmáticos, distinguidos de manera superficial en tanto no justifican tal distinción.

Nuestra posición es que tal marco categorial no logra dar cuenta de aspectos importantes de esta problemática. En este sentido, importa la ubicación histórica de la dicotomía utopía-pragmatismo. Ella surge conjuntamente a una constelación de oposiciones (libertad *vs.* necesidad, racionalidad *vs.* irracionalidad, hecho *vs.* valor, ciencia *vs.* ideología), de la tradición científica trazada por el positivismo, en la cual las ideologías se descartan por irracionales.

Si bien es cierto que el positivismo, al superar la cosmología aristotélico-tomista, possibilitó la liberación de la capacidad humana para la construcción de órdenes sociales alternativos (utopías), a su vez, la limitó estrictamente al restringirla al ámbito de una ciencia libre de valores, que, al encubrir las ideologías impide aprehender la integridad de los fenómenos sociales; así, la dicotomía utopismo/pragmatismo, insertada en un proyecto de disociación (conceptual y real) favorece el oscurecimiento de una realidad donde reinan desigualdades y encubrimientos de intereses.

De esta forma nos enfrentamos al dilema del utopismo: juego creativo del pensamiento e irrealizabilidad, visiones enfrentadas del mundo e ignorancia de las posibilidades reales de viabilidad.

De aquí en más se presentan dos posibles alternativas:

1) Sostener que el pensamiento utópico no es totalmente inoperante,¹ en tanto se plasma, por ejemplo, en teorías u obras literarias. Pero en este pensamiento no es posible una prueba crítica de su verdad mientras que tal prueba operaría con mayor fluidez en las posiciones pragmáticas.

Así, los planteos utópicos no serían menos verdaderos que los pragmáticos, aunque estos últimos conservarían la posibilidad inherente de otorgarles significación, dado que pueden ser confrontados con sus propias potencialidades: es decir, se harían más o menos ciertos en tanto práctica social.

Ahora bien, ¿permite esta estrategia aprehender la visión "real" de la problemática que nos preocupa? Pensamos que en parte, una parte tan sólo discreta.

2) Por lo expuesto, nos parece que esta primera opción es poco adecuada para dar cuenta de dos aspectos centrales en la dilucidación del tema: por un lado, el de las *posiciones intermedias*, puesto que las ideas se matizan y ofrecen ámbitos de yuxtaposición. La alternativa utopismo-pragmatismo hace difícil la construcción de categorías que respondan a tales posiciones. Por otro lado, la aceptación, sin más, del camino tradicional podría conducirnos a co-

1) Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1958.

nexiones fáciles pero tal vez erróneas: así, utopía y teoría, pragmatismo y acción, utopía y humanismo, pragmatismo y materialismo, utopía y literatura, pragmatismo y poder, utopía e idealismo, pragmatismo y realismo.²

Entendiendo que "restos positivistas" invaden la distinción en cuestión, sólo aceptamos contraposiciones de grado y de matices pero no sustanciadas en diferencias reales en cuanto a modos de percepción/concepción de la problemática que gira en torno de la "unidad latinoamericana". Para decirlo más claramente, el utopismo y el pragmatismo configurarían dos polos de un mismo continuo con más o menos elementos comunes y entremezclados. Así, entonces, creemos que un énfasis en tal dicotomía no hace más que reforzar supuestas contraposiciones que son más bien consonancias y coincidencias.

Por estas razones, adoptamos una segunda opción que consiste, esencialmente, en sacar a luz los *presupuestos ideológicos* que subyacen tanto a la conceptualización misma como a la adjudicación de una u otra categoría en la repartición de pensamientos y modalidades de acción.

La idea central que intentamos estructurar tiende a desarticlar una falsa oposición (falsa en tanto confluyen en el mismo núcleo valorativo) y en *trasladar* el eje de la discusión del tradicionalmente aceptado, mayor o menor grado de vinculación con la realidad, al compromiso con la definición explícita del conjunto de intereses que se defienden y con la formulación de los valores que le dan sustento.

-
- 2) La defensa del orden establecido pudo proclamarse tanto desde el utopismo (Rodó) como del pragmatismo (los "positivistas"); la "latinidad" pudo ser defendida para los fines más diversos, desde la proclamación de una misión histórica a la que estaba destinada la "cultura superior" (Rodó) de una raza cósmica (Vasconcelos), hasta la condenación del imperialismo y la necesidad del logro de políticas concertadas a fin de preservar la identidad de origen y de destino.

La versión de los paradigmas facilita una *reubicación* de las ideas, de tal modo de posibilitar el logro de alguna inteligibilidad del marco de referencia utilizado en este trabajo. Por otra parte, permite una mejor *ponderación* de los sistema de ideas que se han preocupado por la unidad latinoamericana, intentando devolver el verdadero conocimiento de su posición en la historia.

En este marco, se hace necesario justificar el sentido en que usaremos el concepto de paradigma. Luego de su primera formulación,³ este concepto ha sido objeto de arduas discusiones y polémicas. No obstante a nuestros fines rescatamos el significado que creemos más innovador: paradigma como *conjunto de creencias y valores que posee una comunidad científica sobre la realidad que investiga*. Hasta aquí la versión kuhniana. Para este trabajo, aceptamos que no sólo las comunidades científicas son poseedoras de tales paradigmas.⁴ También los tienen aquellas comunidades o grupos que basándose (o no) en teorías, están dedicados, por ejemplo, a la práctica política en sentido amplio. Y, aún más, los poseerían las sociedades mismas, siendo a través de ellos que conceptualizarían tanto su práctica cotidiana como sus problemas existenciales.

Esto equivale a afirmar que a toda teoría o acción social le subyace una *concepción previa del hombre y de la sociedad* que es necesario explicar con el fin de hacer evidente lo que permanece oculto (¿inconsciente?) o lo que se considera obvio aunque no lo sea.

Creemos que se trata de una verdadera *confrontación de visiones del mundo* en la cual se ponen en discusión aspectos centrales de la vida de las sociedades, tal como puede serlo, por ejemplo, la estructura del orden internacional.

El tipo de comprensión del mundo, de percepción del estilo de las relaciones de poder, de los códigos de moral, la imagen del hombre real y concreto,

3) Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.

4) Lores Arnaiz, María del Rosario, *Epistemología y paradigma*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, en prensa.

sujeto de la historia, hacen plausible, entre otros elementos la *hipótesis* de la actuación de un *plano valorativo* que trasciende el lógico instrumental. La dimensión axiológica se refleja, en las ideas sobre la acción pública, las prácticas sociales, los movimientos políticos y las alineaciones partidarias.

Los paradigmas guían y focalizan el modo de percibir y construir la realidad social. Esta limitación de la *visión del mundo* hace que sólo determinados contenidos sean tomados en cuenta y otros sean dejados de lado como si nunca hubieran existido.

En la lenta y poco perceptible sustitución de paradigmas, se produce una *ampliación* de la visión del mundo (menor grado de deformación consecuyente) que permite la *asunción* de hechos antes negados y el planteo de problemas antes "inexistentes".

2. Paradigmas enfrentados: reconstrucción de ideas

En esta segunda sección intentaremos trazar las líneas fundamentales de los paradigmas que, según creemos, han sustentado las diversas perspectivas esgrimidas en relación con el concepto "unidad latinoamericana".

Para evitar una versión sobresimplificada y, por ende, falseada de la cuestión, es necesario apuntar algunas objeciones al rigor metodológico del planteo.

Como se ha expresado, la idea de "unidad latinoamericana" se manifestó históricamente bajo diferentes ópticas y aun en discursos opuestos.

Ante esta situación cabe preguntarse: ¿conceptos iguales insertos en paradigmas distintos, connotan significados equivalentes? Este punto es de vital importancia si es que nuestro planteo tiene algún viso de certeza.

Creemos que, efectivamente, ello no es así. Dadas las mismas categorías, en diferentes contextos, varía la intención y por tanto lo hacen asimismo, los *motivos para la acción*. De tal modo, la falta de discriminación de los paradigmas estimula confusión en cuanto a los contenidos reales inscritos en ellos.

Es importante, por otro lado, apuntar que un paradigma surge de la integración y coherencia que

puedan lograrse de sus aspectos constitutivos. Para que sea verosímil es necesario adjudicarle contenidos, al menos, en tres planos: las *ideas*, las *acciones* efectivamente ocurridas y la *memoria colectiva* (experiencias sociales, vivencias y el sentido común imperante en un momento histórico dado).

Desde los primeros años de la emancipación pueden sintetizarse frente a la idea de la "unidad latinoamericana" por lo menos dos grandes líneas paradigmáticas que nos parecen sobresalientes: un paradigma que llamaremos *escismático* y otro *unionista*.⁵

Estamos persuadidos de que algunos elementos de ambos paradigmas (ciertamente cambiados en su forma pero no en su contenido específico) han perdurado hasta el presente en las aproximaciones más actuales del problema e incluso en las distintas formas que asume la definición del poder en las naciones latinoamericanas.

Ambos paradigmas concuerdan en la *unión latinoamericana* (por lo menos, en algunas de sus visiones). Pero ¿qué unión?⁶

Paradigma escismático

En primer lugar, este paradigma se inscribe esencialmente en la tradición de la filosofía social positivista. La visión en él propuesta tiene como rasgo fundante un estilo de disociación que invade todos

-
- 5) Ahora bien, si intentamos trascender dualidades, la presentación de dos paradigmas puede, quizá, reconducirnos a aquellos que queremos superar. Pero no lo creemos así. La dicotomía que rechazamos por insustancial se refiere a la rotulación de ideas, mientras que los paradigmas son, además de construcciones mentales, experiencias de la realidad social. Asimismo, no conforman una dicotomía sino que son vías enfrentadas pero coexistentes y coextensivas de un mismo devenir. Ambos han sido contruidos socialmente (con intensidad desigual, claro está) por pensamientos, intenciones, acciones, normatividad. Pero ambos, también descansan en lo que creemos presupuestos axiológicos diversos que les otorgan especificidad y que permiten, a la vez, diferenciarlos netamente.
- 6) Está claro que aquellas postulaciones que son ajenas a esta

sus ámbitos. De esta forma, pueden identificarse *desplazamientos* entre las ideas y las correspondientes acciones: entre las ideas y el contexto en las cuales son dichas e, incluso, entre las ideas y la retórica en la cual toman cuerpo.

Así, puede apreciarse una falta de coherencia entre el discurso y la ideología sustentada, ya que a un discurso, en apariencia unionista, le subyacen ideas profundamente escismáticas.

La escisión significa, entonces, el quebrantamiento "voluntario" de la racionalidad (lo que no puede ponerse en términos "verdaderos", se vuelve irracional), con objeto de convalidar un orden social legal aunque, por cierto, no tan obviamente legítimo (otra cuestión es si este cometido se logra o no).

La perspectiva de este paradigma se estrecha a medida que se prohíbe identificar hechos que no convienen a sus propósitos. En él se produce una ruptura en partes vitales del discurso social, cuya función es la de *encubrir* el sistema de ideas que es de riqueroso signo contrario.

En segundo lugar, es preciso reconocer que los promotores de este paradigma utilizan términos que son comunes a los usados por los unionistas. Pero, otra vez, ¿qué unionismo defienden? Uno restringido que les permita -conforme a su real sistema de valores e intereses-, obtener ventajas en el plano económico y comercial así como también ciertas ventajas políticas que harían posibles cambios pacíficos y graduales del orden social existente.

a) *Concepciones antropológico-sociales*: los supuestos acerca del hombre están impregnados de prejuicios acerca de cualquier forma de mestizaje. En este sentido, se le considera culpable de una degradación racial, de enfermedades y depravaciones ocurridas durante la etapa de colonización ibérica. Inferior, holgazán, inepto, dominado por "bajos impulsos", apetitos primitivos, incapaz, en síntesis, de acceder a la "cultura superior". Estos son algunos de los cali-

idea caen fuera del universo de discurso así delimitado. Es por esta razón, por ejemplo, que los "positivistas" no forman parte de nuestra exposición, aunque jueguen un papel preponderante en la constitución del primero de los paradigmas señalados.

ficativos usualmente empleados.

Aparece la idea de "supervivencia del más fuerte" en una tergiversación del principio darwinista de la evolución (social-darwinismo). Así, Rodó escribe con soltura acerca de las potenciales degeneraciones de la democracia, sugiriendo que la desigualdad intrínseca entre los hombres será "salvaguardada" (aun a pesar de la democracia) por medio de una "selección social" que operaría por ejercicio de la inteligencia, la razón, la virtud y los gustos estéticos.⁷

El orden social vigente es conceptuado como el único posible. La trama institucional cumple "adecuadamente" su función de reproducción social y toda interferencia que impida el normal funcionamiento de las instituciones debe ser superada en sus mismos marcos, eliminándose, de antemano, cualquier posibilidad de cambio real.

Esta es la petición de principio que (por antonomasia) actúa a un tiempo como el factor normativo estructurante y restrictivo: de ahí, en más, toda justificación de ese orden social se vuelve impropcedente.

b) *Marcos de normatividad*: nuestra labor en este plano consiste en explicar la línea de desplazamiento mencionada, indicando fundamentalmente el hiato existente entre la retórica y la ideología que le subyace.

<i>Retórica</i>	<i>Ideología subyacente</i>
Integración.....	pero, restringida al plano meramente comercial (integracionismo restringido).
Unión.....	pero, bajo el signo de la hegemonía (nacionalismos expansivos).
Discurso autonomista.....	pero, adscrito a una potencia dominante (alineamiento); defensa de posiciones statuquistas frente a la estructura del orden internacional: búsqueda de salidas solitarias (bilateralismo).

7) Rodó, José E. Ariel, *The University of Chicago Press*, Chicago, Illinois, 1929.

*Retórica**Ideología subyacente*

Autodeterminación de los pueblos y no intervención.....	pero, intervención para enfrentar al "enemigo común" (componente "seguridad").
Defensa de formas políticas representativas (democracia como corolario del "orden restaurado") ..	pero, autocracias o democracias "tuteladas", y "excluyentes" en especial de sectores populares.
Aceptación del pluralismo y la diversidad.....	pero, rechazo a las ideologías real o potencialmente contestatarios al sistema de dominación.
Defensa de "lo nacional".	pero, síndrome de la imitación del modelo de desarrollo de las sociedades capitalistas e industrializadas (desarrollo imitativo).

La escisión, entonces, se refleja en el mismo momento en que se procede a distinguir, como esferas separables, la retórica de la ideología.

Paradigma unionista

En contraste, en el discurso unionista prevalece un grado importante de coherencia entre retórica e ideología, que se mantiene desde sus formulaciones más tempranas hasta las actuales. Sin embargo, no podría sostenerse, al menos sin reservas, la inexistencia de algún tipo de desplazamiento, aunque desde nuestro punto de vista, éste no es relevante. Creemos, entonces, que en el caso del paradigma unionista, la línea de distanciamiento se estructura en torno a planos que trascienden el estrictamente discursivo; en este sentido, podría ubicarse quizá entre la ideología y las acciones.

a) *Concepciones antropológico-sociales*: el modelo subyacente a este paradigma antepone a cualquier otro elemento, el carácter esencialmente igualitario de todos los hombres. De esta forma, se ignora el prejuicio racial, asignándole a las culturas nativas el papel y la importancia que les corresponde por derecho propio; rechazándose, al mismo tiempo, el pensamiento evolucionista prejudicado.

La creencia de la igualdad intrínseca del ser humano cristaliza en la defensa de una organización social más libre y justa. La forma democrática de gobierno se define como la vía de acceso más adecuada para alcanzar y asegurar los objetivos de libertad y desarrollo económico, con una equitativa distribución del ingreso nacional.

Pero no se trata de una democracia meramente formal y declarativa. Antes bien, la defensa del principio democrático se basa en el reconocimiento explícito de su limitación histórica (Bolívar) y el predominio de estructuras políticas antidemocráticas en los países latinoamericanos (Ugarte).

Además, la defensa de los derechos humanos conviene en constituirse en el correlato "natural" del principio de autodeterminación de los pueblos. La libertad para aprender, para exponer las ideas, para pensar, para escribir, es equivalente a la aceptación del pluralismo ideológico y a la legitimación del disenso. Este reconocimiento se hace a pesar, y en trágico contraste, con una realidad donde tales derechos son permanentemente violados. Ante la identificación de la estructura de dominación bajo la cual están sumidas las naciones latinoamericanas destaca, por un lado, la imposibilidad *real* de lograr avances en tanto se perpetúen estas condiciones y, por otro, la inutilidad de todo intento emancipador encuadrado en modelos de aprendizaje social básicamente dependientes.

La exaltación (y el convencimiento) de la identidad latinoamericana están genuinamente presentes en este paradigma. Tal identidad, en general supuesta antes que ya existente, será objeto de construcción a través del trabajo conjunto de todos los pueblos, siendo producto de la tolerancia y de la aceptación de la diversidad. Ampliándose significativamente el concepto mismo de "civilización", es posible, entonces, la incorporación de distintas formas de expresión cultural.

No obstante, tal exaltación no se funda en un "idealismo insustancial" (como en el caso del paradigma escismático) sino, por el contrario, sobre una evaluación, a veces pesimista pero siempre exhaustiva y cabal de la realidad latinoamericana.

b) *Marco de normatividad*: partiendo del supuesto de igualdad intrínseca de las naciones en cuanto a sus posibilidades de realización, a oportunidades de desarrollo social, a similitud en cuanto a su inserción en el sistema internacional y, asimismo, de una evaluación de la verdadera condición de los países latinoamericanos, este paradigma identifica como *problemas*:

- la ilegitimidad del orden social existente;
- el desplazamiento entre legitimidad y legalidad;
- el encubrimiento de intereses que sustenta tal desplazamiento;
- la asimetría estructural que invade la dinámica de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos;
- la dificultad para establecer un espacio social donde se discuta abiertamente la cosa pública;
- el uso de medios coercitivos para defender el *statu quo*.

Se cuestiona:

- el orden social interno;
- la estructuración del sistema internacional;
- la definición imperante del poder y de la dominación;
- la viabilidad de la "unión latinoamericana" bajo tales circunstancias;
- todo tipo de "destino civilizatorio";
- la idea de progreso como sinónimo de civilización;
- la idea de orden como condición *sine qua non* para el desarrollo de los pueblos.

Plantea:

<i>Retórica</i>	<i>Ideología</i>
Integracionismo _____	Integracionismo político y económico en el plano sub-regional y/o regional (integracionismo ampliado).
Unión _____	bajo el signo de la igualdad. Rechazo a las perspectivas de política del poder.

Retórica

Ideología

Discurso autonomista _____	oposición a toda forma de imperialismo, de colonialismo. Apoyo a políticas contrarias al <i>statu quo</i> . Autoconfianza colectiva.
Autodeterminación de los pueblos y no intervención	autodeterminación de los pueblos y no intervención.
Defensa de formas políticas representativas _____	democracia con participación total (como condición necesaria para el logro de la unión).
Aceptación del pluralismo y la diversidad _____	aceptación del pluralismo y la diversidad (exclusión de ideologías extremistas).
Defensa de lo nacional _____	defensa de lo nacional. Búsqueda de modelos propios de desarrollo alternativo.

Se ve, entonces, que la equivalencia semántica de ambas columnas producto del abandono del recurso a la retórica en el discurso político muestra una diferencia profunda con su correlato en el paradigma escismático.

Este haz de principios, esquemáticamente delineados, cobra vida en un marco de superación del individualismo y en la constante práctica social. En este sentido, en las formulaciones y esbozos más tempranos se trasluce una notable concepción dialéctica entre teoría y práctica; esta última como forma primera de establecer la verdad de las proposiciones y la corrección de las normas. Así, la instancia de la *práctica correcta* se erigirá como elemento estructurante de los supuestos sobre la normatividad.

La mayor sofisticación en el planteo del problema permite la conformación de un sistema de ideas políticas articuladas que se traducen en unión en la diversidad; unión para el cambio; unión para la defensa de las amenazas externas comunes; unión para la autonomía.

En abierto contraste con el paradigma escismático, la "política de cada uno para sí" no se visualiza como posible camino para el logro de estos objetivos. De tal forma, el escepticismo frente a las salidas so-

litarias se constituye en un rasgo de importancia que cobrará mayor envergadura en nuestro siglo.

3. *Notas sobre el destino histórico del ideario unionista*

No obstante sus profundos altibajos, puede apreciarse que la idea de "implementar voluntariamente proyectos conjuntos sobre bases cooperativas, orientados al logro de beneficios mutuos" se ha mantenido vigente en América Latina a partir de los últimos años del periodo colonial.⁸

En el siglo pasado la construcción de los primeros presupuestos del paradigma unionista coincidió con las guerras de la independencia. Ellos fueron: la institucionalización de una o varias estructuras políticas capaces de asegurar la unidad territorial y de mando y la creación de una alianza defensiva para neutralizar las amenazas de reconquista de la Santa Alianza europea y el creciente expansionismo norteamericano.

La elaboración más clara de estos dos presupuestos se encuentra en el pensamiento bolivariano. Bolívar los consideró interdependientes, ya que percibía a la fragmentación interna y a la anarquía como factores conducentes a un peligroso aumento de la vulnerabilidad externa regional.

En la etapa del apogeo del movimiento emancipador estos presupuestos hallaron numerosos partidarios en las distintas regiones del continente. La idea de desarrollar mecanismos institucionales de cooperación y acción conjunta tomó cuerpo en el Congreso de Panamá (1826), momentos en que la victoria militar sobre España aparecía como un hecho prácticamente irreversible. Los objetivos principales de esta reunión fueron la instrumentación de mecanismos de defensa co-

8) Por ejemplo, a fines del siglo XVIII, el peruano Juan de Viscardo y Guzmán, en su Carta a los Españoles Americanos, expresó que luego de la independencia, América debería crear una confederación que reuniera políticamente a la gran "familia de hermanos" americanos. Véanse Davis, Harold Eugene, *Relations During the Time of Troubles, 1825-1860*, en Davis, Harold Eugene, Finan, John J. y Peck, F. Taylor, *Latin American Diplomatic History*, Baton Rouge Louisiana State Univeristy Press, 1977, p. 69.

lectiva, la creación de alianzas para desarrollar políticas multilaterales y la búsqueda de distintas formas de entendimiento "supraestatales" tendientes a institucionalizar una o varias federaciones.

Basados en la unidad política existente durante la etapa colonial, los defensores de esta posición intuyeron la importancia que alcanzaba en el escenario mundial una nación latinoamericana pacificada e integrada.

Panamá fue, en esta primera etapa, el punto más alto del unionismo y, al mismo tiempo, paradójicamente, el momento donde se evidencian la inmadurez de las condiciones históricas para realizar parcial o totalmente alguno de sus presupuestos. Atenuado el peligro externo, el unionismo sucumbe frente a los intereses "localistas" de los núcleos y caudillos regionales y de las nuevas burguesías urbanas. Sus programas políticos, menos solidarios pero más concretos e inmediatos, se impusieron en todos los territorios que conformarían los nuevos Estados "nacionales". Por otra parte, es preciso tener en cuenta que vastos sectores populares latinoamericanos -en su mayor parte indiferentes o ajenos al proceso de independencia- participaban de un sistema de lealtades restringido que no trascendía las fronteras de su propia región.

De este modo, la reaparición o el aumento de las amenazas externas constituyó hasta las últimas décadas del siglo XIX el único factor capaz de producir acciones conjuntas a nivel regional. Los dos congresos de Lima (1847-1848 y 1864-1865) y el congreso continental de Santiago (1856) fueron "reacciones" a presiones externas y, por otra parte, contaron con la participación limitada de los nuevos estados en formación.

Parece cierto que durante las primeras décadas del siglo XIX -que coinciden con el movimiento de la independencia y el inicio de la institucionalización de los Estados nacionales- la imposibilidad de llevar a la práctica los primeros presupuestos del paradigma unionista se debió, fundamentalmente, a causas internas. En efecto, los grupos que se beneficiaron con la emancipación no percibieron un campo de intereses comunes ni posibilidades de articular acciones cooperativas.

En este marco, la fragmentación política del antiguo imperio español resultó inexorable. Sólo Brasil, que "brasileñizó" la corte trasladando el imperio a

América, logró mantener e incluso expandir su territorio.

Así, los presupuestos paradigmáticos fueron neutralizados por la fuerza de los elementos disgregadores y, el unionismo, al menos en sus vertientes políticas y económicas, se sumió en un extenso letargo que abarcaría los dos tercios restantes del siglo XIX.

Durante este período el contenido del proyecto liberal triunfante no dejó espacio para las iniciativas solidarias a nivel regional. En el plano de las ideas prevaleció un positivismo "localista" que asumió una posición hostil frente al pasado ibérico y una actitud indiferente y escéptica ante cualquier iniciativa de unidad continental.

Por otra parte, las guerras civiles y las producidas entre distintos países de la región (Chile-Confederación Peruano-Boliviana 1837-1839); Triple Alianza (1864-1870), y Pacífico (1879-1883) generaron resentimientos profundos que completaron el cuadro de fragmentación continental.

A pesar de ello, en la segunda mitad del siglo XIX y primera década del XX, surgen importantes pensadores aislados que contribuyen con sus ideas a enriquecer los presupuestos del paradigma unionista: Justo Sierra y Manuel González Prada se opusieron, por ejemplo, al componente social-darwinista del positivismo; José Martí exaltó la identidad regional; Juan Bautista Alberdi reveló -en su etapa juvenil- que las amenazas externas ya no provenían de los ejércitos sino de la penetración económica y comercial y propuso la organización de un congreso americano cuyos objetivos esenciales deberían ser la consolidación de la paz y el establecimiento de metas comunes, especialmente en el plano económico;⁹ José Ingenieros criticó las políticas imperialistas y enfatizó la situación de mera independencia "formal" en la que se encontraban los países latinoamericanos, sometidos al colonialismo económico de las naciones europeas y a las amenazas de la "inminente tutela yanqui";¹⁰ en el

9) Alberdi, Juan Bautista, *La unidad de América Latina, memoria sobre la conveniencia: objeto de un congreso americano*. Buenos Aires, Colección Claves de Historia Argentina, 1974.

10) Ingenieros, José, *Sociología argentina*, Buenos Aires, Océano, 1961. Obras Completas. Tomo VI.

mismo sentido, Manuel Ugarte -consciente del divorcio de intereses existente entre Estados Unidos y América Latina- defendió la creación de distintos mecanismos de cooperación regional para frenar el avance del imperialismo norteamericano, al que consideró el único y real peligro para la independencia de las naciones latinoamericanas.¹¹⁾

A partir de la segunda década del siglo XX, las denominadas corrientes nacional-populares reincorporan en la agenda histórica regional los antiguos presupuestos del paradigma unionista, nutriéndolos con nuevos elementos y propuestas.

En el vasto campo de estas concepciones políticas que incluyen movimientos tan significativos y diversos como el radicalismo y el peronismo argentino, el aprismo peruano, el socialismo chileno, el cardenismo mexicano o el varguismo brasileño, se registra una mayor elaboración teórica sobre la dinámica de las amenazas externas y la necesidad de "repensar" acciones conjuntas. Indudablemente, este avance fue una consecuencia del impacto de las transformaciones producidas en el orden interno e internacional. En efecto, la reflexión sobre "lo latinoamericano" se relaciona en el plano interno con la crisis del modelo de "crecimiento hacia afuera" y la incorporación inevitable de sectores anteriormente desplazados a la participación política, económica y social. En lo externo, la ruptura de las alianzas tradicionales (debilitamiento creciente de Europa y ascenso de Estados Unidos) obligó a buscar nuevas formas de vinculación internacional.

A pesar de su evidente diversidad, las ideas políticas nacional-populares prevaletentes durante las décadas de los diez a los cuarenta coincidieron en los siguientes presupuestos básicos: rechazo a toda forma de imperialismo y al sistema panamericano; defensa de los principios de autodeterminación y no intervención; búsqueda de modelos propios de desarrollo no imitativos; apoyo a la coordinación de acciones políticas, económicas y culturales entre todos los países latinoamericanos; necesidad de impulsar la emancipación ideológica y cultural, y ampliación de la participación política a todos los sectores sociales.

11) Ugarte, Manuel *El porvenir de América Latina*, Valencia, F. Sempere editores, 1910.

Sus ideologías pueden considerarse como una suerte de reunificación de un conjunto de interpelaciones contra las élites tradicionales y las potencias centrales: nacionalismo, antiimperialismo, industrialismo, participación total.

De tal forma, las nuevas corrientes políticas surgidas en la región durante la primera mitad de este siglo contribuyen significativamente a la estructuración de varios de los presupuestos que conforman el paradigma unionista. En este sentido, sus aportes cristalizan en dos niveles: por un lado, introducción de criterios más elaborados y menos conspirativos acerca de los condicionamientos impuestos a la región por el marco internacional. Por otro, e íntimamente vinculado con el aspecto anterior, percepción de las limitaciones individuales y de la necesidad de arbitrar medios para fortalecer la capacidad de negociación de los países latinoamericanos, logrando, de este modo, una mejor defensa de sus intereses frente a las naciones industrializadas.

A finales de los años cincuenta, el paradigma unionista encuentra nuevas formas de enriquecimiento, esta vez, a través de la vertiente económica. En este sentido, la contribución teórica de la CEPAL fue decisiva al mostrar, desde una perspectiva autotitulada no marxista, las limitaciones que padecen los esquemas teóricos relativos al desarrollo económico de las sociedades capitalistas industrializadas para explicar la situación de los países latinoamericanos.

Los estudios de la CEPAL sobre las causas del desarrollo, o acaso mejor, del subdesarrollo regional, sostienen, que para comprender la naturaleza del proceso de desarrollo es condición necesaria analizar los modos de inserción de América Latina en el sistema internacional y sus relaciones históricas con los países centrales. El acento es colocado en las causas que producen y perpetúan las relaciones estructuralmente asimétricas entre esos países y la periferia.

Vale destacar que en los primeros años de la década de los sesenta la integración es pensada en términos esencialmente económicos. En una segunda etapa, que se extiende desde mediados de los años sesenta hasta los primeros de la década de los setenta, el concepto sufre modificaciones que, en términos generales, ampliaron su contenido, pasando a vincularse más bien con una toma de conciencia respecto de la necesidad de articular políticas conjuntas y de producir cambios pro-

fundos en las estructuras políticas y económicas internacionales, tanto por razones de justicia como para asegurar la supervivencia autónoma de la región dentro de un escenario internacional en transformación. A esta apreciación le subyace un fuerte matiz político (integracionismo ampliado).

En efecto, el afán integracionista procuró en ese momento concretarse mediante un "mercado común latinoamericano", que requería -de acuerdo con la opinión de sus promotores- una estrecha interacción entre factores políticos y económicos.

Este ambicioso ideal se asentó sobre varios supuestos básicos: en lo externo, en la tendencia mundial hacia la regionalización dentro de un marco rígidamente estratificado, y en lo interno, en la superación de los viejos esquemas del nacionalismo tradicional, el diseño más o menos uniforme de modelos "protegidos" de desarrollo y la permanencia de regímenes políticos relativamente homogéneos.

Sin embargo, la evolución del sistema internacional y de América Latina transitó otros caminos.

El orden mundial no avanzó en el sentido de la conformación de grandes bloques continentales. Antes bien, experimentó un proceso de transformación profunda, caracterizado por la proliferación del poder político y económico mundial y la estructuración de un escenario menos estratificado y más complejo e interpenetrado, que permitió la diversificación de las relaciones internacionales de varios países de la región con otras naciones y áreas del mundo.

En el plano interno, las diferencias políticas y económicas existentes se acentuaron significativamente. En lo político, se quebró la "homogeneidad" de los primeros años de la década de los sesenta y las formas democráticas retrocedieron de manera abrumadora en beneficio de los "nuevos autoritarismos", poco proclives a favorecer esquemas de unidad voluntaria. Es interesante señalar que los partidarios del integracionismo ampliado estimaron que los obstáculos para la obtención de sus objetivos provenían principalmente de factores políticos externos a América Latina. Ingenua o deliberadamente subestimaron los condicionamientos internos; en especial, la resistencia que ejercerían, por distintas razones, las fuerzas opuestas a la unidad regional dadas las potencialidades transformadoras que ella encierra. En efecto, en su dimensión interna, el cumplimiento del proyecto

unionista, tal como fue planteado en ese momento requería una alta movilización de la población y el aumento de la conciencia política de todos los sectores a través de su participación plena en el proceso político y productivo.

En gran medida como consecuencia de los cambios políticos apuntados se produjo un fuerte cuestionamiento del modelo de desarrollo "protegido", basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y en el mercado interno, que derivó en una mayor heterogeneidad de las políticas económicas.

Los fracasos de la concepción integracionista amplia llevaron a una reformulación profunda de la idea que tendió, en general, a la reducción del carácter global que se le atribuyó a sus orígenes dada la dificultad de compatibilizar los intereses de los países más desarrollados y los menos desarrollados dentro de la región.

En el plano teórico, esta desagregación indispensable adoptó distintos contenidos. Fuera del marco del paradigma unionista se manifestó en el apoyo a la alternativa ofrecida por la "salvación individual" y/o en la creación de alianzas selectivas entre los países mayores del área (que incluiría a países extrarregionales de similar nivel de desarrollo cuyo propósito más importante sería la inserción privilegiada, aunque subalterna, en el orden internacional vigente).

Desde el esquema unionista, la desagregación regional se expresó en el favorecimiento de la concertación de políticas subregionales, o entre grupos de países, sobre la base de relaciones cooperativas y solidarias tendientes a incrementar de manera gradual la autonomía individual y colectiva.

En los hechos, se impusieron la salvación individual y las alianzas selectivas. Los cambios políticos y económicos ocurridos en la región desde fines de la década de los sesenta (nuevos autoritarismos, favorecimiento de estrategias neoliberales de desarrollo, revalidación del concepto de soberanía, adopción de la doctrina de la seguridad nacional) muestran a un tiempo, la pérdida relativa de gravitación de los grupos partidarios del unionismo y la aversión de la mayoría de los actuales sectores dirigentes hacia toda forma concreta de unidad regional.

Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo.

*Alfredo L. Fuentes
y Guillermo Perry*

Los beneficios potenciales de la integración económica entre países en desarrollo, de acuerdo con los aportes de la literatura existente, pueden ser convenientemente agrupados así: 1) los asociados con la expansión del comercio; 2) los asociados específicamente con el impulso a la industrialización de la región o subregión en cuestión; 3) los asociados con una eventual reducción de la vulnerabilidad de las economías integradas ante los ciclos de la economía internacional y 4) los asociados con el incremento en el poder de negociación de la subregión frente a terceros.

En esta perspectiva analizaremos las principales incidencias de las diferencias de niveles de desarrollo en los procesos de integración en Latinoamérica.

1. Incidencia sobre los beneficios globales

La primera pregunta que surge es si en un proceso de integración entre países en vías de desarrollo con distintos niveles de desarrollo, tiende a producirse una expansión comercial relativamente mayor que la que

ocurriría entre países con niveles semejantes. Si se considera que en el primer caso las economías son más complementarias en sus industrias protegidas antes de la formación de la Unión, y en el segundo más competitivas, por encontrarse en un grado de industrialización muy similar, la teoría tradicional de las uniones aduaneras sugeriría que la mayor diferencia en los niveles de desarrollo tendería a favorecer la desviación de comercio frente a las posibilidades de expansión neta del mismo. Algunos como Johnson, al tratar el argumento del "similar grado de desarrollo económico", sugieren además que la formación de una unión aduanera es más viable mientras los países que intervienen en la negociación más se parezcan en su grado de preferencia por la industria y mientras su ventaja comparativa en la producción industrial sea más parecida.¹

Desde el punto de vista del volumen del intercambio, es bien sabido que entre países con estructuras productivas similares y dotación de factores parecidos, se pueden dar flujos comerciales muy amplios, tal como ocurre entre los países industrializados. Ciertas teorías de comercio que hacen énfasis en que un país puede desarrollar ventajas comparativas para el comercio en los productos que en el mismo país se consumen, sugieren que es precisamente entre países con estructuras similares de demanda entre los que se pueden dar mayores flujos comerciales; las teorías del ciclo del producto dan un sustento teórico adicional a esta observación empírica. En el caso de países como los del Grupo Andino, trabajos como el de Morawetz² han presentado argumentos específicos sobre la gran potencialidad del comercio entre los países con niveles de desarrollo más parecidos.

También la teoría vineriana permitiría afirmar que los efectos en el bienestar global de un proceso de integración serían mayores en la medida en que las di-

1) H.G. Johnson "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the formation of Customs Unions" en P. Robson (ed.), *International Economic Integration* (Londres, Penguin Books, 1972), p. 130.

2) Véase D. Morawetz, *The Andean Group: A case Study in Economic Integration among Developing Countries* (Cambridge, Mass., 1974).

ferencias en los costos unitarios de las industrias protegidas del mismo tipo sean mayores entre los países que se integran. Esta afirmación tiene implicaciones de interés para los procesos de integración entre países de diferente nivel de desarrollo, pues entre ellos se observan dichas diferencias de costos en aquellas líneas específicas de bienes manufacturados que en general tienden a producir todos los países subdesarrollados que se embarcan en programas de industrialización sustitutiva de importaciones. Además, si los niveles de protección de esas industrias son restrictivos en algunos de los países de menor desarrollo relativo antes de formarse la unión, es de esperar que las ganancias de la liberación del comercio serán mayores. Por otra parte, ciertos argumentos de la teoría de los mercados comunes para países en desarrollo³ que hacen énfasis en los aspectos dinámicos de la integración, plantean, en primer lugar, que al avanzarse en el proceso de industrialización los países tenderán a ser más competitivos en sus estructuras productivas, obteniéndose importantes beneficios de la reducción de barreras comerciales a dichas producciones.⁴ En segundo lugar, estos países que se integran podrían favorecer patrones de inversión y asignación de recursos que estimularían, bajo ciertas condiciones de eficiencia, un grado sustancial de complementariedad productiva en el futuro, que puede redundar en mejoras en el bienestar económico a más largo plazo.⁵

-
- 3) Véase R.F. Mikesell, *The Theory of Common Markets and Developing Countries* (Londres, Penguin Books, 1972), p. 166.
 - 4) Las firmas marginales que saldrían del mercado lo harían más como resultado de la racionalización industrial que se provocaría al interior de cada país miembro, que como fruto de la competencia intrasubregional. Véase *ibid.*, p. 181.
 - 5) Veáanse también argumentos de Meade sobre ventajas de la liberación comercial cuando la integración comienza a darse entre estructuras actualmente similares pero potencialmente complementarias. J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions* (North Holland Publishing, Co., 1955).

Ante estas alternativas que ofrece el análisis teórico, no podría afirmarse *a priori*, que un proceso de integración comercial entre países que presentan diferencias productivas asociadas con su distinto nivel de desarrollo, generará necesariamente menores beneficios que otro entre países con similar grado de desarrollo. La respuesta a la pregunta formulada sobre la incidencia en los beneficios globales debe ser objeto de verificación empírica en cada caso. Dicha verificación por ejemplo en el contexto del Grupo Andino, consistiría en examinar si, en términos relativos, se ha dado una mayor expansión del comercio entre los países con nivel de desarrollo más uniforme (Colombia, Venezuela y Perú, de una parte, y Ecuador y Bolivia de otra), o entre estos dos grupos de países. Asimismo, se requeriría examinar si, en el primer caso, la expansión comercial se puede caracterizar como comercio intrasectorial y si en el segundo se da una mayor especialización sectorial. También implicaría analizar las decisiones de inversión que adopten los países de formarse la unión aduanera, la eficiencia de éstos y sus efectos dinámicos sobre el proceso de integración.

Una vez resuelta la pregunta sobre si en uno u otro caso se tiende a dar una mayor expansión del comercio, habría que discutir los beneficios asociados con dicha expansión. El análisis de los efectos de creación y desviación de comercio no resulta suficiente y habría que considerar, en cada caso concreto, los efectos potenciales de generación de excedentes de consumidor, de aprovechamiento de economías de escala, de superación de ineficiencias gracias a la mayor competencia de creación de una plataforma de exportación hacia terceros mercados, de un mayor uso de los factores productivos, de la adopción de un arancel externo común "más racional" que las estructuras arancelarias de los países miembros y de los efectos dinámicos sobre inversión y otros señalados antes. No resulta posible determinar *a priori* si habría mayores beneficios de este tipo cuando se trate de países de niveles de desarrollo más o menos diferentes. En todo caso, la discusión anterior sugiere que es muy probable que la integración entre países de distintos niveles de desarrollo no tiene por qué conducir a una menor expansión relativa de su comercio y, especialmente, a que esa expansión provoque menores ganancias en producción e ingresos para el grupo de países.

2. Incidencia sobre las ganancias de los países más pobres

Las teorías tradicionales de comercio sugerirían que los países más pobres del área recibirían mayores beneficios de la liberación comercial. En principio, si el menor nivel de desarrollo está asociado con menores salarios y mayor escasez de capital, la nueva industria, y especialmente la nueva industria intensiva en trabajo, tendería a localizarse en estos países. Por lo tanto, tendería a haber mayores flujos de inversión en estas áreas y una mayor elevación de los salarios y los ingresos en términos relativos, en una tendencia hacia una relativa igualación de los precios relativos de los factores de producción entre países. En la medida en que se liberen los flujos de capital y de trabajadores, estos efectos serían aún más fuertes. De hecho, en el caso de la Comunidad Económica Europea, al menos hasta fines de los sesenta, el proceso favoreció claramente en mayor medida a los países más atrasados, como Italia.

No obstante, en esos casos se contaba con una considerable infraestructura física, social, tecnológica y de capacitación de la mano de obra. Este no es el caso de los países más pobres en grupos de integración entre países en desarrollo; en estas condiciones es probable que los supuestos y conclusiones de la teoría tradicional de comercio sean menos relevantes y que, por el contrario, se tienda a generar procesos de concentración alrededor de los denominados polos de desarrollo, como ha sido analizado exhaustivamente en la literatura sobre desarrollo regional.⁶

Aun cuando en este caso puede haber efectos de filtración y efectos multiplicadores que generen algunos beneficios en las áreas más pobres, así como otros debidos a la remisión de ingresos al país de origen de los migrantes, el efecto neto podría ser uno de considerable concentración de los beneficios del proceso. En la medida en que el desarrollo industrial se valore de manera especial, la polarización del nuevo desarrollo sería claramente insatisfactoria para los países de menor desarro-

6) El origen de estos análisis puede encontrarse en los trabajos de François Perroux.

llo relativo, los que, paradójicamente, tendrían mejores expectativas en cuanto a que el proceso de integración los ayude en su proceso de industrialización.

Por supuesto que pueden adoptarse mecanismos compensatorios que tiendan a reducir esos efectos de polarización. Así, por ejemplo, se podrían adoptar mecanismos que tiendan a asegurar un relativo equilibrio entre los pagos que cada país hace con el resto de la unión. Por otra parte, desde el punto de vista de la concentración del desarrollo industrial, las medidas compensatorias más importantes estarían ligadas con la asignación de ciertas industrias específicas a los países de menor desarrollo relativo, apoyadas por una serie de medidas que garanticen que esas asignaciones resultarían efectivas. En la sección siguiente se discuten los mecanismos más apropiados al respecto y su incidencia en los países menos avanzados.

En lo que se refiere a las posibles ganancias por mayor estabilidad, éstas podrían ser muy importantes para los países de menor desarrollo. Dado que las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo representarían una proporción pequeña de las importaciones totales de los países mayores en el área, no habría razones *a priori* para esperar que éstas sufrieran restricciones importantes en momentos de dificultades cambiarias, máxime si tales exportaciones obedecen inicialmente a las características del comercio entre países con economías poco competitivas. En todo caso, parece importante que los esquemas de integración consideren mecanismos de pago y financieros que ayuden a mantener estos flujos de comercio aun en situaciones recesivas y de dificultades cambiarias. En la sección siguiente, se discuten algunas ideas al respecto.

Asimismo, los países de menor desarrollo relativo pueden ser los que más se beneficien de las ganancias potenciales vinculadas con negociaciones con terceros países. En efecto, para dichos países este tipo de beneficios pueden ser mucho más amplios si se integran con países de mayor tamaño y mayor desarrollo relativo que si lo hacen con otros de tamaño y nivel de desarrollo similar. Resulta importante, sin embargo, que se desarrollen mecanismos para que en la práctica se aprovechen estos beneficios potenciales.

En síntesis, los países con menor desarrollo relativo, potencialmente pueden recibir beneficios muy sustanciales del proceso de integración, en lo que se refiere

al impulso a su industrialización, a un mayor volumen y estabilidad en sus flujos de comercio y a las ventajas derivadas de las negociaciones con terceros países, siempre y cuando se disponga de mecanismos específicos que tiendan a reducir o contrarrestar los efectos negativos de polarización que eventualmente podrían ocurrir y que permitan aprovechar estos beneficios potenciales. A continuación pasamos a discutir en mayor detalle los esquemas posibles.

Mecanismos de compensación

1. Tratamiento diferencial en la formación del espacio integrado

Los países de menor desarrollo relativo podrían aprovechar, en primer término, una liberación del intercambio y adopción del arancel externo (AEC) más acelerada por parte de sus socios de mayor desarrollo económico, aunque, como se verá más adelante, ello no configura una condición necesaria para el aumento de sus exportaciones. En segundo lugar, en cuanto al otorgamiento de preferencias al interior de los mercados de los países menos desarrollados relativamente, las excepciones a la aplicación del AEC podrían evitar algunos incrementos en costos y pérdidas en excedentes de consumidor para estos países, que surgirían al tener que elevar los aranceles de productos que importen en cuantías considerables. No obstante, podrían generarse flujos de importación de terceros países, hacia los demás, a través de las fronteras de los países exceptuados, los que tendrían que ser controlados mediante procesos complejos de determinación del origen de las mercaderías. Además, tratándose de insumos estratégicos utilizados en industrias existentes de los países miembros, las excepciones podrían generar importantes distorsiones con la competencia comercial. En todo caso, la magnitud de estas excepciones y su permanencia podrían atenuarse en gran medida si se adoptan niveles arancelarios comunes relativamente bajos.

Otro tipo de excepción operaría en cuanto a la desgravación diferencial de los mercados de los países con menor nivel de desarrollo para que éstos pudieran enfrentar la competencia de sus vecinos. Si estos tratamientos especiales tienden a convertirse en permanentes no son

convenientes, puesto que pueden conducir a que los países de menor desarrollo desaprovechen ganancias potenciales resultantes de menores costos asociados con la creación de comercio y con la mayor eficiencia obtenida por condiciones de mayor competencia de sus industrias. En todo caso, debe tenerse en cuenta que este tipo de medidas difícilmente compensarán los efectos de polarización y de concentración a que se ha hecho referencia, especialmente en cuanto al desarrollo de nuevas industrias.

2. *Transferencias para equilibrar los pagos intrasubregionales*

La liberación comercial puede dar origen a flujos de ingresos de los países que desarrollen déficits comerciales hacia los países que desarrollen excedentes. Sin embargo, estos desbalances intrasubregionales sólo adquieren sentido para la distribución del bienestar económico en la región, en la medida en que existan aranceles externos elevados y dispersos y distorsiones internas derivadas de la política económica, o externas. Son estos aranceles y distorsiones los que permitirían medir las "transferencias reales" implícitas en los flujos de comercio dentro del mercado integrado.

Dadas las dificultades de medir las transferencias netas de ingresos, implícitas en los desbalances comerciales, la mejor manera de garantizar que no se produzcan sobrecostos que afecten a los países de menor desarrollo relativo es a través de la adopción de un arancel externo común relativamente bajo y poco disperso. Esta solución es la más recomendable ya que aun si fuera posible evaluar socialmente las pérdidas comerciales para los países de menor desarrollo, existirían dificultades prácticas y políticas para realizar pagos compensatorios en efectivo o para instalar medidas restrictivas y discriminatorias en frontera que equilibren las transferencias reales entre los miembros de la unión.⁷

7) Véase Morawetz, *op.cit.*, pp. 87-89.

3. *Asignación de industrias*

En principio, si se adoptan mecanismos compensatorios de asignación de industrias específicas, las ganancias potenciales en términos de desarrollo industrial para los países de menor desarrollo relativo son mucho mayores cuando éstos participan en esquemas de integración con países de mercados mayores que el suyo propio, en comparación con una integración con otros países de características similares. En efecto, resulta difícil prever una forma más expedita de impulsar sus procesos de industrialización que garantizar la posibilidad de ingresar a mercados muy superiores que el suyo propio para ciertas industrias que no estén sometidas a la competencia de los otros países; a su vez, dependiendo de los niveles arancelarios, los costos que ello tendría para los países mayores pueden no ser muy significativos en términos relativos para éstos y ser más que compensados por el hecho de que ello aseguraría la estabilidad del proceso de integración y, por tanto, las posibilidades de obtener otras ventajas asociadas con la expansión del intercambio comercial.

No obstante, las experiencias del Grupo Andino y de otros esquemas de integración como el COMECON, demuestran las dificultades que existen al tratar de utilizar mecanismos de asignación industrial para lograr una localización eficiente de la nueva producción industrial en la subregión. De una parte, se enfrentan problemas de información que dificultan una evaluación precisa de los beneficios y costos de asignaciones alternativas; esto es particularmente cierto dado el carácter dinámico del proceso de gestación y estudio de proyectos industriales, que son los que permiten establecer estimativos apropiados de costos. Ante este tipo de dificultades, normalmente se ha procedido a negociar asignaciones sectoriales por ramas industriales, una a la vez. Aparece entonces el problema de que, en cada una de estas negociaciones, todo país desea obtener una participación satisfactoria en las asignaciones. En este contexto se llega inevitablemente a asignaciones teóricas muy ineficientes, especialmente cuando en la rama industrial existe un número importante de subsectores cuya localización cerca de los centros de producción de insumos o de los centros de consumo soporta economías muy considerables.

Lo más relevante para nuestros propósitos, sin embargo, es el hecho de que, dados diferentes niveles de desarro-

llo, cualquier distribución eficiente normalmente llevaría a un mayor número de asignación a los países de mayor desarrollo relativo mientras que los otros, en su interés de obtener un tratamiento preferencial, exigirían una proporción importante de las asignaciones, que no solamente resultaría abiertamente ineficiente sino muy poco viable en su desarrollo práctico, y aún así se sentirían tratados en forma desventajosa. Es decir que este tipo de negociaciones siempre parecerá insuficiente para los países de menor desarrollo relativo (PMDR) y lo más probable es que se termine otorgándoles asignaciones excesivas *vis à vis* consideraciones de eficiencia y de viabilidad de ejecución. De desarrollarse estas asignaciones ello conduciría a resultados ineficientes, pero lo más probable es que tal desarrollo no suceda. La experiencia del Grupo Andino es muy elocuente al respecto.

Ante tal situación, parecería que se logran muy pocas ventajas al asignar totalmente las ramas de una determinada industria a los diferentes países de un área de integración. Posiblemente la mejor solución sea efectuar sólo algunas asignaciones específicas a los países de menor desarrollo relativo y liberar el resto de la industria para que se localice siguiendo las fuerzas del mercado. De tal manera se puede conseguir que las asignaciones a estos países sean realistas, es decir que sean económicamente razonables y posibles de desarrollar; los demás mecanismos del proceso de integración podrían ofrecer una contribución más eficaz al tratar de concretar la viabilidad de algunos proyectos específicos localizados en países de menor desarrollo relativo y para los países de mayor desarrollo no se causarían ineficiencias muy considerables y se garantizaría una mayor ampliación de los mercados y una mayor estabilidad del proceso de integración.

4. Mecanismos financieros

Para que estas asignaciones efectivamente se lleven a la práctica, podría otorgárseles financiación preferencial por parte de los organismos financieros sub-regionales que se establezcan, y canalizar hacia éstos la inversión multinacional. Además, estos organismos podrían contribuir a diseñar esquemas de atracción de

capitales de los otros países miembros hacia proyectos concretos en los países de menor desarrollo relativo, lo que haría más aceptable otorgar dichas asignaciones. Con el mismo objeto, y para que las asignaciones se lleven a cabo en forma eficiente, las instituciones financieras pueden prestar servicios de asistencia técnica a los países de menor desarrollo relativo, convirtiéndose de hecho en pequeños bancos de desarrollo regional (al estilo BID o Banco de Desarrollo del Caribe), orientados preferencial o exclusivamente hacia los países de menor desarrollo relativo. De hecho, los recursos financieros que pueden canalizarse en esta forma constituirán siempre montos muy secundarios para la financiación de la inversión en los países más desarrollados del área, pero pueden ser muy importantes para los de menor desarrollo.

Algo similar puede establecerse para otros organismos financieros tales como los fondos comunes de reservas y mecanismos de pagos. Los fondos comunes de reservas, en particular, podrían orientarse en forma preferencial o exclusiva hacia los países de menor desarrollo relativo, convirtiéndose para ellos en una especie de Fondo Monetario Internacional a nivel regional, lo que contribuiría sustancialmente a que estos países aprovecharan mejor las ventajas potenciales de estabilidad que les ofrece la integración y a que este proceso adquiriera una mayor estabilidad, para beneficio de todos sus miembros.

De nuevo, los recursos de los fondos comunes de reservas difícilmente pueden contribuir en forma importante a solucionar problemas críticos coyunturales de balanza de pagos para los países de mayor desarrollo relativo en el área, pero pueden ser definitivos para solucionar los de los países de menor desarrollo relativo si se orientan preferencial o exclusivamente a su favor.

En cuanto a los mecanismos de pago, en el diseño de mecanismos de pagos que establezcan la convertibilidad interna de las monedas de los países que se integran, se podría predeterminedar un mayor cupo de déficit para los PMDR, de manera que éstos tengan un margen adicional al de sus socios para cubrir, en el corto plazo, con sus propias monedas, los déficits que registren en aquellas transacciones sometidas a este mecanismo de compensación multilateral.⁸

8) Véase J.A. Ocampo, "Esquema de un sistema de pagos para el Grupo Andino", *Coyuntura Económica*, junio, 1983, p. 195.

5. *Transferencias en efectivo por concepto de beneficios netos totales*

La teoría fiscal convencional sugeriría que si un grupo de países puede ganar en su conjunto con un proceso de integración, a tiempo que algunos países obtienen pérdidas, deberían establecerse mecanismos de transferencia a favor de los segundos, que aseguren que se maximiza el beneficio para el conjunto y que cada país reciba beneficios positivos, adecuadamente distribuidos. No obstante, las dificultades ya señaladas de medir las solas transferencias comerciales, se hace aún mayor respecto a la medición de los beneficios totales obtenidos por el grupo, y por cada país individualmente. Por ello se limitan considerablemente las posibilidades de transferencias de ingresos de "perdedores" a "ganadores". De hecho, experiencias de este tipo entre otros países en desarrollo no han sido muy satisfactorias; en particular, por cuanto los países de menor desarrollo relativo consideran que las sumas que han recibido no son suficientes para compensarles por el muy escaso efecto de los nuevos desarrollos industriales. Tal ha sido el caso en el Mercado Común del Africa del Este y en la Unión Aduanera Económica del Africa Central.⁹

6. *Mecanismos de negociación con terceros*

Parece asimismo de la mayor importancia, establecer mecanismos apropiados de estudio y consulta entre los países miembros sobre temas objeto de negociaciones con terceros, de interés individual o colectivo, con objeto de que las ganancias potenciales a este respecto, en particular las que podrían obtener los países de menor desarrollo relativo, en efecto se aprovechen. Más aún, las negociaciones con terceros países o grupos de países podrían tener un importante componente de apoyo comunitario a los intereses de estos países, en la forma de ofrecimiento de mayores concesiones o "sacrificios" del conjunto de países, cuando se trate de la obtención de ventajas para uno de los países menos desarrollados.

9) Morawetz, *op.cit.*, p. 90.

7. Síntesis

Las características principales de los instrumentos del proceso que, según el análisis anterior, permitirían a los países de menor desarrollo relativo obtener ventajas muy considerables del proceso de integración, facilitando al mismo tiempo el obtener en la mayor medida posible beneficios para toda el área, serían las siguientes:

a) Un arancel externo común bajo, con aquellas excepciones que se permiten en el Acuerdo de Cartagena, a los países de menor desarrollo relativo en el caso de que quieran mantener aranceles inferiores para ciertos productos que pesen mucho en sus importaciones y que se podrían encarecer al adoptar el arancel externo común propuesto.

b) Una gradualidad diferencial para la adopción del arancel externo común y para los programas de desgravación de los países de menor desarrollo relativo, pero tratando de evitar el otorgamiento de excepciones permanentes al proceso de liberación que aparte a estos países de una competencia comercial benéfica.

c) Asignaciones industriales exclusivamente a los países de menor desarrollo relativo, facilitando las inversiones multinacionales de otros países del grupo a esta rama.

d) Bancos de desarrollo regional orientados en forma prácticamente exclusiva a los países de menor desarrollo relativo y, en especial, a las ramas industriales asignadas a ellos. Estos bancos prestarían además asesoría técnica y financiera como ocurre con los bancos regionales de desarrollo a nivel continental.

e) Fondo común de reservas que opere preferencial o exclusivamente a favor de los países de menor desarrollo relativo, en forma parecida al Fondo Monetario Internacional, facilitando los ajustes de balanza de pagos cuando los países de menor desarrollo relativo tengan problemas coyunturales, bajo la condición de que mantengan una apertura relativa con los países del área.

f) Mecanismos de pagos con cupos relativamente más amplios para los PMDR.

g) Mecanismos institucionales de estudio y consulta entre los países del área con respecto a negocia-

ciones con terceros, así como para el desarrollo de estas negociaciones.

Por último, no sobra repetir que, en cualquier caso, los beneficios que se obtengan de un proceso de integración dependerán de la política económica interna de los países miembros, así como de su grado de armonización, y que esto es particularmente cierto en lo que hace a las ventajas que podrán obtener los países de menor desarrollo relativo de esquemas como los propuestos.

Reflexiones sobre las diferencias de niveles de desarrollo en el contexto del Pacto Andino

En esta sección final quisiéramos resumir los principales planteamientos anteriores y realizar algunas observaciones sobre el tema de los niveles de desarrollo en el marco del Pacto Andino.

1. A nivel teórico no existen conclusiones de aplicación general sobre las ventajas de la expansión comercial en procesos de integración, ni tampoco sobre los supuestos de que los beneficios globales de la liberación tendrían que ser necesariamente mayores si la unión aduanera se forma entre países que tengan igual grado de desarrollo. Dichos beneficios no sólo dependerán de las diferencias y similitudes entre las estructuras productivas de los países integrados, sino de las distancias en costos y aranceles de las industrias de los estados miembros, de las políticas económicas nacionales y de aquellas que se diseñen a nivel subregional, y de las estrategias conjuntas de inversión.

2. Los riesgos identificados en cuanto a la posible concentración de beneficios en las economías más desarrolladas de un grupo de integración, justifican la adopción *ex ante* de mecanismos correctivos compensatorios, pero éstos no deben sobreestimarse generando expectativas de rápido desarrollo en las economías de los PMDR. El exagerado énfasis en el pretendido cambio estructural que generarían los programas sectoriales de desarrollo industrial en el Grupo Andino desviarían la atención de las ventajas que resultarían de la progresiva competencia con las importaciones a que hubiesen podido sujetarse las actividades productivas localizadas en los PMDR.

En efecto, la atención y los recursos dedicados a la programación industrial tendieron a minimizar la importancia de los diversos beneficios derivados de la competencia de la industria existente y restaron atención de los órganos del Acuerdo en lo que concierne a aquellos programas encaminados a racionalizar la producción de mercaderías que más adelante tendrían que incorporarse necesariamente al programa de liberación del comercio. Esta situación pudo haber incidido en las, hasta ahora, insalvables resistencias a la apertura de los mercados de los PMDR.

3. El mecanismo de la liberación comercial para las exportaciones de los PMDR en el Grupo Andino otorgó mayores beneficios y estabilidad para dichos países, que el mecanismo de la programación industrial. Sin embargo, las posibilidades de que el mercado siga rindiendo y ampliando estos frutos dependerían de la mayor eficiencia y estabilidad que se propiciarían con la liberación gradual de las barreras comerciales en los PMDR. Asimismo, la adopción de un arancel externo común y de normas especiales de origen sería una condición mínima necesaria para contar con un auténtico mercado que ofrezca seguridades a los agentes económicos en estos países. Los tratamientos preferenciales deberán observarse en el diseño de dichos mecanismos, pero su alcance, magnitud y temporalidad deben ser consistentes con la instalación de una competencia no distorsionada en el mercado ampliado.

4. La programación industrial puede ser un instrumento que contribuya a la distribución equitativa de beneficios del proceso de integración pero no es el único y probablemente no el que rendirá los frutos más amplios si se le compara con las perspectivas que ofrece el comercio intrasubregional. Los PMDR encontrarían mayores ventajas en los próximos años de una estrategia industrial que pudiese considerar:

a) Asignaciones de plantas exclusivamente en su beneficio, principalmente de productos no elaborados, de forma que se quiten las excesivas presiones sobre los PSDI, y la tarea promocional se haga más selectiva y eficaz.¹⁰ Estas asignaciones seguirían revis-

10) Ello tendría, además, la ventaja de favorecer indirectamente la competencia y especialización de la industria existente entre los países más desarrollados, al liberarse éstos del compromiso de no alentar producciones.

tiendo el carácter de oportunidades de inversión, pero con muchas más posibilidades de desarrollo, si se tiene en cuenta que se trataría de proyectos más sencillos, con más alternativas de financiamiento, acordes con el nivel de desarrollo industrial del PMDR y orientados a una utilización más eficiente de los recursos y factores de producción de que disponen dichos países. Ello contribuiría además a eliminar las discrepancias sobre los costos de la programación, al no requerirse protecciones excesivas para producciones inicialmente consideradas como complementarias (antes se debían traer del resto del mundo, posiblemente cancelando gravámenes no muy elevados en aplicación del artículo 65 del Acuerdo).

b) Adopción de programas de racionalización industrial en los mercados internos de los PMDR con respecto a la base industrial existente.¹¹

5. La aplicación de los mecanismos de compensación en el Pacto Andino tendientes a generar un desarrollo equilibrado y armónico podría considerarse en términos generales como favorable en cuanto a que la dirección de los beneficios del proceso favoreció a un PMDR, Ecuador, más que a todos los demás miembros del Pacto. Sin embargo, la magnitud de tales beneficios es todavía reducida y el registro de un balance neto positivo está influido por el hecho de que los PMDR, desde que se aprobó el acuerdo, no han asumido costos, o éstos han sido insignificantes. Para propiciar mayor estabilidad de los beneficios presentes y futuros de los PMDR en el proceso de integración, especialmente los obtenidos a través del comercio, sería no solamente necesario aprobar los mecanismos que den lugar a la configuración del llamado mercado ampliado andino,

11) El numeral 44 del Mandato de Cartagena señaló lo siguiente: "La Comisión adoptará las medidas necesarias para mejorar la capacidad competitiva de las actividades productivas de Bolivia y el Ecuador que fuesen negativamente afectadas por la iniciación del programa de liberación por parte de esos dos países. Los programas de acción conjunta que se requieran se llevarán a cabo dentro de un concepto amplio de racionalización industrial que incluya, entre otras, medidas de reconversión, de especialización y de complementación".

sino adoptar un arancel externo común bajo. Este contribuiría a que no se generen costos excesivos por las preferencias que deberán otorgar los países de menor desarrollo a las importaciones de los demás países, y disminuiría las resistencias al acceso de las exportaciones originarias de los primeros.

6. El problema de las diferencias de desarrollo se ha reflejado igualmente al interior de los países considerados como de menor desarrollo relativo en el proceso de integración, por lo que, en la práctica, el trato debiera ser diferencial y más especial para aquel que presenta mayores dificultades de aprovechamiento de los beneficios del proceso. El acuerdo de Cartagena permitiría, con fundamento en las acciones previstas para enfrentar los problemas de mediterraneidad de Bolivia, un fortalecimiento deliberado de aquellas acciones de cooperación comunitaria que han intentado apoyar a dicho país, así como una consideración especial de su situación en el diseño de los instrumentos de la unión aduanera que están pendientes de aprobación.¹²

7. La consolidación del régimen especial para Bolivia y el Ecuador en el Grupo Andino requiere del fortalecimiento del componente de apoyo comunitario en favor de ambos países, buscando la real ejecución de los nuevos proyectos localizados en sus territorios y para lo cual la modalidad de proyectos integrales de desarrollo debería utilizarse más ampliamente entre la Corporación Andina de Fomento como principal responsable, y la Junta.¹³

-
- 12) Véanse por ejemplo las medidas que plantearon los presidentes para Bolivia en el Mandato de Cartagena (numeral 50).
- 13) Estos proyectos implican la participación de las instituciones del Acuerdo y de todos los países en las etapas de ejecución; pueden implicar la constitución de empresas multinacionales de producción y comercialización; la captación de recursos financieros y tecnologías externas y la canalización de los disponibles en los países y empresas transnacionales y, en general, la dotación de todos los medios colectivos necesarios para resolver los problemas que planteen las distintas fases de ejecución de proyectos. Véase numeral 34 del Mandato de Cartagena.

De otro lado, se precisa estimular más vigorosamente la acción concertada andina frente a otros países, grupos de países y organismos internacionales, para cooperar específicamente con la solución de los problemas que enfrenten Bolivia y el Ecuador, especialmente los relacionados con su comercio exterior. Para ello la Junta y la Comisión podrían promover mecanismos sencillos y permanentes de consulta con los Ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y el Ecuador, las representaciones permanentes de Bruselas (CEE), Ginebra (UNCTAD-GATT-otros), Montevideo (ALADI) y ante los organismos financieros internacionales en Washington (BIRF, BID, FMI) de forma que el apoyo comunitario se pueda brindar más sistemáticamente en las gestiones para alcanzar su desarrollo económico y social.

8. El aprovechamiento de los beneficios y posible-mente el paso más importante para desarrollar más aceleradamente las economías de los PMDR, está dado por las mejoras en la calidad de sus políticas económicas internas, especialmente la cambiaria y la de comercio exterior. Por otra parte, el avance exitoso de las nuevas formas de programación que hacen énfasis en asignaciones sólo a estos países, dependerá del diseño oportuno de planes indicativos en cada país, en los cuales se identifique el esfuerzo nacional necesario para concretar los proyectos.

Autopreservación y autoexpansión del Estado-nación y experiencias de cooperación regional en América Latina

Gustavo Lagos

En este estudio trataremos de bosquejar algunos elementos teóricos que puedan servir para el análisis de las experiencias de cooperación regional en América Latina y para comprender sus fines últimos.

En primer lugar, vamos a utilizar dos categorías analíticas identificadas por los profesores Haas y Whitting en su obra *Dynamics of International Relations*. Refiriéndose a los fines de Estado-nación y a la definición de sus objetivos en materia política, los autores indicados, después de realizar un breve análisis sobre las relaciones entre ideologías, mitos y formulación de objetivos políticos, señalan lo siguiente: "los fines de la política exterior de una nación están definidos en cada uno de los niveles de sus jerarquías sociales: individuos, grupos de interés, élites, partidos políticos y el gobierno mismo. La ideología penetra cada uno de estos niveles, aunque la claridad y univocidad de los valores del grupo tienden a diluirse a medida que el proceso de definición de dichos fines alcanza a los niveles más elevados. A nivel más alto, la política global emerge. Sus

1) Ernest B. Haas y Allen S. Whitting, *Dynamics of International Relations* (New York: Mac Graw Hill, 1956), p. vii.

objetivos finales pueden ser descritos en tres tipos básicos: *la autopreservación, la autoexpansión y la autoabnegación*".

La autopreservación implica el deseo de mantener los sistemas sociales, económicos, institucionales, ideológicos y por lo tanto también políticos, tal como ellos son dados o se presentan en el tiempo. Esta idea de Haas y Whitting es particularmente relevante para nuestro propósito porque "la autopreservación como un fin en las relaciones internacionales se refiere a la posición y al status ya adquirido por las naciones y por grupos dentro de las naciones" e implica, entre otras cosas, la defensa de ciertos estilos de vida y de valores compartidos. En cambio, "aquellas naciones que crean un nuevo conjunto de instituciones a nivel nacional e internacional en conformidad con sus creencias y aspiraciones, persiguen la autoexpansión y no la autopreservación".²

Por último la autoabnegación como finalidad de un Estado es muy poco frecuente en la historia, porque ella implica una renuncia voluntaria a las solicitudes que derivan de la política del poder. La autoabnegación implica la voluntad de retraerse sobre sí mismo, de renunciar, de no resistir en caso de ataque.³

Nos interesa señalar para nuestro análisis que los fines de la autopreservación y de la autoexpansión están íntimamente vinculados entre sí, por lo menos para los propósitos que queremos destacar en este trabajo. En efecto, si bien la autopreservación tiende más a mantener el *status* y la posición ya adquiridos, esta finalidad de defensa de ciertos valores y estilos de vida puede llevar también al Estado-nación a perseguir la autoexpansión a través de instituciones especialmente diseñadas para este efecto, tanto a nivel nacional como internacional.

Desarrollismo, integracionismo y autoexpansión

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las naciones

2) *Ibid.*, pp. 59-60.

3) *Ibid.*

latinoamericanas tomaron conciencia de su estado de subdesarrollo y de su posición subordinada dentro de un sistema internacional estratificado. Dentro de este contexto desarrollaron diversas acciones internacionales tendientes a elevar su *status* real en dicho sistema.⁴ Una parte muy importante de estas acciones se orientó hacia el establecimiento de una nueva red de organizaciones regionales, por medio de las cuales los países latinoamericanos persiguieron realizar valores de autopreservación y autoexpansión. Estos valores emanaron de un conjunto de conocimientos, símbolos y creencias que constituyeron el núcleo central de una filosofía desarrollista e integracionista que se expresó principalmente en el seno de la CEPAL y que se fue difundiendo a otras instituciones económicas regionales.

La creación de esta red de organizaciones regionales para la realización de servicios de interés común constituyó así un acto político a través del cual los países latinoamericanos reafirmaron su voluntad de corregir la distribución del poder dentro del sistema internacional con objeto de democratizarlo. A nivel del sistema interamericano, el ámbito regional tradicional en el que habían estado insertos los países de América Latina, esta búsqueda se expresó en la propuesta para la creación de entidades nuevas tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, que requirió de un largo y difícil proceso de negociación y de presión sobre la potencia dominante en la región.

Pese a que las ideas básicas que inspiraron este proceso de creación de organizaciones regionales fueron siempre muy similares entre sí, no se puede hablar de la existencia de un plan determinado en este sentido. Más bien, cada una de las iniciativas que se plantearon constituyó una respuesta individual a lo que se percibía, con razón, como la insuficiencia de los Estados nacionales de la región para efectuar por su cuenta estudios o prestar servicios financieros en determinados campos de la actividad económica y para entrar a una nueva etapa de reestructuración de las relaciones de

4) Para el concepto de *status* real, véase Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1963).

poder en distintos ámbitos. Estas consideraciones estuvieron presentes, inicialmente en forma más implícita que explícita, en el establecimiento de la CEPAL dentro del sistema de Naciones Unidas y en la creación del BID, dentro del sistema interamericano. En el primer caso, se buscaba la realización de un esfuerzo conjunto para enfrentar los problemas del subdesarrollo socioeconómico de la región. En el segundo, se trataba de una respuesta latinoamericana a la comprobación de su insuficiencia para satisfacer en forma aislada las exigencias crecientes del financiamiento del desarrollo económico y social y para acudir en forma individual a las fuentes internacionales de financiamiento. En el caso concreto del BID, los países latinoamericanos aspiraron a la creación de un organismo sobre el cual pudieran ejercer cierto control y que contribuyera a la democratización del crédito internacional, de manera tal que les permitiera participar en la adopción de decisiones a este nivel. Los países de la región asumían que esta participación en el centro de decisión del BID les abriría la posibilidad de influir en la orientación de aquella parte del financiamiento internacional canalizada a través de la organización, en mejor forma que a través de las negociaciones bilaterales con las fuentes de crédito de los países dominantes o a través de otros órganos multilaterales en que la representación de la región era mucho más reducida.

La creación de organizaciones económicas internacionales responde a la necesidad de satisfacer servicios de interés común o un grupo de Estado en el caso en que éstos no estén en condiciones, en forma temporal o permanente, de satisfacerlos individualmente. Estos servicios configuran las funciones de estos organismos.

Según sus funciones, las organizaciones económicas regionales pueden clasificarse en organizaciones de *diagnóstico o asesoramiento* (caso de la CEPAL), que se ocupan del estudio de la situación económica de los países miembros, individual y colectivamente, y de problemas concretos que se plantean en el proceso de desarrollo económico de la región, y de la prestación del asesoramiento técnico en distintos campos de la actividad económica; en organizaciones de *confrontación* en las cuales los países discuten los objetivos de sus políticas económicas y sus planes de desarrollo, y analizan sus problemas comunes con objeto de trazar medi-

das conjuntas de cooperación económica (caso del CIES y del CIAP en la época de la Alianza para el Progreso); en organizaciones de *financiamiento* (caso del BID), cuyo objeto fundamental es canalizar la ayuda financiera multilateral para la realización de proyectos nacionales o multinacionales de desarrollo económico y social; y, finalmente, en organizaciones de *integración económica*, cuya función principal es la de servir de marco para la concertación de intereses de los actores del proceso de integración económica regional o subregional y para la elaboración y ejecución del proyecto, o de los proyectos, de integración adoptado por los Estados participantes en los distintos esquemas existentes. El interés particular que reviste este último tipo de organizaciones en América Latina —la ALADI, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y el CARICOM— reside en el hecho de que en ellas se han establecido relaciones de poder exclusivamente limitadas a los países que componen el subsistema latinoamericano. Por otra parte, es obvio que esta clasificación tiende a simplificar la realidad pues de hecho existe un entrecruzamiento de funciones entre las distintas organizaciones económicas regionales. En el caso concreto del SELA, se registra una combinación de funciones distintas, que incluyen tanto la promoción de proyectos de cooperación entre los países, la búsqueda de financiamiento para la región y la concertación de intereses y de políticas en el campo de las relaciones económicas internacionales.

Cualesquiera que sean sus funciones, todas las organizaciones económicas regionales cumplen con la función de prestar servicios de distintos tipos a los países, conducentes a su autopreservación y autoexpansión. La motivación profunda que las ha impulsado es la de preservar o expandir las posibilidades de acción de los países latinoamericanos, ayudándoles a definir su identidad y proveyendo un marco para la cooperación regional, la concertación de intereses y la prestación de servicios de muy variada índole.

Tras esta motivación general está también la aspiración de los países latinoamericanos de alterar la estructura de poder de los organismos especializados y de compensar en cierta forma las asimetrías que caracterizaban y todavía caracterizan a muchas organizaciones económicas globales. Dentro de esta línea de argumentación se estimaba por ejemplo, que el FMI expresaba en el campo monetario una dimensión de la estructura de po-

der estratificada que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, en la que los Estados Unidos ocupaban el lugar central en razón de su condición de acreedor de gran parte del mundo, en un momento en que la conciencia de la división del mundo en países desarrollados y subdesarrollados todavía no existía y en que no se prestaba atención a las necesidades de estos últimos países. De hecho, las políticas financieras implantadas a este nivel confirmaron esta percepción y dejaron en claro que tanto el FMI como el Banco Mundial correspondieron en sus orígenes a las necesidades de autopreservación y autoexpansión de los países industrializados, encabezados por los Estados Unidos. Contribuyó a esta situación el sistema de votos ponderados, en virtud del cual los países industrializados y ricos podían dirigir y controlar estas entidades. Por lo menos en lo que se refiere al FMI, la organización fue y continúa siendo un medio para mantener y fortalecer el *statu quo* internacional. La necesidad de contar con organismos internacionales más congruentes con los intereses de autopreservación y autoexpansión de los propios países latinoamericanos explica el surgimiento de la red de organizaciones técnicas y especializadas a las que se ha hecho referencia.

Los servicios de una organización económica internacional pueden ser prestados en forma temporaria, y la organización pierde su importancia o pasa a cumplir nuevas funciones en la medida en que los Estados miembros adquieren nuevamente la capacidad de actuar en forma individual. Puede observarse ese fenómeno en el proceso de reconstrucción europea en la última posguerra, en que ciertas organizaciones creadas para organizar la reconstrucción de los países europeos desaparecieron posteriormente o reconvirtieron sus actividades (por ejemplo en el caso de la OECD).

En otros casos, los servicios que presta una organización económica internacional adquieren un carácter permanente debido a la complejidad creciente de las interrelaciones entre los Estados en el plano económico y financiero, y se transforman en indispensables para el buen funcionamiento del sistema internacional. Pensemos, por ejemplo, en los servicios prestados por los organismos de financiamiento.

En América Latina las organizaciones económicas creadas hasta el presente cumplen funciones que apa-

rentemente podrían calificarse de temporarias, en la medida en que es posible suponer que un mayor grado de desarrollo económico del conjunto de países permitiría a cada uno de los Estados nacionales cubrir individualmente las funciones que han reconocido a dichas organizaciones. Sin embargo, la complejidad del proceso de desarrollo de la región permite afirmar que estas organizaciones, en su forma actual o modificadas, continuarán prestando por largo tiempo sus servicios al conjunto de Estados del sistema, y que, en la medida en que el proceso de integración económica regional progrese, pasarán a constituir las bases de los servicios técnicos y administrativos multinacionales requeridos por la integración y cooperación latinoamericanas. Es decir, que estas organizaciones tienen una vocación de permanencia que es a la vez fuente de la estabilidad y prestigio de que pueden gozar en el área en que actúan y del papel político que asumen dentro del sistema global, del sistema interamericano y del sistema político nacional de cada uno de los países latinoamericanos.

Al observar la dinámica de los valores desarrollistas e integracionistas en América Latina, resulta de notable interés comprobar cómo la interacción de los fines de la autopreservación y de la autoexpansión jugaba de manera distinta para los países de la región. Así, mientras un gran grupo de Estados intermedios tales como Chile, Perú, Colombia y Venezuela- y de menor desarrollo relativo -Bolivia, Paraguay, los países centroamericanos, etc.-, en mayor o menor medida veían en los organismos regionales una forma de autoexpansión, los países más desarrollados de América Latina -Brasil, México y Argentina-, mantenían una posición más reservada en este sentido, sobre todo en lo que concernía a los organismos de integración, donde varios de ellos contribuyeron a frenar las iniciativas tendientes a darles mayor poder y a acelerar efectivamente la creación de un Mercado Común Latinoamericano. Cabe señalar la hipótesis de que tal actitud está directamente vinculada al hecho de que en los tres países grandes se consideraba que no necesitaban de los esquemas integracionistas para la autoexpansión ya que, en una u otra forma, tenían sus vías propias para lograr tales objetivos. Si bien es cierto que los mecanismos de la ALALC los favorecían económicamente, en ningún caso tales beneficios podían contrapesar, lo que llegó a constituir en un momento dado el

fantasma de la supranacionalidad como elemento necesario para la aceleración y reforzamiento del proceso integracionista, para el cual se invocaba como precedente valedero el ejemplo de las instituciones supranacionales de la CEE. Por otra parte, la fuerza y el ímpetu de los valores de la autoexpansión a través de los esquemas integracionistas se evidenció cuando, fracasados dentro de la ALALC los intentos para dar mayor poder al secretariado de dicha organización, Chile y Colombia optaron por el camino de aprovechar el marco general de este esquema para crear una institución subregional más avanzada que respondiera a sus aspiraciones de acelerar y reforzar el proceso integracionista: tal fue el origen del Pacto Andino.

La década de los sesenta fue por excelencia el decenio en que los valores de la autoexpansión tendieron a expresarse regionalmente en las instituciones de integración y en iniciativas como la CECLA, que alcanzó su expresión máxima en el llamado Consenso de Viña del Mar de 1969, en el cual, por primera vez, los países latinoamericanos afinaron unánimemente la existencia de un subsistema regional claramente definido desde el punto de vista político, económico y social. También dicha década presenció el surgimiento de un conglomerado de países del Tercer Mundo que, parcialmente inspirados en el ejemplo latinoamericano, formaron el Grupo de los 77, que ahora tiene más de ciento veinte países de los 150 que componen el sistema internacional. Con la constitución de este grupo, el subsistema latinoamericano surgido de los valores de la autoexpansión lograba proyectarse a nivel mundial, contribuyendo en forma importante a la enunciación de lo que se ha denominado con mucha propiedad "la ideología de la periferia", que privilegió los valores de la autoexpansión como fundamento de la autopreservación, entendida esta última como defensa de una verdadera independencia y autonomía.

*El papel político de las organizaciones económicas regionales*⁵

Desde una perspectiva histórica es interesante comprobar que las organizaciones económicas regionales de América Latina no sólo han prestado servicios específicos en sus áreas más naturales de competencia, sino que también han tendido a desempeñar funciones políticas más difusas, pero ciertamente no menos importantes.

Entre estas funciones se destaca, en primer lugar, la de la definición de la situación internacional de los países latinoamericanos y de la toma de conciencia de la realidad regional. Es en este campo donde una institución como la CEPAL ha podido realizar uno de sus aportes más significativos.

Como ejemplo de lo anterior se puede señalar que, en gran medida, las nociones dinámicas del desarrollo y de la división del mundo en naciones desarrolladas y subdesarrolladas fueron introducidas en América Latina gracias a la labor desplegada por la CEPAL, entidad que participó activamente junto a otras agencias de Naciones Unidas, en particular su Consejo Económico y Social, en la enunciación inicial de estos conceptos, que en realidad sólo tienen poco más de tres décadas de antigüedad.

Por otra parte, la creación de la CEPAL representó la iniciación de un nuevo periodo en que América Latina profundiza la conciencia de sí misma a través del análisis de su realidad económica. El pensamiento económico de la CEPAL demostró la capacidad de una nueva élite intelectual para investigar la realidad de América Latina con instrumentos intelectuales creados por los propios latinoamericanos. En efecto, en el trasfondo de todo el pensamiento de la CEPAL se encontraba el enfoque básico de que la teoría económica tradicional originada en los países desarrollados no podía ser

5) Esta sección se basa en parte en un resumen actualizado de nuestro artículo "El rol político de las organizaciones económicas regionales en América Latina", *Revista de la Integración* (BID-INTAL), noviembre de 1967, núm. 1, pp. 75-105.

instrumento de análisis adecuado para interpretar la realidad latinoamericana mientras la investigación y la confrontación de dicha teoría con esta realidad no hubieran demostrado la validez de sus conceptos. De esta actitud analítica y de un trabajo sistemático de investigación de la realidad latinoamericana, surgieron las concepciones económicas básicas de la CEPAL que en el curso de una década se difundieron en el continente y vinieron a constituir un pensamiento económico original para analizar e interpretar los fenómenos del desarrollo latinoamericano desde un punto de vista regional que supera los enfoques nacionales. La labor de la CEPAL representó en este sentido la primera expresión importante y significativa de una conciencia de grupo latinoamericano, de su autodefinition como grupo humano realizada al margen de ideologías o movimientos políticos determinados.

Esta acción de la CEPAL, en el sentido de difundir la conciencia de una realidad regional, constituyó el impulso inicial de la reacción en cadena que se tradujo en la creación, al finalizar la década de los cincuenta, de los dos esquemas básicos en que se desenvolvió el proceso de integración económica de América Latina: la ALALC y el MCCA.

Veinte años después puede decirse que la CEPAL, si bien continúa siendo un organismo importante y esencial en varias áreas específicas, ha dejado de ser el único centro de pensamiento económico en la región que fue en sus años iniciales. Ciertamente, la teoría centro-periferia sigue constituyendo un instrumento analítico significativo, pero también han surgido paradigmas alternativos que han desafiado algunas de las elaboraciones teóricas de la CEPAL en temas tales como la estrategia de sustitución de importaciones, los niveles de protección de las industrias locales, la distribución del ingreso, etc. En el fondo, una parte importante de las críticas a la CEPAL tiene su origen en el proceso natural de desarrollo de la ciencia económica, que ha llevado al surgimiento de una pléyade de economistas que no existían cuando dicho organismo empezó su papel protagónico. Bastaría observar al respecto que la creación de las facultades de economía dentro de las universidades latinoamericanas es casi simultánea con la creación de la CEPAL. Es natural, entonces, que la existencia de un cuerpo profesional de economistas haya generado un debate que antes no podía existir por la falta de interlocutores válidos.

Sin embargo, dadas las profundas mutaciones que han experimentado tanto las economías latinoamericanas como la economía y la política mundiales, la CEPAL continúa teniendo un papel pionero en nuevos campos del conocimiento tales como el medio ambiente, el Nuevo Orden Económico Internacional, la crisis económica internacional y la deuda externa latinoamericana.

La acción política de las organizaciones económicas regionales se ha traducido igualmente en la adopción de posiciones comunes dentro del contexto internacional y en la elaboración de proyectos concretos de integración económica, cuyo objetivo es el establecimiento de un nuevo subsistema dentro del sistema internacional. Esta orientación se manifestó especialmente en la década de los sesenta, cuando se intensificaron las relaciones entre los países latinoamericanos y los esfuerzos de concertación entre ellos en el área de las relaciones económicas internacionales. Como fruto de este proceso de afirmación regional se comenzó a reconocer la realidad de la existencia en el sistema interamericano de dos subsistemas perfectamente delineados: América Latina, como una región cuyos intereses económicos, sociales y políticos pueden distinguirse claramente de los intereses del otro gran subsistema, constituido por los Estados Unidos. Desde ese punto de vista, el sistema interamericano empezó a convertirse deliberadamente, en un ámbito para la compatibilización de los intereses de estos dos grandes subsistemas, como lo reconoció por ejemplo la Declaración de los Presidentes de América, suscrita en Punta del Este en 1967.

La creación de un complejo de organizaciones económicas regionales ha permitido, por un lado, mediatizar los conflictos entre Estados Unidos y América Latina y, por el otro, multilateralizarlos. Es decir, cada organización económica regional, dentro de su propia esfera de competencias, ha cumplido una función como marco para la solución de los conflictos de intereses económicos entre el principal Estado del sistema, y el resto de los Estados. Aun cuando subsistan, y en gran escala, las relaciones bilaterales, se advierte la tendencia a multilateralizar las grandes negociaciones con los Estados Unidos para la obtención de nuevos progresos en la reestructuración de las relaciones de poder dentro del sistema.

El papel de las organizaciones económicas regionales ha sido fundamental no sólo por haber brindado un cuadro para la mediación y multilateralización de los conflictos entre los dos subsistemas que actúan en el sistema interamericano, sino también por haber facilitado las bases técnicas y la información sobre las cuales se ha elaborado la posición conjunta de los países latinoamericanos. Por contraste, puede observarse que en sus relaciones con los restantes países industrializados, los países de América Latina o han continuado actuando en un nivel bilateral, o han debido actuar dentro de organismos económicos mundiales en los cuales su poder de participar en las decisiones es notablemente reducido. Tal es el caso de la participación de los países latinoamericanos en el GATT, por ejemplo, o las negociaciones latinoamericanas ante la CEE, que se han efectuado a través del grupo latinoamericano (GRULA), especialmente constituido para este efecto.

El papel político de las organizaciones económicas regionales de América Latina ha repercutido igualmente en las decisiones políticas nacionales de los países miembros y en la elaboración de su política exterior.

En este último plano, la influencia de estos organismos ha sido tanto directa como indirecta. Directa, a través del flujo de conocimientos técnicos, de ideas y de información que, generado en los centros de estudios o de decisión de dichas organizaciones, penetra a nivel nacional o influye en las decisiones de los actores de los procesos políticos nacionales. Indirecta, en la medida en que la organización económica regional ha podido influir en la definición técnica de aspiraciones o de opciones de desarrollo. El hecho de que el pensamiento de la CEPAL, por ejemplo, se haya formulado al margen de ideologías políticas determinadas, ha permitido su difusión en vastos sectores de los países latinoamericanos, y sus puntos de vista han pasado a ser representativos de una amplia proposición de los grupos intelectuales y políticos que han visto en los estudios y planteamientos de la CEPAL el enfoque más serio y fundamentado de los problemas del desarrollo latinoamericano. Diversos organismos económicos regionales se han transformado así en generadores de conceptos e ideas relacionadas con el proceso de desarrollo económico y social que han permitido definir en forma técnica aspiraciones y/o ideologías sociopolíticas en las cuales se centra la lucha política dentro de

los sistemas políticos nacionales de América Latina.

Uno de los motivos que explican esta influencia política de las organizaciones económicas regionales es que las mismas gozan de una estabilidad en sus planes técnicos y en sus centros de dirección que les permite tener una continuidad en sus estudios y en el cumplimiento de sus funciones específicas. En el caso de un área caracterizada por la inestabilidad política y administrativa de la mayor parte de los países que la componen, estas organizaciones constituyen un elemento de estabilidad en la prestación de servicios técnicos necesarios para el buen funcionamiento de las administraciones nacionales y para el diagnóstico de la situación económica y social de estos países.

Si, como hemos visto, las organizaciones económicas regionales son un producto de un "vacío de conocimiento técnico" y de la creciente interdependencia de las naciones, son a su vez generadoras de nuevos "vacíos técnicos", y de una mayor interdependencia, en tanto que con sus estudios y con su acción plantean a los países participantes la necesidad de encarar nuevos problemas o ponen al descubierto una realidad cada día más compleja, y ello induce a la atribución de nuevas competencias a favor de estas organizaciones o directamente a la creación de nuevas entidades. Este proceso dinámico es notorio en América Latina para quien examina la historia de las organizaciones económicas regionales en el periodo de posguerra.

Ciertamente, las funciones políticas desempeñadas por las organizaciones económicas regionales de América Latina no han estado exentas de críticas y en varios casos se han debilitado considerablemente. Ello se explica tanto por los ataques que ha sufrido la filosofía desarrollista e integracionista que inspiró la creación de tales organismos, como por los fracasos y retrocesos de los esquemas y modelos planteados originalmente. En ocasiones esta frustración se debió más a factores exógenos que a factores propios de estas experiencias, como sucedió en el caso del Mercado Común Centroamericano; pero es claro que en otros casos las insuficiencias son imputables a los mismos instrumentos diseñados o al comportamiento de los países miembros. El efecto conjunto de estas nuevas realidades se ha traducido en una orientación más pragmática y gradualista en este campo, que se ha hecho evidente tanto en el establecimiento del SELA

como en la transformación de la ALALC en la ALADI. Por otra parte, tampoco puede excluirse una revalorización de las funciones políticas tradicionales de las organizaciones regionales como consecuencia del fracaso de los esquemas alternativos con que fueron enfrentados, especialmente en el caso de los modelos económicos neoliberales. No deja de ser significativo que un país como Argentina haya reorientado su política exterior hacia una posición más integracionista y que incluso en Chile se haya empezado a replantear en las esferas oficiales la conveniencia de participar más activamente en los esquemas existentes en esta materia.

Un proceso similar parece estar ocurriendo en el área financiera. Después de que las fuentes multilaterales de financiamiento regionales fueron perdiendo su significación ante la explosión de liquidez y el creciente papel de la banca internacional privada como proveedora de crédito externo, la crisis con que culminó este fenómeno ha llevado a muchos países de la región a revalorizar esas fuentes tradicionales de financiamiento y las ideas desarrollistas que les sirvieron de base.

El papel político desempeñado por las organizaciones económicas regionales también se ha visto en parte complementado y en parte remplazado por el papel análogo desarrollado por entidades de naturaleza más global, como la UNCTAD, el Grupo de los 77, el movimiento de los Países No Alineados, algunas asociaciones de productores de materias primas, etc. Esta tendencia coincide con la mundialización de las relaciones internacionales de América Latina, proceso en virtud del cual el marco del sistema interamericano, tanto teórica como empíricamente, ha ido perdiendo relevancia para el estudio de las relaciones internacionales de la región. Los países latinoamericanos más grandes han logrado una cierta diversificación de sus vínculos externos y una parte crucial de sus problemas económicos se plantean hoy en un contexto global de economía política mundial más que en una dimensión puramente local o regional. Por otra parte, y a pesar de las preferencias de los propios latinoamericanos, la región se ve amenazada de convertirse en una arena de lucha del conflicto Este-Oeste, como se observa en el caso centroamericano.

América Latina: entre el globalismo y el regionalismo

Mientras América Latina y el Tercer Mundo en general comenzaban a tomar conciencia sobre su posición subordinada en el sistema internacional y sobre la necesidad de autoexpandirse para superar esa condición, a nivel mundial se gestaba una profunda crisis que cuestionaba las bases mismas de los modelos de desarrollo aplicados durante la posguerra. Esta crisis afectó tanto al modelo occidental de una sociedad libre que crecía incesante en busca del bienestar económico generalizado, representado y simbolizado por los Estados Unidos, como al modelo de planificación centralizada que también crecía en procura de una meta similar, simbolizado por la Unión Soviética, que explícitamente se propuso alcanzar y superar los logros de su contraparte norteamericana. Las sociedades poseedoras de los resortes científicos y tecnológicos llamadas desarrolladas cantaban las glorias del consumo masivo, y las sociedades desposeídas llamadas subdesarrolladas, precisamente las del Grupo de los 77, deseaban y buscaban asemejarse a ellas. Estados Unidos parecía ser el compendio de todos los logros humanos. La Unión Soviética, a través de su líder Kruschev, declaraba que buscaba sobrepasar a los Estados Unidos en producción y niveles de vida y se insertaba así en los mecanismos y en el *ethos* del capitalismo, al adoptar sus mismas metas. De esta manera, las dos superpotencias, más allá de sus ideologías, adoraban a los mismos dioses: el dios del producto nacional bruto en continuo crecimiento y la religión del progreso técnico que acabaría con la miseria humana. La revolución industrial científica y tecnológica había llegado en su dinámica y portentosa evolución a la era de los computadores, con su componente clave, el transistor, que revoluciona a las telecomunicaciones y la técnica en general, iniciándose y desencadenándose un verdadero "despegue" de la creatividad humana representada en sus límites extremos por los vuelos espaciales, las armas supermodernas y la calidad casi mágica de los nuevos artefactos de uso doméstico e industrial. Pero mientras en las superficies de estas sociedades relucían como fuegos de artificios los "logros señalados", en el fondo emergían las características profundas de un desarrollo "perverso": inconsciencia respecto a la realidad; inconsistencia entre medios y fines; concepción errada de las metas; va-

nidad asombrosa del hombre con respecto a su propia capacidad acompañada de un olvido de lo que es la naturaleza humana, crecientemente alienada en las sociedades de la abundancia y oprimida en las dictaduras del proletariado; alegría superficial de la vida para pequeñas minorías, extensión de la miseria, de la extrema pobreza y de la angustia para inmensas mayorías.

Las manifestaciones de la crisis eran, en realidad, múltiples. En materia ecológica, el hombre había redescubierto los límites finitos de su único hábitat, el planeta Tierra, como consecuencia de las demandas excesivas que impuso sobre los ecosistemas de la naturaleza. En el campo económico, se había iniciado la desintegración paulatina del sistema establecido hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, que partía de la premisa básica de un crecimiento sin límites, registrándose además fenómenos nuevos como la estanflación. El embargo petrolero de 1973 simbolizó dramáticamente la crisis energética, mientras que la escasez futura de otras materias primas planteaba el tema de la distribución de las fuentes aún inexploradas del lecho marino. La crisis de alimentos se había manifestado en la contradicción existente entre la sobreabundancia alimentaria de muchos de los países desarrollados y el flagelo del hambre que afecta a más de mil millones de habitantes del mundo. Todo esto, dentro de un contexto en que también las ideologías tradicionales habían entrado en crisis y en que los antiguos monolitismos y áreas de influencia habían comenzado a resquebrajarse, en parte debido a la creciente interdependencia que se extendía en prácticamente todos los planos a nivel mundial. La crisis parecía encontrar al hombre sin respuestas frente a la desintegración de los modelos de desarrollo de los centros y frente a una realidad que cada vez dominaba menos.

Como consecuencia natural de esta constelación de crisis surgieron vacíos normativos en distintos planos e iniciativas de liderazgo de nuevas orientaciones que permitieron llenar estos vacíos.

En lo que toca a América Latina, varios países de la región optaron durante la década de los setenta por el camino de la autoexpansión y de la búsqueda de soluciones globales para la crisis mundial. Es el caso, por ejemplo, de México y Venezuela, con sus iniciativas de liderazgo tercermundista, expresadas

especialmente bajo las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y Carlos Andrés Pérez, respectivamente. El proyecto mexicano para la Declaración de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados reflejó sin duda este espíritu globalista y reivindicativo respecto de las aspiraciones de los países subdesarrollados, al igual que el Programa y la Declaración para el Nuevo Orden Económico Internacional, que también fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El nuevo orden económico internacional que se trataba de constituir afectaba a casi todos los aspectos de los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales a nivel global. El nuevo orden se planteaba como un proceso conflictivo que exigiría un espacio de tiempo apreciable para su construcción e implicaría cambios significativos en las estructuras de poder.

Estas características del proceso son importantes, porque colocan en una perspectiva adecuada los éxitos y fracasos relativos a las negociaciones pasadas y futuras conducentes a su construcción.

Por su parte, el orden vigente en proceso de desintegración representaba un sistema de estructuras de poder, y ninguna estructura de poder se modifica por una sesión generosa y gratuita por parte de sus beneficiarios, sino por nuevas correlaciones de fuerzas históricas. El nuevo orden exigía, por tanto, un profundo cambio político, social y cultural en las sociedades nacionales y en el sistema internacional. Así por ejemplo, suponía poner fin al despilfarro de recursos naturales renovables y no renovables y una planificación racional de su uso en función de las necesidades de toda la población mundial.

El principio de que los recursos naturales forman parte del patrimonio común de la humanidad surgía como un corolario necesario de las consideraciones anteriores, principio que ya ha sido aceptado en el caso del espacio exterior y de los recursos de los océanos situados más allá de la jurisdicción de los Estados. La necesidad de una cierta planificación mundial fluía igualmente de las mismas premisas, y a su vez una planificación mundial exigía nuevas instituciones mundiales. Sin embargo, este principio chocaba con el principio de la soberanía nacional de los países, cualquiera que sea su grado de desarrollo. En particular, el ejercicio de la soberanía nacional sobre sus recursos naturales es una de las armas más eficaces de que disponían los países del Tercer Mundo para negociar el nuevo orden, y, por lo tanto, debía ser utilizado en

el corto y mediano plazo, mientras, subsistan las enormes disparidades de poder que caracterizaban el orden vigente. En consecuencia, el principio del patrimonio común de la humanidad aplicable a los *recursos naturales terrestres* sólo podía quedar inscrito como una meta futura a la cual podría eventualmente llegarse en un distante porvenir cuando la conciencia de la solidaridad mundial hubiera realizado progresos sustanciales y, de hecho, no fue incluido en las iniciativas señaladas antes.

Además de un control creciente sobre los recursos naturales a través del ejercicio efectivo de su soberanía, los países del Tercer Mundo pretendían igualmente aumentar su poder ejerciendo control sobre la inversión extranjera, y sobre las corporaciones transnacionales a través de acciones colectivas destinadas a obtener una limitación y regulación de sus hasta entonces casi irrestrictos poderes. Los códigos de buena conducta representaron ya una tendencia importante en el largo camino hacia un mayor control de estas gigantescas entidades.

El surgimiento de nuevas estructuras de poder en el sistema internacional también exigió la creación de nuevas coaliciones de fuerzas a nivel nacional e internacional, cuyos objetivos variaban de caso a caso, teniendo por lo general como elemento común establecer nuevas combinaciones de poder e influencia. Las asociaciones de productores de materias primas representaron un ejemplo de tales coaliciones, siendo la experiencia más exitosa en este campo aquella de la OPEP, fundada en la década de los sesenta gracias al liderazgo de Venezuela.

La eficacia de tales organizaciones, como estructuras de poder para crear un nuevo poder de negociación internacional, dependía de una serie de complejos factores. Para tales efectos, una asociación de productores sería más eficaz cuando: 1) el producto es más esencial para las economías industrializadas; 2) es alta la homogeneidad de los miembros; 3) no existen fuentes de abastecimiento significativas ajenas a la asociación; 4) no hay posibilidad de sustitución tecnológica del producto en el corto o mediano plazo; 5) Estados Unidos y otros países industrializados no tienen reservas estratégicas del producto en cuantía suficiente como para lanzar al mercado internacional y alterar sus precios.

Las nuevas coaliciones de poder global no se restringen únicamente a los países del Tercer Mundo.

También es posible prever alianzas de otro tipo, que podrían ir surgiendo a medida que los fluctuantes sistemas económicos y políticos permitieran identificar intereses afines y recompensas futuras. El Informe Tinbergen señaló que podrían surgir coaliciones entre uniones de consumidores de los países industrializados y la UNCTAD, entre productores de bienes de capital y la UNIDO, entre productores de alimentos y materias primas y la FAO. En efecto, los intereses de los consumidores de los países ricos están en consonancia con una reducción de los impedimentos de las importaciones; los productores de bienes de capital tienen interés en el aumento del financiamiento para el desarrollo; los productores de alimentos y materias primas tienen interés en una adecuada oferta mundial de alimentos.⁶ Las coaliciones pueden también surgir entre países industrializados medianos y pequeños con intereses comunes, frente a las grandes potencias.

Desde el punto de vista de este trabajo, resulta especialmente importante la necesidad de un vasto esfuerzo para explorar nuevas fronteras de cooperación entre los países del Tercer Mundo dentro del marco de políticas orientadas a promover la autoayuda colectiva. Esta cooperación podría ser organizada a muchos niveles y alrededor de diferentes problemas: entre países fronterizos; entre países productores de las mismas materias primas; entre países con producciones complementarias; entre países con problemas comunes (por ejemplo, el servicio de la deuda externa); entre países que, como los del Medio Oriente, tienen déficit de agua, y países que tienen este vital elemento en abundancia. Cabe señalar que ya se han puesto en marcha algunas iniciativas altamente interesantes y prometedoras en este campo, como los programas de cooperación que mantienen varios países árabes exportadores de petróleo en el Medio Oriente, Africa y otras regiones, o bien, el programa de ayuda energética ofrecido por México y Venezuela en la región de América Central y el Caribe. Estas iniciativas ya se han traducido en beneficios muy considerables para los países favorecidos y representan sin duda una nueva dimensión de la cooperación internacional, que tradicionalmente.

6) Jan Tinbergen (ed.), *Reshaping the International Order*, RIO. A report to the Club of Rome (New York: E.P. Dutton, 1970).

siguió una dirección Norte-Sur.

En América Latina, la propia creación del SELA, impulsada precisamente por Venezuela y México, representa un nuevo marco para acrecentar los esfuerzos regionales de cooperación en varios campos. También se han comenzado a gestar iniciativas privadas, entre empresas locales por ejemplo, que tienden a seguir la misma orientación.

Es importante destacar que no todos los países latinoamericanos han enfrentado la crisis mundial en la misma forma ni han intentado autoexpandirse a través de los mismos mecanismos. Así, Brasil, que participó en la retórica de la autoexpansión integracionista sin comprometer en ella su voluntad íntima ni su espíritu, en la década de los setenta entró decididamente en una etapa de autoexpansión orientada a convertirse en un nuevo país industrializado (NIC), tratando de proyectar, a través de un modelo político autoritario, una mezcla de neoliberalismo con dirigismo estatal que permitiera su integración en la economía mundial. Este proceso fue apoyado por una política exterior esencialmente pragmática, que rechazaba los alineamientos automáticos, que intentaba penetrar nuevas áreas como el África, y que buscaba una definición crecientemente autonomista, perfilándose como una futura potencia mundial, aunque sea de segundo rango.

También durante la década de los setenta otros países latinoamericanos, animados por una suerte de globalismo pasivo que buscaba la integración sin reservas de sus economías al sistema económico mundial, adoptaban modelos económicos neo-liberales que cambiaron profundamente sus actitudes frente a las instituciones internacionales, tanto en el plano regional como en el mundial. Este fenómeno se hizo evidente en el Cono Sur de la región y, especialmente, en Argentina, Uruguay y Chile. De estos tres países, el que experimentó con mayor profundidad este cambio en su sistema de valores fue sin duda Chile, que al abrazar en forma dogmática la causa del libre mercado reemplazó los valores desarrollistas-integracionistas a los cuales se había adherido tradicionalmente por los valores derivados del modelo económico de Chicago, que en este plano simplemente propiciaban la integración del país a la economía mundial. La repercusión de este cambio de valores en la concepción de la autoexpansión fue dramatizada por el retiro de Chile del Pacto Andino. Por otra parte, pese a que el país continuó adhirién-

dose a la retórica tercermundista y desarrollista, en los hechos mantuvo una actitud pasiva y meramente formal a este respecto.

Por cierto, la coyuntura internacional también va afectando los contenidos de las estrategias de autopreservación y autoexpansión. Así, en el caso argentino, la guerra de las Malvinas provocó un profundo impacto en la sociedad argentina, originando un cambio drástico en el sistema de valores que había impuesto el gobierno militar en relación con los organismos internacionales, ya sea regionales o mundiales. Por razones que no interesa analizar aquí, Argentina redescubrió que su ubicación geográfica estaba en América Latina; que necesitaba de la región para continuar reclamando su soberanía sobre las Malvinas; que París y Londres no podían seguir siendo los grupos de referencia de sus clases altas y que Buenos Aires no era solamente la capital legalmente establecida sino también la capital anímicamente asumida. Mediante este proceso de cambio de valores, Argentina reorientó su política exterior a través de una revalorización de sus lazos con el subsistema latinoamericano de naciones, adoptando iniciativas tendientes a reforzar la cooperación regional y a reivindicar un espíritu integracionista que históricamente fue más bien tibio en su caso.

El cambio en la posición argentina, aunque se debió a un factor coyuntural como el conflicto de las Malvinas, vino a sumarse a una tendencia de carácter general que, en una forma u otra, apuntaba a una revalorización de la cooperación regional en América Latina y en la que también empezaron a participar los países mayores, tales como Brasil y México, que manifestaron gran interés en el reforzamiento de sus vínculos con el resto de la región.

Este renovado espíritu de cooperación regional ha insuflado nuevos bríos en las organizaciones económicas latinoamericanas, que parecen naturalmente llamadas a desempeñar un papel muy activo en este campo. Ello quedó en evidencia con motivo de la celebración de la Conferencia Económica de Quito que tuvo lugar en enero de 1984 y que versó sobre la crisis económica internacional y la forma en que América Latina podía hacerle frente en forma solidaria. La reunión culminó con la firma de la Declaración y el Plan de Acción de Quito, que contiene interesantes planteamientos e iniciativas en el campo del financiamiento, del comercio, de la seguridad alimentaria regional, de la coope-

ración energética y de los servicios. Como se sabe, el encuentro tuvo su origen en una carta dirigida por el entonces presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, a los Secretarios Generales de la CEPAL y del SELA, en la cual les solicitaba la preparación de propuestas para que América Latina pudiera encarar unida la crisis internacional. El procedimiento del mandatario ecuatoriano hizo recordar una experiencia análoga de la década de los sesenta: la carta del presidente Frei solicitando a cuatro destacados economistas, entre ellos el Secretario de la CEPAL, un informe sobre las perspectivas de la integración regional. Así, en ambas iniciativas se reconoció el papel de la CEPAL como organismo clave de diagnóstico y asesoramiento. El presidente Hurtado se dirigió igualmente al SELA en virtud de su papel promotor en la concertación de los intereses latinoamericanos, tanto con respecto a terceros países o regiones como en materia de integración y cooperación económica.

Prácticamente todos los asistentes a la reunión de Quito de 1984 destacaron el contenido político del diagnóstico y de las recomendaciones y la labor de apoyo que les correspondía a las organizaciones económicas regionales de América Latina.⁷ Fue así como la acción de la CEPAL y del SELA se prolongó más allá de la conferencia debido a que sus Secretarías fueron requeridas por los gobiernos para que participaran en las tareas de seguimiento que se acordaron. Un fenómeno similar se detectó en las posteriores reuniones sostenidas por los países latinoamericanos para tratar el tema de la deuda externa, como lo demuestra el Consenso de Cartagena suscrito también en el mismo año de 1984.

7) Para un completo análisis de la Conferencia Económica de Quito véase el artículo de Félix Peña, "¿Y después de Quito? La Conferencia Económica Latinoamericana y sus resultados prácticos", *Revista Integración Latinoamericana*, marzo de 1984, núm. 88, pp. 4-21.

Es claro que la cooperación regional latinoamericana ha experimentado ciclos altos y bajos que han ido modificando sus contenidos y orientaciones. También es claro que estos ciclos han afectado a las organizaciones económicas regionales, empleando o restringiendo sus posibilidades de acción. Sin embargo, resulta imposible concebir una cooperación regional activa sin el concurso e impulso de estas organizaciones. El desafío que ellas deben enfrentar es el de adaptarse a estas circunstancias cambiantes y seguir desempeñando el papel dinámico e innovador que tuvieron en el pasado.



Participación de actores no gubernamentales en los procesos regionales de integración económica

Raymundo Barros Charlin

I. Algunas consideraciones institucionales

Entendemos por participar, el hecho de que los sectores más representativos de las comunidades nacionales no sólo integren un foro donde puedan hacer valer sus planteamientos, sugerencias, observaciones e inquietudes frente al proceso, sino también el hecho de darles, de alguna manera, acción directa frente a las instancias fiscalizadoras del proceso para entablar acciones de incumplimiento cuando estén en condiciones de acreditar los perjuicios que les ha ocasionado el no perfeccionamiento cabal de los compromisos. A los efectos perseguidos, observaremos someramente el panorama ofrecido por los órganos propios del nivel político de decisión, del nivel técnico-comunitario de proposición y del nivel fiscalizador, aunque éste no revista la naturaleza jurídica propia de un órgano jurisdiccional.

Nos referiremos a los casos de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio del Tratado de Montevideo, 1960); al Acuerdo de Cartagena y al de la Comunidad Económica Europea del Tratado de Roma (1957), a través de los siguientes aspectos:

a) *Un órgano político* (intergubernamental) de decisión, normalmente integrado a nivel ministerial y cuyo sistema de votación suele ser variable, existiendo la tendencia a reservarse la unanimidad para las materias más trascendentales.

La existencia de los artículos 155 a 163 del Tratado de Roma; las decisiones núms. 6 y 9 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que contiene los reglamentos de la Junta y de la propia Comisión son ejemplos de la situación señalada.

Tanto los Tratados de Montevideo de 1960 (ALALC) como el de 1980 (que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se apartan de esa conducta institucional, debido al hecho de que no fue políticamente posible introducir en ellos un órgano de carácter técnico-comunitario que monopolizara virtualmente la iniciativa de legislar. El artículo 43 del Tratado de Montevideo de 1980 que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fue más allá del Tratado de 1960 en la institución del sistema de votación. Estableció como "aparente norma general" de votación, la del "voto afirmativo de dos tercios de los países miembros". Sin embargo, a renglón seguido, introdujo excepciones de tal naturaleza que someten todas las materias de verdadera importancia a la necesidad de ser aprobadas "sin que haya voto negativo", como lo demuestran los incisos desde a) hasta k) del artículo en cuestión.

b) *Un órgano técnico-comunitario* que, al más alto nivel técnico, sepa detectar el bien común regional o subregional de manera informada, independiente y "vinculante", ya que su proposición coloca al órgano político (intergubernamental) en la obligación procesal de conocer su propuesta, pronunciarse sobre ella y aprobarla, rechazarla o enmendarla, según las modalidades de votación adoptadas.

La idea emanó, por cierto, de los Tratados de París (1951) y de los dos Tratados de Roma (1957). En la actualidad, la Comisión de las Comunidades Europeas se halla integrada por 14 miembros, designados de común acuerdo por cuatro años por los gobiernos nacionales (dos alemanes, dos franceses, dos italianos, dos británicos y un miembro de cada uno de los otros países).

En el caso del Acuerdo de Cartagena, la lectura de las decisiones ya mencionadas y la de los tres Anexos al Texto Oficial Codificado aprobado por la decisión

147 nos da una idea completa del diálogo legislativo-institucional Comisión (que decide), Junta (que propone).

Lógicamente, en el marco del Acuerdo de Cartagena, el diálogo de un órgano representativo de las fuerzas empresariales, laborales y profesionales se va a ver enriquecido con la posibilidad de celebrar contactos periódicos con un órgano técnico-comunitario de proposición, que es la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Es ilustrativo sobre el particular ofrecer una visión sistematizada de las múltiples y complejas funciones que en el marco del Acuerdo de Cartagena nos ofrece la Junta.

1. Funciones de control y de verificación

Velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión (art. 15a).
 Evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo según los criterios del artículo 15 f.
 Determinar, de oficio o a petición de parte, si una medida es gravamen o "restricción" (art. 43).
 Comprobar determinadas situaciones que dicen relación a los beneficios derivados de la reserva según el artículo 50.
 Calificar determinadas modificaciones arancelarias de Bolivia y del Ecuador a efectos del artículo 54.
 Autorizar prórrogas en las Listas de Excepciones más allá de los plazos de los artículos 55 y 102.
 Autorizar la incorporación en Listas de Excepciones de productos no programados según lo dispuesto en el artículo 56.
 Determinar ciertas situaciones comerciales para los efectos del artículo 58 del Acuerdo.
 Verificar si se ha iniciado la producción de ciertas mercaderías para los efectos del artículo 65.
 Verificar la situación de insuficiencias transitorias de la oferta subregional que plantea el artículo 67.
 Velar por la aplicación de las reglas sobre competencia comercial (art. 75).
 Autorizar a un país a adoptar medidas correctivas de la competencia comercial (art. 77).
 Autorizar la aplicación de medidas correctivas emanadas de cláusulas de salvaguardia según el artículo 79.
 Verificar la existencia de perturbaciones ocasionadas por una devaluación monetaria según el artículo 80.

Velar por el cumplimiento de los requisitos de origen de acuerdo con el artículo 85.

Calificar si las importaciones procedentes de Bolivia o el Ecuador originan los perjuicios a que alude el artículo 99.

Evaluar periódicamente los resultados que vayan obteniendo Bolivia y el Ecuador en sus intercambios. (art. 101).

Mantener contacto directo con los gobiernos de los países miembros a través del organismo que cada cual señale.

Promover reuniones periódicas de organismos nacionales de política económica (art. 15).

Solicitar al Presidente de la Comisión la convocatoria de reuniones extraordinarias según el artículo 10.

Convocar al Comité Consultivo según lo dispuesto en el artículo 20.

Mantener estrecho contacto con el directorio y el presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento.

Mantener relaciones con organismos internacionales y otras entidades con fines de información y examen de los asuntos de interés para el proceso de integración subregional.

Gestionar la asistencia técnica necesaria y convenir los términos de su prestación (punto 43, art. 7, decisión 9).

2. Funciones de coordinación y de relación con otros órganos

Formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo (art. 15 c).

Proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales del Ecuador y Bolivia (art. 15 d).

Proponer a la Comisión la estructura orgánica de sus departamentos técnicos (art. 15 m).

Participar en las reuniones de la Comisión tomando parte en la discusión de sus proposiciones (art. 15 e).

3. Funciones propias de su esencia de órgano de proposición

4. Ejercicio de funciones delegadas o cumplimiento de mandatos
 Cumplir los mandatos de la Comisión según el artículo 15 b.
 Efectuar los estudios técnicos que le encomiende la Comisión (art. 15 g).
 Ejercer las atribuciones que le delegue la Comisión (art. 15 l).
5. Funciones que implican el ejercicio directo de algunas competencias
 Arbitrar las medidas necesarias para acelerar el desarrollo agropecuario de Bolivia y el Ecuador (art. 71).
 Fijar o modificar, de oficio o a petición de parte, requisitos específicos de origen según el artículo 83.
 Calificar como suntuarios o prescindibles determinados productos a efectos del artículo 100 e.
6. Funciones propias del Secretariado Permanente o relativas a su funcionamiento interno
 Desempeñar las funciones de Secretariado Permanente del Acuerdo (art. 15).
 Elaborar su reglamento sometiendo a la Comisión su consideración (art. 15 j).
 Presentar a la Comisión su presupuesto anual (art. 15 k).
 Elaborar su programa anual de labores (art. 15 l).
 Presentar un informe anual de sus actividades a la Comisión (art. 15 ll).
 Contratar y remover su personal técnico y administrativo (art. 15 n).
 Encargar la ejecución de trabajos específicos a expertos (art. 15 ñ).
 Mantener y administrar el patrimonio del Acuerdo de Cartagena (punto 44, art. 7, decisión 9).
 Organizar los servicios de Secretaría que requiera la Comisión y los órganos o grupos de trabajo, en general (punto 45, art. 7, decisión 9).

Más bien a mitad del camino, el Tratado de Montevideo de 1980 le confiere en su artículo 38 a la Secretaría de la ALADI (compuesta por personal técnico y administrativo), ciertas facultades de proposición y vigilancia.* Otro órgano de la ALADI, el Comité (artículo 35 inciso k) también puede formular "recomendaciones" al Consejo y a la Conferencia e incluso "proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del Tratado" (artículo 35, inciso m).

c) *Un mecanismo de solución de controversias.* Este aspecto cobra vital importancia si observamos el lamentable cuadro de incumplimientos generalizados, consentidos y permanentes que exhibió la ALALC durante sus veinte años (1960-1980) y el propio Acuerdo de Cartagena (1970-1980). No es nuestro propósito entrar al análisis de las causas, los detalles y las modalidades de aquellos incumplimientos, sino más bien recordar los proyectos que se han buscado para solucionarlos.

Para los fines de este trabajo, cabe destacar que exactamente diez años después de firmado el Acuerdo de Cartagena los países miembros aprobaron el Protocolo del Tribunal de Justicia (1979) *que otorga acción directa a los particulares* para acudir a los tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los países miembros incumplan con las normas que regulan el proceso u obstaculicen la aplicación del Acuerdo y sus decisiones, siempre que dicha conducta infractora afecte sus derechos (artículos 5 y 27 del Protocolo). Apenas en julio de 1983 se constituyó el Tribunal que entraría a funcionar en enero de 1984, posibilitándose el ejercicio de tal acción. Debemos revisar los artículos 28, 29, 30 y 31 del mencionado Protocolo, que nos señalan la tramitación pertinente:

Artículo 28. Corresponderá al Tribunal interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordena-

* Véanse al respecto los incisos a), c), g), i), k) y p) del mismo artículo que declaran que los demás órganos de la ALADI "deben" pronunciarse en los motivos cubiertos por estos incisos.

miento jurídico del Acuerdo de Cartagena, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los países miembros.

Artículo 29. Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en que deba aplicarse alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, podrán solicitar la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que se hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

Si la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará la interpretación del Tribunal, de oficio, en todo caso, o a petición de parte si la considera procedente.

Artículo 30. En su interpretación, el Tribunal deberá limitarse a precisar el contenido y alcances de las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. El Tribunal no podrá interpretar el contenido y alcances del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso.

Artículo 31. El juez que conozca del proceso deberá adoptar la interpretación del Tribunal.

Tanto en el marco de la ALALC como en el propio del Acuerdo de Cartagena, los particulares, pese a la naturaleza y envergadura del proceso de integración emprendido por ambos esquemas y a los sucesivos y continuos incumplimientos, no tenían acción directa para alegar conductas de inobservancia debiendo padecer siempre el efecto de las conductas atentatorias al ordenamiento jurídico, dependiendo de la voluntad de sus gobiernos que quisieran hacer suyo el planteamiento de posible infracción. Ello ocurrió durante los veinte años de existencia de la ALALC, ya que en diciembre de 1966 la Resolución 172 (CM-I-III-E), aprobó un "Protocolo para la solución de controversias" que nunca tuvo aplicación práctica y que no otorgaba acción alguna a los particulares. En los procedimientos "de hecho" que se aplicaron, los particulares no tuvieron acción directa.

Ahora bien, en el marco de la nueva Asociación Latinoamericana de Integración, es posible otorgar acción directa a los particulares que prueben estar afectados por el incumplimiento de alguno de los compromisos contraídos. No podríamos, es cierto, hablar, en estricto derecho, de un mecanismo "jurisdiccional", pero, de alguna mane-

ra todo particular que se considere afectado estaría en condiciones de provocar la atención de los órganos de la Asociación conforme al procedimiento y a las modalidades que a continuación se indican. Dentro del panorama que proponemos y que se ajusta estrictamente a la letra y al espíritu del Tratado de Montevideo de 1980, se mejorará notablemente la situación del particular ya que no dependerá de la sola voluntad de los gobiernos para iniciar los planteamientos correspondientes.

El artículo 33 a) otorga a la Conferencia de Evaluación y Convergencia la facultad de "examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos los aspectos" y especialmente de examinar la convergencia de los acuerdos de alcance parcial. El artículo 35 m) otorga al Comité Permanente de Representantes la facultad precisa de: "proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del Tratado". Tanto la Conferencia como el Comité son instancias gubernamentales integradas por representantes de los países miembros, cada uno de los cuales tiene un voto.

La Secretaría de la ALADI (órgano técnico) por su parte, puede (artículo 38 i): "Analizar por iniciativa propia, para todos los países, o a pedido del Comité, el cumplimiento de los compromisos convenidos y evaluar las disposiciones legales de los países miembros que afecten directa o indirectamente las concesiones pactadas".

Es conveniente recordar que en el marco de la ALADI "los países miembros se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría o de sus expertos y consultores contratados, y a abstenerse de ejercer sobre ellos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones" (art. 40).

Ahora bien, el órgano político máximo de la Asociación es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual puede "establecer las directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación" (artículo 30 d), sin diferenciar si éstos son órganos políticos o técnicos. También puede delegar sus funciones en los restantes órganos políticos (la Conferencia y el Comité).

Pues bien, la Secretaría podría conocer a pedido del Comité una acción de incumplimiento en virtud de lo ya

señalado en la letra i) del artículo 38 y en tal sentido "formular propuestas a los órganos de la Asociación (a través del Comité, como dice la letra a) del artículo 38) para orientar la mejor consecución de los objetivos y el cumplimiento de las funciones de la Asociación".

Además, corresponde al órgano técnico "mantener un seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación y de los compromisos de los acuerdos logrados en el marco de la misma". Sin violentar el ordenamiento jurídico del Tratado podríamos configurar una acción de incumplimiento en virtud de la cual la Secretaría conociera de la reclamación (de un Estado o de un particular), evacuara un informe técnico y propusiere una solución a través del Comité. En tal sentido, para apoyar la acción de la Secretaría el Consejo podría crear un órgano auxiliar jurídico-técnico que facilitara la labor de la Secretaría y ponderara las pruebas y alegaciones.

Lamentablemente el Consejo sólo puede, por el momento, adoptar medidas correctivas (artículo 43 h) por 2/3 de votos afirmativos y sin que haya voto negativo. Al menos desde el punto de vista técnico, la acción de incumplimiento alcanzaría a generar un informe que destaque la improcedencia de una conducta y que proponga alternativas de corrección de la misma en el ámbito del Comité. El funcionamiento en el marco de la ALADI de un órgano jurisdiccional similar al del Acuerdo de Cartagena aún no nos parece viable políticamente.

11. El Comité Económico Social de la Comunidad Económica Europea

La participación empresarial que nos interesa destacar en este análisis se estructura, básicamente, en los siguientes textos relativos a la constitución, funciones y otras modalidades del Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea (CEE):

- a) Artículos 4º y 193 a 198 del Tratado de Roma y artículo 5º de la Convención relativa a las instituciones comunes de la CEE en cuanto a la estructura del Comité (23.3.1957);
- b) Reglamento del 13.6.1974; artículos 49, 54, 63, 100 del Tratado de Roma y Reglamento del 12.2.1974; en cuanto a sus funciones.

Podríamos configurar institucionalmente el Comité Económico y Social propuesto en el Tratado de Roma destacando los siguientes elementos determinantes:

a) Es un órgano plurirrepresentativo ya que en su seno no se pretende interpretar a los empleadores (grupo I), trabajadores (grupo II) y actividades diversas (grupo III), entendiendo por estas últimas a la agricultura; los transportistas; el comercio; las pequeñas empresas, las profesiones liberales y los consumidores.

A partir de la reforma de enero de 1981 cuenta con 156 miembros, de los cuales corresponden a Bélgica: 12; Dinamarca: 9; Alemania: 24; Francia: 24; Grecia: 12; Irlanda: 9; Italia: 24; Luxemburgo: 6; Países Bajos: 12; Reino Unido: 24 miembros.

Son miembros nombrados por el órgano político decisorio: el Consejo, por unanimidad, con base en una lista de representantes de los diversos grupos de la vida económica y social presentada por los Estados miembros.

Estos representantes de los estamentos más significativos de las comunidades nacionales duran 4 años y pueden ser reelegidos. El Presidente y el Secretario del Comité son designados por éste y permanecen durante dos años.¹

b) Es un órgano consultivo en el sentido de que, sin legislar directamente, debe consultársele de manera obligatoria en los aspectos que menciona el Tratado de Roma y que se refieren a materias tales como perfeccionamiento de la libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y armonización de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que implican modificar las legislaciones nacionales vigentes.²

Además, el Consejo y la Comisión pueden requerir el pronunciamiento del Comité cuando lo estimen necesario (consulta facultativa).

1) C.E.S. Règlement intérieur révisé J.O.L. 228.

2) Le Comité Economique et social (20^{ème} anniversaire), mai, 1978. Le Comité Economique et social et la consultation des partenaires sociaux (Doc. Eur. 1973).

Es muy importante tener presente que el Comité puede, desde 1974, obrar directamente "por su propia iniciativa".

En el hecho, tanto por la permanencia de sus miembros, la calidad de sus informes, como por la representatividad que reviste, el Comité ocupa un lugar destacado en el marco institucional de las Comunidades Europeas.

El órgano representativo de los empresarios y trabajadores debe ser consultado en nueve casos previstos por el Tratado que crea la Comunidad Económica Europea: la política agrícola (artículo 43); la libre circulación de los trabajadores (artículo 49); el derecho de establecimiento (artículos 54, 1, 2); los servicios (artículos 63, 1, 2); los transportes (artículos 75, 1, y 79, 3); los procesos de aproximación de legislaciones (artículo 100); la política social (artículo 118); el Fondo Social Europeo (artículos 126, 127) y las normas sobre formación profesional (artículo 128).³

III. Marco jurídico de la participación empresarial y laboral en el Acuerdo de Cartagena

En el marco del Acuerdo de Cartagena, en razón de lo dispuesto en su artículo 22, complementado por las decisiones 17, 17a, 55, 72 y 74 de la Comisión, se ha reglamentado la participación empresarial dentro de un órgano especial denominado Comité Asesor Económico y Social (CAES).

Con su estructura y funcionamiento se ha pretendido integrar a las fuerzas empresariales y de los trabajadores de los países del área "en forma orgánica y permanente al proceso de integración". Por otra parte se ha pretendido con ello que "los órganos principales del Acuerdo, a fin de cumplir cabalmente su cometido, deben conocer sistemáticamente las inquietudes y planteamientos que en relación con el proceso de integración puedan tener los sectores representados en el Comité" y que a su vez éstos tengan "un conocimiento

oportuno y preciso de la realidad y perspectiva que ofrece el proceso de integración subregional". Finalmente, figura como una aspiración del Comité "la manifestación conjunta y en lo posible armónica" de los planteamientos.

La fisonomía institucional básica del Comité puede describirse en los siguientes puntos relativos a sus funciones y a la composición y nombramiento de sus miembros:

a) El Comité Asesor Económico y Social establecido en el artículo 22 del Acuerdo de Cartagena tiene por objetivo vincular los sectores de la actividad económica de los países miembros con los órganos principales del Acuerdo y promover una activa participación de los sectores que representa en el proceso de integración subregional.

Con estos fines, asesora a los órganos del Acuerdo en las materias en que aquéllos requieran su pronunciamiento; se pronuncia de propia iniciativa sobre aspectos relativos al proceso de integración subregional, y analiza las bases de propuestas de la Junta antes de su consideración por la Comisión, a petición de ésta.

b) El Comité se integra *en forma paritaria* con tres representantes de los trabajadores y tres representantes de cada uno de los países miembros.

Los miembros del Comité actuarán en función de los intereses de los sectores que representen y de la subregión; no podrán recibir instrucciones de los gobiernos de los países miembros.

Los miembros del Comité serán elegidos en forma directa por las organizaciones de trabajadores y de empresarios, respectivamente. Los países miembros fijarán, en consulta con las organizaciones nacionales de empresarios y trabajadores, las modalidades y procedimientos nacionales tendientes a buscar una máxima representatividad y autenticidad en la elección de los miembros del Comité.

Los miembros permanecerán en sus funciones por un lapso de dos años y pueden ser reelegidos. No obstante, cualquier miembro podrá ser sustituido, de acuerdo con el mismo procedimiento con que fue elegido.

Los miembros del Comité serán acreditados ante el Presidente del mismo por los respectivos gobiernos de los países miembros.

La acreditación de los miembros a la reunión de constitución del Comité se hará ante la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Posteriormente en el Trigesimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (24 a 28 de enero de 1983) se aprobaron las decisiones 175 y 176 relativas, respectivamente, a la creación de un Consejo Consultivo Empresarial Andino y otro Consejo Laboral Andino, integrados por tres delegados del más alto nivel de cada uno de los países miembros, elegidos directamente por las respectivas organizaciones representativas de los sectores empresariales o laborales (decisión 176) de cada país y acreditados por el organismo de enlace a que se refiere el literal i) del artículo 15 del Acuerdo. Las reuniones del Consejo serán convocadas, indistintamente, por su Presidente, por la Comisión o por la Junta del Acuerdo de Cartagena. De este modo se ha pretendido asegurar la participación de actores sociales clave en un órgano de consulta, cuya función será la de emitir opinión sobre ciertas preguntas de la Junta.

IV. *La experiencia de la ALALC sobre participación empresarial y laboral*

En 1966 el representante de Uruguay ante la ALALC señalaba que "el proceso de elaboración de la Zona de Libre Comercio, que habría de culminar en el Tratado de Montevideo, se desarrolló sin el concurso de los sectores representativos de la actividad privada. La iniciativa fue gestada a través de organismos gubernamentales regionales con la colaboración de expertos especialmente convocados que, si bien no asumían el carácter de delegados oficiales, pertenecían a los cuadros funcionales de los gobiernos interesados".⁴

El Tratado de Montevideo de 1960 se refiere al sector privado en sus artículos 16, 39, 43 cuando alude a la necesidad de "realizar esfuerzos para promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados".

4) Daniel Rodríguez: "Papel del empresario en Alalc", Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, Montevideo, 1966.

Por otra parte se le otorgan atribuciones al Comité Ejecutivo Permanente para solicitar asesoramiento técnico y la creación de Comisiones Consultivas integradas por diversos representantes de los sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes.

En noviembre de 1965 se creó en el marco de la ALALC la Comisión Consultiva de Asuntos Laborales y Empresariales en reunión de ministros de Relaciones Exteriores, acordándose que cada Comisión Consultiva estaría integrada por representantes del sector correspondiente de cada país, acreditados por los respectivos gobiernos. Las Comisiones pueden "proponer la celebración de reuniones especializadas para considerar problemas referidos a determinados sectores de la actividad económica". En la práctica, la Comisión Consultiva Empresarial se reunió anualmente a partir de 1965 (1965-1980) y sólo en dos oportunidades, su equivalente laboral.

La expresión institucional de mayor importancia en la práctica modestísima de la ALALC concerniente a participación empresarial la tenemos en las llamadas "reuniones sectoriales". Anualmente el Comité Ejecutivo Permanente, por mandato emanado de la Resolución 55 (noviembre de 1962), elaboraba una nómina de sectores industriales específicos que debían reunirse a fin de conversar sobre sugerencias de complementación; análisis de problemas; posibilidad de otorgamiento de concesiones; programas y proyectos de expansión, etc. Existe un estudio pormenorizado sobre el resultado de las recomendaciones surgidas de aquellas reuniones sectoriales y la medida cómo se tradujeron en concesiones incorporadas en "listas nacionales" o en acuerdos de complementación.⁵

Para entender la importancia de la participación del sector privado empresarial en órganos de la naturaleza de las reuniones sectoriales (o expresiones institucionales semejantes) es menester recordar la gran potencialidad integradora de los Acuerdos de Complementación. El Tratado de Montevideo de 1960 legislaba en relación con los Acuerdos de Complementación bajo los siguientes supuestos:

5) Jaime Campos: "Participación empresarial en reuniones sectoriales". Revista INTAL núm 16, mayo de 1974.

Sectorialidad: la letra b) del artículo 16 posibilitaba la celebración de estos Acuerdos "por sectores industriales", y el artículo 17 aludía a la obligación de establecer "el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector".

El Tratado de Montevideo no definió el concepto de sector y su contenido y alcance dependía de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes. El "sector" tampoco es un concepto de validez general desde el punto de vista de la nomenclatura arancelaria. Según el Diccionario de la Real Academia, sector es "parte de una clase o de una colectividad que presenta caracteres peculiares".

No cabe duda de que la intención del legislador fue darle a las partes la posibilidad de definir convencional y casuísticamente el concepto.

Autonomía: los Acuerdos en cuestión, si bien estaban ligados al Tratado de Montevideo, por tener en éste su fuente legal y por ser instrumentos coadyuvantes a los propósitos de integración perseguidos en el Convenio principal, tenían identidad individual. Se negociaban y suscribían por plenipotenciarios con plenos poderes. Posteriormente, las partes contratantes les dieron naturaleza jurídica de "tratados-contratos" (artículo 16, Resolución 99) (IV). Se perfeccionaban mediante protocolos.

Dentro del propio texto del Tratado de Montevideo, los Acuerdos aparecen con bastante autonomía. A pesar de ello, en las respuestas preparadas por el Comité Provisional de Montevideo al GATT (julio de 1960), observamos una vinculación directa de los Acuerdos con el Programa de Liberación del Tratado concebida en los siguientes términos: "los Acuerdos de Complementación pro sectores industriales constituyen mecanismos complementarios del proceso de liberación de lo esencial del comercio intrazonal, y podrán contemplar un ritmo diferente para la reducción de gravámenes y otras restricciones" (pregunta 165). Veremos cómo esta última tendencia se fue agudizando en las Resoluciones reglamentarias relativas a estos instrumentos.

Flexibilidad: una vez cumplidos los "elementos mínimos" que vimos le señalaba el artículo 17 a los Acuerdos, las Partes Contratantes podían añadir las cláusulas facultativas que estimen convenientes.

De esta manera, la "potencialidad" integradora que a nivel sectorial ofrecía este instrumento es de gran envergadura. El nivel de complementariedad industrial dependía sólo de la voluntad política y de las características inherentes a la naturaleza del sector.

Compatibilidad: en cada caso las características y modalidades de los Acuerdos se consideraban oportunamente por los órganos de la Asociación.

El propio Tratado establecía por lo demás, que sólo entraban en vigor una vez que las partes contratantes habían admitido su compatibilidad con los "principios generales del Tratado".

Multilateralidad: si bien es cierto que los Acuerdos en cuestión podían concertarse sólo entre los países interesados, por expresa disposición del artículo 17, desde el momento mismo "de las negociaciones" estaban abiertos a la participación de cualquier parte contratante interesada. Esta tendencia a la multilateralidad que deseó el legislador desde un principio se vio expresada erróneamente, pero con intensidad en las primeras resoluciones reglamentarias.⁶

En la práctica, las reuniones sectoriales de la ALALC fueron concurridas especialmente por empresarios de Argentina, Brasil, México (63% de delegados) y en menor medida por Chile. Los sectores de mayor número de representantes fueron los siguientes: de aparatos electrónicos, mecánicos y térmicos de uso doméstico; química; petroquímica; generación, transmisión y distribución de electricidad; máquinas de oficina, farmacológica, etcétera.

En términos generales, puede decirse que la participación empresarial en el marco de la ALALC fue intermitente, escasa, proporcionada a un proceso de integración que languidecía aceleradamente y que mostraba un acentuado nivel de inestabilidad. Está claramente demostrado con la experiencia de la ALALC que la falta de un órgano técnico-comunitario que promueva y motive el proceso, presentando estudios técnicos acabados y formulando proposiciones viables, es una carencia lamentable.

6) Raymundo Barros: "La industria en la integración latinoamericana", Editorial Universitaria, 1977, pp. 17 a 48.

Lo mismo puede sostenerse en relación con el no funcionamiento de un órgano, sistema o mecanismo que de una manera ágil solucione los problemas de incumplimiento de los compromisos adquiridos en el proceso de integración y al cual puedan tener acceso directo, sin la necesaria intermediación de los gobiernos, los particulares que demuestren prejuicio por aquellas inobservancias. El órgano representativo de los empresarios, trabajadores y de otras expresiones de las comunidades nacionales necesita de aquellos interlocutores.

Aparte de la intervención de los empresarios en sugerencias para incorporar productos en las denominadas listas nacionales o en los Acuerdos de Complementación, su presencia y opinión es virtualmente nula en lo que respecta a la proposición de instrumentos o mecanismos de otra naturaleza ligados al perfeccionamiento del proceso.

V. Participación empresarial en la asociación latinoamericana de Integración (ALADI)

1. Participación en la estructura de los mecanismos de la ALADI

Resulta importante conocer previamente en este punto, la actitud que mostró el sector empresarial; en términos generales, en el lapso inmediatamente anterior a la firma del Tratado de Montevideo de 1980 que daría origen a la ALADI.

Podemos resumir dicha actitud en las siguientes observaciones:

a) No presentó el sector privado empresarial organizado, ni la Asociación de Industriales Latinoamericanos, en particular (AILA),⁷ recomendaciones es-

7) Integran la AILA: la Unión Industrial Argentina, La Cámara Nacional de Industrias de Bolivia, la Confederacao Nacional da Industria (Brasil), la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, la Sociedad de Fomento Fabril, la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador, la Confederación de Cámaras Industriales de México, la Sociedad de Industrias del Perú, la Unión Industrial Paraguaya, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara de Industrias de Venezuela.

pecíficas para prorrogar lisa y llanamente el periodo de perfeccionamiento de la zona de libre comercio establecida por el Tratado de Montevideo de 1960.

Ello hubiese significado la simple permanencia de la ALALC y la vigencia más allá de diciembre de 1980 de las concesiones incorporadas en listas nacionales y en los denominados Acuerdos de Complementación. Dicha actitud es sintomática respecto a la poca credibilidad ofrecida por la ALALC.

b) No presentó tampoco el sector privado empresarial organizado, ni AILA en particular, una alternativa de integración, un esquema apto para remplazar a la ALALC.

c) Demostró interés aislado, intermitente y variable en la necesidad de contar con un instrumento jurídico que permitiera la vigencia de determinadas concesiones generadoras de corrientes de comercio, pero sin hacer hincapié en que dicho instrumento fuera necesariamente "multilateral"; esto es, común y extensivo a todos los países miembros de la ALALC.

d) Demostró, en definitiva, satisfacción por la estructura general y los mecanismos específicos ofrecidos por el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI).

e) Planteó directamente ante los gobiernos respectivos, sugerencias específicas para negociar, mantener, ampliar o retirar concesiones que integrarían las nóminas de los llamados "acuerdos de alcance parcial" propios de la ALADI. O sea, formuló recomendaciones para renegociar las concesiones otorgadas en el periodo 1962 - 1980 tanto en listas nacionales y de ventajas no extensivas, como, en menor medida, en Acuerdos de Complementación.

Debemos considerar que, a la postre, los acuerdos de alcance parcial pueden clasificarse de la siguiente manera:

- 40 acuerdos de renegociación de las preferencias otorgadas en el periodo 1962-1980;
- 23 acuerdos comerciales;
- 2 acuerdos de complementación económica y
- 2 acuerdos de apoyo a Bolivia suscritos al amparo de la Resolución 24 del Comité de Representantes.

Los 40 acuerdos de renegociación son, desde un pun-

to de vista estrictamente cuantitativo, los de mayor significación; comprenden casi dos tercios de los acuerdos suscritos entre los países miembros y contienen, prácticamente, 90% de los productos negociados a través del mecanismo de los acuerdos de alcance parcial en su conjunto.

Los acuerdos comerciales (25 hasta la fecha) son de fisonomía bastante similar a los acuerdos de complementación de la ALALC y han interesado fundamentalmente a Argentina (20 de ellos); a Brasil (16) y a México (19). Chile sólo participa en los acuerdos relativos a máquinas estadísticas; refrigeración y aire acondicionado, química derivada del petróleo y excedentes y faltantes de productos químicos.

Hasta la fecha sólo se han suscrito dos acuerdos de complementación económica (que son los de mayor envergadura integracionista), uno entre Argentina y Uruguay, y otro entre Brasil y Uruguay.

Sólo existen por el momento tres Acuerdos de "alcance regional" (en los que por definición participan todos los países) y que responden a la puesta en funcionamiento del "sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo" en los cuales obviamente, se procura la apertura del mercado regional en su favor.⁸

El único acuerdo de alcance parcial que comprende más de dos países es el núm. 26 que involucra a Chile, Argentina, Uruguay, México y Paraguay.

Dentro de los márgenes de estos instrumentos comerciales se ha ejercido hasta el momento la presencia empresarial.

2. Acción empresarial en 1982 y 1983

El motor que ha promovido reuniones sectoriales empresariales en el ámbito de la ALADI, ha sido la Secretaría General en desarrollo de las funciones que le otorga el artículo 38 del Tratado de Montevideo de 1980. Lo ocurrido a raíz de la participación empresarial en el marco de la ALADI demuestra la gran trascendencia

8) Acuerdos en favor de Bolivia (521 ítem); del Ecuador (384 ítem); del Paraguay (239 ítem).

de la acción de un órgano técnico-comunitario en la promoción de entendimientos entre los distintos segmentos de las comunidades nacionales. (En el caso específico de la ALADI, por los propósitos mismos del Tratado, se trata solamente de los empresarios).

En relación con las reuniones sectoriales empresariales la propia Secretaría General de la ALADI, señala lo siguiente:

"Este tipo de reuniones se continúa mostrando como un mecanismo adecuado para canalizar la participación de los empresarios de los países miembros en la administración y perfeccionamiento de acuerdos comerciales vigentes o la proposición de nuevos acuerdos. Este ha sido el papel tradicional de las reuniones empresariales sectoriales y continuará siendo uno de sus principales roles en el futuro, como elemento auxiliar de la negociación gubernamental".⁹

Los proyectos de vincular a los empresarios del área han sido más intensos en los sectores de la química-farmacéutica; de máquinas-herramientas; fertilizantes; pesca y frutas, legumbres y hortalizas.

La existencia de contactos de la Secretaría con *organizaciones regionales de empresarios* abre esperanzas de una vinculación más orgánica y representativa.

Obra en nuestro conocimiento la existencia de las siguientes organizaciones regionales de empresarios:

- Asociación Latinoamericana de Productores de Vidrio;
- Asociación Latinoamericana de Fabricantes de Cerveza;
- Confederación Latinoamericana de la Industria Gráfica y Afines;
- Federación Latinoamericana de la Industria de la Confección;
- Organización Latinoamericana de Fabricantes de Bebidas Alcohólicas;
- Organización Latinoamericana del Vino y de la Uva;
- Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles;
- Asociación Latinoamericana de las Industrias Eléctricas y Electrónicas;
- Asociación Latinoamericana de Industriales de la

9) Documento presentado por la Secretaría General de la ALADI en el XIX Congreso de Industriales Latinoamericanos (AILA), octubre de 1983.

Conserva;

- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras;
- Asociación Latinoamericana de Industrias del Plástico;
- Federación Latinoamericana de Bancos.

Por cierto que cada una de estas instituciones sólo tienen en común su alcance sectorial, su ámbito regional y su naturaleza "privada", ya que su importancia real, estructura jurídica, nivel de representatividad y posibilidades de cooperar en un proceso de integración son profundamente disímiles.

Como vínculos empresariales parecen indispensables; pero están constreñidas en su perspectiva sectorial y dada la forma real, excesivamente pragmática en que se está desarrollando el proceso emprendido por la ALADI (del cual pueden dudarse, incluso, que sea propiamente un proceso "de integración"), su aporte es muy limitado.

Como señala la Secretaría General de la ALADI en el documento precitado, en relación con las reuniones sectoriales empresariales, la participación continúa concentrada en Argentina, Brasil y México, con una escasa o nula participación de empresarios del Grupo Andino.

En menor medida que los tres países señalados, participan Uruguay y Venezuela.

Probablemente en 1984 aumente el número de sectores que se reúnan a fin de estudiar fórmulas muy concretas de acuerdos comerciales, presumiblemente "de alcance parcial", lo cual no significa necesariamente un "compromiso" con el proceso de integración ni una mayor influencia en el desarrollo que éste adquiera.

3. Consideraciones y perspectivas

La ALADI es un esquema de integración o cooperación regional de una gran flexibilidad, sin un cronograma predeterminado de cumplimiento de compromisos, que motive a los empresarios a prepararse para proponer medidas o formular planteamientos concretos.

Cada vez que haya voluntad política se podrán configurar acuerdos de alcance parcial que involucren a más de dos países en esfuerzos de cooperación e integración.

El papel propio de los empresarios es sugerir a los gobiernos o al órgano técnico (la Secretaría General) determinadas acciones. Queda demostrado el rol fundamental de la Secretaría y su clara potencialidad de ejercer funciones de un órgano de proposición, como núcleo de iniciativas que permita, a su vez, una vinculación documentada y sistemática del sector privado.

4. Integración en el Sector Servicios

En el estado actual y previsible de la ALADI parece perfectamente posible y necesaria la vinculación, coordinación y cooperación entre la banca comercial, entidades financieras y aseguradoras privadas. Dentro del mismo orden de ideas, en el documento precitado de la Secretaría pueden apreciarse los esfuerzos emprendidos para vincular sectores relativos a la consultoría, ingeniería y construcción y servicios vinculados al comercio exterior.

VI. Instancias necesarias de participación del sector privado.

Parece necesario tener presente tres niveles muy diferenciados y de distinta naturaleza en relación con el panorama posible de la participación del sector privado en el proceso de integración latinoamericana, o en la materialización de instrumentos de cooperación regional:

a) Una instancia de planteamientos generales referida a la formulación de políticas o a la orientación fundamental del proceso. Dentro de esta categoría, podrían figurar cuestiones como el ritmo general y preferente de liberación; el nivel de protección arancelaria (o de un eventual arancel externo común); los aspectos relacionados con un mecanismo de pagos; el perfeccionamiento de la libre circulación de los factores de producción; las concertaciones de eventuales acuerdos de alcance regional (o incluso parciales) concernientes a la coordinación de políticas o a la materialización de instrumentos auxiliares a la liberación.

En esta instancia, que se inscribe en la esfera de los planteamientos generales de carácter político, se requiere la participación de *los organismos de cúpula* del sector privado.

La misma razón es válida para el sector agropecuario, aun cuando éste no ofrezca niveles de organización regional tan estructurados como en el caso de las industrias.

Estos organismos "de cúpula" podrían vertebrarse al engranaje institucional del proceso de integración en un Consejo Consultivo Empresarial que sesionará por lo menos dos veces al año, pudiendo autoconvocarse, y que fuese de consulta obligatoria en los aspectos fundamentales del proceso, pudiendo incluso formular proposiciones al órgano técnico-comunitario.

b) *Una instancia sectorial*, en la que se discutan, formulen, elaboren proyectos específicos de carácter comercial o de complementación económica, concernientes a grupos o familias de productos (agrícolas o industriales).

En esta segunda instancia, como se ha repetido a lo largo de este trabajo, es determinante el papel promotor y la asistencia técnica de la Secretaría (en el caso de la ALADI) o del órgano técnico (en términos generales).

Asimismo, resulta relevante el fortalecimiento institucional (representatividad y periodicidad funcional) de las organizaciones sectoriales de empresarios a nivel regional.

c) *El acceso a una instancia de fiscalización* que le permita a la persona natural o jurídica que acredite perjuicios a raíz de incumplimientos de los compromisos derivados del proceso la acción pertinente en forma directa. Este acceso es necesario para la estabilidad o seguridad de los intereses del sector privado y para la credibilidad pública del esquema de integración.

VII. *Participación de los trabajadores.*

Hubiera sido pertinente, más aún, necesario, en este panorama de la participación de actores no gubernamen-

tales en el proceso de integración y cooperación regional, hacer un análisis y plantear sugerencias en relación con la participación de los trabajadores.

El proceso de integración económica regional, por su naturaleza y envergadura, interesa a todos los factores de producción; la desesperada situación de desempleo en el área indicaría que uno de los criterios determinantes para diseñar políticas concernientes a la materia debiera constituirlo la búsqueda del pleno empleo.

En el campo de la programación industrial, temas como la especialización de la mano de obra y la capacitación laboral, debieran ser elementos necesarios, incorporados como cláusulas esenciales de los instrumentos sectoriales pertinentes.

En los aspectos concernientes a la integración fronteriza, esto es, la que se produce en zonas aledañas a las fronteras, la situación de los trabajadores migrantes constituye uno de los aspectos más trascendentes. Con las variaciones y salvedades del caso la situación es conflictiva en casi todos los territorios de fronteras de la región. Estos aspectos, y todas las demás materias que constituyen las cuestiones más importantes en un proceso de integración, deben ser conocidos, enriquecidos y muchas veces sugeridos por los trabajadores organizados.

Sin embargo, realizar un estudio pormenorizado acerca del grado de legitimidad y representatividad de las organizaciones "de cúpula" de los trabajadores en cada país, para participar, paritariamente con los empresarios en el Consejo Consultivo mencionado en el capítulo anterior, escapa a nuestras posibilidades. Está muy claro, eso sí, el hecho de que aquella participación debe ser promovida, de otra manera el proceso de integración presentaría una visión unilateral y deformada.

En lo que respecta a la participación de los trabajadores organizados en sectores industriales específicos, cabe recomendar la realización de estudios que permitan tener una visión más o menos completa y sistematizada de la situación. En las reuniones empresariales sectoriales deben participar los representantes legítimos de los sindicatos pertinentes. Deben promoverse, asimismo, organizaciones regionales sectoriales de trabajadores en los mismos sectores en que ello ha ocurrido en el campo empresarial. Parece necesaria una representación "paritaria" en las mismas instancias para ir

perfeccionando un proceso de integración que equilibre las fuerzas de la producción y del trabajo, ya que el esfuerzo debe suponerse armónico.

La cooperación e integración latinoamericana como preocupación de la Iglesia católica

Renato Poblete S.J.

1. Introducción

Los procesos de cooperación e integración de América Latina han experimentado en la década de los años setenta un serio deterioro y actualmente atraviesan por una severa crisis. Los hechos así lo indican y los expertos en el tema están de acuerdo con este diagnóstico básico.

En este trabajo abordaremos el tema de la cooperación e integración de América Latina y del papel que al respecto ha desempeñado la Iglesia católica latinoamericana, que ha percibido con interés, entusiasmo y apoyo consistente, desde sus mismos inicios, los procesos de cooperación e integración latinoamericana. En tal sentido ha promovido, institucionalizado y puesto en marcha organismos tales como el CELAM (1956) y reuniones latinoamericanas como "Medellín" (1968) y "Puebla" (1979). Es decir, la Iglesia católica latinoamericana ha provisto de creencias, capacidades, espacios, información y redes de comunicación tendientes a promover la cooperación e integración de la Iglesia misma y de la sociedad latinoamericana.

Asimismo, planteamos que ha percibido con exactitud dos de los grandes obstáculos a la cooperación e inte-

gración: el nacionalismo exacerbado y el armamentismo -cuestiones que ha examinado con realismo y objetividad crítica.

2. *Cooperación e integración: temas de permanente preocupación para la Iglesia católica latinoamericana*

La Iglesia aparece entremezclada con la historia y evolución de nuestro continente desde sus mismos orígenes. Las dos instituciones más importantes en la etapa de formación del continente han sido la Corona y la Iglesia.

La Iglesia es entonces una figura integradora no sólo social o política, sino *cultural*. En efecto, lleva adelante un proceso de socialización, común a todos los países; transmite ciertos patrones, valores, actitudes y conductas que explican en buena medida esa relativamente alta homogeneidad cultural que existe a través del continente, aunque reconocemos las subculturas existentes. Este es, quizás, el legado más importante de la Iglesia relacionado con el tema y problema que nos ocupa de los procesos de cooperación e integración de América Latina. Puede argumentarse que las bases para la cooperación, integración y eventual unidad latinoamericana quedarán fundadas en tales procesos de evangelización, socialización, comunicación y culturización temprana tan intensa -casi exclusivamente- a cargo de los misioneros.

La Iglesia misma en América Latina que quedaría desde sus inicios marcada por un alto grado de homogeneidad -que no es tan obvio ni evidente de la Iglesia en otros continentes. Por ejemplo, su organización es similar en todos los países del continente; las parroquias presentan características semejantes; las expresiones de devoción religiosas llevan un sello muy parecido; las ceremonias litúrgicas siguen un mismo patrón, etc. Esta unidad de la Iglesia latinoamericana se expresa también en que los sacerdotes de un país son comúnmente ordenados obispos en otro.¹

1) Un ejemplo se encuentra, entre muchos otros, en D. Alonso Briceno, chileno, obispo en Caracas, Venezuela; o en González Magrovejo, paraguay, obispo en Santiago de Chile.

Por otra parte, también las congregaciones religiosas van a desempeñar un papel importante en estos atisbos de integración y unidad latinoamericana. En efecto, los religiosos de diversas congregaciones, como los jesuitas por ejemplo, trabajaban en ámbitos territoriales que no eran los estrictamente nacionales, y disponían asimismo de una gran movilidad transnacional, ejerciendo sus tareas apostólicas en naciones diferentes de aquellas de su nacimiento.

En el período de la Independencia, la Iglesia pasa a ocupar un lugar clave en la consolidación de las naciones latinoamericanas. El impulso integrador latinoamericano -el sueño de Bolívar- queda sólo en eso, un sueño, y las tendencias nacionalistas se imponen a través del continente. La Iglesia -que vive su propia crisis de liderazgo, persecución, ataques ideológicos e incapacidad de respuestas- pasa a identificarse más intensamente con cada una de las naciones latinoamericanas, a las cuales contribuye a formar, unificar y consolidar. Más que un papel de cooperación e integración transnacional, la Iglesia juega en esta otra etapa otro papel por otra parte crucial, de integración intranacional.

3. *La doctrina social de la Iglesia contemporánea y la cooperación e integración internacional*

La Iglesia católica en nuestro tiempo expresa una lúcida conciencia moral de la necesidad y urgencia de la cooperación e integración internacional como fruto de la solidaridad humana, valor y actitud a la cual vuelve una y otra vez.

El papa Pío XII ya en su Radio-Mensaje de Navidad de 1954 instaba con insistencia para que se consolidara el concepto de cooperación internacional. En ese mismo discurso se refería a uno de los grandes obstáculos a la cooperación internacional: los "falsos nacionalismos", que "se desarrollan cuando una nación sucumbe a la tendencia miope que sitúa sus intereses fuera del contexto del bien común de la comunidad humana, estos, del bien común internacional".²

2) Arthur F. Utz: Colección Discursos y Radio-Mensaje, Pío XII.

Juan XXIII, en "Mater et Magistra" (1961)³ va a retomar estas dimensiones internacionales de la cuestión social moderna. De esta manera insiste en la necesidad de la cooperación y ayuda mutua entre los pueblos, y en su apoyo a las organizaciones internacionales -en este caso la FAO- dedicadas a los problemas del desarrollo (núms. 155 y 156). Esta solidaridad y cooperación entre las naciones de desigual desarrollo económico es percibido como una *obligación* de parte de las naciones ricas, las cuales no pueden permanecer indiferentes ante los países y poblaciones que padecen miseria y hambre (núms. 157-162). Tal cooperación debe incluir no sólo ayuda en bienes de consumo, particularmente alimentario, sino la necesaria cooperación científica, técnica y financiera (núms. 163-165); por otra parte, la ayuda y cooperación internacional debe prestarse de tal modo que se reconozca y respete el legado, características, tradiciones y carácter peculiar de cada pueblo. Se trata, entonces, de una ayuda y una cooperación que no incurra en un nuevo colonialismo, que sólo busque la hegemonía, provecho y dominio político (núms. 169-174).

Paulo VI, en su gran encíclica acerca del desarrollo de los pueblos "Populorum Progressio" (1967),⁴ afirma que el desarrollo integral no puede darse sin la solidaridad y cooperación de toda la humanidad. Ante las dramáticas situaciones de injusticia social contemporánea el Papa insta a todos los hombres de buena voluntad a ser solidarios, y a las naciones -especialmente a las ricas- a cooperar en la solución de los problemas del desarrollo. Con energía se dirige a los "pueblos opulentos" y los interpela para que reaccionen y cooperen en la solución de los problemas del analfabetismo, hambre, bajas expectativas de vida, etc., que afligen a los "pueblos hambrientos".

Insiste además, en la obligación de las naciones ricas de solidaridad con los pueblos en vías de desarrollo, al punto de plantear que se trata de un deber moral el

-
- 3) Consultamos el texto publicado en *Ocho Grandes Mensajes*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1974, pp. 121-200.
- 4) Hemos consultado el texto publicado en *Ocho Grandes Mensajes*, op. cit., pp. 317-365.

que los países desarrollados consagren parte de su producción a necesidades de los países subdesarrollados, subrayando que los países ricos deben servir a los más pobres (núms. 43, 44, 48, 49). Este deber de solidaridad, ayuda y cooperación debe expresarse en programas específicos, concertados, que creen un fondo mundial, con parte de los fondos destinados a gastos militares, para ayudar a los desheredados de la Tierra. Sólo la solidaridad y la colaboración han de resolver los obstáculos del nacionalismo, racismo, incomprensiones y egoísmos que impiden la organización y realización de un mundo más justo y solidario (núms. 50, 51, 62, 64). La solidaridad permitiría a todos los pueblos de la Tierra ser artífices de sus propios destinos (núms. 50, 51, 62, 64 y 65).

La merecidamente famosa Constitución Conciliar "Gaudium et Spes" sobre la Iglesia en el mundo de hoy, un gran documento de síntesis, se refiere en numerosas oportunidades a la necesidad de la cooperación e integración entre los hombres y las naciones (núms. 23, 24, 25, 30, 32, por ejemplo) y llama a *edificar la comunidad internacional*⁵. Más aún, señala en el núm. 85, que la cooperación internacional es indispensable para que los pueblos alcancen la independencia y desarrollo económico. Al mismo tiempo sostiene que para establecer el necesario orden económico universal hay que renunciar a las ambiciones nacionalistas, a los celos de dominio político, a los cálculos de orden militar y al prurito de imponer las propias ideologías.

En este rápido recuento de algunos documentos básicos de la D.S.I. sobre el tema, no puede faltar la Carta Apostólica "Octogesima Adveniens" del papa Paulo VI (1971).⁶ Aun cuando el contenido doctrinal es menor -se trata de un documento práctico, de criterios para la acción- se insiste en valores de solidaridad y cooperación como guías esenciales para la solución de

-
- 5) Constitución "Gaudium et spes", en *Ocho Grandes Mensajes*. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1974, pp. 376-489.
- 6) Carta Apostólica "Octogesima Adveniens", en *Ocho Grandes Mensajes*, *op. cit.*, pp. 491-526.

los grandes problemas del mundo contemporáneo, tales como la cesantía, la miseria, etcétera.

El desarrollo pasa a ser percibido como un proceso de solidaridad ampliada, en que el diálogo, la ayuda y la cooperación, sustituyen al enfrentamiento y la opresión (núms. 17, 41, 46, 49 y 52).

Son innumerables los otros documentos de la Iglesia que podrían citarse en la materia.⁷ Sin embargo, y para terminar esta sección, sólo mencionaremos que en *Redemptor Hominis*, una de las grandes encíclicas del actual papa Juan Pablo II, se vuelve a insistir en la solidaridad, la ayuda y la cooperación como bases esenciales en la búsqueda de instituciones y mecanismos que promuevan un desarrollo humano digno del hombre.⁸

4. *La Iglesia católica latinoamericana: la ayuda y cooperación internacional en el continente se llama integración*

Al iniciarse la segunda mitad del siglo XX se realiza la I Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, que tiene lugar en Río de Janeiro, Brasil, entre el 25 de julio y el 4 de agosto de 1955.

En la clausura de tan magno evento se aprueba un voto unánime para crear el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), cuyos objetivos principales diseñados en la misma conferencia serían: estudiar los asuntos que interesan a la Iglesia en América Latina; coordinar las actividades pastorales; preparar nuevas conferencias generales del Episcopado Latinoamericano cuando fueren convocadas por la Santa Sede.⁹ Esta decisión unánime del Episcopado Latinoamericano sería aprobada por el papa Pío XII el 2 de noviembre de 1955.

7) La Revista *DOCLA* (Documentación Social Latinoamericana), que se edita en *ILADES*, tiene en preparación y publicará próximamente una muy completa y útil bibliografía sobre el tema de "Iglesia, cooperación, integración y solidaridad".

8) Véanse comentarios Encíclica *Redemptor Hominis* Editorial *Salsiana* e *ILADES*, Santiago; 1980, núm. 16, pp. 54-59.

9) Véase Alonso Lorscheider, "¿Qué es el CELAM?", en *Medellín, Reflexiones en el CELAM*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid; 1977, pp. 3-10.

El CELAM está formado primeramente por los presidentes de las Conferencias Episcopales de todos los países, más una delegación y un suplente de cada una de ellas, además, por los presidentes de los distintos departamentos que ha ido creando el CELAM, y por el presidente de la Conferencia Latinoamericana de Religiosos. La autoridad máxima la tiene la Asamblea, a la que asisten todos los miembros. Esta se reúne cada dos años y elige cada cuatro años su directiva. La presidencia va rotando entre países de habla hispana y de habla portuguesa y las dos vicepresidencias son ocupadas por un representante del hemisferio norte y otro del hemisferio sur. El carácter internacional se lo da la presencia de cada uno de los presidentes y delegados de cada Conferencia Episcopal Nacional junto con los miembros de los distintos departamentos que cubren diversas áreas de acción del CELAM.

Al analizar el trabajo que se ha realizado estos últimos años, se observa, primeramente, un apoyo en la creación de Conferencias Episcopales Nacionales que, en muchos casos anteriores a la creación del CELAM, no existían o solamente de nombre. Esto ha contribuido a la cohesión de la Iglesia en cada nación y a su contacto con las Iglesias vecinas de América Latina.

En segundo lugar, ha creado una mayor conciencia de la comunidad de la Iglesia en todo el continente, como factor principal de unión del pueblo latinoamericano. En ese sentido ha pasado a ser una institución que ayuda a la conciencia de la solidaridad latinoamericana y que ha tratado de promocionarla.

Ha ofrecido también posibilidades de reunión entre los distintos niveles de las iglesias locales: encuentro de teólogos, sociólogos, laicos en general, que han podido intercambiar experiencias y puntos de vista con objeto de dar un servicio más profundo a cada una de las naciones.

Si bien los comienzos de esta institución clave de la Iglesia católica latinoamericana fueron difíciles problemas de organización, local, financiamiento, etc., progresivamente los obispos de América Latina tomarían conciencia de que el CELAM era el órgano de expresión de la Iglesia del continente. Asimismo la propia actividad incipiente, pero real y eficiente, del CELAM mismo -reuniones de teólogos, pastoralistas, laicos latinoamericanos- acrecentaría la percepción de que esta institución podía ser y era un buen servicio a la Iglesia latinoamericana y las iglesias locales, en el

espíritu renovado del Concilio Vaticano II.

Esta dimensión latinoamericana y de servicio eficiente y renovado del CELAM, quedaría ampliamente demostrada con la organización y realización de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, que se realiza en Medellín, Colombia, y que todos perciben como obra del CELAM.

Desde sus inicios esta institución enfatizaría su carácter latinoamericano. Es así como su estructura misma reúne a los presidentes de las Conferencias Episcopales Nacionales, en un todo distinto, que representa y relaciona a la Iglesia católica latinoamericana con iglesias de otros continentes.

El CELAM se transformaría así en el signo y el instrumento de la comunidad episcopal que representaba a la comunidad eclesial latinoamericana.

Las reuniones -cada dos años- definirían orientaciones comunes teológico-pastorales, prioridades, etc., que perfilarían el rostro propio a una Iglesia católica latinoamericana, abierta a la Iglesia mundial, a la comunidad internacional y respetuosa de la originalidad e identidad propia de cada una de las iglesias locales que la integran, a las cuales se busca "iluminar , acompañar y fortalecer".¹⁰

Esta institución, de carácter claramente integrador y latinoamericano, no podía dejar de prestar una seria, permanente y aún vigente, contribución a la integración del continente mismo en que existe y al cual sirve. Desde luego ha ayudado muy eficazmente a crear una conciencia activa de que existe una comunidad eclesial -religiosos y laicos- latinoamericana. Asimismo, ha contribuido a fortalecer la identidad propia y la cohesión de las iglesias locales o nacionales que a su vez han favorecido entre sí los contactos, ayuda, cooperación, solidaridad e integración.

El CELAM también ha ayudado a una toma de conciencia de la existencia de problemas comunes en América Latina, al mejor conocimiento mutuo de las realidades nacionales y a compartir el diagnóstico básico de la necesidad de una sociedad más justa en el continente.

10) *Ibid.*, p. 7.

De tal modo, los temas universales de la solidaridad, la ayuda mutua, la cooperación internacional, han pasado a ser percibidos en la Iglesia latinoamericana en términos de la integración del continente, como examinaremos en seguida.

4.1. *Mar del Plata y "Medellín" e integración de América Latina*

Medellín II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (1967), es una ocasión especial de presencia de la Iglesia católica latinoamericana, que va a plantear con fuerza el ideal de la integración.

Pero antes de Medellín, en el año 1965, el CELAM ya había demostrado su preocupación, interés y compromiso con el tema de la integración. Más de 60 obispos de América Latina se habían reunido en Mar del Plata (Argentina) para tratar del tema de la integración y desarrollo del continente. El mismo papa Paulo VI, en un mensaje a los obispos reunidos, había señalado que la Iglesia puede "contribuir valiosamente a difundir el ideal de integración, despertando en los cristianos la convicción de que los propios destinos nacionales solamente serán alcanzados dentro de la solidaridad internacional, formando una conciencia supranacional".¹¹

No escapa a los obispos, sin embargo, que la integración enfrenta serias dificultades en la realidad latinoamericana. Desde luego destacan la dificultad de los nacionalismos egoístas que ignoran el bien común latinoamericano; los egoísmos de grupos y clases que sobreponen sus intereses particularistas al desarrollo del continente, y, la influencia negativa por parte de varios sectores y grupos económicos de la subordinación de los valores espirituales a los intereses materiales.¹²

Para enfrentar tales obstáculos la Iglesia -proponen los obispos- debe dar ejemplo de integración en todos los niveles, sea parroquial, diocesano, nacional o con-

11) Texto publicado en Consejo Episcopal Latinoamericano, CELAM, *Presencia activa de la Iglesia en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Departamento de Acción Social, Salvador, Brasil; 1967, p. 17.

12) *Ibid.*, p. 13.

tinental. Debe, además, desarrollar tareas específicas de integración, tales como elaborar una pastoral de conjunto para América Latina; crear y adoptar estructuras eclesiales existentes que promuevan la integración del continente; apoyar y estimular a todos aquellos organismos que se ocupan de la integración latinoamericana; difundir a través de las estructuras e instituciones educacionales de la Iglesia, la idea de la integración, definiendo y fortaleciendo una conciencia latinoamericana, caracterizada por sus talentos y tradiciones propios, solidaridad socio-económica, unidad cristiana, etcétera.¹³

Medellín, un par de años después, va a retomar y profundizar estos temas de la integración, que continúan siendo una preocupación de la Iglesia católica latinoamericana.

Nuevamente los obispos de América Latina van a plantear el ideal de integración. Sin embargo, su examen de la realidad latinoamericana percibe que este ideal se enfrenta a nuevos y más severos obstáculos: los nacionalismos estrechos, retrocesos en la integración misma, tensiones fronterizas agudas entre países del continente, militarización de algunos países.¹⁴

Para afrontar esas dificultades se requiere un sentido más intenso de la Iglesia misma, como Iglesia de América Latina, una presencia activa en el continente y un respeto y sentido de las iglesias particulares o de cada nación latinoamericana.

Entre tales procesos, Medellín señala nuevamente la preocupación y apoyo de la Iglesia católica latinoamericana por la integración del continente, por todas aquellas personas e instituciones que trabajan en favor de ella. Al mismo tiempo plantea que los valores de la solidaridad, el universalismo, convenientemente transmitidos, van a permitir enfrentar y resolver los nacionalismos estrechos, el armamentismo, los gastos militares, los militarismos, que se oponen a la integración latinoamericana.

13) *Ibid.*, pp. 18-19.

14) Consultamos el texto del Consejo Episcopal Latinoamericano, CELAM. *La Iglesia en la actual transformación de América Latina a la luz del concilio*. Medellín: Conclusiones (Bogotá), Colombia: Secretariado General del CELAM, 10a. edición, 1977. En particular la introducción y los textos 1:2 y 15; 2: 11-12-13 y 23; 13:1; 14:11; 15:1 y 23 que se encuentran en las páginas 22-24; 25, 29-30, 35-36, 39; 96; 105; 108 y 112 respectivamente.

En suma, Medellín representa un momento saliente que muestra el interés, preocupación y compromiso de la Iglesia católica latinoamericana por la cooperación e integración del continente. Su perspectiva esencial es Latinoamérica. Toda su descripción, análisis, diagnóstico y programaciones de acción perciben y consideran a América Latina como una comunidad de pueblos en transformación, con una historia, con valores y problemas específicos comunes, que debe impulsarlos a una integración exitosa. Asimismo, la Iglesia católica latinoamericana se autopercebe como *latinoamericana*, y como un actor crucial que ha contribuido a formar el continente y que seguirá ayudando a plasmar su presente y su futuro en unidad.¹⁵

4.2. Lima y Puebla y la integración de América Latina

En Lima, Perú (1976), diez años después de la X Reunión Extraordinaria de Mar del Plata, el CELAM volvería a examinar atentamente la integración latinoamericana. La Iglesia católica latinoamericana demuestra así otra vez su interés, preocupación y compromiso permanente con los procesos de cooperación e integración que se llevan a cabo en el continente.

Observan los obispos que tales procesos atraviesan por un periodo de estancamiento y falta de concreción. Los países latinoamericanos no han sido capaces de superar desconfianzas y celos y derribar fronteras de nacionalismos mal entendidos. De allí que el proceso de integración se mantenga estancado y sea lento e inoperante por carecer de una fuerza integradora superior.

Las causas profundas de tal situación se pueden encontrar en un *nacionalismo* que ha ido en desmedro de las naciones hermanas, que ha servido para disimular situaciones conflictivas al interior de los países latinoamericanos y exacerbado tensiones existentes entre países hermanos. En suma, se trata de un nacionalismo mal entendido, desnaturalizado y negativo que ha desvirtuado

15) Esta visión es particularmente perceptible en el "Mensaje a los pueblos de América Latina", *op. cit.*, pp. 18-21.

al auténtico nacionalismo, capaz de crear los recursos y valores que permiten a los pueblos asumir su propia identidad y destino.¹⁶

El otro gran obstáculo, que explica el estancamiento y falta de concreción de la integración, es el *armamentismo*. Fenómeno vinculado al nacionalismo negativo ya descrito, se nutre del recelo, la desconfianza y aumenta los gastos militares, en desmedro de otros gastos sociales más necesarios en países pobres como los nuestros. No se trata de eliminar los gastos militares, sino de mantenerlos dentro de límites razonables, y teniendo siempre presente que el armamentismo es "un gravísimo obstáculo para la integración de nuestros países".¹⁷

La mejor fórmula para superar este obstáculo será, precisamente, desarrollar la solidaridad, los acuerdos, los consensos y la colaboración entre las naciones latinoamericanas.

La Iglesia, en la reunión de Lima, en definitiva vuelve a comprometerse con la integración, tanto de la propia Iglesia -en la pastoral, la colaboración con otras comunidades cristianas, la predicación, la catequesis, los centros de formación -como la integración del continente del cual se percibe parte y luz inspiradora.

Puebla (México, 1979), va a retomar el tema de la integración y a comprometerse otra vez con tal proceso.

Desde luego, sigue intensamente presente la dimensión *latinoamericana* de la Iglesia, que se estima inserta y comprometida con el continente.

El documento de Puebla, luego de la presentación, inicia con un "Mensaje a los pueblos de América Latina" muy expresivo de esta percepción *latinoamericana* en la

- 16) Sobre este punto véase Renato Poblete, S.J. "Introducción" en libro del CELAM, *La iglesia y la integración andina*, Bogotá, Colombia: Secretariado General del CELAM, 1976, pp. 7-13; y "Declaración Final", pp. 105-110, y en particular el párrafo IX b) "Nacionalismos y otras ideologías", pp. 108-109.
- 17) Véase "Declaración Final", ya citada, sección IX, letra a) p. 108.

Iglesia católica, La mirada de los obispos se dirige "a nuestro mundo latinoamericano". Asimismo, se expresa la intención de "colaborar al bienestar de nuestros pueblos latinoamericanos".¹⁸

Aun cuando la Iglesia católica latinoamericana reconoce explícitamente que su perspectiva y aporte es esencialmente *pastoral*, no por ello deja de referirse a los problemas sociales, económicos, políticos e internacionales del continente. En este último aspecto, que es el que más nos interesa en este trabajo, los obispos, inspirados en la visión de Paulo VI, proponen una "civilización del amor". Para algunos, reconocen los obispos, esta proposición puede parecer "etérea", sin embargo, piensan que contiene energía y contenido suficiente para enfrentar los graves problemas de nuestro tiempo.

Tal proposición central de los obispos de Puebla se explica y concreta para el campo de las relaciones internacionales en términos de la reconciliación y solidaridad internacional, y la integración del continente latinoamericano.

En efecto, la "civilización del amor" propuesta, se vincula al rechazo y condena de "las divisiones absolutas y las murallas psicológicas que separan violentamente a los hombres, a las instituciones y a las comunidades nacionales; por eso defiende con ardor la tesis de la integración de América Latina".¹⁹

Sin embargo, los obispos están conscientes de las carencias y retrocesos de la integración, y de que éstas han producido, como consecuencia, entre otras, que "nos presentemos como pequeñas entidades sin peso de negociación en el concierto mundial".²⁰

18) Hemos consultado el libro del CELAM, *La evangelización en el presente y en el futuro de América Latina. Documento de Puebla*, Santiago, Chile, Conferencia Episcopal, 1979. El "Mensaje a los pueblos de América Latina" a que nos referimos se encuentra en las pp. 43-53.

19) "Mensaje a los pueblos de América Latina", en *Documento de Puebla*, ya citado, p. 51. El subrayado es nuestro.

20) *Ibid.*, párr. 8, pp. 49-52, y núm. 65, pág. 69.

Por otra parte, como en ocasiones anteriores, los obispos en Puebla manifiestan un rechazo a "los nacionalistas estrechos e irreductibles" y a la carrera armamentista que "no cesa de fabricar instrumentos de muerte". A estos obstáculos a la integración ya antes señalados, el diagnóstico de los obispos percibe otros, como las "ambiciones económicas nacionalistas, la parálisis de los grandes planes de cooperación" y "nuevos conflictos internacionales".²¹

Por ello, la Iglesia católica latinoamericana insiste en la integración como necesaria para el servicio de las personas, la familia y los grupos intermedios, y como el camino para superar "los egoísmos y los estrechos nacionalismos" con respecto de la autonomía de los pueblos y de su integridad territorial, capaz de promover la "autolimitación de los gastos de armamentos".²²

5. *Algunas observaciones finales*

A través de este trabajo hemos reseñado y analizado la estrecha vinculación de la Iglesia católica latinoamericana a la evolución histórica de nuestro continente.

Pensamos que en la segunda mitad del siglo XX, la Iglesia católica universal ha destacado la solidaridad, cooperación e interdependencia de los pueblos. La Iglesia católica latinoamericana ha aplicado tales orientaciones doctrinales al caso de la integración, como un proceso al cual ha prestado insistentemente, sin renuencias, y consistentemente, su apoyo y colaboración.

Puede argumentarse, entonces, con base en la realidad, que la Iglesia católica latinoamericana se ha constituido en un factor importante de la integración de los pueblos de América Latina.

Sin embargo, la Iglesia no ha dejado de percibir y denunciar claramente dos grandes obstáculos a la integración: los nacionalismos estrechos y desnaturalizados, y la carrera armamentista. Se trata de obstáculos seve-

21) *Ibid.*, pp. 51-52, y núm. 1265 p. 339.

22) *Ibid.*, núms. 336, p. 137 y 1282, p. 342.

ros a la integración y al desarrollo -que no pueden dejar de verse. Desde un ángulo más positivo, la Iglesia ha planteado que sólo la cooperación, la solidaridad e integración de los pueblos de América Latina superará las graves dificultades internas y externas que enfrentan nuestros países.

Por otra parte, la Iglesia católica latinoamericana misma ha avanzado conscientemente en su propio proceso de integración a nivel latinoamericano. En este sentido la creación y desarrollo del CELAM, las reuniones de Medellín y Puebla, las conferencias especializadas sobre el tema mismo de la integración, las reuniones sectoriales a que nos hemos referido en este trabajo, muestran una Iglesia católica *latinoamericana* con un alto nivel de integración, tanto en lo pastoral y lo litúrgico como en la acción social.

Quisiéramos poner como un ejemplo muy concreto el papel que han tenido las Iglesias de Chile y Argentina en el conflicto limítrofe de 1978. En tal ocasión la Iglesia católica de ambos países fue la intermediaria para tratar de resolver el conflicto. En cierta forma podríamos decir que esto se realizó gracias a los contactos previos de obispos, tanto de Argentina como de Chile, que se habían juntado en esas múltiples reuniones promovidas por el CELAM.

En las reuniones de las diversas secciones del CELAM, que están formadas por obispos de distintas naciones, se crean lazos de intimidad muy profundos que fueron, por así decirlo, el fundamento de la acción de los episcopados de ambos países. La importancia de la relación informal de los obispos de estos países, hizo posible que, en un plazo mínimo, pudieran ponerse de acuerdo los presidentes de las Conferencias Episcopales apoyados a su vez por gran número de obispos para solicitar en conjunto a la Santa Sede que fuese la mediadora en el conflicto. Aquí se ve cómo los dos Episcopados trascendieron sus respectivos nacionalismos y por el bien de sus propios pueblos solicitaron esa mediación. El papel pues, pacificador de la Iglesia, es un punto importante para la integración y cooperación entre las naciones.



Los factores culturales en la cooperación de América Latina

Fernando Alegría

Cualquier contribución que yo pueda hacer al tema planteado, debe fundamentarse en dos bases claramente delimitables: una se refiere a mi experiencia personal en el campo de la cooperación intelectual, tanto dentro de parámetros oficiales como a nivel de actividades individuales en el plano de la solidaridad internacional. La segunda es una base teórica y envuelve una tesis: si hemos de proponer un proyecto de cambios para remediar la crisis de los organismos regionales de cooperación intelectual, ese proyecto requiere una profunda revisión crítica de la orientación social y política de nuestros países.

Espero que se me permita, por tanto, entrar al tema en un movimiento de círculos concéntricos, estableciendo algunas premisas que puedan llevarme a concluir sugiriendo una línea de acción determinada.

Diré, de partida, que las proposiciones planteadas en este conjunto de trabajos, encierran en forma indirecta una afirmación básica para mí: la crisis a que ellas se refieren no es un fenómeno que ocurre repentinamente en las dos últimas décadas; esa crisis es marca característica de mecanismos regionales que, a mi juicio, nacieron viciados. En efecto, creo que es imposible crear una es-

estructura rígida para funciones que siempre estarán expuestas a cambios drásticos por la naturaleza política del aparato a que se aplican.

La segunda mitad del siglo XX ha sido para Latinoamérica un período de sistemas dictatoriales sustentados en la represión, coerción y desprecio por los derechos humanos fundamentales. Tal fenómeno trajo como consecuencia una polarización política de carácter extremista y una práctica aislacionista fundamentada en intereses, verdaderos o falsos, de nacionalismos igualmente extremos.

Es solamente en el plano especulativo en el que puede ser posible ofrecer alguna contribución de cierta originalidad.

Permítaseme, entonces, abordar el tema avanzado desde una simple verificación de hechos hacia la proposición, no de medidas, sino de un criterio que considero útil.

1. A cerca de doscientos años del movimiento independentista latinoamericano, nuestras sociedades se encuentran en bancarrota económica, en diversas etapas de caos político y en medio de una profunda crisis de valores éticos. La consecuencia de esta ruina es un estado de alienación colectiva e individual y, en periodos de aguda turbulencia nacionalista, de conflictos bélicos, insurgencias y contra-insurgencias. La América Latina llega al final del siglo XX como la *Stultifera Navis* medieval, al garrote en un mar que quisiéramos reconocer como excitante corriente de entropía; pero la barca ha perdido el sentido de su viaje, ha olvidado ya sus comienzos y se le hace indescifrable su meta porque sus aparatos de estado y navegación no son sino parchadas osamentas mecánicas. Buscarle un dinamismo creador a este viejo y triste tren fúnebre pareciera trabajo de enajenados. Y, en muchos y profundos sentidos, lo es. De ahí la patética grandeza de las empresas que se abocan a revivir organismos de comunicación entre pueblos hoy regimentados por las malas artes de la incomunicación. Grandeza, digo, porque en la búsqueda de una interacción creadora es posible que lleguemos a establecer un renovado sistema de comunicación

que se base en premisas clave, entre ellas las siguientes:

- a) Comunicarse y cooperar es sólo posible en estado de paz, libertad y responsabilidad de los organismos comunicantes.
- b) Tal condición se da en sociedades cuya estructura se fundamenta en la justicia económica y política.
- c) Los organismos regionales, productos del oficialismo, son hoy, en su mayoría, instrumentos de ideología y acción políticas.
- d) Para reestructurar un sistema de cooperación es ineludible una reorganización y reorientación de las relaciones entre Estado y colectividad. Por lo tanto, debiéramos redefinir nuestras metas sociales y replantear nuestras relaciones con los Estados Unidos sobre una base que garantice nuestra independencia y soberanía.

2. Es necesario no olvidar que en el desarrollo de la crisis política y económica de los países latinoamericanos aparecen características que, paulatinamente, permiten establecer una tendencia.

- a) Las naciones latinoamericanas han escalado su conducta nacionalista apartándose de proyectos regionales. Las rivalidades regionales se han agudizado hasta asumir contornos bélicos.
- b) Los Estados Unidos han conseguido en ocasiones, dividir a Latinoamérica en rígidas zonas de influencia. Este juego de estrategias políticas representa movilizaciones del poder armado para asegurar el control de influencias económicas y, en algunos casos, culturales.
- c) El poder político se ha ejercido, en consecuencia, sobre una base de polarización que, en un momento dado, tuvo a nuestros países divididos entre dictaduras militares y gobiernos regidos por el principio del Partido Unico.

Que esto haya sucedido no tiene nada de extraño, puesto que la política exterior de los Estados Unidos ha venido orientándose cada vez más hacia una curiosa forma de *détente* confrontativa con respecto a la Unión Soviética.

Los cambios de orientación política de los Estados miembros en el sistema interamericano, bien mirados, ni son tantos ni han sido difíciles de predecir si nos mantenemos conscientes del papel concertante que desempeña el gobierno de los Estados Unidos.

Por lo tanto, no creo que éste sea un factor decisivo para explicar la situación de estancamiento y crisis de los organismos regionales. En cambio, sí estoy de acuerdo en que una causa legítima de tal crisis ha sido el aislamiento de esos organismos de sus bases nacionales.

El remedio contra este mal que considero endémico, al menos en el campo de la cooperación intelectual, radica en atenuar hasta el mínimo la acción del oficialismo ya que los organismos tienden a burocratizarse y a anquilosar el flujo de todo movimiento cultural.

3. Las observaciones hasta aquí formuladas me llevan a plantear mi propia interpretación de lo que han sido y pueden ser las relaciones de intercambio intelectual desde el punto de vista de una comunidad dinámica y efectivamente creadora.

Resulta obvio para mí que en el ejercicio de sus cometidos de cooperación intelectual los Estados americanos se han regido antes que nada por intereses nacionales, subrayando la importancia de lo que ya tienen como patrimonio y de aquello que les interesa particularmente desarrollar.

A través del siglo XX hemos visto formarse y crecer centros de irradiación cultural ya sea a nivel de un sólo país o de un grupo de países. Los más importantes de estos centros, a mi juicio, han sido México, Argentina, Venezuela, Colombia y Cuba. Brasil y Canadá fueron y son los grandes ausentes reconocidamente necesarios, pero marginados por

erróneos y nocivos prejuicios lingüísticos y geopolíticos. Los Estados Unidos desde una esfera aparte, funcionalmente independiente, ejercitan una fuerza centrípeta de incalculable influencia, sin realmente integrarse al movimiento cultural del resto de América.

México y los países del Caribe son centros culturales de estricta significación nacionalista, hondamente interesados en la preservación de culturas autóctonas que se ofrecen en marco cerrado a las expectativas del investigador foráneo. Las líneas de comunicación están abiertas, en muchos casos generosamente abiertas, pero rígidamente marcadas y defendidas por presupuestos ideológicos rigurosos.

México ha ofrecido magníficos ejemplos de cooperación intelectual irradiada sin prejuicios. Uno de los más notables ha sido, sin duda, la Biblioteca Tierra Firme de la Editorial Fondo de Cultura Económica, a la cual pudiera añadirse la Biblioteca Popular. Sin embargo, estas valiosas empresas se han visto limitadas en los últimos años por la grave crisis económica que afecta a la industria editorial mexicana.

Argentina y México, con colaboración española, han promovido el libro hispanoamericano en Ferias de resonancia internacional.

En el caso de Venezuela bastará para mi propósito en este caso señalar la espléndida eficacia de la Biblioteca Ayacucho, institución de relieves ya históricos, ejemplo magno de cooperación intelectual al margen de toda limitación nacionalista. Los primeros cien volúmenes de Ayacucho constituyen el comienzo de la primera auténtica biblioteca de clásicos americanos.

Colombia, por su parte, se ha transformado en el centro teatral más importante de Latinoamérica, eje de orientación, taller experimental, foco de difusión, en que nuevas técnicas y corrientes chocan libremente para luego influir en el desarrollo del arte dramático de todos nuestros países.

No podemos omitir en este esquema la significación de muy alto nivel estético de las bienales de pintura, de los festivales de canción y poesía --los de buena ley--, de cine, todos ellos valiosos focos de comunicación masiva.

No escapará a nadie que estas actividades artísticas muestran un rasgo importante que les es común y que ha de servir de base a mi formulación teórica: todos han sido originados, estructurados y mantenidos al margen de los organismos regionales de la cooperación intelectual.

Esto significa que uno de los factores negativos que mayores efectos nocivos ha causado al intercambio cultural puede superarse; me refiero, por supuesto, al interés estrechamente nacionalista. Marginalizadas del burocratismo oficialista, las obras de cultura respiran un tonificante clima de expansión.

De esto se concluye que los organismos regionales de cooperación intelectual debieran redefinirse en su papel y sus propósitos. A mi juicio, ellos han de ser vehículos de organización e información. La parte sustantiva de una misión cultural será siempre propia de creadores, investigadores, directores, actores y críticos.

4. Un segundo aspecto que revela el período de crisis en las relaciones intelectuales latinoamericanas es de mayor sutileza y complejidad. Pienso no sólo en la motivación sino también en el modo en que los países pueden ejercer una misión cultural.

Un número reducido de países que poseen alto grado de desarrollo en sus instituciones artísticas y de investigación, canalizan sus actividades de cooperación intelectual por medios que no pueden definirse sino como de expansión y dominación ideológicas, creando así una condición de rivalidad altamente negativa.

La rivalidad en este plano se nutre precisamente del peso y el poder que proyectan en el ambiente internacional la riqueza y el expansionismo de los medios de comunicación. Los Estados Unidos muchas veces invaden nuestro ambiente intelectual con expresiones de una subcultura comunicada en masa a través de la televisión, de la radio, del cine y de la industria gráfica. Esta invasión provoca

reacciones de tipo nacionalista que, en su contra-propaganda, se valen de los mismos medios utilizados por el país dominante. Como ejemplo pueden citarse los productos gráficos y televisivos de México y Argentina. El Brasil, que posee los medios para participar ventajosamente en este juego de influencias, no lo intenta debido a la barrera lingüística y al costo de transformar una industria local en empresa multinacional.

Este problema puede plantearse asimismo en un plano más hondo y en términos de mayor complejidad.

Si se observa la realidad cultural de los países latinoamericanos, por muy superficial que sea nuestra mira, no podemos dejar de advertir un desequilibrio histórico que no es producto de circunstancias políticas, sino del desarrollo social de nuestros pueblos. Venimos desiguales desde las raíces; a través del siglo XIX, algunos logramos construir una base nacional, otros una plataforma europea y, los más quizá, una tierra de nadie.

Borges ha dicho que los latinoamericanos somos europeos depositados *acá* un poco por accidente. En la frase se le caen, también por accidente, unos cuantos millones de indios. Sábato se pregunta si la Argentina es una avanzada de América, una retaguardia de Europa o una tierra de nadie. Dos generaciones de escritores mexicanos han sentido ya, por medio de su examen crítico de la Revolución de 1910, un sólido y, hasta cierto punto, hermético muro de contención que les permite profundizar en las esencias de su idiosincrasia nacional al mismo tiempo que acondicionar toda relación exterior a una referencia crítica personal.

Cargamos con un peso ya tradicional de actitudes y modelos culturales que quisiéramos definir como *autóctonos*, pero que no son sino el producto de efímeras condiciones sociales.

A lo largo del siglo XX la cooperación intelectual, desde los años protocolares de la Liga de las Naciones y los metodistas y ceremoniales de la OEA, ha sido una inconsecuente y rutinaria cadena de proyectos de evangelización más o menos pedagógica. Poco

a poco, una monstruosa armazón de papeles, estadísticas, ficheros y artefactos educacionales ha llegado a enturbiar el aire de la cultura oficialista interamericana creando un nuevo tipo de brumo --palabra panamericanista-- tan asfixiante como el de nuestras desordenadas metrópolis. Respiramos papeles. Pareciera que hemos vuelto cientos de páginas en la historia para volver a comunicarnos por medio de señales de humo, tapando y destapando las fogatas de nuestro desconcierto. En cualquier caso el campo está abierto, a mi juicio, para un drástico replanteamiento de nuestra convivencia y desarrollo cultural.

5. La imagen de una nueva América podría coincidir con el cambio de siglo en medio del atropello y el desplome que han caracterizado a la reciente historia política y económica de nuestros países. Para ser más preciso quisiera decir: una nueva América Latina en un nuevo mundo norteamericano y europeo. Digo esto no como un simple volador de luces. Pienso que si la era de dictaduras en la cual ciertos grupos de interés llegaron al poder no sólo sin un proyecto cultural, sino con un proyecto anticultural, entra ya a su fase de liquidación, es muy probable que los Estados Unidos salgan, por fin, de su estreñado aislamiento nacionalista y empiecen a confrontar una cultura que no entienden con un espíritu de absorción creadora y no con tácticas de resistencia. La mayoría de las naciones europeas le están ya indicando el camino de recuperación.

Una cosa posee la superpotencia a su favor: la red ya establecida y probada de sus comunicantes profesionales. El *know-how* lo poseen los cuerpos de paz, los misioneros angélicos, los scouts de aire, mar y tierra. Si la meta se redefine, el equipo procederá a comunicarla. Un cambio político puede determinar una sorprendente reprogramación en el sistema de comunicaciones de los Estados Unidos. Nada indica que este país se aproxime a una revolución social de consecuencia. Se trata más bien de que el sistema se recondicione por razones de extrema necesidad y busque por nuevas vías la paz interna y externa. *Vivir y dejar vivir* ha sido hasta ahora un lema que pudiera convertirse en regla de conducta intercontinental.

Cuando esto ocurra acaso se den las condiciones necesarias para la forma de cooperación intelectual que sugiero: al margen del oficialismo burocrático, desde las raíces mismas de la iniciativa individual hacia el libre diálogo de las naciones.

Quisiera añadir que nuevos factores han empezado a influir en la orientación de las corrientes culturales norteamericanas preparando así el terreno para futuros cambios institucionales. Entre ellos, el más importante es, sin duda, el poder de las minorías nacionales que se refleja en los medios de comunicación, en la estructura política de alguno de los estados más fuertes del país y en la defensa de lenguajes hasta ahora considerados marginales. La minoría "hispanica" --chicanos, puertorriqueños, centroamericanos, sudamericanos-- surge en los últimos años como una avanzada étnica que transforma los modelos de la subcultura tradicional del *ghetto* en expresiones vitales del sistema cultural norteamericano.

Hace poco más de un año se realizó en México un conato de Diálogo de las Américas en el que participaron una cincuentena de intelectuales norteamericanos --escritores, artistas, científicos-- y unos doscientos intelectuales latinoamericanos. Al decir de algunos miembros de la delegación de los Estados Unidos fue éste un "diálogo de sordos". Así será siempre si a estos encuentros vamos empeñados en castigar, acusar, denunciar, convencidos de que somos dueños del total de la verdad. Pero la sorpresa en este caso se dio después, cuando repasando el evento nos dimos cuenta, tanto los de allá como los de acá, que ciertos signos habían logrado traspasar la sordera, que para unos y para otros, por encima de las barreras del lenguaje y de los prejuicios políticos, clamaba una urgencia de conocimiento mutuo.

Desde entonces hemos estado tratando de volver a reunirnos. Países signatarios de las Naciones Unidas, de la OEA, de la UNESCO y de cuanto tratado de respeto a los derechos humanos existe, han sido inflexibles en su desconfianza, en su temor y suspicacia. Niegan visa al pensamiento libre. Cierran sus oficinas de cooperación intelectual a la cultura.

¿Qué más puedo decir? ¿Qué más puede uno esperar? Quizá lo mejor sea repetir con sencillez y sin resonancia que cooperación es sinónimo de solidaridad, que la comunicación masiva requiere como base la libertad de expresión, que si insistimos en comunicarnos es porque tenemos algo que decir para contribuir al enriquecimiento de una conciencia universal.

Abandonemos las oficinas, demos una vez más al papel el valor de los signos creadores, propaguemos los diálogos de sordos porque en la comprensión muda se esconde el triunfo del espíritu.

Nota Bibliográfica

Observaciones pertinentes acerca del tema en discusión se encuentran en: "Literature and Exile" por Angel Rama, Julio Cortázar, Augusto Roa Bastos y Fernando Alegria, en *Review*, 30, septiembre-diciembre, New York, 1981.

Sobre el Diálogo de las Américas, primera reunión, véase *Casa de las Américas*, número especial y separata, abril, 1981, La Habana, Cuba. En cuanto a la segunda reunión en México, véase: *American Poetry*, "Common Tasks" por Fernando Alegria, Spring, 1983, Philadelphia, USA.

III. LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL INSTITUCIONALIZADA



Las desventuras de la ALADI, 1980-1983

Miguel S. Wionczek

I

Las perspectivas de la economía mundial y las proyecciones de las posibles tendencias del comercio exterior latinoamericano, procedentes de fuentes como el Banco Mundial y la CEPAL, no dejaban lugar a dudas de que en el momento de la firma del Tratado de Montevideo 1980, América Latina necesitaba proseguir el proceso de integración económica más allá de la liberación del comercio y establecer nuevos mecanismos de cooperación económica en otros campos, siempre que tales mecanismos no llevaran a la "balcanización" económica y política de la región. El peligro de tal "balcanización" existía si se consideraban no sólo las diferencias de tamaño y del consecuente poder económico y político de los países miembros de la ALADI, sino también la extrema variedad de modelos de política económica y de orden político seguidos en la región.

Los múltiples factores de orden interno que trabajaban en contra de la integración desde 1960 se veían fortalecidos por otras circunstancias: a) el que la integración latinoamericana ocupara lugares marginales en las estrategias nacionales de desarrollo; b) la complejidad y la naturaleza de las relaciones económicas entre los países grandes y medianos de la región y el mundo industrializado y c) las señales de una competencia

creciente entre el poder imperial en América Latina-Estados Unidos, por un lado, y la Comunidad Económica Europea y el Japón, por otro.

Desafortunadamente los autores del Tratado de Montevideo 1980 no habían colocado sus negociaciones en el marco global de la naturaleza adecuada a las circunstancias sino que su ejercicio de negociación tuvo lugar en un marco conceptual, político y económico mucho más limitado.¹ Los negociadores del nuevo Tratado no solamente han puesto énfasis en los asuntos comerciales y en los acuerdos de alcance parcial de corte tradicional, sino que encontraron imposible ponerse de acuerdo acerca de una serie de aspectos básicos del proceso de integración económica entre un grupo de los países subdesarrollados. El desacuerdo abarcó los lineamientos de las políticas comunes en términos de objetivos a largo plazo; los alcances y los mecanismos de armonización y coordinación de las políticas nacionales entre sí y de éstas y las políticas bilaterales y las multilaterales; los requisitos mínimos de tal armonización y la coordinación de políticas nacionales tendientes a la progresiva integración comercial, financiera y física de la región; las reglas de compatibilización de las acciones multilaterales; y finalmente, el ámbito, las normas y los mecanismos de convergencia.

Teniendo en cuenta estas deficiencias del Tratado de Montevideo 1980 y el riesgo de que se tornara rápidamente inoperante y falto de funcionalidad, se planteaban tres grandes grupos de preguntas acerca del nuevo Tratado: ¿era suficiente concentrarse en el intercambio comercial?, ¿qué acciones comunes se necesitaban para fortalecer el intercambio intrarregional de bienes?, y ¿qué tipo de acciones de alcance parcial y en qué campos permitirían aprovechar las limitadas oportunidades que el nuevo Tratado ofrecía?

Respecto a los aspectos multilaterales, era

11 Hay quienes expresan todavía la opinión de que la transformación de la ALALC en la ALADI fue un acontecimiento positivo debido a su realismo político. Véase por ejemplo, Germánico Salgado, "Progreso y problemas de la integración económica: una visión de conjunto", ponencia presentada en el IV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economistas, Madrid, septiembre de 1983 (mimeo).

urgente que la ALADI estableciera una preferencia arancelaria regional que no podía ser la magnitud meramente simbólica. Su establecimiento debía verse acompañado por una negociación de nuevas reglas generales en lo referente a las restricciones no arancelarias que afectaban el comercio intralatinoamericano. Además era menester que los miembros de la ALADI llegaran cuanto antes al entendimiento explícito de que las acciones de alcance parcial con enfoque exclusivamente comercial ofrecían perspectivas muy limitadas para sus participantes, así como para la región en su conjunto y para la dinamización urgente de su proceso de integración. Por último, era necesario diseñar acciones tendientes a la expansión directa de la producción de bienes y servicios en los países de menor desarrollo económico relativo, de modo de no dividir a América Latina en tres zonas económicas de desarrollo industrial: Argentina, Brasil y México.

Aun así, los acontecimientos de 1980-1983 demostraron que esta visión pecaba de optimismo excesivo.

II

El extremadamente limitado progreso de la ALADI -si puede hablarse de tal cosa-, durante los primeros tres años de su precaria existencia, se debe primordialmente a sus defectos de nacimiento. Empero, tampoco puede descartarse la contribución de la sostenida y acelerada crisis económica mundial.

El más reciente estudio anual de la economía mundial, elaborado por la UNCTAD con base en la información disponible en junio de 1983,² que contiene tal vez el más perceptivo diagnóstico de la crisis actual, advierte contra las expectativas de terminación más o menos automática de la crisis:

2) UNCTAD, *Trade and Development Report, 1983* (Part I, The Current Economic Crisis), TOR/3, Ginebra, 7 de septiembre de 1983 (mimeo).

... las perspectivas para la economía mundial son en el mejor de los casos inciertas y las perspectivas inmediatas para los países en desarrollo son desconsoladoras. Primero, la persistencia de altas tasas de interés en Estados Unidos y su reciente tendencia hacia el alza paralelamente a la mejora de la tasa de crecimiento económico en ese país ofrece serias dudas respecto a la duración de la recuperación norteamericana. Segundo, la restricción del crédito bancario privado en respuesta a las dificultades que enfrenta un gran número de los países en desarrollo en el servicio de su deuda externa y el volumen inadecuado del financiamiento oficial para fines de la balanza de pagos están forzando a la mayoría de los países en desarrollo a adoptar las políticas deflacionarias que sólo pueden desacelerar la recuperación económica mundial. Tercero, la continua subida del tipo de cambio del dólar norteamericano representa una fuente de inflación importada para los demás países desarrollados induciéndolos a las políticas económicas muy cautelosas. De esta manera, hay razones para temer que la recuperación económica iniciada en Estados Unidos (en la primavera de 1983) no se transmita rápidamente ni a los demás países desarrollados de economía de mercado ni a los países en desarrollo.

Mientras el inicio de la recuperación vislumbra algunas esperanzas para el futuro, la economía mundial continúa padeciendo una crisis. Las relaciones de intercambio de materias primas siguen deprimidas, las perspectivas para el volumen de bienes objeto de comercio internacional son muy inciertas, las tasas de interés continúan altas en comparación con las de inflación, y las dificultades de manejar la deuda externa aumentaron en vista de un deterioro en el acceso de los países deudores a los mercados de capital. El desempleo en los países desarrollados de economía de mercado siguió creciendo en 1982 y a principios de 1983. Además, la persistencia y la severidad de la crisis hicieron surgir presiones a favor del proteccionismo siempre creciente y crearon fuertes cargas para los presu-

puestos gubernamentales que a la vez se tradujeron en varios países en el recorte de la ayuda oficial para el desarrollo así como de los programas sociales internos.

Los países en desarrollo continúan viéndose seriamente golpeadas por la presente recesión mundial que llevó su crecimiento a un punto muerto. La desaceleración de este crecimiento, conjuntamente con la reducción de la demanda global de importaciones, reforzó de manera significativa las presiones deflacionarias en el resto del mundo. Un país tras otro se vio forzado a reducir el gasto público inclusive para fines de desarrollo, debilitando de esta manera la transformación estructural de sus economías...³

Los diagnósticos aun más recientes, hechos públicos por la CEPAL a mediados de diciembre de 1983, indican que la situación de la región se deterioró el año pasado más aún que en 1982, pero esta vez en forma ya dramática.⁴ Según el estudio de la CEPAL, América Latina sufrió en 1983 la peor recesión de los últimos 50 años. En 14 países latinoamericanos el PIB disminuyó una vez más y el de la región bajó 3.3% en términos reales en comparación con el de 1982. Como resultado, el producto por habitante de América Latina fue casi 10% más bajo en 1983 que en 1980 y equivalió al que la región había alcanzado ya en 1977. La progresión del deterioro de la situación regional en 1983 se ve con gran claridad al recordarse que las tasas de crecimiento del PIB en América Latina (incluyendo el Caribe) que eran de 5.3% anual entre 1975 y 1980 han bajado a 0.7% en 1981 y registraron un descenso en términos reales de 2.0% en 1982. La inflación se aceleró espectacularmente en 1983 por cuarto año consecutivo y alcanzó niveles

3) *Ibíd*, pp. 1 y 2.

4) CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983*, Documento Informativo, 16 de diciembre de 1983, Santiago de Chile.

jamás antes registrados.

Ni el extraordinario esfuerzo de ajuste realizado por la región ni la recuperación económica que se está gestando en Estados Unidos permitieron a la región desacelerar el ritmo de su extensa y profunda crisis recesiva. Si bien América Latina logró en 1983 un superávit sin precedente en su cuenta del comercio exterior (38 200 millones de dólares), principalmente debido a la espectacular baja de sus importaciones cuyo valor cayó casi 30% tras haber disminuido 20% en 1982, todo este superávit fue usado para cubrir los pagos netos de utilidades de la inversión extranjera e intereses sobre la deuda externa. Estos pagos suman 34 000 millones de dólares sin que disminuyera el monto total de la deuda externa de la región y se llegara al progreso significativo en la renegociación de sus costos de servicio y de sus plazos. Finalmente, América Latina sufrió una contracción drástica de la afluencia neta de capitales desde el exterior. Se estima que después de haber ascendido a un máximo histórico de 38 000 millones de dólares en 1981 estas entradas netas del capital externo se habían reducido en 1982 a la mitad y no alcanzaron siquiera 4 500 millones de dólares en 1983. En consecuencia, América Latina, que hasta 1981 había recibido transferencias netas de recursos financieros desde el exterior, realizó en 1983 una transferencia neta de estos recursos *hacia* el resto del mundo ascendente a casi 30 000 millones de dólares.

Todavía a mediados de 1983 la UNCTAD preveía para 1983 un descenso en el PIB latinoamericano de 1.6%, descenso un poco menor que el registrado en 1982, y pronosticaba la tasa de crecimiento de 3.3% en 1984.

Estas observaciones no tienen como propósito culpar a la crisis internacional por las graves dificultades de los procesos de integración formalmente vigentes en América Latina, sino que buscan establecer un marco realista para un análisis somero de los progresos de la ALADI logrados entre 1980 y 1983 o más bien de su ausencia.

III

La información disponible hasta diciembre de 1983 indica, tanto que la ALADI nunca despegó como que su efecto amortiguador a nivel regional y nacional sobre las economías de sus países miembros, que individual y conjuntamente sufren las consecuencias de la crisis mundial en curso, ha sido nulo.⁵

Estas afirmaciones se refieren a todos los aspectos principales de las actividades de cooperación económica intrarregional previstas por el Tratado de Montevideo 1980, cooperación centrada en el comercio pero nunca bien definida y basada en una serie de acciones parciales no coordinadas sino supuestamente convergentes a largo plazo. Tal vez el único frente en que la ALADI logró cierto progreso es el correspondiente a la compensación de los saldos de las transacciones comerciales corrientes. Empero, como el comercio en el marco de la ALADI sigue disminuyendo, el fortalecimiento de estos mecanismos sirve para poco. Además, el propio Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, revisado y enmendado en agosto de 1982, enfrenta crecientes problemas de estructuración.⁶

Frente a la cautela y el relativo pesimismo respecto a las perspectivas del comercio latinoamericano con el resto del mundo para los ochenta, presentes en muchas partes ya a fines del decenio de los setenta, varios estudios anteriores a la firma del Tratado de Montevideo 1980 hacían hincapié en que la expansión del intercambio comercial en el área de la aquel entonces

-
- 5)) Para la elaboración de esta parte se usaron las siguientes fuentes: INTAL, *El proceso de integración en América Latina en 1982*, Buenos Aires, 1983; INTAL, *Estadísticas de exportación de los países de la ALADI, 1980-1983*, Buenos Aires, julio 1983, distintos números de la revista mensual de la INTAL, *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires) y del órgano oficial trimestral de la ALADI *Síntesis ALADI* (Montevideo), y comunicados de prensa de la ALADI, emitidos en Montevideo entre agosto de 1980 y mayo de 1983.
- 6) Simonet, Echegaray. "El proceso de revisión de los mecanismos financieros de la ALADI", *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), año 8, núm. 83, septiembre de 1983.

ALALC, era vital para compensar aun parcialmente, tanto la decreciente demanda global de las exportaciones de la región como para sostener el nivel mínimo de sus importaciones necesarias para asegurar a mediano plazo un nivel aceptable de las tasas de crecimiento económico de la región. Bajo supuestos favorables de crecimiento de las exportaciones, expertos de la CEPAL y del Banco Mundial estimaron en 1979-1980 que la región podría crecer 5.9% o 4.6% respectivamente.⁷

Las mismas fuentes vaticinaban el gran dinamismo de las exportaciones manufactureras de Argentina, Brasil y México a sus países vecinos durante los ochenta. Estas expectativas no se han cumplido: en el caso de Argentina debido a sus políticas económicas que destruyeron casi por completo su sector industrial; en el de Brasil por su empeño sostenido de colocar sus manufacturas de bienes de consumo preferentemente en los mercados de los países altamente industrializados, y en el de México por haberse vuelto un país petrolero.

En tiempos de gran inflación, de cambios en distintas direcciones en los precios internacionales reales de grupos de productos y de sistemas de tipo de cambio flotante, las estadísticas de comercio exterior a precios corrientes ofrecen una muy inadecuada medida del comportamiento de los flujos del comercio internacional. Si a los problemas de medición se añade el rezago y la poca exactitud de las estadísticas de comercio intraregional en América Latina, los datos disponibles reflejan sus tendencias con un grado de error casi inaceptable. Sin embargo, en ausencia de información metodológicamente más confiable en América Latina, el cuadro que sigue ofrece el registro agregado de las exportaciones globales e intra-zonales de los países miembros de la ALADI después de su creación:

7) CEPAL *Reexamen de la integración económica en América Latina y búsqueda de nuevas orientaciones*, E/CEPAL L/R.209, Santiago de Chile, octubre de 1979 y Keesing, Donald B., *Exports and Policy in Latin American Countries: Prospects for the World Economy and for Latin American Exports, 1980-1990*, Sao Paulo, marzo de 1980.

Comercio de exportaciones de la ALADI, 1980-1982

(Exportaciones en millones de dólares de EE.UU.)

<u>TASAS DE CRECIMIENTO</u>										
VALOR TOTAL		INTRA-ALADI			GLOBALES			ALADI		
1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982
76096	69702	10972	11803	9803	33.8%	13.2%	8.4%	17.8%	7.5%	16.9%

La información en el periodo considerado está fuertemente distorsionada por la inclusión de las exportaciones de hidrocarburos procedentes de México, Venezuela y, en menor grado, de Ecuador y tal vez del Perú. El aumento vertical de sus precios internacionales en 1979-1980 compensó con creces la caída de las exportaciones latinoamericanas no petroleras entre 1980 y 1982. Ocurrió el mismo fenómeno aunque en grado menor en el caso del comercio regional en vista de que el petróleo (y el gas natural en el comercio entre Argentina, Bolivia y Brasil) desempeña en este intercambio tan sólo un papel marginal.⁸

El valor de las exportaciones petroleras de los miembros de la ALADI al resto del mundo aumentó entre 1980 y 1981 en más de 9 000 millones de dólares, siendo mayor en cifras redondas que todo el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en 1981. Al no haberse hecho en las estadísticas oficiales de los países de la ALADI una distinción entre sus exportaciones no petroleras y petroleras, comparar sus respecti-

8) Véanse las consideraciones más detalladas sobre este punto importante, contenido en el trabajo de Salgado, citado en la nota 2.

vos valores globales y sus tasas de crecimiento entre 1980 y 1982 se vuelve un ejercicio irrelevante. Lo único que puede afirmarse es que entre 1980 y 1981 todo el crecimiento del comercio de la ALADI con el resto del mundo fue resultado del aumento del valor de las exportaciones petroleras de unos cuantos de los países miembros, mientras tal vez solamente una parte del crecimiento del comercio intrazonal correspondió al comercio del petróleo crudo. En otras palabras el comercio no petrolero de la ALADI, tanto con el resto del mundo como entre sus países miembros, empezó a contraerse ya en 1980, año de la firma del Tratado de Montevideo. Si fue registrado por primera vez tan sólo en 1982 esto se debe al rezago con que se elaboran las estadísticas.

Oficialmente se explica la contracción del intercambio comercial regional de la ALADI, como resultante de la caída de la demanda para los bienes originarios del área en los países miembros de esta agrupación. Esta explicación dista de ser convincente por no haber tomado en cuenta la "pastoralización" de los países del Cono Sur, producto de sus experimentos con las políticas económicas de corte friedmaniano, las políticas de comercio exterior de Brasil y la escasa oferta de bienes exportables mexicanos distintos del petróleo crudo, tanto en las fases finales de su breve auge petrolero (1978-1981) como en la primera etapa de su presente profunda crisis económica y financiera.

Ante tales circunstancias, a las que se agrega la demora en la instrumentación de los acuerdos del Tratado de Montevideo de 1980 y la erosión continua de las concesiones arancelarias heredadas del período de la ALALC, no fue posible esperar nada más que lo ocurrido —la reversión de la tendencia de la expansión del comercio intralatinoamericano registrada entre 1960 y mediados de los setenta. Esta reversión sigue acelerándose y todavía no se ve su fin a pesar de la potencialidad teórica de canalizar una parte de las transacciones comerciales de los terceros países hacia la región misma.

Mientras alrededor de 40% del comercio internacional corresponde en la actualidad a distintas formas —a veces muy complicadas técnicamente— de trueque bilateral y multilateral, estas modalidades de emergencia del intercambio comercial ni siquiera se conocen

en la ALADI y el resto de América Latina.

Las dificultades de salvar un conjunto de concesiones arancelarias mutuas, negociadas bajo la ALALC, se hicieron evidentes en la renegociación, en la ALADI, del llamado "patrimonio histórico" de la ALALC, renegociación que terminó apenas en mayo de 1983. Este "patrimonio histórico" consistió en un conjunto de concesiones, impresionante en términos numéricos (más de 20 000) pero marginal en realidad, ya que la mayoría de las concesiones nunca han sido usadas. El total consistía en 11 000 concesiones formalizadas en listas nacionales; 7 000 inscritas en listas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo y 3 000 correspondientes a acuerdos de complementación.

Desde un comienzo se presentaron posiciones divergentes entre los tres países mayores, el Grupo Andino y los países más subdesarrollados (Bolivia, Ecuador y Paraguay). El problema tal vez más espinoso fue el de las relaciones entre la ALADI y el Grupo Andino. Los representantes de éste plantearon la caducidad de las concesiones arancelarias al 31 de diciembre de 1980, fecha en que había terminado el programa de liberación de la ALALC y pidieron la eliminación de los compromisos de las concesiones otorgadas con anterioridad por el Grupo Andino a todos los países miembros de la ALALC pero correspondientes a cuatro programas sectoriales de desarrollo industrial subregional.⁹

Si bien el comunicado oficial final de la V Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia de la ALADI intenta en un lenguaje sumamente diplomático presentar los resultados de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC como un éxito, la realidad es distinta. Al no haber sido posible una renegociación global, ésta fue dividida en tres partes: la primera bilateral con el Grupo Andino, la segunda multilateral entre los otros seis miembros de la ALADI (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay) en la que se pretendía preservar la totalidad

9) Para detalles véase Alicia Puyana, "De la ALALC y el Grupo Andino a la ALADI: de la cooperación integral al bilateralismo comercial", *Economía de América Latina*, CIDE (México), núm. 8, primer semestre de 1982.

de las preferencias que recíprocamente se habían otorgado en la ALALC, y la tercera que abarcaba los acuerdos regionales referentes a las nóminas de apertura de mercados a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay, países de menor desarrollo económico relativo del área, independientemente si fueran o no miembros del Grupo Andino. En las etapas finales de la renegociación, Brasil y México se negaron a firmar el acuerdo multilateral y optaron por una red de acuerdos bilaterales. Por su lado, Bolivia, Ecuador y Paraguay expresaron formalmente su profunda preocupación por el contenido de la nómina de apertura de los mercados de los demás miembros de la ALADI "por ser muy modesta y en unos casos simbólica". Finalmente, en el importante aspecto de la preferencia regional, la Conferencia de Evaluación y Convergencia declaró solamente que "los países miembros están considerando la 'realización', en un corto plazo, de una primera reunión intergubernamental sobre la puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional".¹⁰

Pero la liberalización del comercio no debe considerarse como el meollo de un programa de integración entre un grupo de los países en desarrollo. La atención que presta a las negociaciones del "patrimonio histórico" de la ALALC proviene del hecho de que en ningún otro campo la ALADI registró progreso relevante alguno.¹¹

En vista de que la imaginación de los intelectuales, contrariamente a la de los políticos, especialmente en América Latina, es muy fértil, no hay razones para extrañarse al encontrar trabajos de buen nivel técnico que indican lo que sería factible hacer (en teoría tal vez) para sacar a la ALADI de su estado actual de parálisis e irrelevancia. Como un ejemplo de este tipo de ejercicios puede mencionarse un reciente estudio sobre las posibilidades de la vinculación in-

10) "Asociación Latinoamericana de Integración -prevalece el bilateralismo", *Comercio Exterior* (México), vol. 33, núm. 6, julio de 1983, p. 547.

11) Véase entre otros, la introducción a Miguel S. Wionczek (editor) *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia - A Handbook of Documents*, The M.I.T. Press, Cambridge-Londres, 1969.

dustrial entre Argentina y el Grupo Andino, posibilidades que, cumplida una serie de las condiciones que no se dieron ni en la ALALC y mucho menos en la ALADI, parecen no ser nada despreciables.¹²

El ensayo ofrece una larga lista de acciones para estimular tal vinculación, dividiéndolas entre las que requerirían programación conjunta y las que no necesitarían tal programación. Las primeras seguirían *grosso modo* los programas sectoriales de desarrollo industrial ya adoptados en el Grupo Andino. Las segundas cubren las acciones tan conocidas en otras partes del mundo como estudios de factibilidad, asistencia técnica, convenios de especialización horizontal en una misma rama industrial, inversión directa pública y privada recíproca, y negociaciones colectivas con las fuentes externas de financiamiento. El punto de partida de las propuestas parece muy obvio y basado en el sentido común: "la estrategia para vincular los sectores industriales de Argentina y el Grupo Andino no se puede basar solamente en el mecanismo de mercado como inductor de esa vinculación".¹³ Sin embargo, sin negar los méritos de los ejercicios exploratorios como el citado, uno difícilmente puede concederles viabilidad.

IV

El hecho controvertible es que la ALALC fue transformada en la ALADI no por la poca operancia de aquel primer intento de la integración económica de casi todo un subcontinente (con excepción de Centroamérica y el Caribe) sino debido a problemas de orden político. Un trabajo publicado poco después de la firma del Tratado de Montevideo de 1980, alude a este tema brevemente pero con gran claridad:

12) Fernando Mateo, "Alternativas instrumentales para la complementación industrial argentino-andina", *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), año 8, núm. 81, julio, 1983, pp. 10-26.

13) *Ibid.*, p. 21.

Las anteriores experiencias de integración económica fueron en gran medida expresiones regionales de modelos políticos liberales, caracterizados por el pluralismo en lo político y por un cierto dirigismo económico. Elementos tales como la planificación industrial, la sustitución de importaciones, aranceles de protección y otras, forman parte de este esquema y como tales se vieron reflejados en los mecanismos de la integración económica. El modelo político centralista, en cambio, descansa en un enfoque restrictivo de lo propiamente político, pero en un amplio liberalismo en lo económico, enfatizando la no intervención del gobierno en la economía, la competencia privada, la apertura del comercio exterior, aranceles bajos, inversiones extranjeras y otros aspectos.

Estos últimos aspectos son los que hoy se ven a su vez reflejados en los esquemas más recientes de integración, tal que SELA o ALADI... El dirigismo económico se ve así remplazado por el mecanismo del mercado.¹⁴

Con base en tal enfoque, obviamente no hubiera funcionado ni siquiera la Comunidad Económica Europea, un esquema de integración organizado por un grupo de los países industrialmente avanzados de economía de mercado, cuya problemática es completamente distinta a la enfrentada por los países en desarrollo. El Tratado de Roma, que sirvió de cierta manera como una guía para los autores del Tratado de Montevideo de 1960, no estaba basado en la premisa de que la integración iba a lograrse gracias a las fuerzas del mercado. En Europa Occidental nunca, aun durante la crisis actual, se ha llegado a los excesos de la política económica, comercial y financiera a nivel nacional, que han sido responsables por la "pastoralización" de los países del Cono Sur de América Latina.

14) Francisco Orrego Vicuña, "Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina: lecciones de una experiencia", *Estudios Internacionales*, año XIV, núm. 56, octubre-diciembre de 1981.

Obviamente, no pudo haber ocurrido nada menos grave con los intentos de una integración económica para fines de desarrollo e industrialización en una región que ni mediante la ALALC ni mediante la ALADI ha sido capaz de establecer una infraestructura política, legal e institucional y los instrumentos congruentes con sus supuestos objetivos a mediano y largo plazos. Estos objetivos consistían a grandes rasgos -por lo menos en las mentes de algunos de sus autores- en la aceleración de las tasas de crecimiento de todos sus países miembros, una mejor distribución de los resultados del crecimiento más acelerado, tanto entre los países participantes como dentro de cada uno de ellos, el cambio profundo de la división del trabajo en la región mediante su industrialización y, finalmente, el ajuste necesario en la inserción de la región, en la división internacional del trabajo. En este sentido, por lo menos en las primeras etapas de la integración latinoamericana, lo que se pensaba lograr no se limitaba a una integración de mercados desconectados entre sí, sino a una mejor y progresiva integración de "producción y desarrollo".¹⁵

No existe evidencia histórica alguna que apoye tal tesis de que los objetivos de esta naturaleza, objetivos de una transformación estructural, pueden lograrse mediante las fuerzas de mercado. Con el paso del tiempo, las desventajas de la ALALC-ALADI han demostrado ampliamente que ambos esquemas no solamente aplicaron a la región modelos teóricos de integración poco relevantes para cualquier esquema de integración, sea entre los países desarrollados o en desarrollo, sino además los aplicaron de manera deficiente y a veces perversa. Consecuentemente, la afirmación de que lo poco positivo que se ha logrado en el campo de la ALALC-ALADI se está deshaciendo ahora ante nuestros ojos como resultado de la actual crisis económica mundial, es una afirmación superficial e ilusoria que cómodamente intenta cargar con la responsabilidad por la entrada de la ALADI en un callejón sin salida, a otros actores y otras fuerzas presentes en el escenario económico mundial. Con una filosofía mejor ligada con las necesidades del desarro-

15) Véase el trabajo ya citado de Germánico Salgado, pp. 18-25.

llo económico y social de América Latina y con la voluntad de los dirigentes políticos de sus Estados nacionales, un esquema serio de integración hubiera podido ayudar mucho en las condiciones de la presente crisis. Si no ocurrió tal cosa, la responsabilidad corresponde a los arquitectos de los esquemas de integración desprovistos del contenido real, que creen o pretenden creer que representan a países independientes y soberanos y que además funcionan con cierto grado de racionalidad política y económica.

La integración económica, particularmente entre los países en desarrollo, no puede ser alcanzada con el espíritu y en el ambiente de un Club de Rotarios cuyos miembros fuera de sus comidas periódicas, están permanentemente peleados entre sí. No es factible basar el proceso de integración económica regional, que supuestamente tiene como su fin acelerar la industrialización y fortalecer el desarrollo económico y social comunitario en un acuerdo que limita al mínimo posible las obligaciones de cada miembro hacia los demás participantes. Es menester contar con un denominador político mínimo común entre los firmantes de un acuerdo de tal naturaleza. Pero la capacidad política de emprender una negociación continua de conflictos permanentes de intereses, la renuncia progresiva de una creciente parte de las respectivas "soberanías" en lo político y lo económico, y la visión realista de los costos y los beneficios del ejercicio, deciden acerca del progreso o el fracaso del ejercicio integrador.

En vista de que estas precondiciones no se han dado en ningún momento, desde la firma del Tratado de Montevideo de 1960 hasta la fecha, en la región de la ALALC/ALADI, esperar algo positivo y relevante de la ALADI en los momentos internacionalmente tan difíciles equivale a "pedir peras al olmo".¹⁶

- 16) El reciente documento de la Secretaría General de la ALADI, *Bases para una propuesta de programa de acción de la ALADI en el corto plazo*, Montevideo, 26 de agosto de 1983 (mimeo.), no cambia esta apreciación profundamente pesimista de la relevancia presente y futura de la organización.

Reflexiones en torno a la integración industrial en América Latina

Joseph Grunwald

Después de 25 años de esperanzas y frustraciones de proyectos integracionistas, especialmente la ALALC y el Grupo Andino, es hora nuevamente de someter a escrutinio la racionalidad de la integración regional. Si bien la economía mundial emerge lentamente de la más prolongada y profunda recesión del último medio siglo, las perspectivas de una recuperación dinámica no son promisorias. Todas las proyecciones coinciden en anticipar que en lo que queda del decenio, el crecimiento económico será modesto. En consecuencia, es poco probable que las naciones industrializadas proporcionen mercados en vigorosa expansión para las exportaciones de América Latina. Estos sombríos pronósticos pueden verse reforzados por el latente proteccionismo que se observa en los países desarrollados, pronto a encenderse apenas se percibe alguna amenaza importante de competencia por parte de las naciones en desarrollo. No cabe sorprenderse de que en tales circunstancias se escuchen voces persuasivas que abogan porque América Latina se vuelque sobre sí misma y fortalezca la cooperación económica regional.

Sin embargo, la racionalidad de la política de integración regional tropieza, a comienzos de los ochenta

con una serie complicación. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran fuertemente endeudados con el resto del mundo. Después de un período de fácil acceso al crédito externo, la restricción en la disponibilidad de divisas se está transformando nuevamente en una preocupación prioritaria. Durante el decenio de los sesenta el alivio de la restricción de divisas constituyó un ingrediente importante de la racionalidad promotora de la integración económica; en 1983, sin embargo, para el servicio de sus enormes deudas en dólares, los países latinoamericanos requerirían disponer de cuantiosos ingresos en esa moneda. La integración económica no es conducente a tal propósito. La desviación de comercio hacia el ámbito intrarregional puede reducir los ingresos en dólares.

En consecuencia, bajo las condiciones imperantes en la actualidad, la integración económica parecería constituir una opción política razonable sólo en el caso de que los países latinoamericanos deudores se aseguraran la disponibilidad de créditos frescos en dólares para pagar los intereses y otros componentes del servicio de los préstamos suscritos con anterioridad. Sólo así la integración regional podría estimular el crecimiento económico de América Latina. Puede sostenerse también, sin embargo, que la disponibilidad de créditos externos reduciría los incentivos para avanzar audazmente hacia la cooperación regional. ¿Con qué objeto otorgar preferencias regionales, con toda la incertidumbre que ello involucra, cuando el crédito proveniente desde fuera del área puede asegurar niveles adecuados de importaciones para el desarrollo económico nacional? ¿No fueron acaso los recursos suministrados, primero a través de la Alianza para el Progreso y más tarde vía la banca privada, los que sugirieron a los responsables de la política económica en América Latina, con posterioridad a 1960, que el éxito de la integración económica regional era menos imperioso?

Hay economistas que sostienen que el factor básico subyacente en los pobres avances que exhibe la integración regional lo constituye la ausencia de voluntad política. La falta de progreso es visualizada como una demostración de que la integración económica latinoamericana no puede funcionar. El vigoroso crecimiento económico registrado en el continente durante los años sesenta y setenta es mencionado como prueba de que los encargados de las políticas actuaron de manera

racional cuando prefirieron el comercio extrarregional a la integración. No tiene sentido zanjar controversias mediante especulaciones sobre lo que no ocurrió. Pero uno no puede menos que preguntarse si la integración económica latinoamericana habría progresado mucho más si es que la región no hubiera tenido acceso a los recursos de ayuda concesional que le proporcionó la Alianza para el Progreso y, más tarde, a créditos privados relativamente baratos.

No es éste el lugar adecuado para replantear el análisis de ventajas e inconvenientes de la integración latinoamericana. Si fuera posible no tomar en cuenta los intereses nacionales y regionales, no cabe duda de que el intercambio sin restricciones se ubicaría por lo general al tope de la escala de la eficiencia económica, por sobre la sustitución de importaciones en el ámbito doméstico o regional. Pero las fronteras sí que importan y sólo cuando se constituyen bloques de países, no sólo en términos de gran proximidad geográfica, sino también de vínculos históricos y culturales y de una sólida experiencia de cooperación, la integración regional puede funcionar adecuadamente, como en el Benelux y Escandinavia y tal vez como en Centroamérica durante algún tiempo. La región de América Latina y el Caribe en su conjunto no cae dentro de esta categoría, aunque existe integración de hecho en las zonas limítrofes de EE.UU. y México.

En rigor, América Latina no pasa de ser una designación geográfica conveniente y los principales países del hemisferio se sienten cada uno de ellos casos aparte, en materia cultural, económica y social. Mientras esta situación persista, la mencionada designación constituye un elemento irrelevante como base para un proceso de integración económica. Tendría sentido si es que el resto del mundo tratara a América Latina como una región económica y discriminara en contra de ella. En tal caso, se configurarían claros intereses económicos comunes, sentándose así las bases para una efectiva cooperación económica.

Ello no significa desconocer la validez de la racionalidad económica que aboga por la integración de los países latinoamericanos. Sólo dice que por muy fundada que dicha racionalidad pudiera ser, el proceso de integración se encuentra entrabado por la falta de convicción política en cuanto a que es el que mejor

sirve a los intereses nacionales.¹

La incertidumbre es el mayor disuasivo que conspira contra el proceso de integración. El temor a salir perdiendo es más poderoso que las vagas perspectivas de obtener ganancias. Los gobiernos tienen miedo de que la liberalización del intercambio intrarregional incremente las importaciones mucho más que las exportaciones. Las empresas privadas temen no poder competir con sus vecinos, ya sea porque éstos son más desarrollados en términos relativos y poseen maquinaria más moderna o porque son más pobres y disponen en consecuencia de mano de obra más barata.²

Un obstáculo adicional, pero relacionado con los mencionados anteriormente, es la desconfianza respecto de si los eventuales beneficios (o pérdidas) derivados de la integración sabrán ser distribuidos en forma equitativa. Si prevalece la idea de que la mayor parte de las ganancias irán en provecho de unos pocos países, que son los más avanzados dentro de la región, el apoyo político al proceso se debilitará en todos los demás.

América Latina está conformada por países de menor desarrollo relativo, la estructura productiva que presentan, sin embargo, no se presta por sí sola todavía para un flujo expedito de comercio intrarregional, aun en el caso de que fueran abolidas por completo todas las trabas al intercambio. En el corto plazo, de un proceso exitoso de integración regional cabe esperar a lo sumo que las preferencias comerciales estimulen la

-
- 1) Para un detallado análisis de la racionalidad de la integración, los debates que la rodearon y el marco histórico en que se desarrolló el proceso latinoamericano, véase Joseph Grunwald, Miguel S. Wionczek y Martín Carnoy.
 - 2) En el peor de los casos, las pérdidas que experimente una de las partes serán ganancias para la otra. En el mejor, y en esto se funda la racionalidad de la integración, todas las partes resultan favorecidas, aunque tal vez algunas más que otras. Pueden generarse, por cierto, pérdidas netas (al menos en el corto plazo), como cuando los niveles estimados en el arancel externo común son considerablemente superiores a las tarifas que aplicaba con anterioridad cada país por su cuenta.

inversión. Sólo posteriormente, una vez que se hubieren materializado los frutos de dichas inversiones, cabría esperar un incremento significativo del intercambio intrarregional.³ Es probable que éste sea el principio subyacente en la norma del Acuerdo de Cartagena que dispone negociar programas de inversión en el sector industrial.

Dado que la sustitución de importaciones a escala nacional es mucho más atractiva para los inversionistas domésticos que las incertidumbres asociadas a los proyectos de carácter regional, sería interesante conocer más acerca de los costos y beneficios de los patrones de inversión regional. ¿Cuáles son algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta con objeto de evaluar localizaciones alternativas de producción? ¿Cuáles son los rasgos de magnitud de los costos y beneficios de importar, desde dentro de la región, manufacturas fabricadas por algunas plantas distribuidas en forma óptima, *versus* adquirirlas ya sea en plantas nacionales (sustitución de importaciones) o a proveedores de fuera de la región? ¿Conducirá la integración a una concentración de la actividad manufacturera en unos pocos países, marginando a la mayoría restante de la posibilidad de participar en la producción regional? ¿Qué importancia poseen las localizaciones productivas óptimas respecto de los patrones alternativos? Las respuestas a tales preguntas tienen importantes implicancias de política y, según que ellas corroboren o desmientan concepciones previas, podrían determinar si los

-
- 3) Estos efectos de largo plazo debieran ser distinguidos de las ganancias de similar naturaleza que cabe esperar como resultado de cambios estructurales: el desarrollo de economías externas, tales como el aprendizaje en la práctica; la modernización y el perfeccionamiento de la fuerza de trabajo; el mejoramiento de la capacidad empresarial y otros activos de ese carácter. Hay quienes consideran que éstos son los principales objetivos de la integración y que el debate consiste tan sólo en si la protección regional, como en el caso del argumento de la industria incipiente, y la consiguiente desviación del comercio, puede ser constreñida en cuanto a su alcance y oportunidad de manera que los costos asociados de corto plazo constituyan un precio que valga la pena pagar para obtener los beneficios esperados para el futuro.

países se involucran o no con mayor audacia en un proceso conducente a la integración.

*El estudio de ECIEL*⁴

Como reacción ante la idea de que la ausencia de conocimiento acerca de sus efectos constituía uno de los obstáculos más formidables para la integración, el programa ECIEL elaboró y acometió durante los años sesenta un importante esfuerzo de investigación tendiente a arrojar luz sobre estos temas.⁵ Entre otras cosas, el estudio pretendía establecer los costos mínimos de las localizaciones, así como el tipo y el tamaño más adecuado de las plantas en el área comprendida por la ALALC en 1975, a partir del supuesto de que para entonces no habría ya barreras al comercio intrarregional. Institutos de investigación de diez de los signatarios originales del Acuerdo de la ALALC participaron en el proyecto, que pretendía mostrar perspectivas, antes que definir una postura tajante a favor o en contra de la integración industrial latinoamericana.⁶

-
- 4) ECIEL, Estudios Conjuntos sobre Integración Latinoamericana, es un programa de estudios económicos conjuntos, establecido en 1963, en el que participan en la actualidad más de cincuenta institutos de investigación de América Latina. Ha sido coordinado primero por un equipo de miembros de la Brookings Institution y a partir de 1975 por un centro con base en Río de Janeiro. Es financiado por organismos nacionales e internacionales sin fines de lucro (además de aportes entregados por las instituciones integrantes).
 - 5) Véase el estudio de ECIEL preparado por Martín Carnoy, *Industrialization in a Latin American Common Market*. (Washington D.C., The Brookings Institution, 1972).
 - 6) No fue incluida Bolivia, que a la iniciación del estudio no era miembro de la ALALC. Un estudio posterior de la Brookings Institution abordó la experiencia del Mercado Común Centroamericano, proponiéndose objetivos similares a los del trabajo de ECIEL. Véanse William Cline y Enrique Delgado (eds.). *Economic Integration in Central America*. (Washington D.C.; The Brookings Institution, 1978).

Fueron seleccionadas para el estudio seis industrias, en función de los intereses de las instituciones participantes, los cuales reflejaban a su turno los de los países en que ellas están situadas. Esto significó que si bien tales productos no eran necesariamente los más estratégicos para la integración económica regional, eran adecuadamente representativos de los países de la ALALC a mediados de la década de los sesenta. Se examinó en total el caso de 14 bienes producidos por seis agrupaciones industriales: 1) fertilizantes nitrogenados (amoníaco, urea, nitrato amoníaco y sulfato amoníaco); 2) metanol y formaldehído; 3) tractores; 4) tornos universales; 5) productos lácteos (leche en polvo, queso en pasta dura), y 6) papel y pulpa (pulpa para papel de diario y de envoltura).

El estudio desarrolló un modelo, basado en la teoría de la localización, en el que identificó el patrón óptimo de localización dentro de la región de la ALALC para cada uno de los 14 productos. Dicho patrón indicaba no sólo la ubicación física de las plantas, sino también su tamaño y tipo, incluyendo los flujos de insumos y producción y sus mercados. El "óptimo" fue definido como el patrón de localización que minimiza los costos de producción y de transporte para satisfacer la demanda regional proyectada, teniendo en cuenta las economías de escala, además de los costos de transporte de insumos y producciones.⁷

El proyecto tomó en cuenta asimismo el papel de los tipos de cambio en el patrón óptimo de localización. Aparte de considerar las tasas oficiales y "libres" (allí donde existían mercados paralelos de divisas), el estudio calculó "los tipos de cambio de indiferencia", es decir la tasa entre la moneda de dos países a la cual a un consumidor perteneciente a un tercer país le da igual comprar en el primero o en el segundo. Con este indicador se torna factible medir la sensibilidad de la localización óptima ante eventuales

7) Los conceptos "óptimo" y "costo mínimo" son utilizados aquí de manera intercambiable. Dado que el estudio se basa en un análisis de equilibrio parcial antes que general, los resultados indicarán los patrones de localización al costo mínimo. Un modelo de equilibrio general, destinado a obtener el verdadero óptimo económico, habría constituido un empeño carente de realismo.

modificaciones de los tipos de cambio. En algunos casos el costo mínimo de localización variará en presencia de ligeras alteraciones en las paridades cambiarias; en otros, el patrón de localización es comparativamente insensible a tales alteraciones.

El estudio procuró estimar asimismo los costos y beneficios de la integración de las industrias seleccionadas para cada país de la ALALC. Para tal efecto se midieron las diferencias entre la localización óptima y los costos de alternativas específicas: importaciones provenientes de fuera de la región, específicamente de EE.UU., y producción nacional (o, donde ello no resultara viable, importaciones desde otros países de la ALALC que produjeran a bajo costo). Con objeto de suministrar una visión en perspectiva, la mayoría de los valores fueron expresados en términos de estimaciones máximas y mínimas.

Los productos

Antes de analizar los resultados globales parece útil examinar sucintamente los principales factores que determinan los patrones de localización óptima para cada categoría de bienes. Cabe señalar que la investigación estuvo basada en la situación imperante a mediados de los años sesenta, el periodo de referencia del estudio. Desde entonces hasta la fecha se han modificado significativamente condiciones específicas, pero los aspectos fundamentales del análisis mantienen validez.⁸

- 8) Para un examen detallado de los productos, véase Joseph Grunwald, "Industrialización e integración económica en América", en Jorge Salazar-Carrillo (ed.), *Industrialización y empleo en el contexto de la integración latinoamericana*. (Organización de Estados Americanos para el Programa ECIEL, 1976).

En el examen detallado de los productos considerados fertilizantes nitrogenados, metanol y formaldehído, pulpa y papel, y productos lácteos- el costo de las materias primas constituye el factor crucial en la determinación del patrón de localización óptimo de producción. Los costos de embarque de la principal materia son relativamente elevados en relación con los costos de transporte del producto elaborado, por consiguiente, se tenderá a instalar las plantas en las cercanías de la fuente productora del insumo básico. Dado que las materias primas son de origen regional, es probable que la liberalización del intercambio al interior de América Latina (o bien una modificación de los aranceles intrarregionales), no afecte de manera significativa los precios del gas natural, la madera y la leche fresca, que son los insumos más importantes de tales industrias.

En el caso de los tractores y tornos, los factores determinantes de los costos regionales de producción, y en consecuencia de los patrones del costo único de ubicación, están representados por las economías de escala y por la existencia de una base industrial que consiste en una fuerza de trabajo calificada, proveedores de repuestos, etc. (En el caso de los tornos, la configuración de un mercado para los productos requiere también que haya un nivel mínimo de industrialización). La localización de estas industrias será más flexible debido a que los costos de transporte, tanto de los insumos como de los productos finales representan un porcentaje relativamente pequeño del valor total. La liberalización del comercio intrarregional y las modificaciones arancelarias podrían afectar los patrones de localización, dado que en esas industrias los costos de producción dependen de insumos que tienden a ser producidos bajo una protección relativamente elevada frente a la competencia internacional.

La discusión precedente sobre las categorías de productos ilustra el tipo de elementos que debieran ser tenidos en cuenta en un plan de inversiones para la región que ignorara la existencia de fronteras nacionales. El propósito del estudio de ECIEL no apuntaba, por cierto, a la elaboración de un plan, pero indicaba el rango de posibilidades de inversión en industrias seleccionadas y sus efectos a escala regional, a partir del supuesto de la liberalización del intercambio regional. Muchas cosas han cambiado en los países latinoamericanos desde el decenio de los sesenta,

cuando este estudio fue realizado. Naciones que no producían algunos de los productos considerados en la muestra, ahora lo están haciendo. La gravitación relativa de los factores que influyen sobre las localizaciones industriales en la región se verá alterada por las nuevas circunstancias y tecnologías. Sigue siendo importante el papel que juegan los costos del transporte, las economías de escala y las tasas de cambio, los factores básicos de localización considerados en el estudio de ECIEL.⁹ Más importante que la determinación exacta de los patrones de localización y de las magnitudes de los costos y beneficios en términos de bienestar atribuibles a la integración, parece haber sido, sin embargo, el complejo modelo de programación lineal. Este generó percepciones que parecen tener una validez más general. A continuación se esbozan algunos de estos resultados de alcance más amplio.

Principales implicancias del estudio de ECIEL

Los resultados del estudio, efectuado sobre la base de los antecedentes estadísticos disponibles hacia mediados de la década de los sesenta y de otros supuestos, dejaron pocas dudas en cuanto a que la integración económica generaría considerables beneficios netos para América Latina. La diferencia entre producir en la región los 14 productos considerados, e importarlos desde el resto del mundo es del orden de 10 a 15% de los correspondientes costos totales de producción y transporte, en favor de la producción regional.

-
- 9) Cabe insistir en la naturaleza de equilibrio parcial en este estudio. No fueron consideradas las interrelaciones entre las industrias examinadas y entre las industrias seleccionadas y otras, ni tampoco, los factores de carácter macro, como la restricción de divisas, o fuerzas dinamizadoras, como las diferentes clases de economías externas y de cambios estructurales. Estos no sólo constituyen elementos significativos de la racionalidad de la integración, sino que influyen sobre los patrones de localización industrial dentro de un mercado común.

Si se asume que los 14 productos considerados son representativos del conjunto del sector manufacturero, y se agregan otros supuestos, la ganancia derivada de producir en las localizaciones de costo mínimo dentro de la región, frente a la alternativa de importar, configuraría una fuente de ahorro de aproximadamente 2 a 4% del producto regional bruto, o un incremento de la tasa de expansión económica que fluctuaría entre 0.3 y 0.66%. Magnitudes similares se obtienen al cotejar la producción nacional para los mercados domésticos con la producción regional en las ubicaciones de costo mínimo. Al comparársela con la importación proveniente de fuera de la región o con la producción nacional sustituidora de importaciones, la fuente de ahorro que se configura con la producción regional no es enorme, es cierto, pero sí considerable.¹⁰

Una conclusión general básica del estudio es que existen considerables posibilidades de reducir los costos de producción, mediante el aprovechamiento de las economías de escala allí donde éstas existen en potencia. En muchos casos, las ganancias derivadas de las economías de escala no sólo compensan los costos de la desviación de comercio, sino que tornan competitiva la producción latinoamericana en el mercado mundial.

Dos conclusiones de extrema importancia del estudio aluden a la idea generalizada de que las ganancias provenientes de la integración económica de América Latina tenderán a encontrarse en los países más grandes y más industrializados de la región. El primer resultado global indica que la distribución geográfica "óptima" de la producción en un mercado común latinoamericano es mucho más amplia de lo previsto. Cuando menos 7 de los 10 países incluidos en el estudio resultan tener el costo mínimo de producción de uno o más de los 14 productos mencionados. Ninguno de los países exhibe

10) Cabe poner de relieve que el estudio de ECIEL aborda únicamente los efectos de corto plazo (estéticos) de la integración. Los beneficios de largo plazo son considerados por lo general más importantes. Ellos comprenden, por ejemplo, los cambios estructurales, como la rebaja de costos atribuible a la mayor competencia, el aprendizaje en la acción, la modernización de la fuerza de trabajo y otras economías externas.

ventaja absoluta en más de dos de las seis agrupaciones industriales.

El segundo hallazgo, tal vez de mayor trascendencia todavía, es que si bien tal vez sólo haya un patrón óptimo de localización económica para cada producto dentro de la región, existen otras localizaciones de producción y transporte que no se apartan en forma apreciable del costo mínimo ("óptimo") de localización. El modelo utilizado en el estudio permitió establecer los costos de producción, al igual que los costos de transporte, de insumos desde sus fuentes a las plantas y de la producción desde las plantas hasta los mercados consumidores. De esta manera es posible establecer los costos asociados a una decisión política que opte por patrón de localización diferente del correspondiente al óptimo económico.

Por ejemplo, en el estudio de la agrupación del metanol y el formaldehído, se identificaron 256 patrones distintos de localización (incluidos la naturaleza y el tamaño de las plantas y de sus mercados). Existen un solo patrón de costo mínimo. No obstante, hay más de 100 patrones de producción alternativos con ubicaciones de plantas en diferentes países, cuyos costos de producción y transporte acusan una desviación inferior a 10% respecto de la ubicación de costo mínimo. Esto significa que si la solución correspondiente al óptimo económico (costo mínimo) es políticamente inaceptable, existen muchas otras alternativas, algunas de las cuales podrían ser políticamente viables, que no transgreden de manera significativa los preceptos de la eficiencia económica. Naturalmente, hay alrededor de ciento cincuenta patrones de localización para el metanol y el formaldehído en que los costos serían considerablemente superiores al mínimo regional.

-
- 11) Dados los errores en los cálculos de los costos de producción y de transporte (agravados hasta cierto punto por errores en las proyecciones de demanda subyacentes en las estimaciones de costos), cabe aceptar que las desviaciones pequeñas respecto de la solución de costo mínimo del modelo son estadísticamente no significativas.

Los planificadores deben evitar por consiguiente esas opciones de localización productiva, aunque éstas resultan políticamente deseables, si es que se desea que la integración signifique ventajas económicas para América Latina. Esta restricción no debería constituir un problema, dado que las opciones económicamente viables son numerosas.

Es probable que para hacer políticamente más aceptable la integración económica, sea conveniente promover una amplia distribución geográfica de las localizaciones productivas. El estudio de ECIEL demuestra que hay diversos patrones subóptimos de producción regional en los cuales las plantas pueden situarse en numerosos países miembros y seguir ubicándose en márgenes económicamente aceptables de eficiencia. Así, en 11 de los 14 productos considerados, la diferencia entre una distribución amplia en la producción se genera en la mayoría de los países integrantes de un mercado común latinoamericano, y un patrón de producción que se concentra en uno o dos países resulta inferior a 12% del costo total de producción y transporte. La localización de las actividades productivas dentro de un mercado común admite, pues, considerable flexibilidad, sin que ello implique pérdidas sustanciales en materia de eficiencia económica.

Cabe utilizar con cautela los resultados cuantitativos del estudio de ECIEL cuando se quiere medir con exactitud los efectos de la industrialización en un eventual mercado común latinoamericano, no sólo porque el análisis se remite a datos y condiciones de hace ya algún tiempo, sino además a causa de los supuestos implícitos y los habituales errores estadísticos y de estimación. Con todo, los resultados globales proporcionan una base suficiente para concluir fundamentalmente que es muy probable que la integración económica genere efectos netos positivos para América Latina.

Conclusiones

Sería muy conveniente poner al día los resultados del estudio de ECIEL con objeto de proyectar los posibles

efectos económicos de un eventual mercado común latinoamericano. Tal revisión tendría que basarse en el examen de los nuevos datos y condiciones. No sería necesario que se ciñera a la misma metodología ni que examinara las mismas agrupaciones. Lo importante sería establecer si un nuevo estudio confirma o descarta los principales resultados del anterior, a saber, que la integración económica de América Latina genera ventajas positivas y que hay opciones económicamente viables para diferentes localizaciones de producción regional en el caso de la mayoría de los productos. Una confirmación de estos resultados podría atenuar los temores existentes acerca de los efectos de la integración. Tal vez la profundización del conocimiento sobre la materia serviría para inducir a los gobiernos a involucrarse en mayor grado en la integración regional.

Desde una perspectiva racional, cabe sostener que la recesión de la que el mundo aún no se zafa, así como las perspectivas que se tienen para los próximos años en torno a una lenta recuperación, deberían erigirse en un incentivo para que los países latinoamericanos procuren la mutua cooperación económica. Dado que en un contexto de exigua expansión las naciones industrializadas no pueden absorber un incremento apreciable de las exportaciones de América Latina, los países de la región tendrían que incrementar el intercambio recíproco. Tal actitud podría servir de escenario adecuado para reiniciar el proceso de integración.

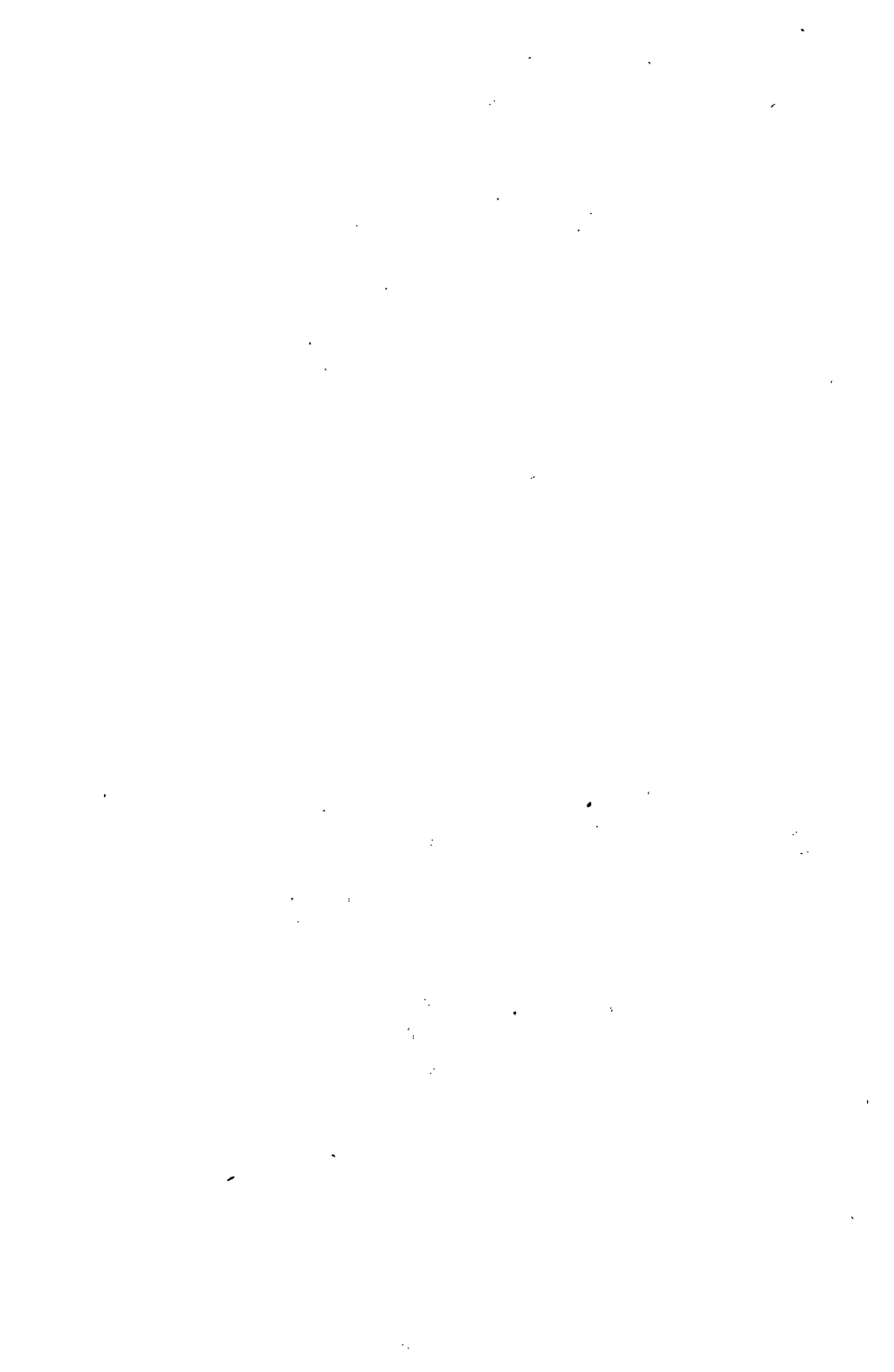
Sin embargo, es improbable que dicho escenario llegue a materializarse en el futuro próximo. La situación económica imperante a comienzos de la década de los ochenta, agravada por el enorme problema de la deuda externa, no estimula los avances en tal sentido. Por el contrario, la integración regional tiene presumiblemente muy escasa prioridad para los encargados del diseño y la aplicación de políticas en América Latina.

Si a causa del estado de la economía mundial la región se vuelca sobre sí misma, será mucho más a un nivel nacional que a uno latinoamericano. Ya hay indicios de que la industrialización sustitutiva de importaciones está volviendo vigorosamente por sus fueros, en la medida en que el peso de la deuda, sumado a la recesión mundial, impide generar las divisas suficientes para la importación de bienes de consumo imprescindible y los insumos requeridos por el aparato

productivo nacional. La sustitución de importaciones basada en esfuerzos de innovación interna y en la rebaja de los costos constituye sin duda un proceso positivo, pero si se va más allá de esa fase, merced al apoyo de nuevas barreras al intercambio comercial, es indiscutible que se dificultará más aún la integración regional.

Por otra parte, dado que la deuda externa se encuentra denominada básicamente en dólares y otras monedas de fuera de la región, la promoción de exportaciones debiera apuntar hacia mercados del resto del mundo, antes que los de otros países latinoamericanos. Cabe presumir entonces que la obtención de dólares y de otras monedas duras, con objeto de cubrir el agobiante servicio de la deuda y financiar la adquisición de las importaciones industriales y las necesidades humanas más imprescindibles, tendrá para la mayoría de los países latinoamericanos una significación muy superior a la de los esfuerzos de integración regional.

Bajo las condiciones prevaletientes en la actualidad, reanimar la marcha hacia la constitución de un mercado común en América Latina demandaría ímprobos esfuerzos. La realización de estudios que confirmen la factibilidad de que la integración redunde en beneficios apreciables constituye una tarea necesaria, pero no es suficiente *per se*. Habría que ir a la creación de complejos esquemas de seguros para el conjunto de la región, diseñados para minimizar cualquier riesgo que se perciba como consecuencia de la apertura de las economías a las importaciones provenientes de países asociados. Tales esquemas tendrían que consultar el otorgamiento de compensaciones para el caso de dificultades coyunturales de balanza de pagos o de pérdida de divisas atribuibles al proceso de integración. Por otra parte, tal vez se requiera el establecimiento de un sofisticado mecanismo de planificación regional para asegurar que las ganancias derivadas de la integración se distribuyan en forma equitativa entre los países miembros. Estudios como el que se ha examinado aquí podrían servir de guía. Estas clases de medidas, sin embargo, no son siquiera consideradas en la actualidad, y en ausencia de un nuevo flujo masivo de recursos externos las posibilidades de que lleguen a materializarse son remotas. En el futuro previsible, en materia de cooperación económica intra-latinoamericana cabe a lo sumo esperar la suscripción de acuerdos bilaterales (y tal vez trilaterales) sobre comercio, transporte, comunicaciones y otros servicios de infraestructura.



La integración andina en el nuevo escenario de los años ochenta

*Augusto Aninat
Ricardo Ffrench-Davis
y Patricio Leiva*

Introducción

La crisis económica internacional pone en evidencia, una vez más, la necesidad de la integración latinoamericana. La extrema vulnerabilidad de la economía regional ha derrumbado estrepitosamente la ilusión de desarrollarse sobre la base de una quimérica "integración" a la economía mundial y ha demostrado que las economías nacionales se encuentran hoy más indefensas que en el pasado, ante los vaivenes de la economía mundial.

Una característica esencial de la grave situación por la que atraviesa la región es de naturaleza financiera, debido a la extrema permisividad monetaria de los mercados internacionales desde mediados de la década pasada. Pero el avance en la solución de la crisis de América Latina también depende en gran medida, de la evolución de la economía de los países industrializados, de la transferencia de recursos financieros y, en especial, del acceso que las producciones regionales tengan en los mercados de dichos países.

La región ha tenido crecimientos significativos en sus exportaciones en los últimos diez años, pero

la importancia relativa de América Latina en el comercio mundial sigue disminuyendo. Al mismo tiempo, el grado de dependencia respecto de las compras de los países desarrollados para la colocación de sus ventas en el exterior sigue siendo demasiado alto. A su vez, si bien se observan interesantes aumentos en la importancia relativa de las exportaciones de bienes manufacturados, todavía más de 80% del total de las exportaciones corresponde a productos primarios.

La necesidad de disminuir la dependencia y la exagerada vulnerabilidad externa, así como hacer frente a los excesivos compromisos financieros con el exterior, lleva obligadamente a impulsar un vigoroso proceso que conduzca a aumentar las exportaciones, diversificarlas con bienes industrializados y a aumentar la importancia del mercado regional.

En este proceso la integración económica está llamada a jugar un papel central.

La integración económica puede contribuir a impulsar un proceso de desarrollo más dinámico, autónomo y equilibrado. Sin embargo, más de dos décadas de experiencia latinoamericana al respecto demuestran que, para que ello sea realmente significativo y sostenido en el tiempo, se requiere, de manera ineludible, que el proceso de integración se conciba como un cambio profundo en las estrategias de desarrollo de la región tanto, respecto de las tradicionales orientadas a una sustitución de importaciones a cualquier costo, como de los más nuevos intentos de aperturismo indiscriminado. En otras palabras, se requiere superar ambos modelos extremos y avanzar resueltamente hacia una nueva estrategia de desarrollo integrado latinoamericano.

Las condiciones vigentes en la economía mundial durante la segunda mitad de los años setenta han ejercido una influencia negativa sobre los procesos de integración en el Tercer Mundo; posteriormente, los graves acontecimientos registrados en la economía internacional en los primeros años del presente decenio llevaron a numerosos países de América Latina a una crisis del sector externo sin precedentes que los obligó a adoptar medidas de emergencia, las cuales, significaron en muchos casos incluso, un franco retroceso en los avances realizados en la integración económica regional.

Los efectos de estos acontecimientos se hicieron sentir evidentemente en mayor o menor medida en los países andinos con lo cual se afectó de manera sensible el proceso de formación del Grupo Andino.

Pasada la fase actual de la crisis, los países andinos, al igual que el resto de América Latina, deben emprender necesariamente, y de manera urgente, una política de expansión de sus economías lo cual debe traducirse, en medida importante, en una acentuación de la sustitución de importaciones y en una expansión y diversificación de las exportaciones. Ambos procesos encuentran en la integración regional una palanca insustituible.

I. El escenario externo

Existe gran incertidumbre respecto del comportamiento de la economía mundial en lo que resta del presente decenio. Resulta altamente probable que los países en desarrollo enfrenten mercados externos poco dinámicos, con un acceso poco expedito y con significativos signos de inestabilidad en los rubros que sean competitivos con la producción local de los países importadores. A su vez, en el ámbito financiero, no cabe esperar un retorno, en el futuro previsible, a una situación estable de abundancia de fondos crediticios privados y tasas de interés reales negativas o cercanas a cero.

Las proyecciones sobre evolución del comercio internacional, realizadas por diversas instituciones anticipan una expansión modesta para los próximos años. Por ejemplo, la OCDE (1983) estima que el poder adquisitivo de las exportaciones de las naciones en desarrollo más endeudadas aumentaría a una tasa anual de entre 5 y 6% durante el próximo quinquenio, cifra que constituiría aproximadamente la mitad del resultado exhibido en 1975-1980.

Las perspectivas en el campo financiero internacional parecen ser menos favorables aun para las naciones semi-industrializadas, en comparación con el escenario imperante en los años setenta. Hay dos categorías de problemas en perspectiva. Una se refiere a la pesada carga que involucra la deuda externa vigente. La otra consiste en las débiles expectativas de acceso

a fondos frescos en los años venideros.

Entre 1973 y 1981 la deuda bancaria de América Latina creció a una tasa media de 29% por año. En 1982 decreció bruscamente a menos de 10%. Una trayectoria similar siguieron los préstamos bancarios al Tercer Mundo en su conjunto. Las perspectivas actuales son de un crecimiento modesto en los años venideros. Algunas estimaciones se sitúan en 8% anual (OCDE, 1983). Esta cifra es preciso evaluarla a la luz de las tasas de interés que enfrenten. Si la deuda es de \$100 y la tasa de interés total (incluyendo comisiones) alcanza 12%, un aumento de la deuda de 8% significa que los prestatarios deben generar adicionalmente \$4 dentro de la economía nacional para cubrir la remesa de intereses al exterior. En líneas generales, ésta ha sido la situación en el bienio 1982-1983. En el primero de estos años, la región se vio obligada a lograr un superávit en la balanza comercial de US\$ 10 mil millones y, en 1983, uno de US\$ 30 mil millones; esto último representa cerca de 6% del PIB latinoamericano. Por lo tanto, de mantenerse una situación similar a través de los años ochenta, en vez de recibir recursos netos, las naciones deudoras deberían entregarlos a los acreedores.¹

Al margen de los cambios que tengan lugar en el sistema financiero internacional, los países de la región se verán obligados a operar con un caudal de recursos financieros externos sustancialmente menor que el que recibieron hasta 1981. Junto con el menguado dinamismo previsto para los mercados de exportación de manufacturas, el cuello de botella financiero plantea un difícil desafío. Resulta claro que la superación

-
- 1) Como un factor parcialmente compensador del menor flujo de créditos, se vislumbra cierto incremento de la inversión extranjera directa en el Tercer Mundo. Asimismo, se prevé una recuperación de los precios de las exportaciones primarias. En la misma dirección operaría una probable depreciación del dólar frente a otras monedas duras para así retornar a una relación más "normal" entre éstas. La depreciación del dólar tendería a aumentar el valor de las exportaciones en relación con el servicio de la deuda, debido a la mayor incidencia que poseen otras monedas duras en el valor de las exportaciones de la región.

del estrangulamiento externo requiere una reestructuración de las formas de relación con el exterior, y un intenso esfuerzo de generación y ahorro de divisas.

La coyuntura económica nacional e internacional es un factor potencialmente favorable para la intensificación de los procesos de integración. Los países de la región enfrentan, en general, una difícil situación económica asociada al comportamiento desfavorable de los mercados internacionales de bienes y de capital. La colocación de sus exportaciones enfrenta obstáculos crecientes en los países desarrollados y diversos mecanismos proteccionistas dificultan el acceso a esos mercados, los que, asimismo se vuelven más inciertos y menos dinámicos en su evolución. Las perspectivas para los próximos años son de una economía internacional que se recuperará lentamente, pero que no alcanzará las tasas de crecimiento vigentes durante la segunda mitad de la década de los setenta. Este panorama de un lento crecimiento es, además, complicado por las perspectivas de incertidumbre que, en su conjunto, ofrece a los países de la región un sistema de relaciones económicas internacionales esencialmente inestable.

En las circunstancias mencionadas, la recuperación e intensificación del intercambio intrarregional constituye un factor que podría contribuir a reactivar las exportaciones, al ofrecer un mercado alternativo que, además, históricamente, se ha caracterizado por un desarrollo más dinámico que el internacional.

La literatura económica tradicional ha sostenido que la integración produce más beneficios cuando se realiza entre economías competitivas, ya que resulta en la creación de comercio y menos cuando ocurre entre economías de carácter complementario, ya que se traduce en la desviación de comercio. Se contrapone a lo anterior otra corriente de pensamiento que valora menos indiscriminadamente el comercio internacional. Este enfoque estima conveniente un proceso selectivo de sustitución para el mercado ampliado, basado en la "desviación de comercio", en función de argumentos tales como el de las ventajas comparativas adquiribles.² Las con-

2) French-Davis, 1979, cap. XI, 1982.

diciones vigentes en la actualidad y las perspectivas para el resto del decenio dan mayor sustento aún a este segundo enfoque.

En efecto, todos los países miembros están sufriendo las consecuencias de la situación recesiva de la economía mundial, lo que significa que la actividad económica nacional enfrenta graves dificultades. En estas circunstancias, no cabe esperar que las acciones integradoras que puedan adoptarse estén orientadas, preferentemente, a lograr un mayor grado de competencia en los respectivos mercados internos contra la producción local. Por el contrario, se requiere expandir las oportunidades de venta de esta producción. En otros términos, más que nunca, las circunstancias recomiendan dar prioridad a la "desviación de comercio" antes que la "creación de comercio" entre los países de la región. Se trata, entonces, de aprovechar la situación coyuntural, que amenaza prolongarse por algunos años debido a los componentes estructurales que contiene, para expandir las oportunidades de exportaciones intrarregionales a todos los países participantes en un esfuerzo concertado. De no alentarse la cooperación regional no sólo se mantendrá un deterioro de serias consecuencias al desarrollo de la región.

II Experiencias y resultados del proceso Andino

1. El avance del proceso andino

El Grupo Andino constituye sin lugar a dudas el intento más serio realizado en el área para avanzar hacia un desarrollo integrado. Mediante diversos convenios los países miembros han acordado la concertación de diversas políticas económicas y han definido los instrumentos adecuados para la aplicación de las políticas correspondientes. En particular, se han dotado de un esquema institucional que abarca los planos político, jurídico, técnico, financiero y social.

Los objetivos y medios que se propuso el proyecto andino, surgido en medida importante de la experiencia frustrada de convertir la ALALC en una verdadera agrupación de integración económica, se caracterizan por su amplitud, profundidad, gradualidad, combinación de

mecanismos de aplicación automática y programática, combinación de mecanismos de mercado y de planificación, atención especial a los países de menor desarrollo y una institucionalidad orientada a la búsqueda de un adecuado equilibrio entre los intereses nacionales y los andinos como conjunto. Estas características surgen especialmente del Acuerdo de Cartagena, pero se refuerzan o complementan con las establecidas a lo largo de los casi quince años de existencia del Grupo, en los demás convenios que le dan su fisonomía actual, esto es, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reservas, los Convenios Sociales para la Educación, el trabajo y la salud, el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia.

La combinación de mecanismos a través de los cuales los agentes económicos pueden canalizar libremente sus decisiones con los instrumentos que los gobiernos se reservan para adoptar conjuntamente las decisiones de alcance macroeconómico o estratégico constituye, sin duda, uno de los rasgos más originales del Grupo Andino. Esta característica persigue por un lado, lograr una mayor eficiencia en el desarrollo integrado de la región y, por otro, asegurar de una manera deliberada un adecuado crecimiento de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia y Ecuador) y, por ende, contribuir a una mejor distribución de los beneficios del proceso. En estrecha vinculación con los aspectos mencionados, se encuentra la existencia de mecanismos para lograr de una forma consciente y permanente la mejor adecuación entre los intereses nacionales no siempre coincidentes y los intereses de la subregión como conjunto, dentro de los cuales sobresale, a su vez, el esquema institucional de proposición y toma de decisiones establecido en el Acuerdo de Cartagena.

Cuando se examina el conjunto de características anteriores y, en particular, cada una de las áreas, políticas e instrumentos que abarca la acción conjunta andina, no puede dejar de concluirse que los países miembros se han dotado de un conjunto muy importante de objetivos y de mecanismos comunes para alcanzar un verdadero desarrollo integrado. Sin duda, éste es el activo principal que el Grupo Andino puede exhibir en la actualidad. Sin embargo, cuando se analizan los programas convenidos, sus avances y sus resultados concretos se puede, igualmente, concluir de manera clara que prácticamente ninguna de sus metas ha sido lograda totalmente y que el gran mercado ampliado que debería

estar ya sustancialmente constituido, al menos en los países mayores, continúa siendo un objetivo imposible de alcanzar en un plazo breve.

Así, por ejemplo, si se consideran los principales campos para construir la unidad económica andina se comprueba que:

1. El programa de liberación de los intercambios recíprocos ha logrado avanzar de manera importante en el ámbito de la desgravación automática abarcando a más de tres mil posiciones arancelarias, pero todavía está sin definirse aproximadamente un cuarto del universo arancelario.³

Bolivia y el Ecuador prácticamente no empiezan las desgravaciones que les corresponde; y, las listas de excepciones al proceso de liberación no han podido ser reducidas sustancialmente.

2. El arancel externo común ha logrado implantarse en Colombia, Perú y Venezuela en su primera fase de arancel mínimo pero no se ha logrado un acuerdo sobre la fase definitiva de arancel externo común.

3. La armonización de los demás mecanismos de la política de comercio exterior, como los instrumentos para-arancelarias ante las compras en terceros países, los regímenes arancelarios de excepción y los subsidios a las exportaciones, así como la armonización de otros instrumentos de la política económica especialmente relevantes, como el tipo de cambio y la tributación interna a las mercaderías, continúan sin adoptarse, a pesar de las diversas propuestas técnicas presentadas desde hace muy largo tiempo.

4. La programación industrial y las consiguientes asignaciones de producción lograron concentrarse sólo en tres programas sectoriales de desarrollo, de los cuales el metalmecánico y el petroquímico se aplican con dificultades y el automotriz no se aplica en absoluta; otros quedaron en el camino, como es el correspondiente al sector siderúrgico y el de fertilizantes.

3) La desgravación automática es una de las modalidades del programa de liberación y comprende los productos mineros, agropecuarios y la mayor parte de la industria tradicional y liviana. Los rubros aún sin definirse corresponden, principalmente, a la industria pesada intensiva en alta tecnología y escala (bienes intermedios y de capital).

5. El régimen común para las inversiones extranjeras y la tecnología que constituyó un aspecto muy importante en la construcción andina se ha mediatizado y se aplica, también, sólo en forma parcial.

6. Los mecanismos financieros, especialmente el destinado a promover las inversiones conjuntas y las exportaciones de la región, han resultado de un reducido impacto.

7. Los apoyos a Bolivia y el Ecuador, como consecuencia de todo lo anterior, se han limitado a aspectos específicos sin llegar a constituirse, salvo muy pocas excepciones, en un factor básico para acelerar su desarrollo.

8. El comercio recíproco se expandió (tasa anual nominal promedio de 30% de crecimiento en el periodo 1970-1981) para las exportaciones no tradicionales, convirtiéndose el mercado andino en el principal mercado para la colocación de manufacturas de estos países.

9. En concordancia con la expansión de los intercambios se han generado producciones orientadas al mercado andino, se han materializado algunas inversiones conjuntas así como determinados proyectos de desarrollo tecnológico; se ha incrementado de manera significativa el intercambio recíproco de manufacturas, se han realizado algunas interesantes acciones conjuntas ante terceros y de cooperación como en el campo agrario, todo lo cual, resulta sin duda positivo. Sin embargo, es necesario consignar que tales efectos son muy reducidos frente al enorme potencial que sería razonable esperar si todos los objetivos y programas se hubieran cumplido conforme a lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y en los demás convenios de la integración andina.

De este modo, se puede concluir que el proceso no ha alcanzado la amplitud y la profundidad convenida en sus inicios; los plazos, a pesar de haberse prorrogado, no han podido ser cumplidos; la secuencia en la adopción de decisiones de importantes instrumentos no se ha realizado de modo de mantener la armonía prevista con los mecanismos de aplicación automática; de igual manera, los instrumentos de programación no han tenido el alcance proyectado con lo cual han tendido a prevalecer más allá de lo previsto los mecanismos más tradicionales de formación del mercado. Asimismo,

los órganos institucionales no han logrado responder adecuadamente a las expectativas de su funcionamiento. Diversas reformas se han intentado para flexibilizar los compromisos, pero éstas tampoco han podido resolver muchos de los tropiezos encontrados.

v

2. *La situación en los años recientes*

La característica del proceso reciente de integración subregional es el estancamiento y, en ciertas áreas específicas, aun el retroceso. Los hechos más notorios a este respecto son la falta de decisiones importantes en campos que debieron definirse hace ya largo tiempo, el consiguiente atraso en los cronogramas previstos y, especialmente, un apreciable deterioro en el cumplimiento de los compromisos contraídos en el pasado. Estas circunstancias afectan a mecanismos básicos del Acuerdo como son el programa de liberación, el arancel común y la programación industrial.

Como consecuencia de estos hechos, conflictos que se venían arrastrando, incluso desde la década pasada, lejos de resolverse han tendido a agudizarse. Se producen desequilibrios en la aplicación del conjunto de los mecanismos del Acuerdo con consecuencias negativas para la interrelación de las economías andinas, el nivel y composición de los intercambios y las expectativas comerciales de los países. Todo ello, a su vez, tiene repercusiones en la confianza y en la credibilidad misma del proceso, lo que amenaza afectar seriamente la marcha futura del Grupo Andino.

En los hechos recientes influyen de manera importante los graves desequilibrios del sector externo que han venido experimentando casi todos los países miembros, y las consiguientes políticas de contracción de la demanda que han adoptado al tratar de superar tales desequilibrios. Tampoco están ausentes el resurgimiento de antiguos problemas de fronteras y los desastres naturales causados por problemas climatológicos experimentados en algunos países miembros.

La consecuencia directa de estos hechos es la adopción de importantes medidas restrictivas que se extien-

den a las relaciones intrandinas con efectos inmediatos y, en varios casos, de gran significación, lo que resulta en las disminuciones sucesivas crecientes del comercio intrarregional en 1982 y 1983.

Así, resulta necesario mencionar que en las políticas más relevantes del sector externo se han vuelto a presentar:

- i) bruscas devaluaciones;
- ii) cambios múltiples para las importaciones de mercaderías;
- iii) restricciones al acceso a las divisas;
- iv) prohibiciones, licencias previas y variados procedimientos administrativos destinados a impedir o limitar corrientes comerciales ya establecidas.

Llama la atención que estas numerosas medidas restrictivas, en la mayoría de los casos, pudieran haber sido adoptadas mediante el recurso a las cláusulas de salvaguardia establecidas en el Acuerdo de Cartagena. Estas medidas se establecieron precisamente para atender las situaciones de emergencia que enfrentarían los países miembros, sea por razones de la balanza de pagos, o bien por competencia entre producciones de importancia significativa en la región. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos decidieron actuar por la vía unilateral en vez de recurrir al esquema comunitario correspondiente.

También es menester subrayar los cambios experimentados por la economía mundial en la segunda mitad de los setenta, sobre todo relacionados con la extrema permisividad financiera y, en los primeros años de la presente década periodo de la más grave crisis experimentada desde los años treinta. Estos cambios han disminuido el énfasis que los países miembros asignaron al proceso de integración andina.

Sin duda, todos estos acontecimientos han afectado negativamente el proceso de integración andina. En el primer periodo, el auge de las corrientes financieras disminuyó la conciencia al haber generado expectativas excesivas respecto a la apertura comercial tradicionalmente hacia el mundo externo de la importancia de la integración como factor dinámico de desarrollo. En el segundo periodo la crisis generalizada llevó a los países miembros a adoptar medidas drásticas tendientes a aislar sus economías del mundo externo, incluso por encima de sus compromisos contraídos mediante el Acuerdo de Cartagena.

Asimismo, los fuertes cambios que se han venido experimentando en las estructuras productivas mundiales que se traducen en importantes alteraciones en las especializaciones, en particular en el sector industrial, han llevado a los países andinos a serias incertidumbres sobre las asignaciones de recursos afectando de manera especial los programas industriales previstos. Por último, las diferentes percepciones sobre la prioridad de la integración andina han generado discrepancias sobre la forma e intensidad en el uso de ciertos mecanismos de política económica, comprometidos en el proceso y el uso de la institucionalidad misma para resolver los problemas pendientes o los que han ido surgiendo. En otras palabras, la forma como el proceso se está materializando se está convirtiendo, en sí misma, en una fuente de conflictos que lleva obligadamente a la necesidad de resolver cuanto antes.

Ante el panorama general actual del estancamiento que presenta la aplicación de los principales mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena se observan, por otro lado, elementos positivos que es necesario tener presente.

Desde luego, el hecho más prometedor es la reiteración del apoyo político al proceso por parte de los propios presidentes de las Repúblicas andinas. Este apoyo ha sido reiterado en diversas reuniones de los últimos años.

Asimismo, de trascendencia es la puesta en vigencia del Tribunal Andino de Justicia, con sede en Quito.

Por otra parte, los órganos financieros de la integración, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas, continúan desarrollando regularmente las actividades que les son propias. Ocurre lo mismo con los convenios que se preocupan de los aspectos sociales: educación, salud y trabajo.

Se continúa emprendiendo nuevas iniciativas como la separación del Comité Asesor Económico y Social para permitir que, en forma autónoma, se reúnan el sector empresarial y el sector laboral; la nueva decisión sobre empresas multinacionales tendiente a facilitar el movimiento de capitales de los ciudadanos andinos dentro de la subregión, y la cooperación en otros campos significativos como son la acción conjunta del Grupo Andino ante determinados foros u organismos internacionales (en especial, la ALADI y Comunidades Europeas), o bien, en asuntos agropecuarios y tecnología.

3. Medidas para enfrentar la emergencia.

Las autoridades andinas están conscientes de la gravedad de la situación, de las dificultades que enfrenta el proceso de integración y de la consiguiente necesidad de superarlas. Pero, al mismo tiempo, hay conciencia de que será muy difícil remover, en un plazo breve, las serias restricciones que enfrenta el Grupo Andino y de esta manera retomar el camino ya avanzado y, más aún, el originalmente planteado.

Por otro lado, la integración subregional se ha hecho más relevante y prioritaria al variar las condiciones externas que permitían una determinada forma de equilibrar el sector externo. No obstante que este hecho es apreciado por todos, se ve oscurecido por las medidas de urgencias adoptadas por algunas economías andinas, por la prioridad inmediata de renegociación de la deuda externa, así como también por los propios conflictos acumulados al interior del proceso de integración.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de enfrentar la situación con un carácter de emergencia. Ello obliga a los órganos principales de la integración y a los gobiernos de los países miembros a adoptar medidas de urgencia de reconversión de la situación actual, capaces de atender y superar los conflictos acumulados. Al mismo tiempo, se deben adoptar nuevas estrategias tendientes a reacondicionar el proceso si se persigue que la integración subregional contribuya a la solución de algunos de los problemas que seguirán afectando a las economías andinas en los próximos años. Así, el proceso deberá probar su viabilidad aun en los difíciles momentos actuales.

Dicho reacondicionamiento debería profundizar la sustitución de importaciones desde el resto del mundo, especialmente cuando exista capacidad ociosa nacional. El proceso de apertura de los mercados debería ser relativamente rápido en aquellos casos donde no exista una adecuada oferta local y, sobre todo, cuando no existe oferta alguna. En forma similar y simultánea debería procederse para establecer una protección mínima para las producciones subregionales.

De igual modo, resulta prioritario establecer mecanismos que permitan realizar los intercambios con el

mayor ahorro de divisas posibles, sea perfeccionando los actuales mecanismos de pagos o creando otros canales en caso necesario.

Sin duda, acciones como las anteriores implican un mayor grado de concertación que la lograda en los últimos tiempos y, desde luego, mayor aún que el previsto originalmente en el Acuerdo de Cartagena en todos aquellos bienes no previstos para la programación industrial. Pero los posibles beneficios hacen válido el esfuerzo, especialmente, en los momentos actuales de pérdida de dinamismo interno y crisis en los mercados internacionales

III. Escenarios futuros para el Grupo Andino ;

Los países miembros y los órganos del Acuerdo se encuentran abocados a reorientar el proceso de integración. Sin embargo, todavía no es posible presumir, con cierto grado de certeza, cuál será el resultado de las negociaciones en curso.

Para enfrentar las emergencias y eventualmente adoptar definiciones de más largo plazo, la readecuación del proceso de integración andina debería partir de la base de considerar en forma particular la importante experiencia acumulada, la gravedad de la situación actual de la marcha del proceso agravada, especialmente, por el alto nivel de incumplimiento en los compromisos; el nuevo contexto internacional, y, la crisis económica regional y subregional, en especial, los elevados desajustes en el sector externo de varias de las economías del Grupo.

La adecuación puede adquirir variantes muy distintas. En lo fundamental, éstas dependerán principalmente: de la prioridad que los gobiernos le asignen a la integración subregional; del grado de compatibilidad de las políticas económicas nacionales; del carácter transitorio o permanente de estas discrepancias, donde ejercerá una influencia especial la forma en que cada economía decida encarar su desequilibrio externo; y, de la capacidad subregional para diseñar mecanismos viables y oportunos que atiendan los problemas emergentes.

A continuación se presenta una síntesis de los posibles escenarios que permiten ilustrar, de una manera muy simplificada, el tipo de readecuaciones posibles, tanto en lo que se refiere al instrumental básico como al grado de compromiso.

Un primer escenario consiste en reducir apreciablemente el grado o nivel de los compromisos previstos en el Acuerdo de Cartagena para llegar al convencimiento de que no es posible mantener o avanzar en el proceso de integración, y en la consiguiente apertura intrarregional, porque los países discrepan profundamente en las orientaciones del proceso y no podrían resolverlas vía un mecanismo de negociación. Así, la integración económica puede ser deseable pero no alcanzable.

Un segundo escenario de carácter intermedio, también reconoce que el conflicto entre las políticas económicas impide avanzar y, por lo tanto, se reducen los compromisos para poder recuperar el grado de maniobra nacional, privilegiando el mercado interno. Sin embargo, a diferencia del escenario anterior, la reducción de los compromisos es sólo temporal, pues se establecería un plazo prudencial para esperar otro momento en el tiempo que sea oportuno para la toma de decisiones integracionistas. Una situación como ésta implica un retroceso si se compara con lo previsto inicialmente en el Acuerdo de Cartagena, pero permite la subsistencia de la decisión y de los compromisos de llevar a cabo el proceso aunque en un tiempo posterior.

Un tercer escenario posible estaría caracterizado por el respeto cierto a los compromisos pactados y la decisión de avanzar de modo de cumplir con los compromisos pendientes. Esto puede lograrse si los países miembros concuerdan en la prioridad que asignan a la integración, en la necesidad de medidas de emergencia, y en una cierta armonización en las orientaciones económicas del proceso, producto de la experiencia nacional, la situación emergente y el contexto internacional.

Finalmente, conviene aclarar que en todos los escenarios anteriores, los conflictos pueden ser de tal naturaleza y disparidad entre los países, que unos deciden avanzar por su cuenta y otros minimizar los compromisos. Ello puede introducir elementos de bilateralidad, por un lado, como de quiebre de la unidad andina, por otro.

Escenario 1: La simple reducción de los compromisos

Un escenario de este tipo podría presentarse si se cumplen las siguientes condiciones principales:

a) Una menor importancia asignada a la integración por estimarse más ventajosas otras alternativas (mercados de terceros o mercado nacional) o bien, por llegar a la conclusión de que la integración es un proceso poco viable.

b) Una divergencia apreciable y permanente entre las políticas económicas nacionales pertinentes, las que no podrían ser minimizadas a través de un proceso de negociación, tanto en el corto como mediano plazo. Asimismo, estas políticas serían inestables dados los desajustes económicos de las economías y estarían muy influidas por el corto plazo.

c) Fuertes percepciones negativas acerca de la distribución de costos y beneficios derivados de un esquema avanzado de integración.

Si éste fuera el caso, debería dejarse de lado el objetivo de un desarrollo integrado y rebajar sustancialmente los compromisos establecidos en sus mecanismos básicos (programa de liberación, arancel común, programación industrial y armonización de determinadas políticas económicas). Este hecho podría, eventualmente, ser compensado con medidas de cooperación planteadas en otras áreas menos problemáticas.

En un escenario de esta naturaleza es casi imposible consolidar una apertura recíproca importante dado que los mecanismos destinados a afianzarla no pueden ser pactados, pero podría ser viable una apertura parcial tanto en lo que se refiere al ámbito de productos como a la intensidad de la apertura y a los instrumentos por utilizar. La experiencia indica que esta apertura se realiza siempre sobre la base de aquel país que tiende a aportar menos. Este hecho puede hacer perder el carácter multilateral de la apertura, para estructurar un sistema bilateral.

En este caso, podría ser rescatable un esquema de preferencias centrado, probablemente, sobre una nómina

de productos, con determinadas ventajas para los intercambios intrarregionales. Esta nómina podría estar fundada sobre las corrientes comerciales existentes o potenciales y sobre la base de un equilibrio comercial. Igualmente debería complementarse con cláusulas de salvaguardia, sobre todo para incluir productos competitivos.⁴ En lo sustantivo, todas las políticas económicas quedan en manos nacionales con lo cual se dificultan las señales en los mercados y las negociaciones comerciales.

Por otra parte, el esquema podría complementarse con negociaciones permanentes para incluir nuevos productos. Si se desea mantener compromisos más avanzados se les podría dar el carácter de metas no obligatorias.

En este escenario es posible una convivencia comunitaria, aunque mínima. Se necesitaría sólo una modesta institucionalidad. Los gobiernos recuperarían el manejo de su política económica exterior. El comercio adquiriría una gran inestabilidad lo cual, obviamente, no permitiría un cambio trascendente en la asignación de recursos; el mercado ampliado difícilmente incentivaría la inversión. Con todo ello, naturalmente, no sería viable acceder a los mayores beneficios potenciales de la integración.

Este escenario puede no ser todavía el caso del Grupo Andino pero, sin lugar a dudas, ha sido la experiencia del Tratado de Montevideo. Paradójicamente, ambos esquemas de integración llegarían a condiciones similares luego de ensayar esfuerzos radicalmente distintos.

Escenario 2: "Convivencia mínima y espera de tiempos mejores"

Este escenario intermedio puede presentarse si se

-
- 4) La magnitud y ámbito del acuerdo pasa a depender en gran medida del carácter complementario o competitivo de las producciones, de las diferencias arancelarias y del conocimiento exacto de las potencialidades nacionales.

dan las siguientes características principales:

a) Una valoración de la integración como herramienta eficaz para el desarrollo pero en el mediano y largo plazo.

b) La existencia de divergencias en las políticas económicas pertinentes, las que se supone podrían ser reducidas una vez transcurrido cierto tiempo.

c) El reconocimiento de la necesidad de estrechar vinculaciones gradualmente para que posteriormente éstas sirvan de acicate, con objeto de minimizar las divergencias de las políticas económicas.⁵

En la actualidad, en el campo instrumental, este escenario llevaría al proceso subregional a readecuaciones en los siguientes aspectos principales:

1) Una cierta consolidación de la apertura interna lograda sobre la base de mantener los niveles de liberación alcanzados, acordar una amplia postergación de plazos para la liberación total, mantener las excepciones actuales y establecer adecuadas condiciones de acción y operación muy flexibles de cláusulas de salvaguardia.

2) La puesta en vigencia de un AEMC que todos los países pudiesen cumplir sobre la base de una mayor flexibilidad (excepciones, plazos).

3) Una reconsideración de los programas de desarrollo industrial, buscando nuevos proyectos con plazos amplios para su adopción. La apertura de los mercados se realizaría siempre que existan oportunidades comerciales equivalentes para las producciones ya emprendidas.

4) La adopción de mecanismos que reduzcan al mínimo la transferencia real de divisas entre los países.

Las reformas por introducir quedarían localizadas en la solución de los problemas de restricciones al intercambio actual y a la utilización de cláusulas de salvaguardias y excepciones (por motivos de balanza de pagos y situaciones de competencia).

5) Así, es frecuente encontrar la opinión de que no pueden armonizarse las políticas e instrumentos pertinentes porque las relaciones comerciales andinas son escasas en relación con las existentes con terceros.

Escenario 3: "La revalorización de la integración andina"

Este tercer escenario se puede concebir sobre la base de la existencia de las siguientes características principales:

a) Se le asigna a la integración una importancia relevante por considerarse más ventajosa que otras alternativas (mercados terceros y/o nacionales). En razón de ello, se estima indispensable mantener un esquema avanzado de integración cumpliendo plenamente con los compromisos establecidos y, eventualmente, asumiendo otros adicionales.

b) Las divergencias en las políticas económicas son compatibles con los avances del proceso y son susceptibles de minimizar por medio de negociaciones o a través de ciertos mecanismos de ajuste.

c) Se estima que es posible atenuar las percepciones negativas acerca de la distribución de costos y beneficios así como resolver los problemas de la situación de emergencia.

La adopción de un escenario de este tipo obliga a realizar ajustes importantes en el funcionamiento actual del Grupo Andino y a aumentar los compromisos asumidos hasta la fecha sobre algunos de sus mecanismos básicos. Entre ellos pueden mencionarse:

1) Establecer procedimientos definidos para eliminar los incumplimientos del Acuerdo. Estos procedimientos podrían incluir una prórroga prudente, para el cumplimiento o para la adopción de los compromisos, según sea el caso, en el programa de liberación, arancel común y programación industrial.

Algunas características que podrían presentar los reordenamientos en estos campos serían las siguientes:

Una readecuación del programa de liberación buscaría conservar su cobertura amplia, consolidando una apertura rápida para muchas líneas y, en especial, para aquellas correspondientes a países con saldos deficitarios en el comercio intrarregional, y una gradualidad *ad-hoc* para ciertos casos puntuales (productos sensibles) asociada a un sistema de cláusulas de salvaguarda flexibles y excepciones transitorias con plazos predeterminados.

Las discrepancias en el nivel de protección se reducirían apreciablemente si junto a ello se incorporara una consideración del nivel del tipo de cambio en

el campo de las mercaderías, especialmente el comercio regional,⁶ pudiendo operarse sobre la franja arancelaria no muy amplia, sobre la base de una estructura mínima de protección al nivel propuesto por aquellos países que desean proteger menos.

La programación industrial debe ser ajustada, insertando mejor las producciones asignadas al nuevo contexto internacional y sobre la base de especializaciones más intrasectoriales.

2) Un sistema que permita atenuar las disparidades en las políticas cambiarias y sus efectos sobre la protección con base en una mayor flexibilidad en el tipo de cambio global, pero no en su función selectiva (cambios múltiples).

3) Una rápida armonización de los incentivos a las exportaciones intrandinas, de los regímenes arancelarios de excepción y de las compras del Estado.

4) Una vigorosa acción conjunta en el campo financiero para contribuir significativamente en la solución de los problemas de la deuda externa, balanza de pagos y recursos para el desarrollo.

5) Una especial consideración de los problemas de ajuste en el sector externo a través de la concreción de cláusulas de salvaguardia expeditas que podrían funcionar con base en sobretasas parejas transitorias y reducibles gradualmente en un periodo previamente definido.

6) Un sistema que permita actuar en forma más directa sobre la distribución de beneficios, evitando concentrar los esfuerzos sólo sobre determinados mecanismos, creando algunos nuevos y readecuando el tratamiento preferencia a Bolivia y el Ecuador en torno a nuevos mecanismos.

7) Una mejora en la institucionalidad, buscando involucrar en la toma de decisiones a las máximas auto-

6) Atrasos cambiarios sustantivos junto a protecciones más elevadas podrían dar paso a la compensación de esos hechos por medio de subvenciones parejas a las exportaciones al mercado regional y gravámenes similares a las importaciones bajo el programa de liberación.

ridades económicas y a los organismos técnicos más ligados al proceso, como son los ministerios correspondientes, los bancos centrales y los organismos de promoción industrial. De igual modo, se debe buscar una mejor participación de los empresarios y trabajadores.

Un escenario de este tipo lleva consigo un grado de compromiso mayor que el actual, acorde con la magnitud de los problemas que se viven y con lo que se espera para esta década. Sobre estas bases, se permitiría un acceso más eficaz a los mayores beneficios potenciales de la integración.

IV. Una perspectiva para los años ochenta

Como se puede observar, los tres escenarios anteriores corresponden en alguna medida, simplificada por cierto, a tres situaciones conocidas en América Latina. El primero de ellos corresponde, aproximadamente, al caso de la ALADI, esto es, un esquema de preferencias comerciales, fundamentalmente bilaterales, sin que existan metas definidas ni un cronograma para alcanzar objetivos concretos. El segundo escenario responde, en algún grado, a la situación del Grupo Andino en los años recientes, donde se reconoce la conveniencia de alcanzar determinadas metas y existe un programa definido para su cumplimiento pero, en la práctica, resulta imposible dar los pasos necesarios para asegurar el logro de tales metas. Ante estas circunstancias, se mantienen los objetivos del desarrollo integrado, pero los mecanismos se alteran, los plazos se postergan, o bien, los compromisos adquiridos dejan de cumplirse. El tercer escenario correspondería, en mayor o menor medida, aproximadamente, al esquema de integración previsto en el Acuerdo de Cartagena y en los demás instrumentos que se han dado los países miembros para construir el Grupo Andino. Naturalmente no se trata de postular una simple aplicación de todos los mecanismos conforme a los cronogramas vigentes oficialmente, sino de considerar detenidamente la experiencia y proyectar al Grupo Andino de la década de los ochenta para asegurar el cumplimiento del objetivo de perfeccionar el desarrollo integra-

do de sus países miembros en la perspectiva de un nuevo escenario mundial.

De las tres opciones planteadas, la primera aparece como la más simple de realizar, pero en tal alternativa los beneficios potenciales son los mínimos pues las posibilidades de ampliar el marco del desarrollo más allá de las fronteras nacionales, quedan limitadas a eventuales proyectos específicos de corto alcance, tanto por las dificultades de encontrar países complementarios dispuestos a abrir sus mercados como por la inestabilidad de las posibles preferencias a conseguir.

El segundo escenario resulta ser muy inestable pues su duración en el tiempo resulta difícil de sostener, tendiendo, naturalmente a desplazarse a las características del primer escenario. En la medida en que la situación se mantenga sin definiciones explícitas sobre los costos y beneficios que significa este escenario, los países miembros difícilmente podrán consolidar los avances logrados y empezarán a incumplir los compromisos, corresponda o no a eventuales limitaciones reales al desarrollo nacional. Iniciado este proceso por varios países, resulta muy difícil que no se generalice a todos ellos.

Esta parece ser la etapa actual del Grupo Andino, donde una combinación de factores internos y externos determina no sólo la dificultad de avanzar o de respetar los compromisos adquiridos, sino que precipita un retroceso de los avances logrados hasta finales de los años setenta. En otras palabras, la permanencia de la situación actual conduce, al parecer de manera inexorable, a la desintegración y por lo tanto a vaciar de todo contenido real el objetivo del desarrollo integrado de la región.

De este modo, si los países miembros persisten en mantener este objetivo y no derivar a una simple zona de preferencias deben, necesariamente, actuar en forma definida para enfrentar la emergencia y lograr una determinada estabilización del proceso sobre la base de detener el deterioro presente y alcanzar una cierta recuperación en un plazo relativamente breve. Este escenario implica, necesariamente, ajustes a la situación actual no sólo en cuanto al grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos sino respecto de los compromisos mismos. Estos últimos ajustes deben ser de naturaleza tal que no contradigan la posibilidad de retomar, a mediano plazo, el camino hacia el logro del objetivo

del desarrollo integrado andino; por el contrario, tales ajustes deberían estar orientados en lo posible, precisamente, a crear las condiciones para que tal acción pueda ser viable en el futuro.

Sin duda alguna el tercer escenario expuesto, esto es, retomar de manera definida la senda del desarrollo integrado, resulta ser el más difícil de enfrentar en la actualidad. La experiencia de los años recientes sobre el funcionamiento del proceso sólo puede dar señales contrarias al mismo. Nada parece indicar hasta hoy que tomar una decisión comunitaria en esta dirección puede ser posible, al menos, en un plazo corto.

Sin embargo, resulta difícil encontrar en el pasado un conjunto de circunstancias de tal naturaleza que hagan más necesaria que hoy la integración andina.

No es posible concebir el regreso a un desarrollo delimitado por las fronteras nacionales, ni menos aún proyectar una apertura indiscriminada a los mercados internacionales de los países del sur de América Latina.

El escenario económico internacional para el resto de la década de los ochenta se presenta altamente incierto. La situación de crisis profunda vivida en los años recientes no ha sido superada y nadie pronostica un regreso a las tasas de expansión del producto y el comercio mundial tal como se experimentaba en los decenios pasados. Estancamiento o lento crecimiento, inestabilidad y proteccionismo, parecen ser los signos más probables en los próximos años de los mercados internacionales para los productos latinoamericanos, sean materias primas o bienes industrializados.

Los avances científicos y tecnológicos están modificando de manera significativa las estructuras productivas y afectando de manera sensible las ventajas comparativas naturales y adquiridas. Este proceso se acentuará en el futuro y significará desafíos gigantescos para el desarrollo de los países de la región. La necesidad de vastos mercados, especialización, aprovechamiento de las economías de escala y compleja infraestructura financiera, entre otras, se ven acentuadas de manera ostensible con los nuevos patrones de producción y consumo que hoy día imperan en la economía mundial.

Por otro lado, la grave coyuntura por la que atraviesan las economías andinas está señalando de manera inequívoca la necesidad de adoptar programas de emergen-

cia que analicen, tanto la situación propia de la coyuntura como los procesos de transformación que deben experimentar para que las economías nacionales puedan ser realmente viables en los próximos años.

En tales dimensiones, la integración andina puede ser un elemento fundamental que contribuya a resolver, de una mejor manera, problemas centrales como los del lento crecimiento, el desequilibrio externo (especialmente la deuda), el desempleo y la baja tasa de inversión por medio de una política de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones a nivel regional. Para que ello resulte eficaz se requiere, indudablemente, de un escenario que considere profundas transformaciones internas dentro de un marco de desarrollo integrado para todos los países del Grupo Andino. El regreso de Chile al Grupo Andino podría contribuir a ese objetivo.

El Grupo Andino: lecciones de una experiencia

Manfred Wilhelmy

I. Introducción

Desde las décadas de la Independencia, la política internacional latinoamericana ha alternado fases de tendencia unificadora con otras de tendencia disgregadora. A los intentos de coordinación de políticas y de unificación económica y política han sucedido periodos de profundo alejamiento mutuo y aun de severo conflicto internacional. La unificación ha sido repetidamente identificada como el único camino viable hacia la autonomía y el desarrollo de la región, mientras que la disociación ha sido lamentada y denunciada por dirigentes políticos y autores de diversas tendencias y perspectivas intelectuales, que han coincidido en ver en ella la confirmación de un aparente destino de vulnerabilidad y dependencia.

El Congreso de Panamá, celebrado en 1826, marcó el comienzo de los proyectos independientes de unificación. Los dos Congresos de Lima, de mediados del siglo pasado, y unas pocas reuniones interamericanas en que la parte latina se mostró unida —como en 1933 en Montevideo— constituyeron los puntos altos de las

tendencias regionalistas, prometiendo en cada época encarar los seculares problemas comunes del subdesarrollo y la consiguiente debilidad frente a los más poderosos, especialmente los Estados Unidos.

Contrastando con estos atisbos de cooperación se alzan, por otro lado, los intereses y políticas nacionales, definidos en cada coyuntura histórica por gobiernos de diferentes grados de representatividad, racionalidad, voluntad de acción internacional, y signo ideológico. Más sigilosos y cautos en sus actuaciones unilaterales y bilaterales que en los foros y asambleas de la región, ha sido en este nivel de las políticas que los gobiernos han puesto los límites prácticos y efectivos de las proposiciones de renovación de las relaciones políticas y económicas regionales. En las políticas internas y bilaterales inevitablemente ha pesado más la conservación del *statu quo*, si se le ha encontrado satisfactorio o al menos aceptable, que los proyectos innovadores, con sus beneficios inciertos y su costo inmediato.

En un segundo y tercer nivel de los actores nacionales, las burocracias proveen amplio refuerzo rutinario a los productos del proceso político "normal" y los grupos de interés, familias, camarillas e individuos influyentes buscan mover los mecanismos del Estado en pos de garantías de satisfacción de las más variadas pretensiones. No pocas veces esto tiene lugar en una perspectiva limitada al precario plazo de duración de algún gobierno inestable, o aun de un personaje determinado en un gobierno. Dado que es altamente incierto el regreso al poder en los sistemas en que éste rara vez se alterna regular y democráticamente, la medida del éxito tiende a ser el mayor beneficio privado o de grupo obtenido del gobierno en el menor lapso, por los medios menos costosos que se encuentren disponibles en un contexto dado. Aunque el observador que trata de situarse en una perspectiva de interés general lamentará que se dé este tipo de situación, es necesario constatar que sería irracional e incomprensible para la mayoría de los actores sociales adoptar líneas de comportamiento diferentes. Si cada uno deja pasar las oportunidades que ofrece una determinada coyuntura política o económica, más tarde podrá ser muy difícil o imposible obtener, la satisfacción de aspiraciones y demandas "legítimas". Los actores hoy excluidos del poder entienden esta lógica y esperan ma-

ñana hacer lo propio. Obviamente, esta utilización de los canales políticos nacionales como vía de exacción de beneficios para las minorías, irroga costos para la gran masa de la población.

El Grupo Andino representó un importante avance en la trayectoria de los esquemas de integración y cooperación en la región. En muchos sentidos, ha sido el intento de cooperación más lúcido, visionario y, al mismo tiempo, técnicamente interesante y novedoso que registra la historia latinoamericana. No obstante, en la práctica, el Grupo Andino no ha podido escapar del estilo de acción política y de las condicionantes estructurales que surgen de los sistemas políticos participantes. A pesar de los progresos que representan concepciones e iniciativas como la programación industrial a nivel subregional y la armonización de políticas económicas, los participantes en los procesos de la subregión no han podido salir del "juego de suma cero", que se ha trasladado del nivel nacional al de la subregión. La diferencia entre ambos niveles radica en que en la subregión se trata de obtener beneficios que importan sacrificios presentes o futuros de los copartícipes en la integración, y no de otros actores nacionales. Generalmente, la imposición de tales sacrificios choca con el principio de desarrollo "armónico y equilibrado" de la integración. Si bien los gobiernos suelen proponer programas de contenido declaradamente integracionista, su acción práctica se ve limitada por poderosos intereses subnacionales. Estos buscan "penetrar" sectores de las respectivas burocracias y en definitiva suelen convertir a los gobiernos en "punta de lanza" de sus demandas sectoriales. El fin de estas acciones es acceder a determinados beneficios económicos que se esperan de la integración, los que han de distribuirse como los de cualquier proceso interno.

Desde una perspectiva utilitaria de corto plazo, ésta es la racionalidad predominante en la participación privada en acuerdos internacionales que pueden involucrar transferencias de recursos y actividades entre un determinado número de países latinoamericanos. Obviamente, la integración no podrá prosperar, en este contexto, más allá de aquellos pocos acuerdos que resulten de conveniencia general. Si, en cambio, la integración ha de promover el desarrollo armónico y equilibrado de los países andinos, el proceso tiene que trascender las características del "juego de suma cero", en que las ganancias de uno necesariamente corresponden a las pérdidas de otro. Lo novedoso e impor-

tante de la concepción andina radica precisamente en la invitación formulada a los países miembros a crear bienes nuevos y a reconocer un interés subregional común en el logro de objetivos de desarrollo; hasta ahora, sin embargo, esta óptica no ha logrado imponerse sobre las modalidades tradicionales de interacción, y el Acuerdo no tendrá éxito en la medida en que persista este estado de cosas.

Por otra parte, no es posible dejar de reparar en el carácter elitista y restringido de los procesos que se han impulsado, aun cuando algunos de los propios dirigentes integracionistas andinos hayan señalado que no debía ser así. La integración, en otras palabras, ha carecido de profundidad político-social. No ha logrado constituirse en un proceso de inclusión de sectores cada vez más amplios, único camino por el cual podría romperse el juego de ganancias y pérdidas característico de los conflictos de grupos político-económicos minoritarios.

Cabe preguntarse si el proceso podría haberse dado de otro modo, y, en segundo lugar, si quedan todavía perspectivas de superar las limitaciones básicas que —con cierta intención polémica— se han presentado esquemáticamente.

II. *Las expectativas de los fundadores*

La tesis de este ensayo es que el funcionamiento del Grupo Andino no ha correspondido a las expectativas de sus fundadores y, en general, a las de los actores partidarios de un efectivo proceso de integración, debido a que las previsiones de éstos, sobre la evolución probable de los sistemas políticos y económicos regionales y extrarregionales, no se cumplieron. De este modo, la integración, en vez de darse en un medio favorable, que habría permitido su desarrollo como un proceso dinámico, ha transcurrido en un contexto relativamente adverso. Esto ha causado una crisis de estancamiento, aunque no ha terminado del todo con el proceso.¹

1) Véase Germánico Salgado, "Notas sobre la integración andina y su contexto internacional", en Ernesto Tironi, compilador, *Pacto Andino: carácter y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, pp. 235-241.

Las expectativas de los fundadores del Pacto Andino y de los actores prointegracionistas se refirieron a determinadas características de los participantes, al sistema internacional, a las políticas que seguiría el Acuerdo, y a los resultados que éste debía producir.

Lo que sigue no pretende ser en ningún sentido un "modelo" más del proceso de integración.² Se trata solamente de un bosquejo altamente simplificado de las esperanzas, suposiciones, valores y pronósticos que movieron a los principales impulsores de la integración andina. Entre éstos se contaron en los lugares más destacados, como es sabido, los presidentes de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, y de Chile, Eduardo Frei Montalva. En general, los demás mandatarios se limitaron a apoyar en diversos grados la iniciativa impulsada por los nombrados.

Las expectativas de los dirigentes, en cuanto a los participantes, fueron básicamente cuatro. Primero, los regímenes políticos andinos serían democráticos, o por lo menos tenderían hacia formas democráticas. De alguna manera —aunque públicamente era imposible admitir que existiera esta percepción— se vio, con algunos matices, una oposición entre dictaduras del Atlántico y democracias andinas. Se observaba con preocupación a las primeras por sus duras posiciones ideológicas exclusionistas, por su carácter castrense institucionalizado, que las diferenciaba de los regímenes militares tradicionales, de corte personalista, y por el alto despliegue de poder de que se las consideraba capaces.

No es posible desconocer en la integración un elemento subyacente de alianza política. Como señalara Gabriel Valdés, si bien "no estuvo en la mente de ninguno de los creadores del Pacto Andino pensar que el Acuerdo tenía por objeto distanciar a los países que

2) El modelo teórico que sigue el autor, aunque sin comentarlo en este artículo, es el de Joseph S. Nye, "Comparing Common Markets: a Revised Neo-Functionalist Model", en Leon Lindberg y Stuart Scheingold, eds., *Regional Integration; Theory and Research*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971. Una exposición del modelo se encuentra en el ensayo del autor "Una revisión de variables políticas de la integración latinoamericana", *Revista de Ciencias Sociales* (Valparaíso) 15, 1979, pp. 237-279.

lo suscribieron del resto de América Latina... fue porque se tuvo la convicción de que seguiría cada cual su camino (se refiere a los países andinos en sus relaciones con Brasil, Argentina y México), que los países andinos resolvieron unirse".³ Por lo tanto, no existió la intención de constituir bloques competitivos de poder, al modo de un sistema bipolar, pero está claro que se configuraron opciones que se percibieron como alternativas en la carrera por el desarrollo (recuérdese que se vivía en plena "era desarrollista").

En segundo lugar, se esperaba una progresiva estabilización de los regímenes políticos de los estados participantes. Si efectivamente la integración rendía frutos y los gobiernos tenían éxito en sus estrategias económico-sociales —que en general configuraban lo que Tironi llama "estrategias mixtas"— se produciría a corto o mediano plazo, dependiendo de las condiciones nacionales, una consolidación de las instituciones políticas y de las fuerzas en que se apoyaban. Los dirigentes políticos integracionistas cosecharían altos niveles de apoyo político para sus fórmulas de gobierno, encabezando partidos y coaliciones que serían los motores del desarrollo ulterior de los respectivos sistemas políticos.

En tercer lugar, los dirigentes integracionistas concibieron el proceso de desarrollo de sus respectivos países en términos que convergían en ciertas apreciaciones y prescripciones políticas fundamentales. Dentro de un rango de opciones concretas, favorecían la existencia y dinamización de los procesos de industrialización. En estos procesos, el Estado debía jugar un papel activo, aun como productor, no obstante lo cual las economías continuarían operando en términos básicamente capitalistas. El Estado debía también propender a complementar el crecimiento económico con políticas de desarrollo social, y hacer reformas estructurales en áreas clave de las relaciones socioeconómicas, de modo de encarar la situación de marginalidad y exclusión en que se encontraban amplios sectores de la población. El éxito del proceso de integración depende-

3) Gabriel Valdés, "Prólogo", en Manuel Casanova, *Una integración equitativa: el rol del Derecho en el Acuerdo de Cartagena*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1975, p. 11.

ría en importante medida de cada uno de los esfuerzos reformistas nacionales; a su vez, éstos superarían los marcos reducidos de los sistemas nacionales, única modalidad bajo la cual se podría aspirar a niveles de eficiencia productiva hasta entonces desconocidos en la región. El "desarrollismo" y el integracionismo constituyeron diversas manifestaciones de un credo reformista y básicamente optimista de los dirigentes políticos.

Cuarto, se esperaba mantener un alto nivel de compromiso político con el proceso. Con la Declaración de Bogotá, la integración se "lanzón" al más alto nivel,⁴ con la esperanza de no rebajarla después a una prioridad de otro nivel. Frei, Lleras y otros, estimaron que al aportar el elemento central de decisión política, se maximizaba la probabilidad de concluir los acuerdos fundamentales e instrumentales necesarios para poner en marcha la integración.

Finalmente, los dirigentes de la integración subregional esperaban organizar rápidamente una burocracia integracionista moderna, eficaz y dinámica. Esta no debía limitarse a cumplir directrices de los órganos políticos, sino que debía en sí misma constituirse en factor de impulso del proceso.

Un segundo conjunto de expectativas fueron las referentes al sistema internacional, o sea, a los actores no pertenecientes al sistema regional, sus relaciones recíprocas y con los Estados participantes. En este nivel también prevalecieron, como se verá a continuación, perspectivas generalmente optimistas.

Se contó, en primer lugar, con las orientaciones "desarrollistas" que se estimaban eran apoyadas por los dirigentes de los países altamente industrializados. Aunque había diferencias importantes con estos países en la agenda de las negociaciones económicas

4) La Declaración de Bogotá fue suscrita el 16 de agosto de 1966 por los presidentes de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, de Chile, Eduardo Frei, y de Venezuela, Raúl Leoni, y por los representantes personales de los presidentes de Perú y de Ecuador, Fernando Schwalb y Galo Plaza, respectivamente.

multilaterales (manifestadas en la UNCTAD I y II y posteriormente, en relación con Estados Unidos, en el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar), se pensaba, no sin fundamento, que a nivel bilateral los gobiernos más importantes miraban con simpatía los objetivos y programas de desarrollo en la subregión, y especialmente la integración. En estas condiciones, no debía resultar difícil establecer y desarrollar las vinculaciones necesarias para obtener apoyo internacional al proceso, incluyendo algún financiamiento extrarregional para la Corporación Andina de Fomento.

Se pensó, en segundo lugar, que los países del Norte tenderían gradualmente a reconocer en América Latina un interlocutor válido para discutir y orientar políticas de desarrollo internacional. Dentro de la región, los fundadores estimaron que los países más destacados deberían ser aquellos cuyos sistemas y prácticas de gobierno correspondían en mayor medida a los de las democracias occidentales avanzadas. Estos eran, desde luego, sus propios países. Por lo tanto, en materia de comercio internacional, financiamiento, asistencia técnica, transferencia de tecnología y otras, se esperaban lograr negociaciones comparativamente ventajosas, toda vez que algunas de ellas se trataran desde el mismo nivel andino, con el consiguiente aumento de capacidad negociadora.

En relación con los demás Estados de la región, los promotores de la integración andina esperaban consolidar progresivamente una situación de liderazgo en materia de desarrollo, sin entrar a competir como grupo en otros asuntos. Esta situación debía eliminar cualquier temor a una eventual posición de preeminencia regional de algún Estado —especialmente de Brasil— a la vez que permitiría captar el apoyo de otros países cuya orientación internacional parecía cercana a la andina, como México. Quedaban los países que no habían querido apartarse de políticas cautelosas y conservadoras de liberalización comercial, incluyendo Brasil y Argentina. Con éstos no se descartaba la opción de una negociación futura.

Un tercer conjunto de expectativas fueron las referidas a las políticas integracionistas y sus eventuales resultados.

La primera —y más importante— consistió en la creación de una nueva configuración de intereses. Mien-

tras la situación anterior a la integración se caracterizaba por el predominio de los intereses partidarios del *statu quo*, la situación desde la puesta en marcha del Acuerdo alteraría progresivamente las relaciones de poder en torno a la integración. Se establecería una alianza entre actores gubernamentales, la burocracia internacional y las minorías privadas interesadas en la integración desde un comienzo, que permitiría ir creando "hechos nuevos", avances en la integración que, en una fase posterior, llegarían a hacerla prácticamente irreversible. En efecto, la nueva constelación de intereses en torno a la integración ejercería un "efecto de demostración" en torno a sus resultados prácticos (por ejemplo, la creación de nuevos mercados subregionales para exportaciones no tradicionales). Estos efectos estimularían a nuevos actores, antes indiferentes u opuestos a la integración, a participar en ella. Eventualmente, el aumento en la cantidad de actores y transacciones subregionales conformaría una "masa crítica" suficiente para autosostener la dinámica integracionista. Los opositores se verían progresivamente debilitados en sus posiciones, no podrían revertir los logros ya alcanzados, y tenderían a deponer sus actitudes o, en el peor caso, quedarían aislados en su anacrónica resistencia.

En segundo término, la integración no se limitaría a materias comerciales, políticas de inversión, de financiamiento y otras del ámbito puramente económico. Dado que el objetivo era promover un desarrollo armónico y equilibrado, la integración tendría que ser al mismo tiempo social y cultural. La irreversibilidad del proceso se debería en parte importante a este factor.

Tercero, en el problema central de la regulación de los actores económicos, los impulsores de la integración confiaron en una gradual imposición de los criterios andinos sobre los criterios subnacionales y transnacionales. En especial, esperaron orientar las políticas del Acuerdo de Cartagena hacia un pronto y eficaz manejo de la inversión extranjera directa, de acuerdo con las metas económicas subregionales, y, más ampliamente, con el "estilo de desarrollo" preferido que estaba en proceso de definición. Idealmente, éste no debía modelarse a partir de patrones de producción y consumo de las sociedades altamente industrializadas, sino de los valores, tradiciones y preferencias sociales de los pueblos de los países andinos. Desde una

perspectiva de reformismo político, las estructuras de participación popular debían intervenir para la definición democrática de las metas y modalidades del desarrollo, si bien en este punto había considerable tensión entre actores de inclinación participativa y otros de estilo marcadamente tecnocrático. La acción gubernamental y andina, a su vez, debía encarar aspectos nuevos de regulación de los actores económicos transnacionales, que incidían de manera importante en el perfil del modelo de desarrollo. Por ejemplo, el Grupo Andino debía tener una política propia en materia de transferencia de tecnología, de modo que ésta sirviese efectivamente las necesidades del desarrollo subregional.⁵

En cuanto a los resultados del proceso, las expectativas iniciales se expresaron adecuadamente en el propio Acuerdo, que señalaba como su objetivo el desarrollo armónico y equilibrado de todos sus miembros. Obviamente, tal resultado, que implicaba una transformación profunda de las economías y de los sistemas sociales y políticos, no se obtendría espontánea o automáticamente. Solamente la acción concertada de los gobiernos, los actores internos de cada país, y de los órganos del Acuerdo, podrían propender a tales fines. Se reconocía de manera realista que el punto de partida era un nivel de interdependencia muy bajo, puesto que cada una de las economías se había orientado tradicionalmente al intercambio con los países altamente industrializados y no con los países vecinos. Pero se confiaba en que, haciendo uso adecuado de los instrumentos del Acuerdo, tal situación sería progresivamente superada y se presenciaría el surgimiento de una verdadera comunidad económica andina.

5) En esta materia fue de gran importancia el aporte de Constantine Vaitsos. Véase Vaitsos, "The Process of Commercialization of Technology in the Andean Pact", en Hugo Radice, ed., *International Firms and Modern Imperialism*, Baltimore, Penguin Books, 1975.

III. El desarrollo latinoamericano desde el Acuerdo de Cartagena

1. Regímenes políticos

Las expectativas de los fundadores del Pacto Andino en relación con el desarrollo político homogéneo de los Estados participantes se cumplieron solamente en Venezuela —que ingresó al Pacto con considerable retraso— y Colombia.

En el caso chileno, el advenimiento de la Unidad Popular primero, y luego, su derrocamiento por los militares, cambiaron radicalmente las características del régimen político. La Unidad Popular se había opuesto al Acuerdo de Cartagena, al que veía como un instrumento que sería utilizado por el capitalismo transnacional para penetrar más profundamente en los sistemas económicos de la subregión, que bajo esta poderosa acción extractora de recursos se mantendría subdesarrollada y dependiente. Solamente por razones tácticas —se trataba de contrarrestar las presiones políticas y económicas de los Estados Unidos bajo la administración de Richard Nixon— el gobierno del presidente Allende, variando su diagnóstico, decidió apoyar activamente el proceso de integración andina. No obstante, la progresiva crisis económica y política chilena en el período, especialmente a partir de 1972, privó progresivamente a Chile de su condición de dirigente del proceso integracionista.

Después del golpe militar, el desajuste de las políticas nacionales con las andinas se hizo más evidente.⁶ Las definiciones político-económicas del gobierno, que por supuesto no coincidían con las del resto de los miembros del Acuerdo, pronto provocaron una crisis de la participación chilena. Como es bien sabido, este cúmulo de diferencias llevaría en el segundo semestre de 1976 al alejamiento chileno del Grupo Andino.⁷

-
- 6) Mayores detalles se encuentran en el ensayo del autor "Democracia, autoritarismo e integración: el caso de Chile, 1964-1970", en Manfred Wilhelmy, ed., *Sociedad, política e integración en América Latina*, Santiago, Ediciones CINDÉ, 1982, pp. 125-147.
- 7) José Florencio Guzmán y Hugo Lavados, "Empresas multinacionales, inversión extranjera y su regulación en Chile", *Estudios Sociales* 35, 1983, pp. 85-122, comparan sistemáticamente las diferencias entre los regímenes chileno y andino (Decisión 24 y Decreto Ley 600, modificado en 1977).

En el caso de Perú, el cambio de régimen se produjo *antes* de la firma del Acuerdo, por lo que es posible afirmar que éste desde un comienzo tendió a diferenciarse del esquema ideológico y conceptual de los fundadores. Tal como en el caso anterior, sin embargo, consideraciones de tipo coyuntural tuvieron gran importancia. El enfrentamiento del gobierno revolucionario del general Juan Velasco Alvarado con los Estados Unidos motivó a aquél a buscar apoyo latinoamericano para su causa. Esta situación fue aprovechada por los principales impulsores del proceso de integración, en plena gestación en los primeros meses de 1969. Desarrollando una especie de política de "linkage", se logró persuadir al gobierno de Velasco a dar su apoyo al Pacto, ya que en éste encontraría un sistema institucional y políticas de desarrollo convergentes con sus posiciones internas e internacionales. Por su parte, los demás miembros del Pacto apoyarían las posiciones peruanas en su conflicto con Estados Unidos, especialmente en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que en esa época parecía constituir un foro regional especialmente promisorio para la discusión de posiciones comunes frente a Estados Unidos.

La respuesta peruana fue positiva porque, como ha sostenido Hélan Jaworski, el gobierno de Velasco advirtió la convergencia de las posiciones peruanas y andinas y esperó un fortalecimiento de su posición negociadora frente a Estados Unidos y los países grandes de la región como un beneficio de su unión al Grupo.⁸ Ello en circunstancias que, desde una perspectiva puramente económica, la convergencia entre las políticas era más bien problemática. Perú no tenía razones importantes para esperar beneficios en el intercambio comercial; solamente el diseño de los programas sectoriales de desarrollo industrial podría reportarle ventajas, lo

8) Hélan Jaworski "Perú: la política internacional del gobierno militar en sus dos vertientes (1968 a 1980)", de próxima publicación en Buenos Aires y Boulder, Colorado, EE.UU., como parte de un volumen colectivo sobre políticas exteriores latinoamericanas editado por Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin.

que obviamente era sólo una hipótesis a largo plazo. Pero, por razones políticas, la posición adoptada por Perú en relación con el Pacto terminó siendo formalmente igual a la posición común de los países de desarrollo industrial relativamente avanzado, o sea, Chile y Colombia. El gobierno de Velasco no parece haber dado importancia al peligro de "emigración" de capitales privados peruanos a los demás países de la subregión como probable consecuencia de las políticas estatistas internas. La Decisión 46 efectivamente abrió esta alternativa.⁹

Lo anterior deja en claro, en visión retrospectiva, que un "purismo democrático habría impedido en la práctica la conclusión del Acuerdo de Cartagena. Una eventual exclusión de Perú habría dejado al Grupo Andino en la anómala situación de ver divididos sus miembros en una zona norte y una zona sur, separados por un importante Estado no participante. Esta consideración no pudo estar ausente en las reflexiones de las partes en negociación, hecho que contribuyó a fortalecer la posición de Lima.

El carácter políticamente mixto del Acuerdo quedó confirmado con la participación del gobierno militar de Bolivia. Pocos años después, Ecuador y luego Chile pasarían a ser regidos por gobiernos militares, con lo que los miembros democráticos en la subregión serían solamente Colombia y Venezuela. Sin embargo, a comienzos de la década de los setenta se dio otro alineamiento: superando sus antiguas diferencias políticas, Chile, Perú y el gobierno boliviano del general Juan José Torres hicieron causa común como grupo de orientación más "avanzada", mientras los demás países se quedaban en posiciones relativamente convencionales y cautelosas, aunque sin negar su apoyo a pasos fundamentales como la Decisión 24.

9) Véase la discusión de los problemas económicos por Máximo Vega Centeno y Javier Iñiguez, "El modelo peruano de desarrollo y la integración andina", en Ernesto Tironi, compilador, *Pacto Andino: desarrollo nacional e integración andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978, esp. p. 197.

Estas situaciones, tan distintas al modelo de los fundadores pronto suspendieron y sustituyeron la racionalidad política inicial del proceso de integración. El estado de ánimo del grupo reformista y su disposición a aplicar remedios integracionistas se habían basado en un consenso de grupo que tenía un carácter marcadamente reactivo frente al desarrollo de regímenes autoritarios fuera del marco del Acuerdo, y que contaba con la simpatía y apoyo de élites tecnocráticas y académicas de significativa influencia en la época. Una vez que el desajuste entre las previsiones optimistas y el desarrollo político de la subregión quedó de manifiesto, la crisis de la iniciativa fue un hecho.

De este modo, la integración cambió de significado práctico y tuvo funciones políticas diferentes a las proyectadas, como las que anotamos en los casos de Chile y Perú bajo los gobiernos de Allende y Velasco Alvarado, respectivamente. Estos hechos disminuyeron el potencial político del proceso, pero no le deben ser "cargados en cuenta", por cuanto deben atribuirse fundamentalmente a la permanente inestabilidad de los sistemas políticos de la subregión.

En atención a la importancia de esta variable para la integración, nos referimos brevemente a la evolución más reciente de la dinámica de los regímenes. Llama la atención al respecto la capacidad relativamente superior que han demostrado las democracias, en relación con los autoritarismos, para encarar situaciones de tensión política. Esta ventaja, en caso de persistir, podría a largo plazo justificar una reevaluación positiva de las perspectivas de los fundadores.

Ninguno de los autoritarismos establecidos en las últimas décadas en la subregión ha escapado a la tendencia al desgaste político, proceso que termina por deteriorar y debilitar decisivamente los regímenes. En Perú, el gobierno del general Velasco Alvarado agotó sus posibilidades políticas y económicas a mediados de la década de los setenta. Bajo el gobierno del general Morales Bermúdez se hizo inevitable la liquidación del régimen. Las fuerzas políticas moderadas que los militares habían pretendido desplazar terminaron encabezando la redemocratización. El viejo dirigente aprista Víctor R. Haya de la Torre, enemigo de medio siglo de los militares, presidió la Asamblea Constituyente que preparó el cambio de régimen. Por mandato popular, Fernando Belaúnde, expulsado del palacio presidencial en 1968, volvió a ocuparlo después de doce años.

Los militares ecuatorianos, más pragmáticos que sus congéneres peruanos no pretendieron realizar una experiencia "burocrático-autoritaria" de desmovilización política "a fondo" de sus oponentes, ni una pseudo-movilización política de carácter semicorporativo. Ello facilitó la reagrupación de las fuerzas políticas, llegándose en 1979 al restablecimiento de la institucionalidad democrática sin pasar por las duras experiencias de otros países. Desde entonces, dos hechos críticos podrían haber precipitado una recaída en el autoritarismo: el breve enfrentamiento militar con Perú en la Cordillera del Cóndor, y la repentina muerte del presidente Jaime Roldós en un accidente aéreo. En ambos casos, sin embargo, se comprobó que la democracia ecuatoriana era capaz de sobreponerse a situaciones inesperadas y graves, lo que confirmó que el proceso democrático era mucho más que un fenómeno meramente coyuntural.

Durante la mayor parte de la década pasada, el régimen político boliviano estuvo dominado por la figura del general Hugo Bánzer Suárez. Pero en el contexto de la crisis política de fines de la década, las fuerzas democráticas adquirieron más fuerza y los militares golpistas de años recientes —especialmente el general García Meza y sus asociados— han encontrado cada vez más dificultades políticas, sociales e internacionales para imponer y consolidar regímenes de fuerza. El regreso del régimen democrático con el gobierno del presidente Hernán Siles Suazo, aun enfrentando los más formidables problemas internos, parece ser políticamente viable. Solamente un total fracaso en la tarea de conducir al país de regreso a un grado mínimo de normalidad socioeconómica, así como un fracaso en el manejo de la complicada trama de la coalición gubernamental, podrían constituir circunstancias aptas para revivir una alternativa militar autoritaria.

La inestabilidad de los autoritarismos instalados en diversos momentos de la historia reciente de estos tres países andinos, contradice en cierta medida las predicciones pesimistas que dominaron la literatura de sociología política latinoamericana de los últimos 15 años. Es cierto que las democracias que han sucedido a dichos regímenes tampoco pueden calificarse de estables. El gobierno del presidente Belaúnde enfrenta una grave situación político-económica interna, con significativos brotes de violencia política, y ha sufrido un serio

desgaste electoral. El gobierno del presidente Hernán Siles se mantiene precariamente en el poder, rodeado de amenazas de diversos sectores políticos. No obstante, en ambos países, el régimen democrático —más que cualquier gobierno en particular— goza de considerable apoyo en las respectivas sociedades, trascendiendo el ámbito de los partidos.

A comienzos de 1984 la subregión andina, vive, por lo tanto, una situación paradójica. En la economía la actual coyuntura es más crítica que la que existía en la época de gestación del Acuerdo de Cartagena; pero en lo político se nota una mejoría, aun en relación con aquel tiempo, si se deja de lado el caso chileno. Dado el retiro dispuesto por el gobierno militar de 1976, la exclusión de Chile del análisis no nos parece arbitraria. Esta circunstancia plantea una interrogante, que no exploraremos más que superficialmente, ya que excede el ámbito de este trabajo: ¿podría cobrar nueva vigencia la definición democrática de los Estados participantes en la integración andina, que tan importante fue en la visión de los fundadores?

Nuestra hipótesis —sin que ella importe una predicción— es positiva. La reformulación de la función de la democracia podría tener una dimensión de "seguridad colectiva" en el plano político-institucional. Los Estados participantes —a los que en el futuro podría unirse nuevamente un régimen democrático chileno— podrían eventualmente acordar sistemas de cooperación política, con el fin de fortalecer su estabilidad institucional ante factores que pudieran comprometerla. Tales sistemas operarían solamente a solicitud de cada uno de los Estados, por lo que no podrían constituir mecanismos de intervención. Por ejemplo, los Estados que fueron objeto de presiones políticas externas podrían recabar el apoyo diplomático conjunto de los demás miembros, así como el de eventuales órganos andinos centrales de coordinación política. Las democracias andinas también podrían acordar la adopción y defensa de posiciones comunes en determinados foros o ante ciertos problemas internacionales, con o sin voceros comunes de la subregión. Se trataría de recuperar el terreno perdido en la materia, que en el intervalo ha sido ocupado por mecanismos *ad-hoc*, como el Grupo Contadora, o por instancias institucionales más heterogéneas, como el SELA.

2. Los programas y su ejecución

En los comentarios sobre los fundadores se destacó el papel de las definiciones políticas. El juicio cautelosamente positivo sobre los regímenes políticos no encuentra, desafortunadamente, un paralelo en este aspecto crucial. No han faltado los compromisos verbales; de hecho, cada vez que se demuestra por los participantes que la integración se encuentra estancada, se repite la necesidad de una reafirmación de los compromisos políticos de alto nivel. En realidad, no resulta tan difícil obtener nuevos votos integracionistas, al menos en términos generales, ya que el costo político de apoyar tales compromisos generalmente no ha sido alto para los gobiernos, representados por embajadores, ministros o, en las grandes ocasiones, por los propios presidentes.¹⁰

El problema reside en el escaso significado operacional de las grandes definiciones.

Según Junguito y Caballero.

Colombia diseña y ejecuta su política económica en función exclusiva de sus metas internas de desarrollo, buscando la solución a sus problemas coyunturales, y en ningún momento ha adoptado políticas teniendo como único orientador su participación en el Grupo Andino y la meta de la integración.¹¹

-
- 10) El último llamado presidencial tuvo lugar el 25 de julio de 1983 en Caracas, con ocasión de la celebración del bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar.
- 11) Artículo de 1974 citado por Carlos Caballero, "Colombia y el Pacto Andino", en Tironi, comp., *Pacto Andino: desarrollo nacional e integración andina*, p. 103. Es necesario agregar que el profesor Caballero estima necesario revisar el juicio anterior en el caso de políticas de largo plazo, las que ha procurado que contribuyan a preparar al país para un mayor grado de integración, "o que al menos no sean contradictorias con las destinadas a impulsar el proceso" (p. 104). Con todo, Colombia, como principal beneficiario del proceso de integración, sirve a sus intereses al actuar de este modo.

Cuando los gobiernos "barajan el naípe" de las prioridades de acción, lo concerniente a la integración regularmente queda más bien abajo. Este orden no es de ningún modo aleatorio. En la práctica, las políticas que no contribuyen a la integración tienen partidarios más poderosos que políticas alternativas, o asuntos en los que cabría tomar en cuenta la perspectiva integracionista se resuelven sin que ello ocurra. Cuando se llega a adoptar decisiones de contenido u orientación integracionista, las burocracias ministeriales, donde el acceso de las principales clientelas político-económicas se encuentra generalmente asegurado, "diluyen" el significado y alcance real de las decisiones.

Naturalmente, la puesta en marcha de la integración andina requería el establecimiento de una nueva burocracia, lo que se hizo con rapidez y eficiencia, reuniendo un conjunto de funcionarios de reconocidas calificaciones y vocación integracionista, tanto en la sede de la Junta del Acuerdo de Cartagena como en la Corporación Andina de Fomento. Como contrapartes funcionarían las secretarías de integración en los ministerios de relaciones exteriores y/o las direcciones económicas de los mismos, u otras reparticiones. Este tipo de organización ha servido adecuadamente a las necesidades de funcionamiento rutinario del Acuerdo, pero no podía fundar una coalición capaz de impulsar iniciativas nuevas, que inevitablemente despertarían resistencia en muchos sectores. La formulación de políticas debía venir de los medios idóneos a nivel nacional, y la función de la burocracia central debía concentrarse en el estudio, la coordinación y la ejecución. Era limitado lo que los funcionarios andinos, desprovistos de bases políticas propias, podían aportar en el plano de las decisiones políticas.

Algo similar ocurre entre las contrapartes nacionales. Para los funcionarios de los servicios exteriores, los problemas de la integración no ofrecen un interés especial. Su dominio a fondo exige una especialización que tiene un costo de oportunidad, limitante de las perspectivas del funcionario que ve su campo en la diplomacia "general". Por lo tanto, la participación de estos funcionarios suele circunscribirse a los aspectos de tipo formal. Por su parte, los especialistas en relaciones económicas internacionales, en derecho de la integración y otras materias afines,

tienden a mirar los servicios diplomáticos como entidades manejadas con criterios tradicionales, en las que tienen pocas probabilidades de llegar a ejercer influencia real.

En este contexto, se ha producido una situación de aprovechamiento parcial e incompleto de las ventajas potenciales de la integración, tanto en el intercambio comercial como en la programación industrial y en la armonización de políticas económicas. Es cierto que el comercio subregional se ha expandido significativamente durante la vigencia del Acuerdo de Cartagena.

Las exportaciones entre los países miembros de la subregión, que en 1969 no pasaron de US\$ 96 millones, incluidos los combustibles, llegaron a US\$ 1303 millones en 1981. En el mismo lapso, las exportaciones de los mismos países al resto del mundo se expandieron mucho más lentamente, llegando a cuadruplicarse.¹² El siguiente cuadro resume la evolución de las exportaciones entre los miembros del Grupo Andino.

EXPORTACIONES INTRASUBREGIONALES, 1969-1982

(en millones de US\$)

	Valor de exportaciones					Tasas de crecimiento (%)		
	1969	1975	1980	1981	1982	1969-1975	1975-1980	1980-1982
Exportaciones								
Totales	96	479	1185	1303	1278	30.7	25.4	3.6
Sin Combustibles	62	272	904	901	902	27.9	35.5	0.0

FUENTE: JUNAC, diciembre 1982, en Vega Castro, art. citado, p. 16.

Cabe observar que las exportaciones, sin considerar los combustibles, que inicialmente crecieron más lentamente que el total de las exportaciones, en el periodo 1975-1980 lo hicieron más aceleradamente. Esta tendencia puede atribuirse a la evolución de los precios y al mayor

12) Jorge Vega Castro, "Análisis de la evolución y las perspectivas de la integración andina", *Integración Latinoamericana* 87, enero-febrero 1984, p. 16.

dinamismo que alcanzaron las exportaciones de productos industriales. En efecto, la evolución de las exportaciones de bienes semimanufacturados y manufacturas entre los países miembros muestra un crecimiento acelerado en la década pasada. La cifra inicial, de US\$ 43 millones en 1970, se multiplica casi veinte veces, llegando a US\$ 852 millones en 1980. En el mismo lapso, estas exportaciones al resto del mundo crecieron ocho veces.¹³

Pero junto a estos significativos logros se observan limitaciones de importancia. En primer lugar, la evolución de las tasas de crecimiento del comercio muestra que éstas por lo general tienden a decrecer, con excepción de las exportaciones sin considerar los combustibles entre 1975 y 1980; pero éstas entran en una fase de franco estancamiento a partir de 1980. Segundo, el volumen del comercio, aun habiéndose expandido en la forma que hemos visto, sigue siendo relativamente secundario dentro del total del intercambio de la subregión, alcanzando importancia solamente en algunos sectores. Por esta razón, otros aspectos de la integración, como la armonización de políticas económicas, han encontrado grandes dificultades de "inserción" en los respectivos contextos económicos nacionales, que siguen vinculados preferentemente a actores externos a la subregión. Tercero, en la estructura del comercio subregional el componente que debería ser más dinámico y de importancia creciente, como es el intercambio generado por los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), no ha alcanzado un nivel de significación, representando en 1981 solamente 6.2% del comercio intrasubregional.¹⁴ Cuarto, el Programa de Liberación no ha sido cumplido satisfactoriamente, manteniéndose una cantidad importante de restricciones, que afectan a alrededor de quinientos productos incluidos en NABANDINA.

En cuanto al crecimiento del comercio de manufacturas, cabe observar que su comportamiento dinámico no es fenómeno exclusivo de la subregión, sino que caracteriza las exportaciones de todos los países latinoame-

13) *Ibid.*

14) Vega Castro, *op.cit.*, p. 17.

ricanos que tienen sectores industriales de cierta significación, los que orientan sus ventas de dichos productos preferentemente a otros países en desarrollo. La única excepción es México, por razones de vecindad con Estados Unidos.¹⁵

Tal vez el problema más serio del comercio andino es el muy desigual aprovechamiento de las ventajas del intercambio por los países miembros. Como ha demostrado un estudio, Colombia ha emergido como "el líder comercial indiscutido" del Grupo.¹⁶ Sus exportaciones pasaron de 42.4% a 46.3% del total subregional en la primera década de funcionamiento del Acuerdo de Cartagena. En este periodo Colombia dobló su participación en las exportaciones tradicionales y, si bien la disminuyó un tanto en las no tradicionales, su monto —US\$ 303 millones en un total de 632 millones— superó holgadamente a Venezuela y Perú, mientras Bolivia casi no registraba exportaciones y Ecuador solamente las iniciaba. Esta situación ha hecho que Colombia sea el principal beneficiario del comercio andino, observándose cierta erosión de esta posición solamente en los últimos años, como resultado de las restricciones a las importaciones dispuestas por Venezuela.¹⁷ Junto a Colombia, solamente Venezuela ha aumentado su presencia comercial subregional. Los otros Estados la han disminuido significativamente, como se aprecia en el cuadro de la página siguiente.

En otras palabras, el comercio subregional andino se ha concentrado geográficamente en los Estados de mayor desarrollo relativo, mientras los otros Estados se encuentran en posiciones crecientemente marginales. Sin

-
- 15) Las empresas manufactureras norteamericanas tienen amplias oportunidades para reducir sus costos recurriendo a fuerza de trabajo mexicana para la producción de bienes mayoritariamente destinados al mercado de Estados Unidos, sin incurrir en costos de transporte de importancia ni tener que organizar subsidiarias "completas". De hecho, algunas empresas sitúan en México solamente aquellas fases de sus procesos productivos en que incide fuertemente el costo del trabajo.
- 16) David E. Hojman, "The Andean Pact: Failure of a Model Economic Integration?", *Journal of Common Market Studies*, XX, núm. 2, diciembre 1981, p. 146; cifras basadas en datos del Banco Interamericano de Desarrollo, sin considerar la participación chilena, aun en los años que Chile perteneció al Grupo Andino.
- 17) Vega Castro, *op.cit.*, p. 17.

PARTICIPACION NACIONAL EN EXPORTACIONES SUBREGIONALES
1969-1978, EN PORCENTAJES

	Exportaciones tradicio- nales		Exportaciones no tradi- cionales		Exportaciones tradicio- nales no tradicionales	
	1969.....	1978	1969.....	1978	1969.....	1978
Bolivia	11.9.....	10.4	0.3.....	0.8	5.3.....	2.7
Colombia	20.1.....	40.0	59.5.....	47.9	42.4.....	46.3
Ecuador	19.7.....	16.7	6.3.....	7.5	12.1.....	9.3
Perú	46.8.....	26.4	13.4.....	16.1	27.9.....	18.1
Venezuela	1.5.....	6.5	20.8.....	27.8	12.4.....	23.5

FUENTE: David E. Hojman, art. citado en nota 2, p. 29, cuadro 3, p. 146, calculado con base en cifras publicadas por el BID.

duda, esta tendencia contradice el objetivo de desarrollo armónico y equilibrado formalmente proclamado por el Acuerdo de Cartagena.

La herencia de las políticas nacionales de industrialización sustitutiva de importaciones ha sido, en este contexto, de influencia negativa. Igualmente antitéticas a los esfuerzos subregionales de desarrollo industrial son las políticas de apertura indiscriminada al exterior, que de hecho implican una política de "desindustrialización" nacional.¹⁸

Bajo las políticas convencionales de industrialización, cada Estado pretende de algún modo formar un sector industrial "completo". Ninguno quiere renunciar a tener industria siderúrgica, química pesada, industria automotriz, electrónica, etc., sea como opción futura, sea como desarrollo a partir de un nivel presente, por precario que aparezca. Se asocia la posesión de un sector industrial "completo" no sólo con la percepción de un mayor nivel de desarrollo económico, sino también con la aspiración a un mayor *status* internacional y con la seguridad nacional. Como ha escrito Daniel Schydrowsky, para algunos países "el hecho de industrializarse tiene un valor inherente y adicional al hecho que la actividad manufacturera produzca bienes y servicios".¹⁹

Bajo el influjo de estas concepciones y sujetos a las presiones de grupos empresariales y otros, los países andinos no han desarrollado una política vigorosa de desarrollo industrial conjunto y han evitado los riesgos de una verdadera competencia subregional. La concepción inicial que preveía el desarrollo de empresas subregionales eficientes, que exportarían a toda el área, no se ha diseñado. Según Alicia Puyana, el nuevo mercado al parecer no ha sido de dimensiones suficientes para estimular la producción de nuevos bienes en la subregión, o para aumentar y transformar los patrones establecidos

18) Este es el caso de Chile 1974 hasta lo más profundo de la recesión actual.

19) Daniel Schydrowsky, "Criterios analíticos para la formulación de una política económica subregional andina", en E. Tironi, *op.cit.*, p. 359. En el sector servicios ocurre algo similar con la defensa de las líneas aéreas "de pabellón" de cada país.

de inversión, de modo de adaptarlos a los requerimientos de un proceso dinámico de integración.²⁰ Desde otra perspectiva, sin embargo, podría sostenerse, aceptando que el mercado andino es de dimensiones relativamente modestas, que no sería éste el problema principal; más bien sería la reticencia a salir de la relativa aunque mediocre seguridad de los pequeños mercados nacionales, asumiendo conjuntamente los costos de las readaptaciones y transformaciones necesarias en los sectores sujetos a programación subregional. En las negociaciones de los programas sectoriales de desarrollo industrial, el principio de especialización nacional en determinadas producciones ha sido constantemente resistido. Asignaciones originalmente contempladas para dos países terminaban siendo compartidas por tres, atentando contra la conformación de unidades productivas altamente eficientes, internacionalmente competitivas. La lentitud de la consolidación de las decisiones ha afectado negativamente la integración.²¹ El retiro de Chile en 1976 sin duda contribuyó a complicar la situación obligando a revisar las asignaciones.

Las redes establecidas de relaciones económicas transnacionales han contribuido a mantener la integración en un plano relativamente secundario de las perspectivas empresariales, tanto en lo comercial como en las políticas de desarrollo industrial. Además, los importadores de la subregión muestran marcadas preferencias por manufacturas provenientes de los países altamente industrializados, aunque les resulten más caras. Desde luego, muchos de estos importadores son empresas multinacionales, que pueden promover o dejar de promover

-
- 20) Alicia Puyana de Palacios, *Economic Integration Among Unequal Countries - The Case of the Andean Group*, Nueva York, Pergamon Press, 1982, pp. 122-124.
- 21) Para una detallada crítica económica, véase Jan Ter Wengel, *Allocation of Industry in the Andean Common Market*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1980. Un ejemplo de postergación de cumplimiento de programas es la Decisión 181, adoptada por la Comisión en julio de 1983, por la que se difiere hasta el 31 de diciembre de 1986 la exigibilidad de las obligaciones surgidas de la Decisión 120, sobre desarrollo conjunto de la industria automotriz.

el comercio subregional según criterios propios que escapan al control de las autoridades nacionales y del Acuerdo de Cartagena.²²

A lo anterior se une la relativa inoperancia de los mecanismos de armonización de políticas. Sus principales destinatarios—gobiernos y empresas multinacionales—no han modificado esencialmente sus posiciones antagónicas al "nacionalismo económico subregional" manifestado a comienzos de la década pasada, especialmente en la Decisión 24, sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología. Mientras tanto se perfilaba una alianza entre los gobiernos y la burocracia andina frente a las empresas multinacionales; posteriormente se insinuó un realineamiento en que las empresas y los gobiernos impusieron sus posiciones críticas, contribuyendo a "diluir" la estrategia de control de las multinacionales que se pretendió diseñar a partir de 1970.²³

En el contexto de la recesión internacional de los últimos años se ha llegado rápidamente al callejón sin salida de las pretensiones nacionales antagónicas. En la medida en que los gobiernos han elaborado políticas de recuperación, han buscado expandir las exportaciones y desalentar las importaciones. Esto es perfectamente atendible si se busca el restablecimiento de cierta normalidad en las balanzas comerciales (especialmente cuando antes se habían llevado a cabo políticas de apertura indiscriminada). Pero la integración sufre un retroceso si esta tendencia se deja prevalecer al

22) *Op.cit.*, pp. 100-122.

23) En la práctica, las coincidencias entre el gobierno militar chileno y las políticas económicas colombianas y venezolanas eran más importantes que lo públicamente admitido por los actores involucrados. Al producirse el retiro chileno del Grupo, había disposición a conceder lo sustancial de las demandas chilenas, lo que sugiere que el retiro no se debió solamente a la incompatibilidad entre la política chilena y la andina. La Decisión 103 acogió las demandas de liberalización de las disposiciones restrictivas de la Decisión 24. A juicio de Alicia Puyana, *op.cit.*, p. 196, el cambio contribuyó a debilitar la posición negociadora internacional del Grupo Andino.

interior de la subregión. La expectativa de buscar la solución a problemas económicos internos por la vía de la expansión de las exportaciones debe frustrarse necesariamente en la medida en que todos tienden a seguir políticas similares, sin que exista disposición a mantener niveles de apertura en la subregión compatibles con la integración, y sin que en general existan mercados suficientes para absorber los excedentes nacionales a precios que no sean ruinosos.²⁴

IV. *El marco externo*

La evolución de las condiciones político-económicas en la década pasada fue desfavorable para la integración andina. Las grandes potencias prestaron atención prioritaria al proceso de distensión y dejaron de lado su preocupación por los países en desarrollo. A partir de la crisis del petróleo quedó de manifiesto que este cambio de prioridades había sido un error, ya que un grupo de países en desarrollo demostró a las potencias industriales que el control de un recurso estratégico podía constituir, con el manejo político adecuado, un factor decisivo para cambiar el curso de los acontecimientos internacionales. Pero la crisis petrolera no hizo sino endurecer las posiciones de las potencias afectadas; más que antes, antepusieron sus intereses inmediatos y de largo plazo a cualesquiera otras conside-

24) En la medida en que la subregión no puede solucionar el problema, crece la importancia de otros mercados. Se tiende a buscar compradores "anómalos" o inesperados, como países colmados de "petrodólares". Pero en la situación recesiva generalizada éstos ya no existen. Otra alternativa es buscar países que se recuperan de la recesión antes que los demás, como ha sido el caso de Estados Unidos en el segundo semestre de 1983. Si bien la economía norteamericana puede "arrastrar" a otras con fuerte vinculación bilateral, este efecto tiende a ser menor que en el pasado, debido a la diversificación que ha tenido lugar en las relaciones comerciales latinoamericanas. Un factor adicional que limita estas perspectivas es el serio déficit de balanza comercial de Estados Unidos.

raciones que pudieran haber aconsejado mantener y aumentar la cooperación internacional. La mentalidad "desarrollista", en la que todavía se inscribía el Grupo Andino, perdió vigencia práctica.

Es necesario tener en cuenta, en relación con lo anterior, que dos de los miembros del Grupo Andino lo son también de la OPEP. La participación de Venezuela y Ecuador en esta organización complicó el panorama de la integración por lo menos en dos sentidos. Primero, Estados Unidos definió a los países de la OPEP como sus adversarios; sin considerar que Venezuela y Ecuador nada habían tenido que ver con el embargo petrolero de 1973, el Congreso dispuso su exclusión del sistema de preferencias comerciales contenido en la Ley de Comercio Exterior de 1974. Segundo, desde la perspectiva de Venezuela y Ecuador, la integración perdió importancia al desarrollarse en toda su magnitud su condición de exportadores de petróleo afiliados a un bloque que ponía en jaque a las potencias industriales de Occidente y a Japón. De este modo, el fortalecimiento de Venezuela y, en menor medida, de Ecuador como actores internacionales, no benefició al Pacto Andino; más bien, el cambio de las condiciones de participación en el sistema internacional tendió a rebajar la importancia relativa de la integración.²⁵

En la década pasada, Brasil se decidió claramente por seguir un "camino propio" hacia el desarrollo económico. Para Brasil el Grupo Andino no resultaba interesante como unidad, sino solamente como un conjunto de países con los que se presentaban diversas perspectivas de cooperación bilateral; por ejemplo, el tema del petróleo ha dominado las relaciones entre Brasil y Venezuela; las vinculaciones con Chile y Bolivia se han caracterizado por el interés brasileño en aumentar las exportaciones de productos industriales y de adquirir ciertas materias primas. En segundo lugar, la diplomacia brasileña concibió a mediados de la década un esque-

25) Sobre el caso venezolano, véase información Documental de América Latina (INDAL), *Venezuela y el Pacto Andino - Documentos y Controversia*, Caracas, INDAL, 1974; Stephen G. Rabe, *The Road to OPEC - U.S. Relations with Venezuela*, Austin, University of Texas Press, 1982, caps. 7 y 8, y Robert D. Bond, ed., *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*, Nueva York, New York University, 1977.

ma de cooperación subregional, el Pacto Amazónico. Este no sería propiamente un acuerdo de integración, pero daría a Brasil una posición preeminente en relación con los demás Estados de la subregión, a través de diversas actividades conjuntas en el desarrollo del centro del continente sudamericano. La iniciativa, que fructificó en 1978, sirvió a Brasil para establecer una situación de "doble afiliación" de los miembros del Grupo, con lo que éste pasó a ser solamente una agrupación entre varias que reunían a miembros comunes. Al mismo tiempo, el Pacto sería útil a Brasil para el establecimiento de una situación de primacía relativa frente a Argentina, ausente del Grupo Andino (en el que expresó cierto interés, sin que se concretaran vinculaciones estrechas o una afiliación) y del Pacto Amazónico. De este modo, Brasil redefinió de modo favorable su posición en la región, tanto a nivel bilateral como multilateral.²⁶

El Pacto Andino ha logrado desarrollar algunas relaciones de cooperación institucional con la Comunidad Europea. No obstante, ellas han estado expuestas a la influencia de crisis políticas internas (como la boliviana a partir de 1980) e internacionales (el conflicto del Atlántico sur desde abril de 1982), que han llegado a provocar virtuales suspensiones en las relaciones oficiales entre las dos entidades de integración.²⁷

26) Véase Robert D. Bond, "Venezuela, Brazil, and the Amazon Basin", en Elizabeth Ferris y Jennie Lincoln, eds., *Latin American Foreign Policies - Regional and Global Dimensions*, Boulder, West view Press, 1981, pp. 161-162; Alexandre de S. C. Barros, "The formulation and orientation of Brazilian foreign policy", de próxima aparición en la obra sobre políticas exteriores latinoamericanas que editarán Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin.

27) Transcurrió más de un año entre las sanciones de la CEE a Argentina y la iniciación de conversaciones con el Grupo Andino tendiente a restablecer las relaciones que fueron interrumpidas como consecuencia de dichas sanciones.

Por otra parte, las vinculaciones existentes no han servido para modificar a favor de los países miembros las políticas europeas. Estas se han caracterizado por el énfasis en los países menos desarrollados participantes en los Acuerdos de Lomé I y II. y en general por la incorporación preferencial a los mercados europeos de países en desarrollo que obtuvieron su independencia en el periodo de posguerra. En segundo término, es necesario recordar que las políticas europeas han mantenido una situación de proteccionismo de *facto* que favorece sus producciones agrícolas y —más recientemente— ciertos rubros industriales en que los países en desarrollo han llegado a ser internacionalmente competitivos. Estados Unidos, por su parte, ha dado importancia a relaciones bilaterales de especial interés transnacional, como son las vinculaciones con México, manifestando poco interés en los esquemas multilaterales latinoamericanos.

En este contexto, el Grupo Andino, a pesar de su imagen internacional positiva y del favorable político de sus iniciativas diplomáticas, no ha contado con un marco externo capaz de ayudar eficazmente al logro de sus objetivos comerciales y de desarrollo.

Conclusiones

La discusión precedente —sin llegar a constituir un paralelo exhaustivo de expectativas y resultados logrados en los quince años transcurridos desde la firma del Acuerdo de Cartagena— perfila la integración andina como un producto característico de la combinación de criterios "desarrollistas" y de nacionalismo económico que se dio en la región a fines de la década de los sesenta.

Frente a las políticas preintegracionistas y a la ALALC, el Acuerdo de Cartagena representó un esfuerzo innovador y una contribución original y creativa a los problemas del desarrollo. La integración andina aglutinó la voluntad política de importantes actores de la subregión. Fomentó la conciencia de la existencia de intereses comunes, y ha permitido avanzar hacia la superación de la tradicional subestimación de las potencialidades latinoamericanas, tanto en lo económico como lo político. A través de las instituciones andinas, ha establecido bases operativas para la promo-

ción de intereses subregionales y para la resolución de controversias entre los miembros en las materias propias del Acuerdo.

Frente a estos importantes logros, sin embargo, es preciso identificar serias limitaciones. Los gobiernos siguen prefiriendo los intereses locales a los subregionales. La integración sigue teniendo un carácter limitado y elitista.²⁸

También resulta notoria la divergencia entre las concepciones reformistas del proceso de desarrollo, que predominaron hace dos décadas, y las tendencias estatistas, neoliberales y otras prevalecientes en los países miembros en diversos momentos de sus historias recientes. Todo ello socavó la expectativa de una convergencia sustancial de los modelos y estilos de desarrollo de los participantes, la que a su vez debía ir asociada con modelos políticos igualmente convergentes o por lo menos no opuestos.

El desahucio de la estrategia "mixta" de desarrollo en favor de una opción estatizante por el gobierno chileno de la Unidad Popular, afectó negativamente la participación de Chile en la integración subregional, aunque no la eliminó. En parte, ello fue posible porque el gobierno de Allende coincidió con la fase más claramente marcada por el nacionalismo económico subregional del Grupo Andino. El posterior vuelco del gobierno militar al extremo político-económico opuesto, junto con el distanciamiento internacional entre Santiago y sus copartícipes en el Acuerdo, produjo el alejamiento chileno del Pacto Andino, que quedó sin uno de sus ejes centrales.

Menos crítica fue la situación de Perú, ya que solamente durante el gobierno del general Velasco Alvarado se realizaron algunos experimentos de orientación estatista. Estos no alcanzaron a afectar profundamente la participación peruana, toda vez que también en este caso el marco subregional fue relativamente favorable

28) Sobre este punto, véase la investigación de Francisco López Casero y Peter Waldmann, "Nationaler Entwicklungsstand und regionale Integration", en Manfred Mols, ed., *Integration und Kooperations in Lateinamerika*, Paderborn, Ed. Ferdinand Schoeningh, 1982, pp. 175-248.

para Velasco, al obtener apoyo multilateral para sus posiciones de política económica externa.

En el terreno político resultó muy significativa, en cambio, la crisis planteada por el violento golpe de Estado que instaló al general García Meza en el poder en Bolivia. En este caso se produjo una censura directa de los países andinos a uno de los gobiernos del Acuerdo, así como una crisis en las relaciones con la Comunidad Europea. Todo esto excedía lo previsto en la concepción original del Acuerdo de Cartagena.

De lo anterior es posible inferir que las características políticas de los Estados participantes no han sido ni podían ser indiferentes para el establecimiento y marcha de la integración subregional. Los fundadores confiaron en que prevalecería un grado de convergencia subregional bastante alto, y en la práctica la tendencia fue la contraria. Desde una perspectiva teórica, es posible afirmar que la integración puede soportar alguna divergencia entre modelos políticos, pero esta divergencia no puede llegar a ser radical, como lo fue en los casos de los gobiernos militares de Chile y Bolivia, cuyos modelos nacionales traspasaron en diversos momentos el umbral del cambio político compatible con el proceso.

Tampoco es posible ignorar la influencia de las concepciones y prácticas provenientes de los sistemas nacionales en la estructuración de los programas de liberación, la programación industrial y los intentos de armonización de políticas. El relativo estancamiento de los programas de acción del Acuerdo de Cartagena debe atribuirse principalmente a las limitaciones que enfrentan los sectores integracionistas frente a las coaliciones nacionales de intereses partidarios del *statu quo*. En relación con estos actores, los de orientación integracionista han sido débiles. Bajo tales condiciones, la integración subregional no podrá llegar a ser un proceso dinámico y orientado a objetivos de desarrollo de largo plazo. Por otra parte, un "despotismo ilustrado" de una tecnocracia subregional y sus aliados nacionales no constituye una alternativa política; es más bien una proposición utópica.

¿Es posible, no obstante, que surja en la subregión una constelación político-económica propicia para la integración? Creemos que tal alternativa no debe ser descartada. La experiencia de la última década y la actual coyuntura podrían estimular un retorno a con-

cepciones nacionales más favorables a la integración. La crisis de endeudamiento externo, la altísima dependencia de mercados de exportación sujetos a fluctuaciones erráticas y decisiones incontrollables, la herencia negativa de la "desindustrialización" resultante de la apertura excesiva, son algunos de los factores que podrían revitalizar la opción subregional. En este contexto, aparece de manifiesto la conveniencia de reforzar las vinculaciones recíprocas entre los países latinoamericanos y especialmente los miembros del Grupo Andino. Por ejemplo, la crisis financiera podría afectar las relaciones comerciales con el resto del mundo; en esta hipótesis las corrientes comerciales entre países latinoamericanos podrían tener una importancia sin precedentes. En segundo lugar, los esfuerzos nacionales de democratización pueden ser funcionales para revalorizar la integración, tanto dentro como fuera de la subregión. Si bien la relación entre tipo de régimen y política de integración admite un rango de opciones, Dooner y Fernández acertaron al señalar que las democracias son proclives a favorecer mecanismos de integración voluntaria, mientras las autoritarismos tienden a enfatizar criterios de "seguridad nacional".²⁹ La democratización podría contribuir a la movilización de actores sociales y políticos actual o potencialmente integracionistas. La tantas veces mencionada, pero nunca concretada "profundización" político-social del proceso,³⁰ solamente es posible en el marco de instituciones políticas libres, en que los actores nacionales disponen de márgenes sustanciales de autonomía para desarrollar sus acciones, incluidas las de alcance transnacional. Por supuesto, la democracia ofrece las mismas condiciones a

29) Patricio Dooner y Gonzalo Fernández, "Democracia, autoritarismo e integración", en Manfred Wilhelmy, ed., *Sociedad, política e integración en América Latina*, Santiago, Ediciones CINDE, 1982, pp. 5-26.

30) Un aspecto importante no considerado en el trabajo es el fomento de actitudes favorables a la integración. El sistema de educación formal debe tener responsabilidad primordial, pero no exclusiva, en este aspecto.

actores de otras orientaciones. Pero los procesos políticos nacionales libres y abiertos tienden a generar resultados más auténticos, y por ende sólidos y duraderos, que los procesos autoritarios que sólo generan adhesiones formales de los gobiernos a la integración. Las tendencias unificadoras solamente podrán prevalecer sobre las fuerzas de fragmentación en la medida en que se funden en bases estables de apoyo nacional.



Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica*

Gert Rosenthal

I

Hace unos veinte años, la integración económica era percibida por muchos economistas latinoamericanos como instrumento útil y promisorio para impulsar el desarrollo económico y social de sus respectivos países. La idea apelaba a los sentimientos bolivarianos —siempre latentes— y además se inspiraba, en primer término, en un marco conceptual cepalino, en boga en esa época, que asignaba gran importancia a la industrialización para impulsar el desarrollo, y que reconocía que para que esa industrialización resultase razonablemente eficiente, debería aprovechar espacios económicos y geográficos más o menos amplios. En segundo lugar, la idea fue fortalecida por las experiencias relativamente exitosas que habían obtenido los países de Europa Occidental con su propio proceso de integración.

*) Este trabajo es una versión modificada y actualizada de un artículo originalmente publicado en la revista *Economía de América Latina*, (México, D.F., 1er. semestre 1982, núm. 8) y fue presentado en la Conferencia organizada por la Third World Fundation en Cartagena, Colombia, en febrero de 1984.

Hoy, gobiernos y académicos aún rinden tributo retórico al potencial que entraña la cooperación entre países en vías de desarrollo en el marco de procesos formales de integración, pero parece existir un desaliento generalizado sobre el papel que esos procesos han jugado en América Latina para coadyuvar al desarrollo de los países de la región. Durante los años setenta, en efecto, se hablaba y escribía frecuentemente de la "crisis" que dichos procesos enfrentaban, y de la urgente necesidad de "reestructurarlos". En años más recientes, y no obstante la metamorfosis de la ALALC a ALADI, al parecer el tema ni siquiera ha logrado concertar el interés de los estudiosos en la materia, quienes al menos en forma implícita, han dictaminado el "fracaso" de este experimento en cooperación intrarregional.

Sin embargo, el pesimismo parece ser prematuro. Si se juzga el grado de interdependencia económica que existe entre los países de la región a través del indicador clásico —el comercio recíproco— éste creció en forma significativa entre 1960 y 1975, y desde esa fecha al presente se ha mantenido en niveles constantes.

Como se podrá apreciar en el cuadro 1, esta afirmación es aplicable a cada uno de los procesos subregionales de integración existentes en la región y para la región en su conjunto. Así, en 1960, menos de 9% de las exportaciones totales de 22 países latinoamericanos se destinaban al resto de la región; ese porcentaje había subido a 16% en 1975 y se mantuvo cercano a ese nivel, con una tendencia muy moderada hacia la baja en años posteriores. En cifras absolutas, el comercio intrarregional pasó de 750 millones de dólares a 15 400 millones; o sea, en el lapso de dos décadas el valor del mismo se multiplicó por 20. El proceso que ha revelado el mayor dinamismo —y el mayor grado de interdependencia— ha sido el centroamericano.

Ese comercio no sólo es producto de fuerzas espontáneas o generado por proximidad geográfica. Evidentemente, la existencia de regímenes preferenciales en el marco de los tratados de integración existentes estimularon el comercio recíproco. Así, en los últimos años, aproximadamente 90% de las exportaciones de los países miembros de la ALADI al resto de América Latina se destinaron a los países miembros de esa agrupación subregional. Igual proporción se registró en el caso del Mercado Común Centroamericano.

Es innegable que los procesos subregionales existentes también enfrentan problemas, y muchos. Asimismo, la utopía de una especie de Mercado Común Latinoamericano está aún más lejos de cumplirse que cuando los presidentes de los países latinoamericanos se reunieron en Punta del Este en 1967 y declararon su intención de lograr ese objetivo. ¿Cómo tener un juicio más equilibrado y objetivo sobre el potencial de la cooperación intrarregional para los años ochenta y más allá, con base en las ricas experiencias históricas? Las decisiones derivadas del funcionamiento del proceso de integración centroamericano, probablemente el más exitoso que se ha dado en América Latina, podrían arrojar algunas luces sobre esta cuestión. Como se subraya en las páginas que siguen, no obstante los múltiples problemas que dicho proceso ha enfrentado a través de los años, los centroamericanos revelaron una tenaz persistencia en mantener vigente su esquema de cooperación económica intrarregional.

II

Es útil recordar el trasfondo ante el cual los gobiernos centroamericanos decidieron darle un impulso al proceso integrador al suscribir en 1960, el Tratado General de Integración Económica. Ya se tenían aproximadamente diez años de experiencias parciales, muy influidas en su concepción y en su ejecución por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.¹ En esos años, la integración en Centroamérica se concibió, fundamentalmente, como un proceso que viabilizaría la industrialización sustitutiva de importaciones, en países cuyo mercado nacional no ofre-

1) En la Resolución 9 (iv) de la CEPAL, aprobada en junio de 1951, los representantes de los países centroamericanos le pidieron a la Secretaría de la CEPAL que apoyara los labores de un Comité de Cooperación Económica integrado por los Ministros de Economía del área.

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: EXPORTACIONES INTRAESQUEMAS DE INTEGRACIÓN, INTRALATINOAMERICANAS Y TOTALES
 (Millones de dólares, FOB)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981 ^a	Tasas de crecimiento			
									1960 1970	1970 1980	1960 1980	
ALADI												
Exportaciones totales	7 344.8	9 388.7	12 786.7	29 664.2	44 630.1	60 729.0	79 569.1	85 719.0	5.7	20.0	12.7	
Exportaciones a América Latina			1 583.5	5 031.2	7 174.3	10 011.8	11 962.5	13 431.2	---	22.0	---	
Porcentajes exportaciones América Latina/total	---	---	12.4	17.0	16.1	16.5	15.0	15.7				
Exportaciones Intra-ALADI	566.6	841.9	1 266.0	4 010.2	5 838.4	8 574.6	10 879.3	11 933.6	8.4	24.0	15.9	
Porcentaje exportaciones ALADI/total	7.7	9.0	9.9	13.5	13.1	14.1	13.7	13.9				
Porcent. exportaciones ALADI/Exportaciones América Latina	---	---	79.9	79.7	81.4	85.6	90.9	88.8				
<i>Grupo Andino^b</i>												
Exportaciones totales	3 586.8	4 346.0	5 419.1	2 897.8	16 293.4	23 937.5	30 064.5	29 822.6	4.2	18.8	11.2	
Exportaciones a América Latina	---	---	569.0	2 055.3	2 404.2	3 412.9	3 922.8	4 401.6	---	21.0	---	
Porcentajes exportaciones América Latina/total	---	---	10.5	15.9	14.8	14.3	13.0	14.8				
Exportaciones Intra-Grupo Andino	24.5	52.7	91.6	477.1	684.5	1 075.1	1 182.6	1 513.0	14.1	29.0	21.0	
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/total	0.7	1.2	1.7	3.7	4.2	4.5	3.9	5.1				
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/América Latina	---	---	16.1	23.2	28.5	31.5	30.1	34.4				
<i>Mercado Común Centroamericano</i>												
Exportaciones totales	444.2	762.5	1 105.4	2 309.4	3 974.0	4 462.5	4 942.5	4 239.0	9.5	16.2	12.8	
Exportaciones a América Latina	---	---	313.7	645.9	965.7	1 034.2	1 172.0	1 125.7	--	14.1	---	
Porcentajes exportaciones América Latina/total	---	---	28.4	28.0	24.3	23.2	23.7	26.6				
Exportaciones Intra-MCCA	30.9	132.8	287.1	541.3	862.8	898.7	994.3	921.9	25.0	13.2	19.0	

Porcentajes exportaciones MCCA/total	7.0	17.4	26.0	23.4	21.7	20.1	20.1	21.7				
Porcentajes exportaciones MCCA/expor- taciones América Latina	---	---	91.5	83.8	89.3	86.9	84.8	81.9				
Porcentajes exportaciones MCCA+Pana- má/exportaciones América Latina	---	---	95.3	88.9	94.5	92.7	90.7	88.4				
CARICOM ^c												
Exportaciones totales	543.7	750.2	1 000.1	3 028.5	3 190.2	3 908.1	5 498.4	5 137.0	6.3	18.6	12.3	
Exportaciones a América Latina	---	---	63.2	259.7	297.6	439.6	593.9	657.4	--	25.0	--	
Porcentajes exportaciones América Latina/total	---	---	6.3	8.6	9.3	11.2	10.8	12.8				
Exportaciones Intra-CARICOM	21.3	27.1	42.3	216.8	204.7	255.7	352.5	379.5	7.1	24.0	15.1	
Porcentajes exportaciones CARICOM/ total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.4	6.5	6.4	7.4				
Porcentajes exportaciones CARICOM/ exportaciones América Latina	---	---	66.9	83.5	68.8	58.2	59.4	57.7				

América Latina^d

Exportaciones totales	8 532.5	11 518.6	15 212.2	36 182.8	52 712.2	70 265.6	91 325.7	96 585.8	6.0	19.7	12.6	
Comercio intrarregional	749.9	1 275.3	1 969.7	5 964.8	8 536.5	11 583.3	13 382.9	15 357.9	10.1	22.0	15.7	
Porcentaje intrarregional/total	8.8	11.1	12.9	16.5	16.2	16.5	15.2	15.9	--	1.6	--	

FUENTE: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

a Cifras preliminares.

b Excluye Chile.

c Sólo incluye: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago.

d Incluye: 11 países de ALADI, 5 del MCCA, 4 del CARICOM, Panamá y República Dominicana.

cia las condiciones mínimas para permitir plantas industriales dimensionadas para aprovechar las economías de escala que las tecnologías vigentes aconsejaban.²

Como parte de ese trasfondo, cabe mencionar, en primer término, el ambiente internacional de posguerra, aún vigente en 1960, y que privilegiaba la eliminación de las barreras al comercio internacional de manera de contribuir a la prosperidad y a la interdependencia económica de todos los países de la comunidad internacional. Las grandes potencias sólo estaban dispuestas a dar su respaldo a los movimientos de integración subregional —y aun así con poco entusiasmo— que cumplieran con las reglas del GATT, y particularmente con su artículo XXIV, que permitía las restricciones al comercio en el marco de una unión aduanera. Por otro lado, era un periodo de bonanza en que, en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente en la región, los países gozaban de relativo equilibrio financiero interno y externo de sus economías, lo cual ofrecía la holgura suficiente como para tomar los riesgos implícitos en suscribir acuerdos cuyas consecuencias precisas no se podían medir.

En segundo lugar, hacia el interior de la región, existía un grado relativamente alto de homogeneidad entre los gobiernos, tanto en lo que respecta a sus estructuras y a sus políticas económicas, como a sus estructuras políticas. La excepción a este último punto podría ser Costa Rica, lo cual explica en alto grado la adhesión tardía de ese país al Tratado General.³ En todo caso, no existían importantes diferendos políticos entre los gobiernos de la región, marcando una

-
- 2) "No ha concebido la integración (en Centroamérica) en un sentido limitado, enfocado sobre todo hacia la integración en el campo industrial". CEPAL, *La integración económica de Centroamérica: su evolución y perspectivas E/CN.12/CEE/33Rev.2* 1956, p. 6.
 - 3) El Tratado General se suscribió por representantes de los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960. Costa Rica se adhirió al mismo el 23 de julio de 1962.

excepción a la larga y a veces tumultuosa historia de Centroamérica.

En tercer lugar, el marco conceptual que al menos estaba implícito en el diseño del proceso de integración centroamericana, muy influido en materia de economía internacional por los escritos de la época sobre uniones aduaneras,⁴ y en materia de relaciones internacionales por la escuela neofuncionalista,⁵ se concibió en forma de compromisos integradores que evolucionarían en forma gradual y progresiva — algunos dirían lineal— hacia formas cada vez más perfeccionadas, hasta culminar en una meta final. Así se pensaba que el Mercado Común era un primer paso hacia la constitución de una economía de dimensión regional, mediante la cual una etapa indefectiblemente seguía a otra —Mercado Común, Unión Aduanera, Unión Económica— en el camino hacia la construcción de una unidad mayor.⁶ En ese camino se suponía que los gobiernos confiarían cada vez mayores facultades a las instituciones regionales, y conforme se avanzaba en las etapas previstas se ampliaría el alcance y la profundidad del proceso, por causa del desbordamiento de las acciones sometidas a tratamiento común hacia nuevos sectores o por la profundización de las mismas en determinado sector.

Finalmente, la idea de integración tuvo un reducido pero influyente grupo de patrocinadores —básicamente tecnócratas, apoyados por algunos académicos y empresarios industriales— que pudo traducir buenos propósitos en realidades al lograr una influencia decisiva entre los gobiernos, y que logró forjar

-
- 4) Véase, por ejemplo, James E. Meade, *The Theory of Customs Union*, Amsterdam, North Holland Publishing C., 1955; y Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, The Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- 5) Ernest B. Hass, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Palo Alto, Stanford University Press, 1964.
- 6) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1961.

un ambiente de mística en el esfuerzo cooperativo que en mucho contribuyó a los logros de los años iniciales.

Los logros fueron muchos y fecundos, si se miden a través de por lo menos dos indicadores: la diversificación y modernización que significó para todas las economías el ascendente grado de industrialización, viabilizado, al menos en parte, por el mercado ampliado y la política moderadamente proteccionista que formaron parte inherente de las políticas integradoras, y el creciente grado de interdependencia económica que revelan las corrientes del comercio intrarregional (véase el cuadro 2). Como se podrá observar, desde 1966, el comercio intracentroamericano ha representado, en todos los años, entre la cuarta y la quinta parte de las exportaciones totales de los cinco países.⁷ Asimismo, se establecieron instituciones comunes, algunas de las cuales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica, tuvieron un impacto significativo sobre el desarrollo de la región.

Es cierto, desde luego, que el proceso no cumplió las expectativas que algunos habían cifrado en él, y que no alteró en su esencia el estilo de desarrollo prevalectante en todos los países —hubiera sido demasiado pedir a la integración—, pero los objetivos de alcance limitado de una integración de mercados establecidos en el Tratado General se cumplieron casi al pie de la letra en el plazo estipulado, y persisten, con importantes variantes, que se examinan en seguida, al día de hoy.

7) Incluso la caída de esa participación relativa en el período 1976-1977 no se debió a una pérdida de dinamismo en el comercio intrarregional, sino a los excepcionales precios que rigieron en el mercado internacional para el café, lo cual elevó la participación relativa de las exportaciones extrarregionales.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS
(Millones de pesos centroamericanos)

	Exportaciones			Importaciones (CIF)			COEFICIENTE DE INDUSTRIA- LIZACION
	TOTAL	INTRARREGIONAL	PORCENTAJES	TOTAL	INTRARREGIONAL	PORCENTAJES	
1960	440.1	30.3	6.9	514.1	30.3	5.9	12.3
1961	454.1	36.2	8.0	495.8	36.2	7.3	12.5
1962	513.7	44.7	8.7	552.1	44.7	8.1	12.6
1963	589.1	68.7	11.7	652.6	68.7	10.5	13.1
1964	673.4	105.3	15.6	770.5	105.5	13.7	13.4
1965	761.3	132.1	17.4	889.3	132.5	14.9	14.1
1966	834.3	170.3	20.4	937.0	170.3	18.2	14.5
1967	856.5	205.6	24.0	1 030.4	205.6	20.0	15.0
1968	947.3	246.9	26.1	1 046.2	246.9	23.0	15.4
1969	971.8	250.1	25.7	1 065.8	250.1	23.5	15.6
1970	1 098.0	286.3	26.1	1 234.0	286.3	23.2	15.9
1971	1 107.0	272.7	24.6	1 304.3	272.7	20.9	16.0
1972	1 328.8	304.7	22.9	1 411.9	304.7	21.6	16.9
1973	1 663.6	383.3	23.0	1 845.7	383.3	20.0	16.1
1974	2 109.2	532.5	25.2	2 926.2	532.5	18.2	16.2
1975	2 298.7	536.4	23.3	2 945.5	536.4	18.2	16.1
1976	3 007.7	649.3	21.6	3 311.9	649.3	19.8	16.4
1977	4 108.7	785.4	19.1	4 357.7	785.4	18.8	16.8
1978	3 855.3	862.7	22.4	4 743.5	962.7	18.2	17.1
1979	4 456.0	899.2	20.2	4 946.2	899.2	18.2	16.8
1980	4 897.0	1 129.2	23.1	5 502.0	1 099.6	20.0	16.9
1981	4 380.0	924.0	21.1	5 327.0	973.2	18.8	16.4
1982	3 876.0	747.5	19.3	4 202.0	784.3	18.8	16.2

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

III

En el curso de los años sesenta y setenta, y no obstante los importantes cambios que han ocurrido tanto en el ámbito internacional como a nivel de los países centroamericanos, el proceso de integración se ha caracterizado por seis rasgos salientes, los cuales se describen someramente a continuación a manera de tener un punto de referencia que permita aclarar las perspectivas del proceso. En primer lugar, ese proceso, como movimiento complementario e instrumental de los procesos de desarrollo de los cinco países de Centroamérica, tuvo que reflejar lógicamente el estilo de desarrollo que predominaba en cada uno de aquellos países. Aquel proceso respondió en su esencia a los intereses de los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas, aunque mantuvo algunos de los rasgos reformistas que sustentaban el marco conceptual original propuesto por la CEPAL. No debe sorprender, por esa razón, que no se tuvieron lo suficientemente presentes los problemas distributivos o sociales de la región, e incluso que se facilitara la internacionalización de las economías, al adoptarse una política de puertas abiertas para el capital extranjero. Ello era la consecuencia lógica de un movimiento de integración ajustado a un modelo de crecimiento cuyas características son sobradamente conocidas, y que, con diferencias de grado, fue rasgo común a los cinco países. En otras palabras, siendo la integración un proceso instrumental, no cabría esperar de él que corrigiera problemas que las propias políticas nacionales no enfrentaban.

En segundo lugar, y precisamente porque la integración no era más que un reflejo de las políticas económicas adoptadas en forma más o menos homogénea a nivel de cada país, se confió en alto grado en el mecanismo del mercado para que éste asignara las actividades nuevas —o, en su caso, reasignara las existentes— a la luz del surgimiento de un mercado ampliado. Si bien es cierto que durante la década de 1960 perduraron algunos modestos intentos de introducir cierto grado de intencionalidad en la asignación de proyectos industriales entre países a través del llamado Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración —otro rezago del marco conceptual cepalino—, éste tuvo una escasa aplicación. Asimismo, las acciones compensadoras del Banco Cen-

troamericano de Integración Económica para apoyar proyectos localizados en los países más rezagados de la región resultaron insuficientes para evitar que se produjera una concentración de las actividades industriales en los países centroamericanos relativamente más desarrollados. Ello no significa que se siguiera una política de *laissez faire* precisamente, ya que cabe recordar que los gobiernos erigieron barreras arancelarias moderadamente proteccionistas e incentivos fiscales para alentar la industrialización, pero fuera de estos intentos de alterar los precios relativos de determinados bienes elaborados en la región frente a aquellos originarios en el mercado internacional, algunos gobiernos así como los gremios del sector privado industrial resistieron la adopción de medidas que hubieran podido, a juicio de algunos, influir directamente en la asignación de actividades respondiendo, entre otros, a criterios de una equitativa distribución geográfica de las nuevas actividades impulsadas por el Mercado Común.

En tercer lugar, durante todo el periodo de vigencia del Tratado General, y hasta el presente, los gobiernos demostraron una elevada dosis de pragmatismo y flexibilidad en la aplicación de las disposiciones referentes al Mercado Común. Si bien el Tratado General y los demás convenios regionales contemplaban reglas cuya aplicación a la postre resultó bastante engorrosa —muchas decisiones requerían de sanción legislativa, con las consiguientes demoras que se contaban en años, y no meses— y ni siquiera contienen cláusulas de salvaguardia, los gobiernos paradójicamente encontraban soluciones a estas rigideces a través de "violaciones concertadas" de los compromisos adoptados, cuando las circunstancias así lo aconsejaban. (En algunos casos, esas violaciones incluso se adoptaron sin que se concertaran). Por otro lado, el proceso ha demostrado una sorprendente capacidad de adaptación, aun a las circunstancias más adversas, como se verá más adelante.

En cuarto lugar, y quizás debido a la relativa homogeneidad que existía entre los gobiernos de la región, resultó posible aislar, por lo menos parcialmente, la evolución que experimentaba la integración económica de los fenómenos que convencionalmente correspondían al campo de la política exterior de

cada país. O sea, se logró separar el ámbito económico del ámbito político. Así, por ejemplo, se confió la orientación de la marcha del Mercado Común a los ministros de Economía, que se reunían para esos efectos en los foros establecidos por el Tratado General, mientras que los ministros de Relaciones Exteriores lo hacían dentro del marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). De otra parte, los años sesenta —al menos hasta 1967 o 1968— estuvieron virtualmente exentos de diferendos entre los gobiernos de la región. Aun cuando surgieron las primeras diferencias importantes entre los gobiernos de El Salvador y Honduras en torno al tema de migraciones masivas, éstas se lograron aislar del ámbito de la cooperación económica.

En quinto lugar, había existido una relación simbiótica entre el "crecimiento hacia adentro" postulado por la integración económica y la industrialización que ésta viabilizó, y el "crecimiento hacia afuera", que representa la pauta tradicional de desarrollo de los cinco países de la región. La integración, en efecto, nunca se concibió como una forma de reducir la participación de Centroamérica en el comercio internacional (aunque se concibiera como una manera de lograr una autonomía mayor en la evolución de dicho comercio). En la medida en que crecían el intercambio comercial y el grado de industrialización, lo hacía el comercio con terceros países. El coeficiente de importación de los cinco países de la región, frente al resto del mundo, pasó así de 15.8% en 1950 a 26.0% en 1980. Y también, a causa del elevado grado de interdependencia económica alcanzado entre los países, se produjo una interrelación bastante precisa entre el nivel de comercio con terceros países y el del intercambio intrarregional. De este modo, en los periodos de auge del sector exportador tradicional, crecía muy dinámicamente el intercambio comercial intracentroamericano y en los periodos de recesión internacional ese intercambio perdía dinamismo, aunque a menor ritmo que el comercio internacional, por lo que representaba un papel compensador de los ciclos relacionados con el sector externo. El propio Mercado Común se constituyó, por otra parte, en campo de prueba para la exportación de manufacturas dentro de la región, que, en definitiva, saldrían a competir en el mercado internacional. Se produjo, pues, en síntesis, una compleja relación recíproca entre el comercio intercentroamericano y el comercio con el resto del mundo.

En sexto y último lugar, aunque los compromisos de integración eran tanto de carácter global —acordar el libre comercio y adoptar un arancel común— como específico —impulsar proyectos industriales en forma conjunta, como por ejemplo desarrollar una red vial, o un sistema regional de telecomunicaciones—, en realidad se puso una especial atención en los relacionados con el perfeccionamiento de una zona de libre comercio y en otros compromisos amplios. Por ejemplo, se esperaba que el conjunto de acciones que cada país se comprometió a llevar a cabo para llegar a constituir un solo espacio económico, habría de traducirse en una reasignación de las actividades productivas existentes y en una pauta de asignación de las actividades futuras dentro de la región distinta a la que existía, sin que ningún país pudiera imaginar totalmente por anticipado la forma en que ese fenómeno podría afectarle.

En síntesis, tanto en los años sesenta —ante el trasfondo de una economía internacional en continua expansión, gobiernos relativamente homogéneos en la región, un marco conceptual que pregonaba que la integración pasaría irremisiblemente por "estadios" de cada vez mayor intensidad hasta culminar en la formación de una sola unidad económica y un pequeño pero influyente grupo de personas favorables a la idea del Mercado Común—, como en los años setenta, como se señala enseguida, el proceso de integración en Centroamérica evolucionó en el marco de características constantes.

IV

A partir de 1971, el trasfondo internacional empezó a cambiar rápidamente cuando el gobierno de los Estados Unidos de América decidió retirar el dólar del patrón oro. El período de expansión en el comercio internacional, ya puesto a prueba en la segunda mitad de la década anterior, definitivamente estaba ante nuevos desafíos, que afectarían seriamente el curso de la economía internacional, en la cual los países centroamericanos se insertaban tan decisivamente. Una de las muchas consecuencias inmediatas de este fenómeno fue que, ante continuas restricciones de su sector exter-

no tradicional, los países de la región demostraron cada vez mayor renuencia a cumplir sus compromisos integradores en lo que se refería al régimen de libre comercio irrestricto.

De otra parte, se produjo un acontecimiento de origen interno que se tradujo en un cambio cualitativo a las condiciones imperantes en años pretéritos, como lo fue un conflicto armado entre dos países miembros del Mercado Común en 1969. El hecho de que la integración económica haya logrado sobrevivir con pocas mutaciones sustantivas, es testimonio elocuente del grado de interdependencia a que se había llegado entre los cinco países, pero la ruptura del comercio entre El Salvador y Honduras en 1969, y el virtual retiro de Honduras de la mayoría de sus compromisos multilaterales a finales de 1970, marcaron el suspenso formal en el funcionamiento de los órganos establecidos por el Tratado General,⁸ y el ambiente de desolación que reinaba en los círculos más próximos al proceso de integración convenció a muchos de que la única forma de rescatar el impulso de los años sesenta era a través de una reestructuración total de los compromisos integradores.⁹

En parte como producto de los dos hechos anteriormente señalados, se empezó a cuestionar, en algu-

-
- 8) Así, dejó de funcionar el llamado Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los ministros de Economía de cada uno de los países, y que se establece en el Tratado General como el máximo organismo del proceso. En sustitución de este foro, los gobiernos acordaron establecer, primero, la llamada "Comisión Normalizadora del Mercado Común Centroamericano", y después, simplemente las reuniones de los titulares de Economía. Sin embargo, el comercio recíproco entre la mayoría de los países —Honduras sería la excepción— siguió regido prácticamente por las reglas establecidas en el Tratado General.
- 9) Ello llevó a los gobiernos a establecer, en 1973, un Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano.

nos círculos, el marco conceptual que había orientado al proceso durante los años sesenta. Tras más de una década de experiencias integradoras, no sólo en Centroamérica sino también en otros procesos en América Latina y en el resto del mundo, se había comprobado que, contrariamente a lo postulado por los teóricos, en ninguno de dichos procesos se había producido una ampliación progresiva de los compromisos integradores o de las atribuciones que los gobiernos habían confiado a las instituciones regionales. Más bien, en la mayoría de los procesos, difícilmente se habían cumplido las metas preestablecidas —ello fue el caso, por ejemplo de la ALALC— y en los ejercicios más exitosos, como el centroamericano, los procesos habían encontrado una especie de "punto de equilibrio" en el que tendían a estancarse.¹⁰ En el caso concreto de Centroamérica, la "crisis" de la integración no se refería tanto a la brecha entre propósitos y realizaciones, sino a la brecha entre realizaciones y expectativas: no se avanzó hacia la unión aduanera, ni menos hacia la unión económica. En otras palabras, más que una crisis real, la integración en Centroamérica se enfrentó a una crisis de expectativas.

Fue así como se hizo cada vez más popular en América Latina un enfoque más pragmático de la integración, que algunos llamaban la "integración informal" o la "integración por proyectos", que a veces abandonaban los enfoques totalizadores y las metas finales, sustituyéndolas por —o complementándolas con— acciones conjuntas en aquellas áreas de quehacer económico que admitían cooperación entre dos o más países. Este enfoque sin duda influyó mucho en la concepción, tanto del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), como en el segundo Tratado de Montevideo, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Y, si bien estas ideas aún no habían sido aceptadas en el caso de Centroamérica, ya eran objeto de intenso debate.

10) Véase, CEPAL, *Centroamérica: evolución económica desde la postguerra* (CEPAL/MEX/ODE/34Rev.1), enero de 1980. Capítulo III.

En síntesis, en la década de los setenta, contrariamente a la experiencia del decenio anterior, surgieron dudas sobre las orientaciones generales de la integración centroamericana. Ello condujo a dos consecuencias contradictorias: por un lado, dio lugar a un intenso debate sobre la naturaleza de la "reestructuración del proceso", que a la vez contribuyó a un empantanamiento de acciones concretas potenciales para sacar a la integración del "punto de equilibrio" en que se encontraba; por otro, contribuyó al abandono de reglas fijas derivadas del ordenamiento jurídico vigente —pero puesto en suspenso por la acción unilateral de Honduras adoptada a finales de 1970— y facilitó un creciente pragmatismo con el fin de mantener vigentes los niveles de interdependencia económica establecidos en años pretéritos. Así, pese a que el nivel de intercambio comercial creció a ritmos menores que en la década anterior,¹¹ continuó su ascenso mientras que el proceso seguía dando señales de cierta vitalidad. Nuevamente, se hacía patente la persistencia de los centroamericanos de proteger el esfuerzo cooperativo construido en los años pretéritos.

Con todo, y como resultado de los fenómenos antes descritos, se erosionó la base de confianza mutua y de mística integradora que habían contribuido a darle al proceso su impulso inicial en los años sesenta. Esta se sustituyó por una gradual burocratización de algunas de las instituciones que tenían a su cargo impulsar la integración, de un creciente escepticismo entre distintos estratos de la población sobre las perspectivas del proceso, y de un franco cuestionamiento, en algunos círculos, de sus beneficios potenciales.

11) Durante el periodo 1960-1968, el intercambio comercial creció a tasas acumulativas anuales cercanas a 30%, tanto en valores corrientes como constantes, mientras que durante el periodo 1969-1978, el ritmo de crecimiento del intercambio comercial alcanzó 15% en valores corrientes y, aproximadamente 6% en valores constantes.

Durante un breve período, incluso se presentó la posibilidad de que los acontecimientos en el ámbito político se desbordaran hacia el ámbito económico, poniendo fin a la separación exitosa de posibles diferencias políticas entre gobiernos, por un lado, y el funcionamiento del Mercado Común, por el otro. El origen de esta situación fue, desde luego, el conflicto armado entre El Salvador y Honduras. Ese conflicto sí fue capaz de interrumpir las relaciones económicas entre los dos países —situación que perduró hasta 1981 cuando se reanudó, sobre una base incipiente, el comercio bilateral—, que tenían una larga tradición de interdependencia que incluso antecedió los arreglos formales de los años cincuenta. Sin embargo, como ya quedó señalado, el conflicto no fue capaz de interferir con los arreglos multilaterales entre esos dos países y los otros tres miembros del Mercado Común, e incluso se mantuvo un modesto comercio indirecto entre las dos partes afectadas, a través de terceros países. Así, en la práctica, un grave conflicto político no fue capaz de alterar, en forma contundente, el funcionamiento del Mercado Común más o menos en los términos previstos en el Tratado General.

V

Nuevamente, hacia finales de los años setenta se produjeron importantes acontecimientos que habrían de influir decididamente sobre el curso de la integración centroamericana, y que están alterando las características básicas del proceso antes descritas. Entre éstos, se destacan dos: el rápido deterioro de la economía internacional, como producto de las políticas de estabilización y de austeridad aplicadas en varios países industriales, y especialmente en los Estados Unidos de América, y la creciente heterogeneidad de los gobiernos de la región, con el surgimiento de un régimen nacido de una insurrección popular en Nicaragua.

En lo que se refiere al primer aspecto, ya desde 1979 se vieron enfrentados los países de la región a serios problemas en su comercio exterior derivados

de la reducción de la demanda externa experimentada por la mayoría de los productos que exporta Centroamérica, y al deterioro de la relación de precios del intercambio, sobre todo en 1979, en buena parte por un nuevo e importante aumento en los precios de los combustibles líquidos que la región importa. A estas circunstancias de signo negativo se sumó el comportamiento errático de las cuentas de capital, que revelaron una cuantiosa fuga, alentada por los factores de orden extraeconómico que se presentaron en Centroamérica, y la dificultad creciente de movilizar financiamiento externo para una región que la comunidad financiera internacional percibía como cada vez más riesgosa. Por añadidura, las altas tasas de interés imperantes en los mercados financieros vinieron a elevar la carga que representaba la deuda externa ya desembolsada. El panorama revela un progresivo deterioro en los años subsiguientes; así, para la región en su conjunto, el producto interno bruto en 1979 creció 3.6% en términos reales; esa tasa fue de 1.0% en 1980; cayó 1.0% en 1981, y 3.0% en 1982. El grado del desplome fue de tal magnitud que al presente el ingreso real por habitante en Costa Rica, Guatemala y Honduras, apenas equivale al nivel registrado en 1976, mientras que en el caso de El Salvador y Nicaragua, éste se retrotrae a las cifras alcanzadas durante la primera mitad de los años sesenta.¹²

El segundo aspecto tiene implicaciones múltiples. No se trata únicamente de la existencia en la región de diversos gobiernos que persiguen objetivos de política económica disímiles, emprendiendo distintos caminos para alcanzarlos, sino que han surgido importantes diferendos en el ámbito político que amenazan con desbordarse hacia el quehacer de la cooperación económica. De otra parte, los intensos conflictos que existen en otros países de la región, especialmente en El Salvador, y la destacada presencia de diversos actores internacionales en la región que le han otorgado a dichos conflictos una dimensión Este-Oeste, han exacerbado notablemente las diferencias entre los gobiernos de la subregión. De ello, la prensa internacional ha dado amplio testimonio en los últimos meses.

12) CEPAL, *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias* (E/CEPAL/G.1261), 22 de septiembre de 1983.

Estos dos fenómenos nuevos, o al menos de intensidad cualitativamente distinta que en años pretéritos, podrían cambiar la fisonomía de la integración, e incluso —aunque no sea probable— interrumpir el grado de interdependencia económica alcanzada entre los cinco países a lo largo de los últimos veinte años.

Ya quedó señalado en páginas anteriores que históricamente ha existido una relación simbiótica entre el "crecimiento hacia adentro" que facilitó la integración a través de la industrialización, y el "crecimiento hacia afuera" vinculado con la inserción tradicional de Centroamérica a la economía internacional. En la coyuntura de los últimos tres años, además de la progresiva contracción de la demanda global experimentada por los países, casi todos se han visto en la necesidad de restringir sus importaciones globales, a veces incluyendo aquellas provenientes del resto de la región. De otra parte, la escasez de divisas ha sido tal en algunos países, que sus respectivos bancos centrales no han podido hacer efectivo sus saldos deudores en el comercio intrarregional a través de la Cámara de Compensación Centroamericana.

Nada de lo anterior tendría necesariamente por qué reducir el grado de interdependencia económica entre los países de la región. Al contrario, las acciones colectivas podrían contribuir a atenuar los efectos depresivos originarios en el sector externo tradicional, y el intercambio comercial intracentroamericano podría volver a jugar un papel compensador de los efectos cíclicos del comercio con terceros países que han jugado en el pasado.

Para enfrentar esta situación, en efecto, los países acudieron a mecanismos bilaterales y multilaterales, haciendo patente una vez más su vocación histórica de mantener vigente la interdependencia, como reconocimiento del papel que le corresponde desempeñar a la integración en el desarrollo de las cinco economías. En lo que se refiere a los primeros, los bancos centrales de los países superavitarios en el comercio intrarregional extendieron líneas de crédito a los países deficitarios por más de 300 millones de dólares durante el período 1980-1982. Al presente (noviembre de 1983), alrededor de 250 millones de dólares de esos créditos están pendientes de pago, con lo cual la capacidad de los bancos centrales acreedores de continuar extendiendo financiamien-

to llegó próximo a su punto de agotamiento. Con todo, llama la atención la magnitud de los créditos envueltos entre bancos centrales de países que, en el ámbito político, tienen importantes diferencias. En cuanto a lo segundo, en 1981 los cinco gobiernos de la región establecieron un mecanismo multilateral —el "Fondo Centroamericano del Mercado Común"— para financiar los saldos deudores resultantes de las liquidaciones periódicas que la Cámara de Compensación Centroamericana practica. Asimismo, los cinco países realizaron gestiones conjuntas frente a la comunidad financiera internacional en búsqueda de recursos para capitalizar dicho Fondo.¹³ Esas gestiones resultaron relativamente infructuosas hasta la fecha.

En síntesis, durante el período 1980-1982 los propios gobiernos de la región hicieron un considerable esfuerzo para mantener vigentes los niveles de intercambio comercial, a manera de que dicho intercambio continuara cumpliendo su papel tradicional de compensar las tendencias adversas del comercio con terceros países. Sin embargo, ya en 1981 ese comercio perdió dinamismo, sin duda como resultado de los problemas globales de balance de pagos que la mayoría de los países enfrentaban, y en 1982 esa tendencia se agravó (véase de nuevo el cuadro 2). Si bien hasta 1982 la contracción en el comercio intrarregional no fue significativamente mayor a la contracción global del comercio, desde luego no existe garantía alguna que esa situación se podrá mantener en 1983. Ello no significa que el intercambio comercial cesará, pero sí que su evolución estará condicionada a la capacidad de importar que cada país genere a través de sus propias exportaciones al resto de la región. En otras palabras, el límite al intercambio comercial podría establecerse en los próximos años por la disponibilidad de divisas de parte de los países deficitarios en el comercio intrarregional para cubrir esos saldos

13) Ese es el propósito del foro organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual convocó a la primera Reunión Especial del Programa para el Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano, la que tuvo lugar en Bruselas, Bélgica, del 13 al 15 de septiembre de 1983.

en monedas fácilmente convertibles.

Lo anterior lleva implícito que una de las características centrales del proceso de integración en el pasado podría cambiar de signo en los próximos años, ya que el comercio intrarregional, lejos de compensar la baja que los países podrían experimentar en su relación con el resto del mundo, podría ahora verse adversamente afectado por la severa crisis del sector externo que la mayoría de los países afrontan, sumándose así a los fenómenos que han dado lugar al panorama recesivo generalizado en la región.

En lo que se refiere al creciente grado de heterogeneidad presente en la región, este fenómeno también podría anunciar un importante cambio en las características del proceso, tal y como funcionaba en el pasado, tanto por consideraciones de tipo económico como extraeconómico.

En lo que se refiere a lo último, la heterogeneidad aludida ha contribuido a las diferencias políticas que existen en la región. Esas diferencias han sido fuertemente exacerbadas por el papel que han jugado diversos actores externos y han captado la atención mundial en los últimos meses. Ello plantea la duda si será posible en el futuro, como sí lo fue en el pasado —y ello, se insiste, fue una de las características centrales del proceso— separar la integración económica de los fenómenos que correspondían convencionalmente al campo tradicional de la política exterior. No es secreto, por ejemplo, que se han producido enfrentamientos armados en la frontera entre Nicaragua y Honduras, y que han surgido profundas diferencias entre El Salvador y Nicaragua, por un lado, y Costa Rica y Nicaragua, por el otro.

Hasta la fecha, y no obstante estas tensiones, los gobiernos han demostrado su capacidad de continuar cooperando en el ámbito económico. Así, a pesar de que se ha erosionado aún más el ambiente de confianza mutua y de credibilidad en el proceso, el nivel de intercambio se mantiene, los gobiernos actúan conjuntamente para superar algunos problemas comunes —el financiamiento del comercio intrarregional, por ejemplo— y se siguen llevando a cabo reuniones entre ministros de Economía, presidentes de Bancos Centrales, e incluso de cancilleres, en torno a la iniciativa de distensión política impulsada en la región por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Es de suponer,

sin embargo, que la capacidad de separar el ámbito de la cooperación económica de las tensiones políticas tiene un límite, y que la región está mucho más cerca de ese límite hoy, que en cualquier momento desde que se suscribió el Tratado General.

¿Cuál es el límite? Resulta imposible precisarlo de antemano. Sin duda, una agresión armada contra un país —ya una hipótesis extrema, pero no del todo descartable— que en el contexto actual tendería rápidamente a internacionalizarse, daría término a este experimento de cooperación multilateral entre cinco países. Una continuada polarización de posiciones entre países podría tener el mismo efecto. En todo caso, a los considerables costos políticos y sociales de un desbordamiento de cualquier diferendo entre gobiernos habría que añadir el costo económico que significaría prescindir de los beneficios que la integración ha deparado para los países, con diferencias de grado entre uno y otro. De otra parte, el elevado grado de interdependencia económica ya alcanzado ha demostrado ser, hasta ahora, suficiente impedimento para que las diferencias políticas se desborde al quehacer económico.¹⁴ En ese sentido, la cooperación intracentroamericana eventualmente podría contribuir a una distensión en la arena política, no sólo por las necesidades objetivas que la interdependencia económica plantea a cada uno de los países, sino porque, al aprender a cooperar en el terreno económico, gobiernos heterogéneos quizás también aprenden a convivir.

Pero la creciente heterogeneidad de gobiernos también tiene otra implicación sobre el estilo de la integración que se impulse en adelante. Como ya quedó señalado, el proceso de integración debe percibirse como un instrumento de desarrollo, complementario a los

14) Al respecto, el vocero de los países centroamericanos en la reunión de Bruselas, citada en la nota anterior, señaló: "El imperio de la necesidad también nos enseñó a separar la empresa económica de la política. A tal grado, que ni las diferencias ideológicas ni la diversidad de sistemas han sido capaces de detener el desenvolvimiento de la integración. Aun el conflicto armado entre dos países en 1969 no causó daño irreparable al esquema multilateral".

esfuerzos que se llevan a cabo en cada país. En la medida en que los objetivos de desarrollo de los cinco países eran más o menos homogéneos, no fue difícil concebir un proceso de integración que reflejara el estilo de desarrollo que predominaba en cada uno de los países. Sin embargo, en la Centroamérica contemporánea, conviven gobiernos con objetivos de política económica disímiles, sobre todo en torno a temas como el grado de importancia que se atribuye a las políticas distributivas, el papel que corresponde al sector público en la economía, el grado de intencionalidad en la aplicación de la política económica, el papel de la movilización popular y las características de relacionamiento externo de las economías. Ello no significa de ninguna manera que la heterogeneidad en la aplicación de políticas económicas haga inviable un proceso de integración, puesto que persiste suficiente comunidad de intereses entre todos los países para que la integración responda a algunos objetivos de todos los gobiernos. Lo que sí significa es que de aquí en adelante habrá de concebirse la integración sobre bases distintas que en el pasado. En otras palabras, por si todavía cabía alguna duda en los años setenta, en el presente queda abundantemente claro que habrá de renunciarse a la pretensión de intentar conciliar las políticas económicas de todos los países en todas y cada una de sus partes, con miras a llegar, sobre una base gradual y progresiva, a formar una sola economía de dimensión regional. Lo que cabría, más bien, sería identificar puntos de coincidencia entre economías cuyos objetivos de política económica pueden ser distintos, pero que admiten esfuerzos conjuntos para apoyar el logro de esos objetivos.

VI

En un ambiente de gran tensión política y social en algunos países y de serios conflictos entre gobiernos, el espectador lejano podría concluir que el proceso de integración centroamericana ha perdido toda relevancia. Ciertamente, las tensiones antes descritas han alterado las relaciones de los gobiernos —la sobrevivencia lógicamente se antepone al desarrollo económico— y la plataforma mínima de confianza mutua

que se requiere para la buena marcha de un proceso integrador se está erosionando cada vez más. Con todo, el grado de interdependencia económica a que se había llegado en la región hacia finales de los años setenta ha sido de tal magnitud que el proceso de integración continúa reflejando una vitalidad nada despreciable. Alrededor de 20% de las exportaciones totales de los cinco países se comercia entre ellos; la suerte del sector manufacturero en cada país depende en alto grado del funcionamiento del régimen de intercambio comercial, y los gobiernos continúan revelando cierta vocación para emprender algunas acciones en forma mancomunada en campos tan diversos como la energía, los transportes, el comercio exterior y el financiamiento externo.¹⁵

El principal problema que hoy enfrenta la región se refiere sin duda a encontrar una salida a las graves tensiones sociales y políticas que confrontan varios países a nivel interno, y Centroamérica como un todo, en sus relaciones intrarregionales. Ante el grado de polarización alcanzado y la presencia de actores externos activos con intereses antagónicos, ello no será fácil y es previsible que el tema del desarrollo económico continuará relegado a un segundo plano

-
- 15) Por ejemplo sólo en el segundo semestre de 1983, y no obstante las crecientes tensiones entre diversos países en el ámbito político y militar, los ministros o encargados del Sector de la Energía se reunieron para adoptar un programa de Desarrollo Energético Centroamericano; los ministros de Transportes se reunieron para consolidar la red vial centroamericana y para acordar medidas concretas destinadas a facilitar el transporte intrarregional; continuaron desarrollándose los proyectos de interconexión eléctrica, mediante los cuales incluso Honduras y Nicaragua intercambian energía; se llevó a cabo la Reunión Especial del Programa para el Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano ya aludido; se logró elegir, por unanimidad, al nuevo presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica; se celebraron dos reuniones de las líneas aéreas de los cinco países de la región a manera de impulsar la cooperación recíproca, y continuaron efectuándose con relativa normalidad las reuniones de los ministros de Economía, de los viceministros de Integración y de los presidentes de los Bancos Centrales.

de importancia durante algún tiempo. La manifestación concreta de este estado de cosas sobre la cooperación económica en el ámbito regional es el peligro latente de que los conflictos de carácter político se desborden al quehacer económico, y que se trunque el grado de interdependencia ya alcanzado. Sin embargo, las experiencias de los últimos años confirman una vez más la tenacidad con que los gobiernos mantienen esos lazos de interdependencia, así como la capacidad de la integración de adaptarse a nuevas circunstancias, por lo que cabe pensar que la cooperación económica no sólo perdurará, sino que incluso puede jugar un papel en la búsqueda de una distensión a nivel de cada uno de los países y de las relaciones intrarregionales.

De lograrse lo anterior, es previsible que Centroamérica seguirá siendo una región con gobiernos y sistemas políticos heterogéneos, pero no por ello sin una fuerte comunidad de intereses. El hecho de que convivan gobiernos, con objetivos e instrumentos disímiles en materia de política económica, de ninguna manera significa que no haya un espacio para continuar impulsando la cooperación intrarregional, sino únicamente que habrá que cambiar el enfoque de esa cooperación en los años ochenta y más allá. Ya no cabe, por ejemplo, pensar en una gradual y progresiva coordinación de todas las políticas económicas de los cinco Estados a manera de llegar a formar una sola unidad económica de dimensión regional, puesto que ello claramente plantearía conflictos irreconciliables entre la conducción de la política económica en cada país y la conducción de una supuesta política económica regional. Pero ello no impide que los cinco países lleven a cabo actividades conjuntas en materia económica.

Dicho en otra forma, el hecho de que se reconociera taxativamente el carácter complementario e instrumental del movimiento de integración lleva implícita la renuncia a la pretensión de intentar conciliar las políticas económicas de todos los países, en todos y en cada una de sus partes. Por el contrario, habría que identificar puntos de coincidencia entre economías cuyos objetivos de política fuesen distintos —reconociendo que algunos problemas que afrontan son comunes— para llevar a cabo esfuerzos conjuntos de valor intrínseco para todas las partes. Abundan ejemplos de acciones que no por fuerza exigen compromisos globales de coordinación, entre los cuales se destaca el comercio recípro-

co bajo un régimen preferencial. Asimismo, los países podrían seguir impulsando proyectos regionales industriales y agrícolas; pueden cooperar en materia energética —por ejemplo, a través de la interconexión de sus sistemas de distribución—; pueden desarrollar parte de su infraestructura y los servicios de transporte en forma coordinada, y pueden cooperar para mejorar su inserción en la economía internacional. Nada de lo anterior exige compromisos que obliguen subordinar los objetivos nacionales a un compromiso abstracto de carácter regional, pero sí le otorga a la integración el papel funcional que se le supone en apoyo a los esfuerzos que cada uno de los países desplegaría para impulsar su propio desarrollo, en el marco de sus propios objetivos. Un enfoque de esta índole también facilitaría ampliar el ámbito geográfico de la cooperación, para incorporar, por ejemplo, a Panamá, e incluso a otros países latinoamericanos.

Un estilo de integración que tenga objetivos de alcance limitado habrá de requerir un elevado grado de flexibilidad en la aplicación de los compromisos integradores, e instancias negociadoras que permitan a los países cotejar permanentemente los objetivos de la política económica que les sean propios con las posibilidades concretas que les vaya ofreciendo la cooperación intrarregional, precisamente para alcanzarlas. Exigirá asimismo instituciones regionales donde puedan identificarse los proyectos y programas susceptibles de cooperación y su realización pueda promoverse. Todo ello está al alcance no sólo de los países centroamericanos, sino de las otras agrupaciones subregionales que persisten en América Latina, y por ello no corresponde abandonar los esfuerzos por mantener vigente la interdependencia económica alcanzada, así como procurar un mayor aprovechamiento de las potencialidades que esos esfuerzos entrañan.

La comunidad del Caribe: aspectos institucionales, políticos y económicos y perspectivas futuras

Anthony P. Maignot

I. Introducción

El tema central de este documento es que las fuerzas centrífugas en pro del surgimiento de nuestros Estados, y las centrípetas que apuntan a la integración regional, se están dando en forma simultánea porque se encuentran interrelacionadas de manera íntima y dinámica. El fracaso de este o aquel intento de integración no detendrá los esfuerzos en tal sentido, sólo modificarán el formato o el carácter que asumirá este proceso.

En parte ello obedece a que si bien el "primordialismo", concepto que alude al nacionalismo y al etnocentrismo, suele proporcionar una base ideológica suficiente para la nacionalidad, incluso en aquellos territorios en que la extensión física y el número de habitantes van contra las ideas convencionales sobre los requisitos de la viabilidad de un país, aun para los más empeñados en este proceso, resulta evidente que la viabilidad nacional no puede sostenerse tan sólo en factores subjetivos. La toma de conciencia de que existen presiones frías e incansables de origen interno e internacional es lo que lleva a los mismos partidarios del nacionalismo a abogar por alguna forma de regionalismo. Dado que ellos no renuncian tampoco al sentimiento, las fuerzas del insularismo y las del regionalismo quedan sometidas a una tensión

permanente que nunca llega a resolverse. En términos de la operación de esta dialéctica, el Caribe insular no exhibe rasgos que lo distinguen de muchas otras regiones del mundo en las que se han suscitado las dos tendencias mencionadas. El Caribe, sin embargo, exhibe especificidad en lo tocante al rango de sus experiencias, con una gran variedad de intentos regionales que se extienden en el transcurso de un largo período de historia, cada cual con sus peculiaridades políticas y sociológicas. De hecho, algunos casos que han sido objeto de detenidos análisis, tales como el modelo "puertorriqueño" de integración económica y política a Estados Unidos a través del Estado Asociado, o la integración total en 1946 de los territorios bajo dominio francés en calidad de Departamentos de Ultramar, se han transformado en patrones de referencia para el análisis y la materialización de otros intentos en otras partes.¹

Este estudio se concentra en los intentos regionalistas de una parte de las islas del Caribe, las de comunidad angloparlante, comúnmente conocidas como las Indias Occidentales. Esta opción fue adoptada teniendo en cuenta diversas razones. Primero, esas islas exhiben un largo historial de experimento, con una u otra forma de integración regional. Dado su común pasado colonial británico, tal vez no sea sorprendente que tales intentos acometidos como fruto de la inspiración colonial, hayan persistido con posterioridad a la independencia. Por cierto, la idea de integrar islas dispersas se vio fortalecida por la comunidad lingüística y por la similitud de sus ordenamientos legales, políticos e institucionales y por tener estructuras sociales más o menos parecidas. Con excepción de importantes segmentos de ascendencia india en Guyana y Trinidad, la cultura de las Indias Occidentales se encuentra impregnada del carácter *creole* y se

1) En 1971 Aaron Segal detectó que había cinco "fórmulas de integración económica y comercio preferencial" en funcionamiento en el Caribe. Véase T.G. Mathews y F.M. Andic (eds.) *Politics and Economics in the Caribbean* (Puerto Rico, 1971) pp.271-284.

manifiesta a lo ancho de toda la región.² No obstante, las fuerzas centrífugas del insularismo se han hecho sentir igualmente y están, en nuestra hipótesis, vigorizándose a costa de aquellas partidarias de la integración.

El caso de las Indias Occidentales permite, en consecuencia, acometer el estudio de los intentos regionales en el transcurso de diversas fases de la historia y, por consiguiente, bajo diferentes auspicios y liderazgos políticos y contextos socioeconómicos.

II. *El esfuerzo colonial: regionalismo desde arriba*

A nivel institucional, la Segunda Guerra Mundial proveyó la oportunidad requerida para materializar la cooperación intracaribeña. La lealtad de la flota francesa en Martinica al gobierno de Vichy y el hundimiento virtualmente a discreción de toda nave de la Flota Aliada en el área, llevaron a los poderes coloniales a convencerse de que resultaba imprescindible alguna coordinación regional. Así fue como llegó a establecerse en 1942 la Comisión Caribeña Angloamericana. Esta agencia encauzó inicialmente los esfuerzos británicos y estadounidenses para el estudio de los problemas existentes en el área. Al incorporarse a ella Holanda y Francia, en 1945, fue rebautizada como la Comisión del Caribe. Si bien ésta pudo haber sido una respuesta para una fase bélica, su desempeño ilustra adecuadamente la debilidad de las tentativas de integración regional promovidas "desde arriba", que respondieron en forma casi exclusiva a los intereses y propósitos coloniales en el área, no desplegándose ningún esfuerzo por vincular las instituciones supranacionales con las existentes en cada uno de los territorios. Por consiguiente, había una falta de adecuación, lo que no podía

2) Hay quienes, como CLR James, atribuirían este fenómeno al papel que la práctica del cricket ha jugado en la generación de un sentimiento integrador en todas las Indias Occidentales. Véase *Beyond a Boundary* (New York: Pantheon, 1963 y 1984).

menos que reflejarse en el desempeño. Por otra parte, una estructura de este tipo, virtualmente por su propia naturaleza, no podría asegurar la continuidad de personal, instituciones y mecanismos de integración una vez iniciada la era poscolonial. Es indudable que sus departamentos de investigación cumplieron un valioso trabajo empírico, pero ninguna isla estaba en condiciones de llevar por su cuenta sus resultados a la práctica.

En forma indirecta, el trabajo de la Comisión estimuló el latente sentimiento regionalista. Dos de sus funciones revistieron especial trascendencia en esta materia: 1) las conferencias bianuales en Indias Occidentales, iniciadas en 1944, permitieron que funcionarios y académicos conocieran los problemas comunes, pero, y quizás más importante que eso, que se conocieran entre sí, y 2) el trabajo del Consejo de Investigación de la Comisión fue en parte llevado a cabo por habitantes de las islas que eran, en numerosos casos, ardientes nacionalistas.³

Por cierto que este resultado no fue una cosa deliberada. Pero es evidente, sin embargo, que el gobierno británico deseaba crear una élite que ejerciera el liderazgo y que estuviera impregnada de sentimientos y perspectivas regionalistas. Este énfasis en lo doctrinario, antes que en lo institucional, como punta de lanza de la integración, constituyó una forma de eludir la molesta y siempre presente insularidad de algunos sectores en cada territorio. El establecimiento del University College de las Indias Occidentales, en Jamaica (1948), con el carácter de colegio residencial, tuvo por objeto crear una élite dotada de mentalidad regional. "Creemos", decía sir James Irvine en 1945, "que si los estudiantes de Indias Occidentales pueden trabajar juntos en ambientes de dignidad y belleza, viviendo en estrecha comunión con los demás y con profesores de la más alta calidad intelectual... se desarrollarán en plenitud no sólo en cuanto individuos, sino también como ciudadanos de las Indias Occidentales".⁴ Una esperanza muy parecida fue la que

3) Uno de ellos, acaso el más prominente, fue el Dr. Eric Williams, de Trinidad. Muchos de sus conflictos con la Comisión se produjeron durante sus años posteriores en la vida política. (E. Williams, *Inward Hunger*, Londres, 1969, pp. 105-129).

4) *Report of the West Indies Committee of the Commission on Higher Education in the Colonies* (And 6634, H.M.S.O., junio de 1945).

expresó lord Asquith, el otro arquitecto de la Universidad.⁵

Las presiones de la Oficina Colonial en favor de los esfuerzos regionales se intensificaron después de terminada la guerra. El gobierno laborista del premier Atlee, animado como estaba del propósito de materializar las ideas fabianas sobre descolonización a través del Imperio, comenzó a impulsar el establecimiento de la Federación de las Indias Occidentales.⁶ En 1947, el secretario de Estado, el socialista Arthur Creech Jones, presidió un encuentro que por primera vez contó con la significativa participación de políticos de la región. Presentes en Montego Bay estaban Norman Manley, de Jamaica; Albert Gomes, de Trinidad; Grantley Adams, de Barbados; Vere Bird, de Antigua, todos profederalistas, y, junto a ellos, el principal oponente del federalismo, Alexander Bustamante, de Jamaica.

Este encuentro marcó un importante paso en la transición para que las decisiones relativas a la integración regional, hasta entonces controladas por completo por la Oficina Colonial, pasaran cada vez más a manos de representantes del área. La presencia de personeros políticos de la región abrió paso a un proceso de negociación que, por definición, los anteriores encuentros, limitados a funcionarios públicos, no habían podido tener. Sea como fuera, el principal impulso seguía proviniendo, sin embargo, de la Oficina Colonial.

Favorecido por el creciente deseo británico de marginarse de la pérdida del control de los asuntos del Imperio, sentimiento al que difícilmente podrán oponerse los nativos, se fortaleció una actitud generalizada de buena voluntad hacia alguna forma de federa-

-
- 5) *Report of the Commission of Higher Education in the Colonies* (And 6647, H.M.S.O. junio 1945).
- 6) Los diversos escritos de representantes del fabianismo constituyen un interesante testimonio de la evolución del pensamiento de esta corriente en lo tocante al proceso de descolonización. Véanse en especial, Sir Stafford Cripps, *Problems of a Socialist Government* (1933) y Arthur Creech Jones (ed.) *The New Fabian Colonial Essay*, (1959).

ción por parte de sectores gravitantes en el área.⁷ La marcha hacia la condición de nación políticamente federal se aceleró, alcanzándose este objetivo en 1957.

El experimento federativo constituyó la respuesta a dos fuerzas fundamentales: la voluntad británica de descolonizar con la mayor rapidez posible, atendidos tanto los costos como las amenazas de conflictos por parte de poblaciones todavía recientemente movilizadas (desde 1937), y la convicción profundamente arraigada y difundida de que estas islas eran no viables cada una por su cuenta. Aun un desapasionado norteamericano, que admitió que la Federación fue "en cierta medida una unión artificial, promovida más desde afuera y que no respondía a ninguna demanda significativa planteada por sus integrantes", tuvo que concluir que islas tales como las de las Indias Occidentales tenían "pocas opciones" de hacer otra cosa que no fuera constituir una unión federativa.⁸ Hacía notar ese autor que la federación no produciría un cambio repentino en la economía, pero que a largo plazo podría representar el único camino para inducir tales transformaciones económicas, sin las cuales ningún Estado puede afirmar en rigor que es soberano: control sobre la explotación de sus recursos, incluida la capacidad de poner en práctica un programa más racional de inversiones; aprovechamiento de las economías de escala, que permitiría la eliminación de las empresas ineficientes, etcétera.

Anticipando los planteamientos de los teóricos de la "dependencia", los federalistas de las Indias Occidentales se dieron cuenta que el tamaño constituía el factor crítico en las relaciones internacionales. Las decisiones que adoptaran las autoridades autóctonas tenían que ser respaldadas por algo más que un conjunto disperso de islas si es que debían servir a uno de los objetivos fundamentales de la auténtica soberanía: mayor bienestar nacional a través de una mayor competitividad en el intercambio con el resto del mundo. Norman Manley expresó de esta manera su postura al respecto en 1947:

7) Trabajadores y empresarios fueron dos grupos que promovieron activamente la integración, una unión interesante sea cual fuere el criterio que se utilice.

8) Morley Ayearst, *The British West Indies: The Search for Self-Government* (Londres, George Allen & Unwin, 1960) p. 240.

"Digo que debemos crear un área suficientemente grande, aunque pueda resultar pequeña frente a los colosales que manejan el mundo en la actualidad, pero suficiente para permitirnos tener voz, influencia y poder en aquellos asuntos internacionales que en el largo plazo determinan la paz y prosperidad y las posibilidades de felicidad para los tres millones de habitantes de estas tierras".⁹

Aun cuando la idea preconcebida por la metrópoli, en cuanto a solucionar el problema de la viabilidad a través de la unión política, había terminado en el fracaso, en 1962 había quienes dudaban de que el incremento del control económico a través de la integración regional fuese algo necesario y deseable. Sostenían, en consecuencia, que si las fuerzas centrípetas de la etnia, el nacionalismo y los partidos políticos habían privado de su base propia al regionalismo político, tal vez el desafío consistiera en construir una base nueva, esta vez en el terreno de los intereses económicos prácticos de la región.

Les tocaba ahora a los países que poco antes habían obtenido su independencia darse una nueva organización regional que ayudara a superar los obstáculos representados por lo reducido del tamaño, la escasez de recursos y, en general, la "apertura", como medio para la consecución de dos metas básicas: creación de empleos a través del desarrollo e incrementos del control nacional y, por ende, de la soberanía. Como resultado del fracaso del experimento de unión política bajo el tutelaje colonial y de una renovada percepción de la no viabilidad de cada isla por su cuenta, surge la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA, en inglés).

III. CARIFTA

La constitución de la Federación de las Indias Occidentales dejó considerables poderes en manos de los países

9) Rex Nettleford (ed.), *Manley and the New Jamaica*, (Londres, 1971) p. 166.

individuales, lo que difícilmente podía constituir un estímulo para el libre comercio intrazonal. En todo caso, las ideas en torno a los beneficios que podrían derivarse de un mayor regionalismo económico mantuvieron su popularidad en toda la región. No sólo ninguna de tales ideas había caído en el descrédito (¿cómo puede desprestigiarse algo que nunca ha llegado a materializarse?), sino que el entusiasmo general en favor del regionalismo contribuyó a legitimarla aún más y fue contagioso. Pero ¿se trataba de algo más que ideas sobre las cuales construir, ahora que había que determinar el rumbo de la economía? En rigor, era algo más que simples ideas.

En particular, dos tendencias precedieron el establecimiento de la Federación y legaron una tradición de investigación y escritos en pro de la integración económica, entendiéndose por ésta un área de libre comercio sobre la base del levantamiento de las barreras aduaneras.

En primer lugar, estaba la tradición y la historia de los informes y recomendaciones oficiales emanadas de las diversas reuniones celebradas en Montego Bay, Jamaica, a partir de 1947. Se caracterizaban todos por ser muy persuasivos porque se los consideraba imparciales y sólidos desde el punto de vista técnico. Entre ellos, el más influyente había sido el denominado Informe Croft, dado a conocer en 1958.¹⁰ Proponía un arancel externo común y el libre intercambio comercial entre aquellas naciones que pasaran a constituir la nueva Federación de las Indias Occidentales. Pero más significativo tal vez, dado el creciente nacionalismo en el área, eran los diversos proyectos de investigación y recomendaciones acometidas y formuladas por académicos de las Indias Occidentales, quienes se desempeñaban ahora en una de las instituciones heredadas por la Federación, la Universidad de las Indias Occidentales. Los académicos más radicalizados postulaban un enfoque de integración de la 'producción controlado y dirigido por el Estado. Un plan "socialista" de este tipo tenía escasas posibilidades políticas de llegar a ser aplicado; no obstante, las contribuciones intelectuales de este grupo ayudaron

10) *Report of the Trade and Tariffs Commission* (Gobierno de las Indias Occidentales, 1958).

a mantener la legitimidad del proyecto de integración.¹¹

Aquellos académicos que abogaban por un enfoque de liberalización gradual del comercio estaban más en la línea de lo que pretendían hacer los responsables de la adopción de decisiones políticas y económicas y, por consiguiente, ganaron el "debate". En términos generales, las teorías más gravitantes, por amplio margen, eran las de W. Arthur Lewis, quien propugnaba de manera consistente la unidad regional y un impulso común a la industrialización destinada a producir bienes exportables.¹² Los éxitos de Puerto Rico habrían de acrecentar más tarde la credibilidad de sus escritos. En términos más específicos, fue quizás el trabajo de William Demas al que tuvo un impacto casi inmediato en los responsables de las políticas en el área. Para el mencionado autor, el papel del regionalismo consistía en lograr que la sustitución de importaciones se transformara en una empresa viable.¹³

Ya para 1965 la región estaba en condiciones de tratar una propuesta de Guyana en orden a establecer una estructura de acuerdos para la cooperación en asuntos comerciales y monetarios, que han sido históricamente el pilar inicial de cualquier esfuerzo de integración económica regional. El modelo utilizado fue un esquema de integración en marcha, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en inglés). En mayo de aquel año, Barbados y Antigua se habían sumado a Guyana en lo que más tarde llegaría a conocerse como la CARIFTA. Tres años más tarde contaba con 12 integrantes.¹⁴ Las Indias Occidentales estaban así marchando al ritmo de la época, en la medida que se materializaba un sueño largamente acariaciado, el de la integración, y el regionalismo era

-
- 11) Para un examen acerca de la naturaleza de este debate, véase Aaron Segal, *The Politics of Caribbean Economic Integration* (Puerto Rico, ICS, 1968).
 - 12) "The Industrialization of the West Indies", en *Caribbean Economic Review*, mayo, 1950.
 - 13) Véase *The Economics of Development in Small Countries with special reference to the Caribbean* (Montreal, 1965).
 - 14) Antigua, Barbados, Guyana, Trinidad-Tobago, Dominica, Granada, St. Lucía, St. Vincent, St. Kitts, Jamaica, Montserrat.

un sentimiento que se percibía en el aire por todas partes. El Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio comenzaban también a operar por esta fecha. Ese mismo año, 1967, los países del Caribe Oriental, que junto con Belice son considerados como los de menor desarrollo relativo, formaron su propia asociación, el Mercado Común del Caribe Oriental (EECC, en inglés).

El preámbulo del documento que dio origen a la CARIFTA pone de relieve que el establecimiento de un área de libre comercio constituía el primer paso en "la creación en definitiva de una unión aduanera y una comunidad económica viable para todos los territorios caribeños que así lo desean".¹⁵

Pero el nacimiento de la CARIFTA no podía ser ajeno a algunos de los conflictos que habían paralizado a la Federación.

Un conflicto importante derivaba del resentimiento que el voluble primer ministro de Trinidad, Eric Williams, albergaba respecto de sus colegas dentro del área. Había antagonismo con el régimen, que ya mostraba su carácter autoritario, de Forbes Burnham, en Guyana, pero también algo menos que amistad con Errol Barrow, en Barbados. Se afirma que Guyana y Barbados impulsaron el establecimiento de la Asociación como forma de apropiarse de una iniciativa similar postulada desde mucho antes por William.¹⁶

Pero la CARIFTA no fue la Federación. Un área de libre comercio imprecisa admite un grado mucho mayor de pugnas de personalidad que lo que puede hacer una federación, que involucra serias implicancias en materia de soberanías nacionales y poder personal. Es interesante señalar que un arreglo de aquel tipo puede estimular la cooperación entre los líderes políticos de los países involucrados, quienes se reúnen año a año, lo mismo virtualmente que como club. A medida que esta última característica, la amistad, se desvanecía, la CARIFTA se sumió en un desempeño económico opaco. Apenas 6%, aproximadamente, de las exportaciones nacionales to-

15) *Agreement Establishing the Caribbean Free Trade Association* (Antigua, 15 de diciembre, 1965) Preámbulo.

16) Véase, Anthony Payne, *The politics of Caribbean Community, 1961-1979* (Nueva York: St. Martin's Press, 1980), pp. 63-65.

tales de las islas de la Asociación se colocaban en otros miembros de ésta: frente a 20% con destino al Reino Unido y 35% que iba a Estados Unidos. De dicho 6%, las exportaciones de Trinidad representaban por lo menos la mitad.

El cuadro 1 muestra con claridad algunos de los resultados más notables al cabo de cuatro años de existencia de la CARIFTA. Si bien importaciones y exportaciones intrarregionales exhiben importantes incrementos, los favorecidos son los países de desarrollo intermedio, en especial Trinidad y Tobago. Los de menor desarrollo relativo, en cambio, muestran caídas en la participación que les cabe en el flujo de importaciones y exportaciones desde y hacia la región. En términos de sus balanzas comerciales, el espectacular crecimiento de la de Trinidad y la desfavorable evolución de las de todos los demás revela el impacto que el aumento de los costos de los combustibles (suministrados por Trinidad) ha tenido sobre los países miembros del grupo regional. Pone de manifiesto asimismo la privilegiada ubicación geográfica de Trinidad —en comparación con la de Jamaica— para servir a los mercados de manufacturas del Caribe Oriental. No obstante la generosa disposición de Trinidad para ofrecer condiciones especiales en sus ventas de petróleo a los demás integrantes de la asociación, la CARIFTA no ha logrado superar el desequilibrio entre los países de desarrollo intermedio y los de menor desarrollo relativo o incluso el que se observa entre Trinidad y el resto de las Indias Occidentales.

En lo económico, pues, la Asociación estuvo lejos de constituir un éxito resonante. El hecho de que haya sobrevivido obedece en gran medida al particular mecanismo institucional que se adoptó para la toma de decisiones. La CARIFTA no fue realmente administrada por los funcionarios civiles y sus asesores académicos; fue dirigida por la Conferencia de Jefes de Gobierno, su máxima instancia decisoria (véase la gráfica 1), quienes dieron el tono a los organismos y cuerpos integrantes. La creación de esta instancia fue previa al establecimiento de la CARIFTA y la idea parece haber sido de Eric Williams, quien a su turno admite haberla tomado de la Organización para la Unidad Africana.

A la primera conferencia, celebrada en Trinidad en 1963, asistieron únicamente los países de mediano desarrollo dentro de la región. Sólo a la cuarta, ce-

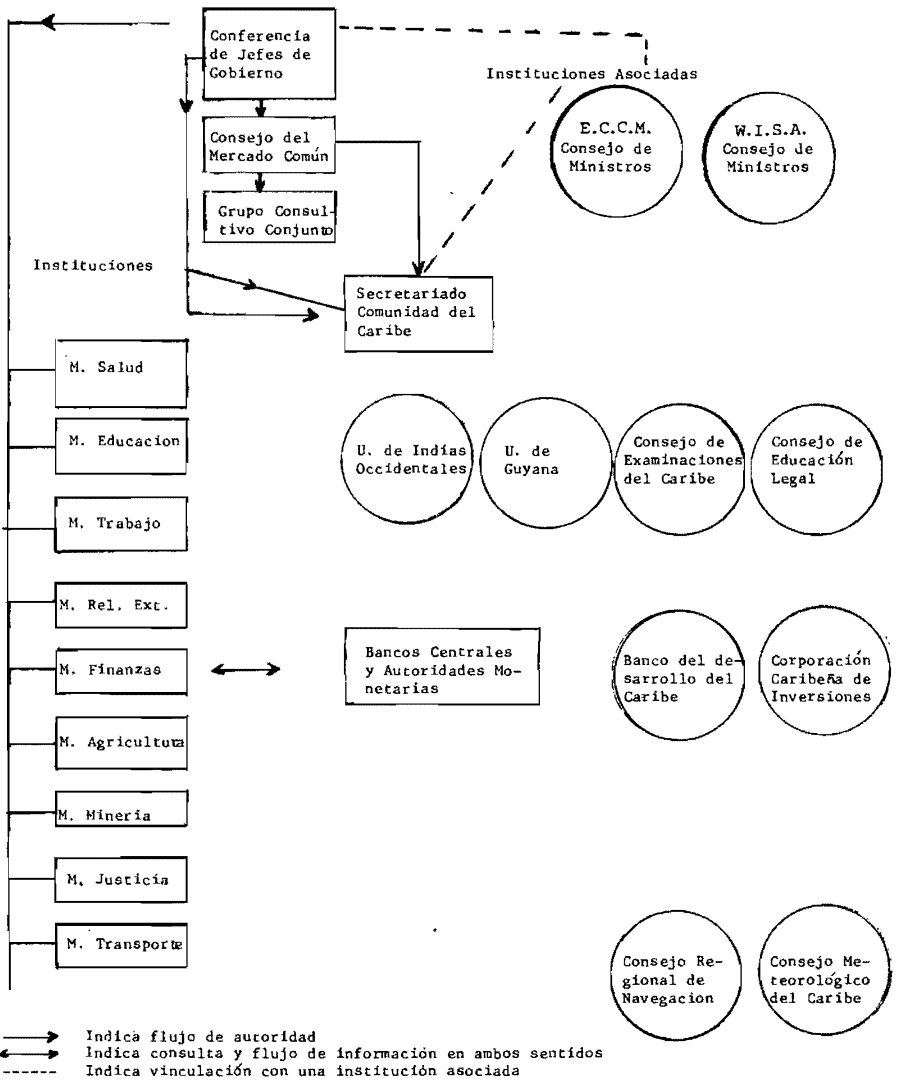
CUADRO 1. COMERCIO INTRA-CARIFTA, POR CATEGORIAS, 1967-74 (Miles de dólares del Caribe Oriental)

Categoría	1967		1972		1973		1974	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<u>Exportaciones nacionales:</u>								
Países de desarrollo intermedio (p.d.i.)								
Barbados	5 593	6.5	17 709	8.0	21 847	8.2	30 141	6.7
Guyana	19 903	23.0	34 722	15.6	39 128	14.7	60 909	13.5
Jamaica	10 598	12.3	41 179	18.6	47 241	17.7	64 002	14.2
Trinidad y Tobago	44 631	51.6	114 356	51.5	143 384	53.8	279 147	61.9
Subtotal	80 725	93.4	207 966	93.7	251 600	94.5	434 199	96.3
Países de menor desarrollo relativo (p.m.d.)	5 755	6.6	14 022	6.3	14 691	5.5	16 608	3.7
Total	86 480	100.0	221 988	100.0	266 291	100.0	450 807	100.0
<u>Importaciones:</u>								
p.d.i.								
Barbados	13 414	14.0	36 501	15.1	42 863	15.0	72 292	15.6
Guyana	25 741	26.9	47 337	19.6	75 987	26.5	138 013	29.7
Jamaica	8 805	9.3	63 864	26.4	68 943	24.1	145 861	31.4
Trinidad y Tobago	15 982	16.7	41 167	17.0	41 153	14.4	61 261	13.2
Subtotal	64 032	66.9	188 869	78.1	228 946	80.0	417 427	89.9
p.m.d.	31 652	33.1	52 953	21.9	57 457	20.0	46 863	10.1
Total	95 684	100.0	241 822	100.0	286 403	100.0	464 290	100.0
<u>Balanza Comercial:</u>								
p.d.i.								
Barbados	-7 821	---	-18 792	---	-21 016	---	-42 151	---
Guyana	-5 838	---	-12 615	---	-36 859	---	-77 104	---
Jamaica	1 703	---	-22 685	---	-21 700	---	-81 859	---
Trinidad y Tobago	28 649	---	73 189	---	102 231	---	217 886	---
Subtotal	16 693	---	19 097	---	22 654	---	16 772	---
p.m.d.	-25 897	---	-38 931	---	-42 766	---	-30 255	---
Total	-9 204	---	-19 834	---	-29 112	---	-13 483	---

--- No relevante

Fuente: Secretariado de la Comunidad del Caribe

GRAFICA 1: ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE



lebrada en 1967 en Barbados, se logró la concurrencia de los jefes de gobierno de los países del Caribe británico. Fue en ese lugar y momento cuando se adoptaron las ideas de la CARIFTA y se estableció la estructura necesaria para su puesta en marcha. Los líderes de los países de las Indias Occidentales habían formado con el transcurso del tiempo algo parecido a un club. No obstante su falta de éxito económico, la CARIFTA fue mantenida con vida por un interés, de tono menor pero presente en todo momento, por alguna forma de organización regional y por la voluntad política de los líderes del área. Cuando se procura más tarde hacer avanzar a la CARIFTA de manera que se transforme en un Mercado Común (CARICOM), las razones son tanto políticas y diplomáticas como económicas. Sea como fuere, ello se hizo de acuerdo con las condiciones estipuladas por la reunión de jefes de gobierno celebrada en 1967, lo que permitió que la iniciativa mostrara cierta consistencia en cuanto a los objetivos y la capacidad de lograrlos.

Este solo paso daría fundamento al optimista enfoque que postulan algunos analistas, según los cuales, miradas las cosas en su conjunto, la Comunidad del Caribe es uno de los movimientos de integración más exitosos del Tercer Mundo.¹⁷ Acaso esa evaluación tan favorable no sea justificada.

IV. CARTCOM

Si bien las perspectivas del ingreso de Gran Bretaña a la CEE habían estimulado la creación de la CARIFTA, aquella decisión británica, a la postre, y la necesidad percibida de articular el acuerdo de los países ACP con la CEE, estimuló el establecimiento del CARICOM. Fueron imperativos de naturaleza pragmática los que llevaron a rápidos acuerdos acerca de un arancel externo común y una política conjunta de protección.

17) Payne, *op.cit.*, p. VIII.

Según lo ha señalado un observador, el CARICOM "fue exigido por muchos debido a la necesidad de negociar con la CEE y el deseo, en cuanto tal, de profundizar el movimiento integracionista".¹⁸

La octava conferencia de jefes de gobierno (1973) adoptó la decisión de pasar de un área de libre comercio a un mercado común. Pero más allá de eso, se supuso que el CARICOM, establecido en virtud del Tratado de Chaguaramas, en Trinidad, el 4 de julio de 1973, sería más que un mercado común. Es evidente que estaba implícita la idea de presentar al mundo exterior, y en especial a la CEE, la imagen de que estaban discutiendo con la comunidad de las Indias Occidentales.

Pero los académicos que sostienen que el CARICOM ha sido un éxito tienen reservas muy profundas a la hora de hacer dicha evaluación en términos de la teoría convencional de integración. Para citar a Payne: "Simplemente no tiene que ver con la integración en ese sentido... si se considera que la integración está relacionada de alguna manera con la emergencia de una comunidad nueva y aparte en la que las identidades previas se han sumergido".¹⁹

En definitiva, no es tan importante establecer si es válida o no la observación de Demas en cuanto a que los países de mediano desarrollo dentro del CARICOM han hecho mucho en favor de sus asociados más pequeños y débiles, lo que reflejaría un incipiente sentido de comunidad. Mayor importancia reviste determinar si tal supuesta actitud ayuda o no a superar algunos de los problemas económicos objetivos que afectan a la región. No parece que haya sido así.

Las disparidades en tamaño y recursos dentro del área son muy grandes. Jamaica y Trinidad y Tobago generan las tres cuartas partes del producto geográfico bruto del CARICOM y controlan el 75% del comercio intrarregional. Ni siquiera el hecho de que en 1977 el 66% de los préstamos concedidos por el Banco Caribeño del Desarrollo hayan ido a los países de menor desarrollo relativo ha podido compensar este desequilibrio. El resultado se manifiesta claramente en el cuadro 2 que muestra el predominio que Trinidad y Tobago ejerce sobre el comercio al interior del Caribe.

18) *Ibid.*, p. 160.

19) *Ibid.*, p. 285.

CUADRO 2 - BALANZA COMERCIAL INTRARREGIONAL 1970-1976

(millones de US\$)

PAISES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Barbados	-5.2	-5.7	-6.9	-7.4	-16.8	-15.8	-18.2
Guyana	-6.3	-3.6	-6.5	-18.6	-37.2	-29.6	-16.5
Jamaica	+4.5	+2.4	-10.1	-10.8	-39.2	-51.4	-20.6
Trinidad y Tobago	+32.3	+38.7	+41.6	+46.8	+110.7	+117.6	+101.8
Paises de menor desarrollo	-21.1	-24.2	n.a.	-20.4	-17.2	-34.2	n.a.

Fuente: Compilado de los cuadros 2 y 3 de la tesis a Master M.A. de Tomas Gittens, Universidad de Carlton 1978.

Los propósitos generales y, más específicamente, los del Arancel Externo Común para evitar, o al menos reducir, las distorsiones al comercio intrarregional no han llegado a materializarse, pese a la voluntad de quienes impulsaron la transformación de la CARIFTA en el CARICOM, que querían exactamente no caer en eso.

En los procesos de carácter regional, las buenas intenciones no son suficientes; sin embargo, sin ellas el regionalismo no sabría dónde ir. Los ideales parecen entonces factores imprescindibles, aunque no suficientes, para el logro de una integración exitosa.

Existe el hecho adicional de que el éxito en el ámbito económico estimula la idea de la integración; el fracaso, en cambio, la erosiona. La legitimidad no perdura mucho tiempo si no va acompañada de algún grado de eficacia. ¿Cuáles son, entonces, las perspectivas que encaran tanto el CARICOM como la integración de las Indias Occidentales?

V. Perspectivas

Todas las sociedades caribeñas son de consumo, con la sola excepción de la cubana. Todas ellas, por otra parte,

incluyendo a Cuba, se encuentran sumidas en graves dificultades económicas. Es claramente el caso de los países integrantes del CARICOM. Dado que ellos son también en su mayoría democracias y sociedades altamente organizadas en el plano sindical, a menudo resulta difícil ensayar fórmulas que involucren el deterioro de los niveles de consumo. Ello se torno evidente en Trinidad durante las Navidades de 1982, cuando, de acuerdo con el director adjunto del Banco Central de Trinidad y Tobago, se gastaron unos 40 millones de TT en la importación de whisky y vinos, 9.4 millones de TT en manzanas y uva, y otros 310 en viajes de turismo, lo que marca un incremento de 50% en relación con el nivel observado en 1977.²⁰ Este derroche reflejaba sin duda la prodigalidad de los sectores público y privado. El gobierno, por su parte, seguía contratando gente para incorporarla a un desmesurado aparato burocrático y continuaba otorgando subvenciones para cubrir las espectaculares pérdidas de ISCOTT, la industria acerera propiedad del Estado. Todo ello revela que la tendencia al derroche erade alcance nacional.²¹

El resultado de esta actitud tan indulgente fue que en 1982 el gobierno de Trinidad tuvo que manejar un déficit de 3.3 miles de millones de TT, equivalentes a 18.5% del PIB, y encarar 525 millones de TT en requerimientos de divisas. Ambos déficit fueron cubiertos con ahorros y reservas acumulados durante el período de auge (1974-1980) de la producción y los precios del petróleo. La isla ha continuado expandiendo su gasto, pese que tanto la producción y el precio del crudo, que suministra el 90% de los ingresos de exportación de Trinidad, han caído desde 1980. En 1983 fue necesario de nuevo recurrir a los ahorros: las ventas de divisas por parte del Banco Central al sector privado durante los primeros tres cuartos de 1983 fueron un 18.5% más elevadas que en el mismo período del año anterior.

En cuanto a Jamaica, el problema reside en que no obstante haber agotado sus posibilidades de endeudamien-

20) Euric Bobb, *Caribbean Chronicle*, (octubre/noviembre 1983), pp. 10-12

21) A.P. Maingot, "The Difficult Path to Socialism in the English-Speaking Caribbean", en Richard R. Fagen (ed.), *Capitalism and the State in U.S. Latin American Relations* (Stanford, Calif. 1979), pp. 254-301.

to con el FMI, las esperadas inversiones extranjeras que ayudarían al despegue de la economía no han llegado a materializarse mientras persisten las exigencias de diversos grupos organizados y la huelga como medio de articularlos. Resulta interesante que apenas a dos años de haber asumido Edward Seaga el poder, se está repitiendo la dinámica política del decenio pasado.

Acerca del tema de la apertura al exterior, cabe señalar que una de las condiciones básicas impuestas por el FMI (en los años setenta y ahora) es la eliminación del proteccionismo, es decir los aranceles y las cuotas de importación. Las industrias manufactureras jamaíquinas, que no pueden competir en calidad o en precio, estuvieron de manera inequívoca en contra de dicha liberalización del comercio. Su rechazo es hoy en día aun más fuerte, al hacerse sentir los efectos de la subordinación del gobierno de Seaga a las exigencias del FMI. Por otra parte, esas mismas industrias abogan por una devaluación que, según aducen correctamente, ayudaría a satisfacer otras de las condiciones establecidas por el Fondo: el incremento de las exportaciones. Pero, el gobierno de Seaga tiene plena conciencia de que la inflación constituye uno de los temas más delicados para la clase media.

Las alternativas no se reducen al puro endeudamiento, sino que contemplan medidas que, aunque, orientadas a resolver problemas locales, causan estragos en los acuerdos de carácter colectivo, como es el Mercado Común del Caribe. Así ocurrió, por ejemplo, con el intento de Trinidad de reducir las importaciones. Dado que las medidas adoptadas para este propósito eran extensivas también a las adquisiciones provenientes del CARICOM, las industrias del vestuario, muebles y artículos eléctricos de Barbados sintieron de inmediato el impacto y denunciaron tales políticas como violatorias de los acuerdos del Mercado Común. Mucho más importante que determinar si la acusación es verdadera o falsa, es comprobar que el incidente pone de manifiesto el precario estado de las economías de sus integrantes más pequeños y del CARICOM como tal. Para Trinidad, que obtiene apenas 2% de sus divisas a través de este mercado, las inconsistencias en el funcionamiento de ese acuerdo relativo significaban menos que para Barbados, que consigue el 27% de sus divisas merced a sus exportaciones al Mercado Común, el 61% de las cuales, por lo demás, tiene como destino Trinidad. Lo irónico de la

la situación es que Barbados, representante típico de muchos otros países del Caribe, ha acometido un esfuerzo deliberado para diversificar su economía, basada en el monocultivo del azúcar, para lo cual ha orientado buena parte de sus planes de industrialización hacia las exportaciones. Los mercados de Trinidad y Jamaica constituían sus objetivos naturales, dada la existencia de la CARIFTA y, más tarde, los acuerdos del CARICOM. El cuadro 2 muestra que las ventas intrarregionales no llegaron a materializarse. Lo que resulta incuestionable es que la incapacidad de los países del CARICOM por exhibir sólidos indicadores de desempeño tiene que ser observada en un contexto más amplio y también por los sectores tradicional y no tradicional de la producción y las exportaciones.

Como sucede por doquier dentro del área, la industria del azúcar, por ejemplo, se encuentra sumida en una crisis tanto de producción como de precios. En 1983 en Barbados, esta industria, que está en manos privadas, acusó su más bajo nivel de producción en 35 años, y otro tanto ocurrió con la que posee el Estado en Trinidad (Caroni). Incluso Cuba, en donde el 75% de la superficie arable se destina al cultivo del azúcar y en la que éste se realiza con un alto grado de mecanización, obtendrá presumiblemente un nivel de producción un millón de toneladas inferior al fijado como objetivo y se informa que acudirá al mercado para adquirir 150 mil toneladas, a fin de cumplir compromisos adquiridos con la Organización Internacional del Azúcar. Las razones de este descenso de la producción varían de un caso a otro, pero es evidente que una baja tan marcada en el precio —de 78 a 27 centavos de dólar la libra entre 1980 y 1984— está lejos de constituir un incentivo para los productores caribeños. Particularmente afectada por el deterioro del precio en 1982 se ha visto la República Dominicana, cuyos ingresos de exportación provienen en un 41% del azúcar. La tasa de crecimiento real del país cayó así de 5.8% en 1980 a 1.5% en 1982.

El mismo problema del precio mundial enfrenta la industria de la bauxita, existente en Jamaica y Guyana. En el caso del primer país, el cierre de las minas Reynolds a mediados de 1984 afectará a las ya maltrechas finanzas públicas en una cifra estimada en 100 millones de dólares, que es equivalente a 40% del gas-

to total en turismo en 1981.²² Una impactante prueba de la debilidad negociadora de cada Estado individual la constituyen las declaraciones del primer ministro Seaga a la prensa, según las cuales Reynolds adoptó la decisión (de cerrar las minas) sin ninguna consulta (ni siquiera informe) previo al gobierno jamaiquino.²³

Al igual que en el caso del azúcar, el problema no consiste en quién detenta la propiedad de los recursos, sino en los mercados. La experiencia de Guyana lo corrobora. Allí la empresa Guymine, propiedad del Estado, ha decidido recientemente funcionar apenas tres días a la semana, como consecuencia de una caída de 30% en la producción del sector minero, causa importante, a su turno, del deterioro del 9.1% que registró el nivel del PIB en 1982. La minería constituye parte sustancial del 80% de la producción total que se encuentra en manos del Estado. Si no sólo éste vive una situación de estancamiento, sino también la inversión privada, es difícil entender cómo servirá su deuda externa, toda vez que dicho servicio ya compromete el 34% de sus exportaciones totales.

La crisis trasciende tanto el tipo de sistema económico como los esquemas colectivos cuidadosamente contruidos con objeto, precisamente, de minimizar la incidencia de la declinación de los precios internacionales.

Todo ello sobreviene en una coyuntura en la que aparte de los peligros de una recesión económica, las Indias Occidentales enfrentan la complicación adicional del disenso político. Y, en ese contexto, la maquinaria de la integración regional tiende a mostrarse bastante inerte. Su propia estructura la perjudica, en especial el papel predominante que ha jugado tradicionalmente la Conferencia de Jefes de Gobierno. Esta es exactamente la situación que se plantea después de la invasión de las tropas norteamericanas y de la Organización de Estados del Caribe Oriental a Grenada, acción vigorosamente condenada por los miembros del CARICOM (Trinidad, Belice, Bahamas y Guyana). La posi-

22) *The Jamaican Weekly Gleaner*, 5 de marzo, 1984, p. 1.

23) *Ibid.*

ción y declaraciones de este último país han fastidiado en especial a los líderes de Barbados y de la Organización referida. Los problemas que encara la comunidad —hacia notar un observador digno de crédito— sólo pueden resolverse con un encuentro de jefes de gobierno, "pero es muy poco probable que ellos quieran sentarse juntos en tanto continúe el intercambio de insultos".²⁴ El problema es que si la Conferencia de Jefes de Gobierno no funciona, ninguna otra cosa lo hará en la maquinaria regional. El conflicto suscitado a propósito de la invasión a Grenada revela la existencia de una crisis mucho más profunda en los vínculos económicos y políticos tradicionales de los países del CARICOM. Ello queda de manifiesto en las cambiantes relaciones con la CEE a través de la Convención de Lomé. Esto obedece a que las garantías que otorga dicho instrumento abarcan aquellos bienes agrícolas que parecen no tener verdadero futuro en la región. Los sectores nuevos, como petróleo, bauxita, turismo y, cada vez más, servicios internacionales, como banca en ultramar no están comprendidos en aquellas garantías.

Es evidente que la declinación del intercambio comercial ha traído consigo un deterioro de la influencia global de la CEE. No es casualidad que Holanda y el Reino Unido no hayan jugado papeles protagónicos en los acontecimientos que se han producido en Surinam y Grenada. Tampoco las llamadas "potencias intermedias" —Venezuela, México y Brasil— están en condiciones de llenar el vacío, sumidas como se encuentran en la doble trampa del deterioro de los términos de intercambio y la agudización de los problemas de la deuda, sólo cuantitativamente distintos de los que afrontan las naciones caribeñas.

No parece que vaya a repetirse en el futuro próximo la experiencia de mediados de los sesenta, cuando algunos integrantes del CARICOM, en especial Jamaica, acudieron a Venezuela como posible fuente de ayuda para la

24) Canute, James, *The Financial Times*, 12-VII-83. No todo el pueblo de Barbados coincide con la postura de su gobierno, según lo comprueban las declaraciones del ex-primer ministro, Errol Barrow (*Caribbean Review*, otoño de 1983, pp. 3-4). Sobre el mismo tema, véase el pesimista diagnóstico de Michael Manley, de Jamaica.

solución de sus problemas económicos.²⁵

VI. CONCLUSION

En el delicado proceso de búsqueda del equilibrio entre una afirmación cada vez mayor por parte de las naciones individuales y la necesidad que se percibe de algún esquema de integración regional, la primera parece estar imponiéndose por doquier. En el caso del Caribe, este proceso resulta bastante evidente a causa del decisivo papel que en la organización les ha cabido a los políticos. Las Conferencias de Jefes de Gobierno han dado el tono a las actividades del CARICOM.

Los acuerdos colectivos alcanzados están derrumbándose, víctimas de la crisis que afecta a la región, así como de cambios internos y de carácter estructural en las economías consideradas en forma individual. Dada esta realidad, no cabe duda de que la ya vigorosa presencia de Estados Unidos en las Indias Occidentales se acrecentará. Comenzó siendo modesta durante la Segunda Guerra Mundial, y lenta pero sostenidamente se acrecentó a medida que los países europeos de desentendían y replegaban del área. Durante la existencia del CARICOM, la señal de que Estados Unidos se había transformado en parte constitutiva del futuro de la región fue transmitida por el encuentro celebrado en Washington en diciembre de 1977 por el llamado Grupo del Caribe para la Cooperación en el Desarrollo Económico, auspiciado por el Banco Mundial. Sin embargo, al involucrar también al BID y al Banco de Desarrollo del Caribe quedó en claro que los problemas del CARICOM eran los problemas del Caribe, que a su vez eran los del Tercer Mundo, y que las soluciones fundamentales estaban fuera del alcance de los países considerados individualmente e, incluso de las organizaciones de naturaleza regional.

25) Cabe señalar que debido a la oposición de Trinidad, este vuelco hacia Venezuela (y en menor medida hacia México) suscitó una seria crisis con el CARICOM.

Las opiniones de algunos líderes regionales muestran una pérdida paralela de confianza en la organización que ellos mismos contribuyeron a crear. Comentando la historia del regionalismo desde los días de la Federación de las Indias Occidentales en adelante, Eric Williams, de Trinidad, destacaba que la Federación fue remplazada por algo "más autóctono, pero igualmente inestable, el CARICOM"; e incluso esa organización —agregaba— está "en las últimas". "En los hechos —prosiguió— esta Comunidad del Caribe se encuentra profundamente dividida, y el Tratado que le dio origen ha sido conocido más por las transgresiones que por el cumplimiento".²⁶

En medio de una crisis económica de alcance hemisférico, opiniones como éstas, vertidas por el líder del centro financiero del CARICOM, no son muy alentadoras.

Este es el contexto en que debe ser analizada la nueva y explícita política de los Estados Unidos frente a la región, de la cual la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) constituye el instrumento principal. Sólo cabe formular especulaciones respecto de las consecuencias de largo plazo y de alcance regional que puede suscitar este proyecto. Pero entre los acuerdos de alguna manera similares establecidos en la Convención de Lomé y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se aprecian algunas diferencias profundas que pueden dar algunas pistas.

Tal vez lo más importante sea el hecho de que mientras Lomé fue neutral en materia político-ideológica, la ICC no lo es. El intercambio comercial será parte esencial de la guerra fría. Grenada había sido marginada con anterioridad a octubre de 1983, en tanto que Cuba y Nicaragua serán sometidas a un aislamiento mayor, agudizando así su dependencia respecto de la Unión Soviética. No es casual el hecho de que la ICC vaya a basarse en tratados bilaterales antes que en acuerdos regionales con Africa, el Caribe y el Pacífico, que eran las iniciativas auspiciadas por Lomé. Se-

26) Discurso a su partido político, 1980. En Paul K. Sutton (ed.), *Selected Speeches of Dr. Eric Williams*, Trinidad, Longman Caribbean, 1981, pp. 441-442.

guramente ello estimulará la competencia intrarregional y las fuerzas centrífugas, que ya son fuertes en el Caribe. Y, por último, mientras que los acuerdos de Lomé fueron el fruto de negociaciones colectivas CEE-ACP, la ICC es por completo unilateral. Lo que importa en este caso son las negociaciones entre el Ejecutivo y las ramas del Legislativo de Estados Unidos. En una época de creciente proteccionismo ello no presagia nada nuevo para el Caribe en el largo plazo, si bien en lo inmediato la ICC ha ido más allá que ningún otro acuerdo previo en cuanto a la apertura del mercado estadounidense.

Sin duda, el punto es que las consideraciones no económicas, en su mayor parte políticas e ideológicas, están adquiriendo cada vez más importancia en el destino de la cooperación intrarregional. La reciente incorporación de Francia como contribuyente pleno al Banco Caribeño del Desarrollo y la solicitud de Santa Lucía para que Martinica y Guadalupe sean admitidas como miembros asociados del CARICOM, constituyen signos de que tal vez siga siendo posible la existencia de algún pluralismo en el área. Pero cabe admitir que se trata de síntomas bastante débiles. Y podrían representar algún costo para el futuro del CARICOM, ya que es evidente que cualquier ampliación del número de miembros del organismo regional significa retraso en la profundización del proceso integraciónista. El CARICOM está todavía lejos de sus metas originales en tanto movimiento de integración regional, en especial de aquellas que prometían ventajas especiales a los países de menor desarrollo relativo. El individualismo nacionalista podría entonces verse estimulado, a expensas del conjunto, i.e. el CARICOM si es que la consecución de tales metas sigue retrasándose.

Ello ya resulta evidente: cada miniestado procura mejorar su especial relación con EE.UU., como medio de obtener beneficio de la ICC.

El CARICOM empezaba a vivir, a mediados de 1984, la fase sin duda más crítica de su existencia.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA): balance y perspectivas

*María Teresa Quijano
y José Manuel Quijano*

Introducción

Hemos tratado de presentar en este trabajo una síntesis sobre los orígenes, los objetivos, las críticas y dudas acerca de la viabilidad, la experiencia recogida y, por último, las perspectivas del SELA. Entre las interrogantes acerca del organismo se cuentan: ¿Puede el SELA, organismo regional, en un mundo convulsionado y donde las diferencias entre los ricos y los pobres se ahondan cada vez más, cumplir un papel positivo para América Latina? ¿Puede el SELA facilitar el diálogo con las potencias industrializadas, especialmente con Estados Unidos, y lograr mejores condiciones económicas para los países de América Latina? ¿Es posible que este organismo contribuya a la creación de un nuevo orden económico internacional, una mayor cooperación regional y una verdadera integración de América Latina?

A lo largo de las páginas siguientes intentaremos presentar una imagen objetiva, pero optimista, de este instrumento regional al que percibimos como un foro de creciente importancia en el diálogo —cada vez más áspero— con Estados Unidos y como una herramienta de defensa de los intereses económicos regionales.

El SELA será, en definitiva, lo que los gobiernos latinoamericanos quieran que sea. En la grave situación de

crisis que sacude a la región el Sistema Económico Latinoamericano puede estar llamado a cumplir un papel fundamental.

1) *Orígenes del Sistema Económico Latino Americano (SELA)*

El SELA surge por iniciativa del presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, quien en junio de 1974 planteó la necesidad de que los países de América Latina tuvieran un organismo propio y permanente de consulta y cooperación económica. La iniciativa fue rápidamente apoyada por Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, y en octubre de 1975 culminó el proceso de constitución con la firma del Tratado de Panamá.¹

El ex secretario del SELA, embajador Carlos Alzamora, considera que las causas determinantes de la creación de este organismo fueron fundamentalmente externas. En una entrevista concedida a Juan Mario Vacchino, el embajador Alzamora dijo que "América Latina percibió que en un mundo crecientemente interdependiente los países se iban organizando en bloques"; mientras las naciones más poderosas económicamente se organizaban en la CEE y en la OCDE; "evidentemente América Latina necesitaba también un foro propio de coordinación y cooperación" para discutir los problemas regionales y organizar la defensa de los intereses comunes. El embajador señaló que en ese momento "había una serie de proyectos multilaterales importantes que, según se pensó, el SELA podía impulsar" y, además, otros asuntos requerían "la participación conjunta de diversos Estados que es lo que da origen a la idea de los comités de acción que se conciben y se crean para ejecutar ese tipo de pro-

1) Francisco J. Alejo y Héctor Hurtado, *El SELA, un mecanismo para la acción*, Archivo del Fondo 58 (México: F.C.E., 1976).

yectos multilaterales".²

Entre las causas cabría mencionar la escasa presencia de la región en foros internacionales y la relativa apatía de los organismos regionales. Es un hecho que América Latina se ha caracterizado por una presencia dispersa en las Naciones Unidas, por ejemplo, donde la actividad de cada uno, sin coordinación con el resto de los países de la región, tiene muy poco o nulo peso.

Debe tomarse en cuenta, además, la relativa inoperancia de la Organización de Estados Americanos (OEA) que en los últimos lustros ha perdido fuerza en el tratamiento de los problemas regionales y subregionales. Igualmente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de gran significación en los años cincuenta, —cuando se elaboraron los primeros estudios serios sobre la situación económica regional— se ha debilitado desde fines de los años sesenta.

Sin embargo, los fundadores del SELA tuvieron buen cuidado en señalar que el nuevo organismo no se proponía sustituir o competir con instituciones ya existentes. "Algunas agencias de prensa interpretaron que la proposición de crear el SELA se hacía como un intento de sustituir a la OEA". Sin embargo, "el SELA ni buscaba confrontación alguna ni buscaba sustituir un organismo en el que estaban representados y formaban mayoría casi todos los países que potencialmente podían ser sus miembros".³

Si bien el señalamiento anterior puede ser de importancia, no deja de ser cierto que durante la creación del SELA otros organismos regionales se encontraban en una situación de apatía e inoperancia que en nada contribuía a la solución de los problemas regionales. Debe señalarse, además, que los mecanismos de procedimiento con que cuentan esos organismos regionales no son los más adecuados para hacer frente a situaciones

2) Juan Mario Vacchino: "Un balance sobre el SELA. Diálogo con Carlos Alzampra", *Análisis*, Caracas, noviembre/diciembre de 1983.

3) Francisco J. Alejo y Héctor Hurtado, *op. cit.*,

de emergencia o que requirieran rápida solución. El pesado mecanismo de la OEA donde, además, la presencia de Estados Unidos hace difícil el tratamiento franco de los diferentes intereses entre ese país y los del bloque latinoamericano, confirma la idea anterior.

En cuanto a la CEPAL que, como se sabe, es una comisión de las Naciones Unidas, tiene el carácter de un órgano consultivo y asesor de los gobiernos latinoamericanos. Por consiguiente no es un foro donde se pueda procesar el acercamiento y buscar el consenso regional. Hasta antes de la creación del SELA no existía "ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permitiera concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva oportuna y eficaz".⁴

La creación del SELA, como es de imaginar, tropezó con varias dificultades. Entre ellas, se consideró que este organismo buscaba la confrontación con Estados Unidos lo cual, según diversos indicios, motivó una actitud reticente —cuando no de resistencia— por parte del gobierno norteamericano. Debe tomarse en cuenta que el SELA representa un camino alternativo al panamericanismo, en tanto excluye a los Estados Unidos y plantea un diálogo de mayor igualdad entre este país y el bloque latinoamericano.

En entrevistas personales de los autores de este trabajo con algunos de los fundadores y promotores del SELA se hizo referencia a la actitud poco favorable de los Estados Unidos a esta iniciativa. Incluso, al parecer, el Departamento de Estado había mantenido conversaciones reservadas con algunas cancillerías latinoamericanas para sugerirles que no apoyaran la idea. Los promotores del SELA se apresuraron a aclarar que no buscaban confrontación con Estados Unidos, pero las aclaraciones parecen haber caído en el vacío: el gobierno norteamericano nunca ha mirado al SELA con buenos ojos.⁵

4) SELA: "Bases para una estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina", Secretaría Permanente, Caracas, agosto de 1982

5) En tal sentido se ha dicho que Estados Unidos tendría hacia el SELA "un apoyo retórico y una desaprobación pasiva en la práctica". Ver P. Chaparro: "El SELA como sistema...", *Estudios Internacionales*, octubre-diciembre de 1979, Santiago, Chile.

En segundo lugar, el SELA tropezó también con diferencias regionales acerca de cómo y para qué crear el organismo. Por una parte debe tomarse en cuenta que a mediados de los años setenta la integración regional había perdido cierto empuje como idea-fuerza, puesto que predominaba en varios países la visión de una nueva articulación económica con el mercado internacional.

Asimismo, en las etapas iniciales del SELA algunas cancillerías temieron que el organismo absorbiera (o pretendiera absorber) parte de sus atribuciones. Se mencionó, además, el problema del pluralismo ideológico. En los hechos, el gobierno cubano había sido suspendido de la OEA varios años atrás y algunos gobiernos latinoamericanos manifestaron resistencia a que Cuba integrara el SELA. No obstante, la mayoría de los países consideró que el único requisito necesario para ser miembro del nuevo organismo era ser Estado soberano latinoamericano y ésta fue la posición que, en definitiva, predominó.

2) Críticas y dudas acerca de la viabilidad del SELA

Cuando Francisco Javier Alejo, el emisario mexicano que promovía la creación del SELA entre los gobiernos latinoamericanos, se entrevistó con Omar Torrijos, éste le dijo: "Si el SELA sale adelante será un triunfo de la esperanza sobre la experiencia". Torrijos, así como otros gobernantes de la región, no ocultaba sus dudas acerca de la viabilidad del proyecto.

La literatura sobre el tema recoge varios puntos controvertidos en cuanto al organismo. Se señalan dos tipos de impedimentos para su desarrollo. En primer lugar, aquellos que están relacionados con el propio organismo; en segundo lugar, la actitud de algunos de los países que lo integran.

En cuanto al primer tipo de impedimento:

- El SELA tiene una estructura débil. En opinión de R. Bond⁶ "los Estados latinoamericanos simplemente no han

6) Robert D. Bond: "Regionalismo en América Latina: Perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano", *Foro Internacional*, octubre-diciembre de 1977, El Colegio de México, México.

querido crear estructuras institucionales dotadas de suficientes recursos, autonomía y autoridad para tomar decisiones que permitan acelerar la integración". Sin duda, los mecanismos administrativos (la menor o mayor importancia de los mismos) dan idea del grado de compromiso de los Estados miembros. Esto parece ser compartido por varios autores.

- El secretariado del SELA tiene, además, un presupuesto relativamente pequeño. Comparado con la OEA, por ejemplo, en 1983, el SELA tenía un presupuesto equivalente al 3.5% del que correspondía a la organización panamericana. Por cierto, el Sistema cuenta con una pequeña burocracia⁷ y tan sólo con una oficina sede en Caracas, Venezuela. Pero, aun así, el presupuesto parece ofrecer escaso margen de maniobra.

- Se ha dicho, además, que los Estados miembros se han cuidado de delegar en el SELA atribuciones resolutivas sobre temas que juzgan de importancia. El Consejo Latinoamericano, órgano supremo de este organismo, toma las decisiones por mayoría de dos tercios de los miembros presentes, pero se requiere consenso unánime para el establecimiento de políticas generales y aprobación de posición y estrategias comunes de los Estados miembros frente a terceros países.⁸ Además, según la propia Secretaría Permanente "no existe ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permita concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva oportuna y eficaz".⁹

En cuanto al segundo tipo de impedimentos, es decir los que se refieren a la actitud de los países que integran el sistema:

-
- 7) Según Carlos Alzamora "en ningún momento han pasado de veintidós los técnicos y los profesionales, con un apoyo de cuarenta administrativos"; Juan Mario Vacchino, *op.cit.*
 - 8) P. Chaparro, *op.cit.*
 - 9) SELA, Secretaría Permanente: "Bases para una estrategia de seguridad e independencia económica de América Latina", *op.cit.*

- Hay dentro del SELA distintas posiciones ideológicas y políticas. Esto no debe sorprender: de partida el organismo se definió como pluralista y podían integrarse al mismo todos los países de la región con independencia de sus concepciones y posturas. Sin embargo, es un hecho que el pluralismo, con todas sus ventajas, puede llegar a provocar fricciones entre los Estados miembros. Una primera fuente de fricción puede originarse entre los gobiernos democráticos y las dictaduras militares, por su diferente concepción acerca de la colaboración entre países latinoamericanos.¹⁰ Una segunda fuente de desencuentros puede provenir de la presencia en el seno del mismo organismo de regímenes extremadamente conservadores (Paraguay y Chile) y regímenes socialistas (Cuba y en cierta medida Nicaragua). Una tercera, como se ha señalado,¹¹ sería "las resistencias tradicionales de los países y gobiernos latinoamericanos a entregar cualquier cuota de su poder soberano" y su celo constante en cuanto a que los organismos regionales no menoscaben ese poder.

- También es de señalar que los países latinoamericanos, desde la fundación del SELA hasta la fecha, han tenido gobiernos con concepciones no siempre coincidentes sobre el desarrollo económico. Sin tomar en cuenta el caso de Cuba, corresponde decir que entre el extremo aperturismo (financiero y comercial) de Chile y el intento de crecimiento industrial hacia adentro de México y Brasil hay claras diferencias. Es un hecho, además, que mientras algunos gobiernos podrían depositar cierta esperanza en los resultados económicos de la integración, otros (quizá la mayoría) han buscado de manera preferentes consolidar o redefinir sus vínculos económicos con los países centrales, lo cual poco

10) "La inauguración y evolución de los gobiernos militares no democráticos en el continente ha significado, en la mayoría de los casos, el fin del consenso acerca de la necesidad e importancia de la integración para el desarrollo... en definitiva predomina en ellos una ideología y aproximación estratégica al desarrollo en que la seguridad nacional es el concepto clave...". Chaparro, *op.cit.*

11) Juan Mario Vacchino, *op.cit.*

contribuye al buen éxito de organismos como el SELA.¹²

3) La experiencia recogida

Constituido en 1975 el SELA se aproxima a cumplir su primera década. Quizá se considere que es aún muy pronto para hacer un balance, pero la experiencia recogida puede dar idea de la dinámica con que ha estado operando el sistema.

Sin perjuicio de la actividad —que ha sido intensa— desempeñada por el secretario ejecutivo y otros altos funcionarios el sistema ha tenido en los comités de acción su parte operativa de más significación, en tanto que éstos abarcan temas concretos de interés para los Estados miembros.

La integración a los comités es voluntaria, y sólo aportan financiamiento los Estados que han decidido formar parte de un comité. Hasta 1983 varios comités de acción habían sido creados pero, lamentablemente, los aportes financieros de los Estados miembros no se habían entregado con puntualidad: "al treinta de mayo del año en curso (1983), los Estados miembros debían a los comités de acción una cifra del orden de US\$1 500 000 en cuotas atrasadas, incluyendo el presupuesto de 1983. De este presupuesto falta cubrir, en los diversos comités, entre 60% y 97% de las cuotas fijadas".¹³

-
- 12) "...en este proceso se produce una coincidencia desfavorable, y es que la creación del SELA coincide, en cierta forma, con el proceso de apreturismo latinoamericano; es decir que mientras estábamos proclamando la integración, al mismo tiempo estábamos practicando la desintegración, la apertura hacia el exterior, la ilusión de los polos externos de desarrollo, de los créditos internacionales (...) y en general de la transnacionalización de este esfuerzo de desarrollo". Vacchino, *ibid.*
- 13) SELA, Secretaría Permanente: "Séptimo Informe Anual de Actividades de la Secretaría Permanente", Caracas, julio de 1983.

Puede afirmarse que desde comienzos de los años ochenta la situación financiera de la mayoría de los países latinoamericanos ha sido precaria. La deuda externa, cuyo servicio es difícil de cubrir, y el proteccionismo de los países centrales, que afecta las exportaciones del área, sin duda son trabas para el buen cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros. Sin embargo, los retrasos mencionados pueden interpretarse como una falta de voluntad política, por parte de los gobiernos, de promover al SELA y sus comités, y como no prioritaria la actividad al interior del sistema.

No deja de sorprender que un organismo creado por todos los Estados independientes de América Latina enfrente los retrasos financieros que hemos mencionado. El recurso al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al cual han apelado tanto la Secretaría Permanente del SELA como el Comité de Acción de Turismo, no parece el camino más adecuado y, además, promete recursos en cualquier caso marginales.

Los aportes de la FAO, en materia de productos alimenticios básicos, y los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han contribuido a proporcionar cierto desahogo al SELA, pero difícilmente pueden percibirse como solución al problema financiero del organismo. Una vez más, sería la voluntad de los Estados miembros la decisiva al respecto.

En general parecería que, salvo alguna excepción, los comités de acción promovidos por el SELA han marchado con lentitud y no arrojan, todavía, resultados tangibles y significativos. Las razones no se remiten tan sólo a la dificultad para concretar los aportes financieros. Los celos entre países de la región y la tendencia a burocratizar la actividad parecen haber sido, también, frenos importantes para los comités. Además, y como es de imaginar, no todos los gobiernos de la región han puesto el mismo empeño para impulsar a los comités del SELA.

En 1983 estaban en operación nueve comités. Si se excluyen los dos referidos al apoyo a Nicaragua y Argentina, en donde por razones más simbólicas que efectivas participaron la gran mayoría de los países de la región, en los siete restantes se obtiene una idea clara acerca de la voluntad de participación de los respectivos gobiernos.

Si se toma en cuenta a los países grandes de la

región se notará una activa participación mexicana en todos los comités, y una actitud más pasiva por parte de Brasil (uno) y Argentina (ninguno). En cuanto a los países medianos, Venezuela tiene presencia en todos los comités, Perú en cuatro, Chile en uno y Colombia en ninguno. Se nota, además, una participación bastante dinámica de países pequeños: de hecho, con excepción de Uruguay que en 1983 no integraba ningún comité de acción, prácticamente todos los demás países pequeños actuaban en los comités del SELA.

Un balance muy preliminar nos permitiría sugerir que, en atención a la presencia de los países latinoamericanos en los comités de acción, en 1983 el SELA continuaba siendo un organismo impulsado, fundamentalmente, por México y Venezuela, con cierto respaldo de un grupo de países pequeños: Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Costa Rica y Panamá.

Se enlistan a continuación los nueve comités creados en 1983:

- Comité de Acción de Artesanías, integrado por 15 países.
- Comité de Acción de Turismo, integrado por 13 países.
- Comité de Acción de Viviendas y Edificaciones de Interés Social (CAVEIS), integrado por 10 países.
- Comité de Acción para la Creación de la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI), integrado por 12 países.
- Comité de Acción para el Establecimiento de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), integrado por 7 países.
- Comité de Acción para Productos del Mar y Agua Dulce, integrado por 16 países.
- Comité de Acción de los Organismos Empresariales de Comercio Exterior de carácter Gubernamental (OECEG), integrado por 5 países.
- Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina, integrado por 21 países.
- Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua (CARN), integrado por 17 países.

En 1983 se creó, además, el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), pero es aún muy pronto para emitir una opinión sobre el mismo.

Es de notar que el Comité para la Reconstrucción de Nicaragua cumplió una importante función: entre agosto de 1979 y fines de 1982 el comité canalizó recursos

PARTICIPACION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN LOS
SIETE COMITES DE ACCION CREADOS POR EL SELA Y QUE
OPERABAN EN 1983 (*)

País	Número de comités que integra
México	7
Nicaragua	7
Venezuela	7
Bolivia	6
Ecuador	6
C. Rica (**)	5
Panamá	5
Cuba	4
Haití	4
Perú	4
Guatemala	3
Guyana	3
Honduras	3
R. Dominicana	3
Barbados	2
El Salvador	2
Jamaica	2
Grenada	2
Chile	1
Brasil	1
Paraguay	1
Argentina (***)	ninguno
Colombia	ninguno
Uruguay	ninguno

-
- (*) Se excluyen el Comité de Apoyo a Nicaragua y el Comité de Apoyo a la Argentina.
- (**) Por razones financieras, desde julio de 1983 Costa Rica se retiró de cuatro comités de acción y sólo forma parte del Comité de Turismo
- (***) Argentina asiste como observador al Comité sobre Tecnología.

Fuente: Secretaría Permanente del SELA.

provenientes de diez países miembros por valor de 110 millones de dólares en calidad de donaciones y 340 millones de dólares como préstamos. Se estima que un 40% de la cooperación total recibida por Nicaragua en ese período provino del grupo de países miembros del comité. No puede decirse lo mismo del Comité de Apoyo a la Argentina. La guerra de las Malvinas, como se sabe, mostró la vulnerabilidad y la relativa inoperancia de los organismos regionales. Aun cuando el SELA manifestó una voluntad de acción muy superior a la de otros organismos, el conflicto de las Malvinas dejó un balance de tristes limitaciones.

En cuanto a los otros comités, los resultados son variables. El de Artesanías tenía como propósito inicial impulsar la creación de una empresa multinacional de comercialización. Los miembros del comité, sin embargo, consideraron que la iniciativa no era viable.

El Comité de Turismo ha procurado promover la cooperación regional en el área. Sin embargo, la precaria situación financiera del comité atentó contra su buena actuación: en 1982 recibió apenas el 32% de las cuotas comprometidas y la situación volvió a repetirse, agravándose en 1983.

El Comité de Viviendas (CAVEIS) presenta una situación similar. En 1982 y 1983 varios países miembros suspendieron el pago de sus cuotas, con lo cual el comité se encontró con serias dificultades para seguir operando.

Las dificultades financieras han acosado, asimismo, al Comité de Tecnología y a la Agencia Informativa Latinoamericana. Es de notar, además, que en estos dos campos, la cooperación regional se hace difícil por razones de carácter político, por rivalidades nacionales y por las posturas ideológicas diversas.

En este marco poco alentador, el Comité de Turismo parece arrojar un balance positivo. Como resultado de la actividad del comité se creó el Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística (ILCATUR) y se procuró, además, respaldo internacional técnico y financiero para dicho instituto. Además, el comité ha desempeñado actividades conjuntas con organismos regionales destinados a promover el turismo.

Esta débil actividad de los comités de acción se refleja, asimismo, en la actuación de la empresa multinacional para la comercialización de fertilizan-

tes (Multifer, S.A.), creada bajo los auspicios del SELA en 1979. El balance de 1983 muestra que la empresa está en una situación crítica, con un déficit financiero que amenaza su propia existencia, porque los socios realizan muy pocas compras por medio de Multifer, S.A. Téngase en cuenta que en el año 1982 México, Cuba y Panamá realizaron el 94% de las compras a la empresa. Otros Estados latinoamericanos, que son compradores netos de fertilizantes, optaron por abastecerse en fuentes distintas a la empresa regional.

No obstante lo expuesto en las páginas anteriores, que deja un balance poco alentador en materia de los comités de acción y de la empresa comercializadora de fertilizantes, el SELA ha cobrado, como foro político y ámbito que favorece los análisis regionales, creciente importancia. En este aspecto vamos a detenernos en las páginas siguientes.

4) Una situación regional e internacional diferente

Muchas de las dudas acerca de la viabilidad del SELA que se han expuesto en las páginas anteriores han sido ahora removidas por una situación nueva. Uno de los fundadores de este organismo comentó a los autores de este ensayo que "lo sorprendente es que, en medio de las grandes dificultades de los años setenta y de la velada hostilidad de algunas dictaduras militares hacia el organismo, éste haya sobrevivido". Lo cierto es que el SELA ha sobrevivido, y en los últimos tiempos ha adquirido un gran dinamismo.

La estructura continúa siendo débil, el presupuesto es pequeño y las decisiones necesitan de mayorías amplias o de consenso. Aun así, el SELA parece haber ido adquiriendo un cierto ritmo de trabajo. Las razones para esta afirmación las podemos encontrar en la crisis internacional que afecta a la región en su conjunto. Se dice, con frecuencia, que los países de América Latina (y sobre todo los países grandes) se desentienden de la integración y de los enfoques regionalistas cuando la economía está en crecimiento y, por el contrario, reviven su vocación latinoamericanista en las épocas críticas.

En 1980-1981 las economías latinoamericanas se encontraban en las situaciones más diversas, México mantenía un alto crecimiento económico (8 por ciento anual entre 1978 y 1981); Brasil, Chile, Uruguay y Ecuador crecían a tasas moderadas; Venezuela se debatía en una tendencia al estancamiento productivo desde 1978 y Argentina se encontraba en una situación similar desde 1976. Por aquellos años la región parecía más concentrada en el casi inminente conflicto bélico entre Chile y Argentina, en la política de gran potencia que se seguía desde Brasilia (y, por consiguiente, con visiones mundiales más que regionales), y en la estrategia de Venezuela y Ecuador ligada a la OPEP. Simultáneamente, México se convertía en potencia petrolera y, según los gobernantes de la época, debía aprestarse para "administrar la abundancia". Nada favorecía, por entonces a la integración y la búsqueda de posiciones latinoamericanistas.

Según el subsecretario de Relaciones de México, Jorge Eduardo Navarrete,¹⁴ dos acontecimientos cambiaron drásticamente el panorama latinoamericano: de un lado, la guerra de las Malvinas que mostró la indefensión militar de América Latina y la inoperancia del Tratado de Asistencia Recíproca, opacado por los convenios militares estratégicos entre Estados Unidos y los países europeos; del otro, la irrupción de un servicio de deuda externa que de por sí era gravoso (parte del crédito contratado en 1980 y 1981 fue a corto plazo) y que afectó aún más a la región al elevarse las tasas de interés en Estados Unidos y en el mercado internacional (la mayoría de la deuda latinoamericana está contratada a tasas de interés flotantes).

En este nuevo contexto el SELA ha comenzado a adquirir una importante vigencia en América Latina. El cambio de gobierno en Argentina, a fines de 1983, condujo a que las nuevas autoridades de ese país prestaran más atención al sistema. Si bien Argentina no había sido desde antes indiferente al organismo, pues lo percibía como un ámbito donde expandir su influen-

14) Jorge Eduardo Navarrete, declaraciones recogidas por el periódico *Excelsior*, 26 de mayo de 1984.

cia regional (y neutralizar, siquiera parcialmente, la creciente influencia brasileña), el ascenso del gobierno civil asegura una participación mucho más militante y decidida.

También es interesante el caso de Brasil. La apatía inicial parece haberse trocado últimamente en un cierto (y quizá creciente) interés. Las presiones norteamericanas sobre el gobierno brasileño —y, en general, sobre la región— para que abra su mercado a las empresas de ingeniería civil y para que facilite aún más la penetración de los bancos extranjeros han preocupado a los brasileños y los han conducido a buscar, al interior del SELA, un cierto consenso regional.

El interés inicial de Venezuela y México, reforzado por un compromiso mayor por parte de Argentina y Brasil parece garantizar la supervivencia y, más aún, da indicios para pensar que el organismo puede adquirir una importante vigencia como foro de concertación de las posiciones latinoamericanas. Es de notar que han provenido del SELA, precisamente, las iniciativas para encontrar soluciones conjuntas al problema de la deuda externa de América Latina.

5) *Los objetivos y las perspectivas del organismo*

En términos generales los objetivos del SELA planteados al crearse la institución fueron amplios y ambiciosos. Uno de los pilares fundamentales para su concepción fue la creación de empresas multinacionales latinoamericanas; además, el organismo se propuso impulsar políticas regionales de producción y abastecimiento en materia agrícola y productos básicos; fomentar políticas de industrialización y complementación industrial; utilizar la capacidad negociadora conjunta con respecto a la adquisición en los países centrales de bienes de capital y tecnología; buscar mecanismos para apoyar con recursos financieros los proyectos y programas prioritarios para la región, e intercambiar información en políticas con respecto a educación y tecnología, empresas transnacionales, transporte, comunicaciones, turismo, etcétera.¹⁵

15) F.J. Alejo y H. Hurtado, *op.cit.*

Vistos los objetivos anteriores puede decirse que el SELA pretendía abarcarlo todo. Desde el comercio exterior y la negociación conjunta con Estados Unidos y otros países desarrollados, hasta las políticas para los sectores industrial, agrícola y financiero. Nos referiremos aquí tan sólo a algunos de esos objetivos.

a) Comercio e integración

Respecto al comercio hay dos aspectos que deben tomarse en cuenta: el comercio entre los países de la región y la posición negociadora de éstos frente al resto del mundo.

En cuanto al comercio intrarregional, desde los años sesenta los países latinoamericanos, a través de la ALALC, procuraron incrementar el comercio recíproco. Los logros de ALALC, sin embargo, pueden catalogarse de magros aun cuando, para ciertos países de la región, el intercambio al interior de la zona se incrementó.

El SELA, como estimulador del intercambio en la región, debería colaborar estrechamente con la ALALC y con su sucesora, la ALADI. La crisis en que se encuentra inmersa la región abre, ahora, nuevas posibilidades en el campo comercial. Según la Secretaría Permanente del SELA "el comienzo de la década actual marca un punto culminante en la expansión de los intercambios de la región, llegando tanto las exportaciones como las importaciones a los 100 mil millones de dólares. Pero en 1982 se produce una importante contracción en ambas corrientes comerciales". El mismo documento señala que, en la situación actual "es necesario promover una expansión decidida del intercambio comercial entre los países de la región".¹⁶ Debe notarse que algunas prácticas que, de manera incipiente, empiezan a plantearse en América Latina, pueden ser de gran interés para el futuro inmediato.

Recientemente Bolivia, Brasil y Perú determinaron restringir el uso del dólar en el intercambio comercial fronterizo.¹⁷ Los tres países, sometidos a

16) SELA, Secretaría Permanente, "América Latina...", *op.cit.*

17) Periódico *Excelsior*, lunes 4 de junio de 1984.

la presión para que paguen el servicio de sus deudas externas, encuentran dificultades para procurarse la divisa norteamericana. Esta situación, extendida a la mayoría de los países de la región, puede conducir al SELA a buscar y/o apoyar formas novedosas de intercambio regional.

Debe notarse, además, que la Secretaría del SELA ha planteado que los países más avanzados de la región deben asumir relativamente más compromisos. "Debería constituir una responsabilidad primordial de los países más avanzados de la región, sobre todo los que tienden a un superávit intrarregional permanente, colaborar no solamente en facilitar las importaciones de los países deficitarios sino participar en el financiamiento de actividades exportadoras destinadas a corregir tendencias persistentes al desequilibrio".¹⁸

En cuanto a la posición negociadora ante los países centrales hay amplio campo para la actividad del SELA. El comercio entre América Latina y los países desarrollados se caracteriza por exportaciones donde los artículos primarios tienen todavía un peso importante e importaciones esencialmente de productos manufacturados. Suele mencionarse el caso de la OPEP como un exitoso acuerdo de exportadores que logran precios más elevados para sus productos. El caso del petróleo, sin embargo, reúne ciertas características que no se encuentran en el azúcar, el banano, el cobre, etc., a pesar de que los principales productores de esos bienes han procurado trazar estrategias conjuntas.

Por otra parte, los países centrales han acentuado, con la crisis económica, el proteccionismo que afecta seriamente las exportaciones latinoamericanas. El proteccionismo afecta principalmente a los artículos manufacturados de los países en desarrollo. Esto no es casual. Los principales protagonistas de la expansión de la economía mundial, en las últimas décadas, han sido los países desarrollados. En 1930 el intercambio entre los países avanzados significaba el 40% del comercio mundial. En 1980, el porcentaje superaba el 60 por ciento.¹⁹

18) Secretaría del SELA, "Bases para una estrategia...", *op.cit.*

19) F. Berrocal, "Presencia y proyección del Caribe y Centro América en el SELA", *Nueva Sociedad*, No. 48, mayo-junio de 1980.

Los porcentajes son, también, muy significativos en el caso de Estados Unidos. En 1950 obtenía en América Latina el 35% de sus importaciones y, en 1980 la cifra se ubicaba en torno al 12%. Vista en el largo plazo, la dinámica del comercio mundial ha estado cada vez más centrada en el intercambio entre los países desarrollados. En 1940 América Latina significaba el 11% de las exportaciones mundiales, en 1970, apenas el 5 por ciento.

Expuesto lo anterior vale la pena detenerse en el tema de la integración.

Durante muchos años la integración ha sido vista, en América Latina, como un fenómeno esencialmente comercial. Se trataba, con este enfoque, que los países de la región disminuyeran relativamente el intercambio comercial con los países centrales y aumentaran relativamente el intercambio entre ellos.

Son conocidas las dificultades que enfrentó la ALALC para prosperar. Sin embargo, es un hecho estadísticamente innegable que el comercio al interior de la región aumentó significativamente en los últimos lustros. Países como Brasil, Chile o Uruguay —para mencionar tres casos de economías de distinto tamaño— orientaron una parte importante de su comercio exterior hacia otros países de la región.

Difícilmente podría sostenerse, no obstante, que el mayor intercambio comercial tuvo algún efecto sobre la estructura productiva, y en particular sobre la estructura industrial. A nuestro juicio, el punto central en el tema de la integración tiene que ver, precisamente, con el cambio en la estructura productiva. Dicho de otra manera, la integración es un fenómeno vinculado en primera instancia a la producción y, sólo después, al comercio. Esto nos remite al tema de las empresas multinacionales latinoamericanas.

b) Las empresas multinacionales latinoamericanas

La iniciativa para la formación de estas empresas debe provenir de los Estados miembros del sistema y podrán estar constituidas por capital estatal, paraestatal, privado o mixto con la única restricción de que estos capitales sean nacionales.

La idea de las empresas multinacionales latinoamericanas no es nueva y, como recuerda Bond, en 1975 el

Instituto para la integración de América Latina (INTAL) promovió la primera conferencia, en Buenos Aires, sobre "Promoción de inversiones y empresas latinoamericanas conjuntas". Además, desde antes, la Decisión número 46 del Pacto Andino había creado la empresa multinacional andina.

Las empresas multinacionales latinoamericanas han sido vistas como un instrumento que permitiría, en ciertas áreas, detener la penetración de empresas transnacionales. Hay que notar que en varios países de América Latina se intentó, en los últimos años, impulsar la expansión del capital privado nacional. En tal sentido, México y Brasil, pero también países medianos y pequeños como Chile y Uruguay, presenciaron el ascenso y, luego, el estrepitoso derrumbe de grupos o empresas de capital privado nacional. En el caso de México, por ejemplo, es de notar que algunos grupos nacionales, como Alfa, llegaron a participar en filiales de empresas transnacionales.

La drástica reversión de esta tendencia y el debilitamiento súbito de los grupos de capital privado nacional una vez que las devaluaciones de las monedas locales revalorizaron las deudas externas de estos grupos, pone a la región, nuevamente, ante la necesidad de buscar estrategias de cooperación para consolidar empresas conjuntas.

Debe notarse, además, que las empresas multinacionales latinoamericanas tienen una evidente racionalidad y justificación económica. Es obvio que los países pequeños e incluso los medianos no pueden abordar proyectos industriales que, por definición, exigen de grandes mercados internos. Más aún, en un país grande, como México, que tiene el segundo mercado de la región, hay evidencias de que en varias ramas industriales, en 1982, el tamaño de mercado admitía tan sólo una planta en operación o, a lo sumo, dos.²⁰

Debe señalarse, asimismo, que en ciertas actividades industriales —sobre todo en cuanto a los bienes de producción— un mercado como el mexicano resulta insuficiente si no se cuenta, a la vez, con la posibilidad —por cierto, nada sencilla— de exportar.

20) E. Jacobs y W. Peres, *Economía Mexicana*, No. 5, CIDE, México, 1983.

En tal sentido, la empresa multinacional latinoamericana abre posibilidades de gran interés para la región. Con proyectos bien justificados desde el punto de vista técnico la región o subregiones podrían encarar una profundización en la sustitución de importaciones. Al respecto, la Secretaría Permanente del SELA ha dicho²¹ "...que se requiere inevitablemente corregir el desequilibrio estructural con el exterior aprovechando al máximo el enorme potencial de comercio recíproco entre nuestros países, lo que exige iniciar con decisión una política de liberalización equilibrada entre los mismos y una política dinámica de sustitución de importaciones, pero esta vez a escala regional.

He aquí un campo de gran actividad para el SELA. En consecuencia este organismo debería ser un centro promotor de proyectos concretos que reunieran las siguientes características: 1) Proyectos industriales que, por el tamaño de planta que exigen, no pueden ser encarados aisladamente por ninguno de los países de la región o, tan sólo, por Brasil y México y que corresponden a áreas donde se juzga viable y necesaria la sustitución de importaciones; 2) Proyectos industriales que, por la exigencia tecnológica y el alto costo financiero de la puesta en funcionamiento, sólo podrían ser abordados por varios países de la región y que, además, se aplican en áreas que se consideran claves en los próximos decenios, y 3) Proyectos agroindustriales conjuntos, entre países excedentarios y países deficitarios en materia de alimentos, que permitieran avanzar hacia la autonomía alimenticia latinoamericana.

c) Equipos y tecnología

Este es un punto que ha preocupado desde hace tiempo a los países de la región. La UNCTAD y el Grupo de los 77 han realizado estudios y hecho propuestas en torno a la transferencia de tecnología.

En algunos campos, los países de la región han logrado avanzar significativamente. La CEPAL ha seña-

21) SELA, Secretaría Permanente, "América Latina frente a la crisis mundial: perfil de una estrategia", Cartagena, febrero de 1983.

lado que, en materia de desarrollo hidroeléctrico, los países latinoamericanos han logrado ya la capacidad tecnológica para producir la casi totalidad de los bienes en esa área. Esto es válido para los países más grandes pero, también, para los medianos y algunos pequeños.

En el campo nuclear, los tres países grandes de la región, por medio de convenios con países desarrollados, han comenzado a instalar reactores. México ha ligado su proyecto nuclear a la tecnología y al respaldo de Estados Unidos; Brasil lo ha hecho —a pesar de la oposición de Estados Unidos— vinculándose a Alemania Federal; Argentina, por su parte, parece ser el país más avanzado en materia nuclear al punto que, se ha dicho, cuenta en la actualidad con tecnología propia en esa área.

Si bien en algunos campos la región ha logrado avanzar tecnológicamente, el hecho cierto y el aspecto determinante es que América Latina es fuerte compradora de tecnología en el extranjero. Es de señalar, sin embargo, la falta de coordinación entre los países del área para adquirir tecnología y la falta de comunicación, asimismo, en materia de adaptación de tecnologías foráneas a las condiciones locales.

La región ha sido históricamente dependiente en materia de tecnología y de financiamiento. Ahora bien, poner en marcha proyectos industriales y agroindustriales conjuntos implica, inevitablemente, encontrar nuevos mecanismos de financiamiento y obtener grados de libertad en materia tecnológica.

Aquí también el SELA podría cumplir tareas importantes. En buena medida el avance tecnológico ha sido entendido, en muchos países de América Latina, como un tema de escritorio y, en el mejor de los casos, cuando se dispone de recursos, como la beca al estudiante nacional que se forma en el extranjero. En materia de tecnología el SELA podría abordar los siguientes puntos:

- 1) Un relevamiento serio y conciso acerca de la tecnología utilizada y disponible, en ciertas ramas industriales seleccionadas, en los países grandes y medianos de la región; 2) un claro deslinde entre la tecnología importada y la generada en la región; 3) una estimación de las exigencias tecnológicas a que estará sometida la región en los próximos dos lustros y cuáles de esas exigencias podrían ser cubiertas con tecnología regional, y 4) en términos de capacitación, el SELA podría

promover el intercambio, en áreas técnicas, entre estudiantes y técnicos latinoamericanos que busquen perfeccionar su formación.

Sin duda, podrían plantearse metas más ambiciosas al SELA en cuanto al desarrollo tecnológico. No obstante, al menos en una primera etapa, parece conveniente que el sistema aborde con cautela este terreno.

d) Financiamiento

Al respecto, en los años setenta éste sufrió drásticas modificaciones. Ante todo, en términos relativos dejó de ser otorgado por los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario) y fue concedido, mayoritariamente, por la banca privada transnacional. Además, en varios países de América Latina, los flujos financieros se disociaron del intercambio comercial y, en los hechos, el crédito externo fue contratado para capital de trabajo de grandes empresas y con fines meramente especulativos.

A comienzos de la década de los ochenta la mayoría de los países latinoamericanos (y, sobre todo, las economías más grandes de la región) se encontraban con sus sistemas financieros dislocados y ante una deuda externa cuyo servicio supera las posibilidades de pago de los países de la región. Una primera ronda de renegociaciones condujo a la postergación del pago del principal y al compromiso de hacer frente a los intereses. Sin embargo, el alza de las tasas de interés en Estados Unidos, desde el segundo trimestre de 1984, ha colocado nuevamente a los países de la región en una situación insostenible. Aquí el SELA puede tener un campo amplio de acción: 1) Ante todo, debería continuar impulsando un acuerdo de deudores para que la región negocie en mejores condiciones con los acreedores; la reunión de Quito y, posteriormente, la de Cartagena son sólo el comienzo de un proceso de negociación que se vislumbra largo; 2) además, tanto para las empresas regionales o subregionales como para los proyectos de carácter nacional, el SELA debería procurar respuestas financieras alternativas que comprendan una estrecha colaboración entre instituciones financieras de desarrollo de distintos países: las emisiones conjuntas de títulos, a mediano plazo, dentro de la región y en el mercado internacional, el impulso a la utilización como medio de cambio, medio de pago y reserva de valor de la Unidad Monetaria

Latinoamericana (UMLA), etc., 3) finalmente, en este ámbito el SELA debería, asimismo, evaluar el desorden financiero a que están sometidas muchas de las economías latinoamericanas y pugnar, en el diálogo con los Estados Unidos, por una modificación de su política económica —y en particular de la política sobre tasas de interés— que tiene serios efectos sobre las economías de la región.

El OPANAL como instrumento de concertación política en América Latina

Pilar Armanet

Introducción

En el presente trabajo se intenta realizar un análisis del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) como instrumento de concertación política.

Hemos detectado tres grandes etapas en el desarrollo del OPANAL caracterizadas principalmente por el tipo de problemas políticos que se manejan en el organismo, como también por el tipo y amplitud de la interpretación que se da al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco), que es el cuerpo jurídico multilateral que le da origen.

En la primera etapa, que comienza en los inicios de la década de los sesenta, el tema de la desnuclearización está fuertemente ligado a los problemas de la seguridad y el desarme, con un especial énfasis en el intento de desvincular a América Latina del rígido alineamiento Este-Oeste de la guerra fría y que coloca a la región en una posición de escasa autonomía. La segunda etapa se caracteriza por el proceso de consolidación del organismo, la adquisición de cierta rutina en los temas y discusiones de sus órganos y el intento por ampliar la esfera de influencias, tanto a través del proceso de incorporación de toda la región latinoamericana-

na y las potencias nucleares al esquema del Tratado, como también por el intento de jugar un papel importante en la coordinación regional para la utilización pacífica de la energía nuclear. La tercera etapa, la más reciente, se caracteriza por un retorno al énfasis en los problemas de seguridad, tendencia que ha sido motivada por los conflictos existentes en Centroamérica y fortalecida por la confrontación entre Argentina y el Reino Unido en el Atlántico Sur.

Aun cuando reconocemos que este intento de clasificación implica necesariamente ciertas simplificaciones, resulta de cierta utilidad para estudiar en perspectiva histórica las tendencias principales a las que se ha visto sometido el OPANAL como mecanismo de concertación política.

PRIMERA ETAPA

Incipientes intentos por configurar un esquema independiente de seguridad regional

En septiembre de 1962, luego de la visita a la Unión Soviética del comandante Ernesto Guevara, Moscú declaraba que había resuelto acceder a la petición cubana de proporcionarle armas, como respuesta a las amenazas imperialistas de las que era víctima. El comunicado agregaba que Cuba tenía "total justificación para tomar todas las medidas necesarias para mantener su seguridad y salvaguardar su soberanía e independencia" y en este contexto la Unión Soviética podía y debía proporcionarle armas y expertos para el entrenamiento de su gente.¹

Con este comunicado, que produjo un gran revuelo en los Estados Unidos, se inició una de las crisis internacionales más grandes acaecidas desde la Segunda Guerra Mundial, en la que se planteó claramente en el escenario latinoamericano una confrontación directa

1) *Keesing's Contemporary Archives*, noviembre 3-10/1962, p. 19057.

entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Es interesante examinar, con la perspectiva histórica que nos conceden más de 20 años, el escasísimo margen de maniobra que poseían los países de América Latina en el plano de la seguridad y que se percibe, tanto en la actitud de las dos superpotencias como en el comportamiento de los propios actores latinoamericanos.

En torno a la crisis de los misiles, que por su importancia y gravedad fue manejada al más alto nivel, y recopilando los discursos pronunciados en ese entonces por las autoridades de las grandes potencias y de algunos países latinoamericanos, es posible reconstruir con alguna precisión el tipo de percepciones y conceptos que configuraban el esquema de seguridad hemisférica.

El presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, en un discurso público destinado a informar a la opinión pública norteamericana sobre los alcances, causas y perspectivas de la crisis señalaba:

"Las armas nucleares son tan destructivas, y los misiles balísticos tan rápidos, que cualquier incremento sustancial en las posibilidades de su uso o cualquier cambio súbito en su desplazamiento puede ser considerado como una amenaza definitiva a la paz.

Por muchos años ambos, la Unión Soviética y los Estados Unidos —reconociendo este hecho— han desplegado armas nucleares estratégicas con gran cuidado, sin perturbar nunca el precario *statu quo* que asegura que estas armas no serán usadas en ausencia de algún desafío esencial".

Estados Unidos percibía la instalación de misiles soviéticos en Cuba como un cambio radical de ese *statu quo* entre las dos superpotencias y especialmente en el reconocimiento de la existencia de zonas de influencia.² En relación con el Sistema Interamericano la percepción norteamericana suponía también un alto grado de alineamiento y comunidad de intereses que Cuba estaba cuestionando.

2) Ver discurso radial del presidente Kennedy al pueblo norteamericano, 22 de octubre de 1962, en *Keesing's Contemporary Archives*, noviembre 3-10/1962, p. 19060.

Por su parte, la Unión Soviética expresaba sus dudas acerca de lo que consideraba era una "idílica percepción" de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante los 150 años pasados, y, en cambio, sostenía que la tesis del "gran garrote" expresaba realmente el estado de las relaciones interamericanas.³

La reacción de los países de América Latina, enmarcada dentro de la Organización de Estados Americanos no se hizo esperar y fue plenamente coincidente con las expectativas de los Estados Unidos. La OEA resolvió:

"1. Instar a que se desmantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y cualesquiera otras armas con capacidad ofensiva.

2. Recomendar a los Estados Miembros de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de las Fuerzas Armadas, que consideren necesaria para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chinosoviéticas pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y la seguridad del continente, y que para impedir que los proyectiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en cualquier momento en una amenaza activa contra la paz y la seguridad del continente".⁴

Asimismo, el bloqueo establecido por los Estados Unidos sobre la isla encontró un decidido apoyo en los

-
- 3) Ver discurso pronunciado por Valerian Zorin en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pronunciado el 23 de octubre, *Keesing's Contemporary Archives*, noviembre 3-10/1962, p.19065.
- 4) Resolución del Consejo de la Organización de los Estados Americanos. Acta de la Sesión extraordinaria del 23 de octubre de 1962 (Doc. C. a 462) en Secretaría General, Organización de los Estados Americanos "*Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones*", vol. II 1960-1972, Washington 1973, pp. 105 y 106.
La Resolución fue adoptada por 19 votos a favor y una abstención (Uruguay se abstuvo señalando que no había recibido instrucciones de su gobierno, posteriormente añadió su voto afirmativo). Ver Richard P. Stebbins (ed.), *Documents on American Foreign Relations: 1962*, Harper & Row, Council on Foreign Relations 1963, pp. 380 y ss.

países de América Latina. El comercio de la región con Cuba que alcanzaba en 1959 a US\$ 82 000 000 descendió a US\$ 22 000 000 en 1961.⁵

Algunos países de la región ofrecieron incluso ayuda material a los Estados Unidos en su lucha contra el comunismo en el conflicto de los misiles. Argentina ofreció cooperar efectivamente señalando que su armada se encontraba preparada para cooperar en el bloqueo; Honduras ofreció un batallón de infantería y un escuadrón aéreo, Costa Rica ofreció una base de operaciones para combatir a Cuba. Similares ofrecimientos fueron hechos en fechas posteriores en Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Haití, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá.⁶

No obstante las declaraciones públicas del gobierno cubano en aquel momento, la injerencia de Cuba en el manejo de la crisis fue prácticamente inexistente y ese hecho fue claramente resentido por Fidel Castro.⁷

Asimismo, los países de América Latina a partir del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética comenzaron a mostrar su desacuerdo con esta concepción rígida del sistema de defensa hemisférico, precisamente porque implicaba incorporar a la región en un enfrentamiento ideológico, político y estratégico que escapaba a los verdaderos intereses de seguridad regional.

En este contexto de guerra fría y enfrentamiento el presidente de México, Adolfo López Mateos, envió una carta a los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, invitándolos a considerar la posibilidad de formular una declaración conjunta que propusiera el establecimiento de una zona desnuclearizada en América Latina.⁸ Ya en 1962 los gobiernos de Brasil, Chile,

-
- 5) *Keesing's Contemporary Archives*, 3-10 noviembre 1962, p. 19059.
 - 6) *Keesing's Contemporary Archives*, 3-10 noviembre 1962, p. 19066.
 - 7) Ver declaraciones de Fidel Castro al periodista Tad Sculc de "Parade Magazine", reproducidas en *El País*, edición internacional, Madrid lunes 2 de abril de 1984, p. 3 y 4.
 - 8) *Keesing's Contemporary Archives*, febrero 3-10/1968, p. 22505.

Bolivia y Ecuador habían presentado ante las Naciones Unidas un proyecto de resolución contemplando la posibilidad de establecer en América Latina una zona libre de armas nucleares, de manera que la proposición de México seguramente podía, y de hecho así fue, encontrar una favorable acogida en todos estos países.⁹ El 29 de abril de 1963 los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, suscribieron una declaración conjunta en la cual expresaban su deseo de establecer un acuerdo multilateral mediante el cual se comprometerían a establecer una zona desnuclearizada en la región latinoamericana.¹⁰

La iniciativa fue llevada a las Naciones Unidas y recibió un decidido respaldo del organismo internacional. Tomando como base un proyecto de resolución presentado por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá y Uruguay, se aprobó la Resolución 1911 (XVIII) el 27 de noviembre de 1963, en la cual la Asamblea General daba la bienvenida a la iniciativa planteada por los cinco presidentes respecto a la desnuclearización de América Latina, expresaba la esperanza de que los Estados de la región "iniciaran estudios tendientes a establecer las medidas que deberían acordarse para obtener esa finalidad" y solicitaba al secretario general que proporcionara a los países latinoamericanos la asistencia que pudieran requerir para establecer definitivamente el estatuto de desnuclearización.¹¹

A partir de ese momento, la cancillería mexicana comenzó a ejercer un papel preponderante en la continuación del proceso, realizando para ello numerosas consultas diplomáticas, destinadas a conocer las posiciones de los distintos países con miras a convocar una conferencia de negociación. La Reunión Preliminar sobre Des-

-
- 9) Discurso del secretario general de OPANAL, embajador Leopoldo Benítez Vinuesa, en segundo período de sesiones de la Conferencia General del OPANAL, 7 al 9 de septiembre de 1971; *Documentos oficiales de la Conferencia General*, segundo período de sesiones, suplemento núm. 1 (S/5), p. 31.
- 10) Alfonso García Robles, *The Latin American Nuclear Free Zone*, The Stanley Foundation, Occasional Paper 19, mayo de 1979, p. 9.
- 11) *Ibid.*

nuclearización de América Latina (REUPRAL) se efectuó en México entre el 23 y 27 de noviembre de 1964. En esa ocasión se acordó constituir un órgano *ad-hoc* destinado a elaborar un proyecto de Tratado multilateral para la desnuclearización de América Latina. La Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL) se reunió por primera vez en México entre el 15 y 22 de marzo de 1965 y luego de cuatro sesiones culminó sus trabajos en febrero de 1967.

Si analizamos los discursos pronunciados en las reuniones de la Conferencia General de OPANAL en aquellos aspectos que dicen relación con la concepción del esquema regional de la zona desnuclearizada, podemos encontrar ciertos elementos fundamentales que se encuentran presentes en la mayoría de ellos, y que se reflejan además en el articulado del Tratado y sus Protocolos Adicionales y que obedecen necesariamente a un cierto grado de concertación política en materia de seguridad. Estos elementos se describen a continuación.

1. La conformación de una zona desnuclearizada que sea aplicable a "la superficie total del subcontinente latinoamericano". "Evitar que porción alguna de Latinoamérica llegue a ser nunca teatro de ensayos de armas nucleares, sea cual fuere el medio o espacio en que pretendiera realizar", ¹² y especialmente "más que evitar la fabricación, todavía remota, de armas nucleares en la América Latina, evitar que se establezcan bases nucleares por parte de cualquier potencia o que se haga de los territorios administrados *de jure* o *de facto* por potencias extranjeras, campos de experimentación de las terribles pruebas que en esa época estaban amenazando la existencia misma de la humanidad".¹³

-
- 12) Discurso pronunciado por el presidente de la Conferencia General, señor Alfonso García Robles, subsecretario de Relaciones de México, en el primer período de sesiones de la Conferencia General. *Documentos Oficiales de la Conferencia General*, primer período de sesiones (primera parte), Suplemento núm.1 (OPANAL/S/1), p. 45.
- 13) Discurso pronunciado por el presidente del primer período de sesiones de la Conferencia General, embajador Alfonso García Robles, en el segundo período de sesiones de la Conferencia General. *Documentos Oficiales de la Conferencia General*. Segundo período de sesiones, Suplemento núm. 1 (S/5) OPANAL, p. 27.

Como se puede percibir, existía en América Latina una conciencia política de que la amenaza real provenía de las potencias nucleares y de la posibilidad de que éstas pudieran instalar armas atómicas en la región. De allí que un esquema regional sólo podía ser viable si participaban en el acuerdo todos los países latinoamericanos sin distinción de ideologías, y se lograba, además, el compromiso de las potencias nucleares y otras potencias extracontinentales con vinculaciones territoriales en América Latina, de respetar y asegurar definitivamente la vigencia del estatuto de la desnuclearización regional.

2. La vinculación de las zonas desnuclearizadas con el proceso global de desarme. Así, en el preámbulo del Tratado se señala: "las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas sino un medio para alcanzar en una etapa ulterior el desarme general y completo".¹⁴

3. La necesidad de establecer un equilibrio en las obligaciones que contraen los países desnuclearizados y las potencias nucleares. En el preámbulo del Tratado de Tlatelolco se recoge el contenido de la Resolución 2048 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que reconoce ese necesario equilibrio y que en el articulado del Tratado se expresa, por una parte, en la obligación de los Estados de América Latina de mantener sus territorios libres de armas nucleares, y por la otra, en la garantía que deben otorgar las potencias

14) Al respecto es interesante destacar las palabras del secretario general de las Naciones Unidas, U Thant, en el primer período de sesiones de la Conferencia General del OPANAL "...la creación de esta zona no sólo sería muy beneficiosa para los pueblos de la América Latina al garantizar su seguridad y permitirles concentrar sus energías y recursos en actividades económicas y sociales pacíficas, sino que también sería beneficiosa para todo el mundo al eliminar la amenaza de una carrera de armas atómicas y de la guerra nuclear en una zona importante del mundo y al contribuir así a promover la causa del desarme y de la paz y la seguridad internacionales". *Documentos Oficiales de la Conferencia General* en su primer período de sesiones (primera parte), Suplemento núm.1 (OPANAL/S/1), 41.

nucleares en el sentido de que respetarán efectivamente la existencia de la zona desnuclearizada, como también permitirán y asegurarán a los países de América Latina el derecho a acceder a los usos pacíficos de la energía nuclear.

4. La necesidad de establecer un sistema confiable de verificación, inspección y control confiable e independiente. Al respecto el consenso entre los países se obtuvo ya en la segunda sesión de COPREDAL (23 de agosto a 2 de septiembre de 1965), lo que constituye un claro contraste con las dificultades que sobre el particular suelen presentarse en todas las negociaciones de acuerdos sobre desarme.¹⁵

Estos puntos fundamentales precedieron a la creación del OPANAL como organismo internacional, pero constituyen elementos fundamentales de la concertación política previa que debió lograrse para crearlo, y que en cierto modo, han estado presentes durante el desarrollo del Tratado y su aplicación, como elementos que permiten evaluar los avances, retrocesos o estancamientos que ha experimentado el sistema en la consolidación del esquema de desnuclearización de América Latina.

SEGUNDA ETAPA

La consolidación del OPANAL

Las actividades del OPANAL se iniciaron formalmente en 1969, una vez reunidas las once ratificaciones exigidas por el Tratado, con la inauguración el 2 de septiembre de la primera parte del primer período ordinario de sesiones de la Conferencia General del Organismo. Ese primer período de sesiones fue realizado en dos partes, en años consecutivos y se concentró principalmente en aprobar los reglamentos correspondientes al funcionamien-

15) Alfonso García Robles, *The Latin-American Nuclear Weapon Free Zone*, *op.cit.*, p. 10.

to de los órganos del OPANAL: Reglamento de la Conferencia General, Res. 7 (I); Acuerdo del OPANAL con el gobierno de México que estableció en ese país la sede del organismo (Res. 8 II); reglamentos relativos al financiamiento y manejo presupuestario (Res. 3 (I); Res. 4 (I); Res. 5 (I); Res. 6 (I) y varios otros.

Teniendo en consideración, que por su estructura la secretaría general de OPANAL debía ser un órgano pequeño y poco burocrático, las partes consideraron, con razón, que el papel del secretario general era un cargo de gran responsabilidad, y la persona que lo ejerciera debía contar con un respaldo político adecuado; acordaron además postergar la designación para el año siguiente en el que se llevaría a efecto la segunda parte del primer período. Solicitaron entonces al gobierno de México, la designación de un secretario general provisorio que fue remplazado a partir de 1970 por el primer titular: el embajador ecuatoriano Leopoldo Benítez Vinuesa.¹⁶

A partir de la segunda parte del primer período ordinario de sesiones de la Conferencia General que se reunió en México entre el 7 y el 11 de septiembre de 1970, comenzaron a delinearse claramente los temas fundamentales que atraerían permanentemente la atención del OPANAL: a) status del Tratado de Tlatelolco y sus protocolos adicionales; b) mecanismos de control; c) usos pacíficos de la energía nuclear; y d) problemas financieros.

a) Status del Tratado y sus Protocolos Adicionales.
El Tratado de Tlatelolco

Este tema ocupa primordialmente la atención del OPANAL y en especial del secretario general, precisamente porque la consolidación del esquema de desnuclearización presupone la incorporación de todos los países de América Latina a través de la firma y ratificación del Tratado de Tlatelolco.

16) El segundo secretario general fue el embajador uruguayo Dr. Héctor Gros Espiell quien ejerció el cargo por dos períodos consecutivos y luego nuevamente un ecuatoriano, el embajador José R. Martínez Cobo quien desempeña esa función durante el actual período.

A pesar de la necesidad de reconocer que en este aspecto reside la mayor debilidad del sistema, es interesante observar cómo en torno a la firma y ratificación del Tratado, los Estados han perfilado su posición política y las percepciones que mantienen en relación con la desnuclearización de América Latina y su participación en este proyecto.

Desde el inicio de las conversaciones en COPREDAL el problema más agudo fue, sin duda, el de la puesta en vigencia del Tratado, en torno al cual se plantearon dos posiciones divergentes y que parecían irreconciliables. Para los Estados que lo ratificaran, el Tratado debía entrar en vigencia desde la fecha en que depositaran su instrumento de ratificación, de acuerdo con las prácticas usuales en el Derecho Internacional. De tal modo, el organismo que se formara a raíz del Tratado comenzaría a funcionar tan pronto como se depositaran once instrumentos de ratificación, número que constituía la mayoría del grupo de 21 Estados que participaban en la negociación. Otro grupo de Estados sostenía una postura alternativa: aun si el Tratado era firmado y ratificado por todos los Estados que participaban en la comisión, este cuerpo legal no podía entrar en vigencia en tanto no se completaran algunos requisitos básicos: la firma y ratificación del Tratado y sus dos protocolos adicionales por todos los Estados que debían firmarlos y ratificarlos, y la conclusión de los acuerdos bilaterales o multilaterales con el Organismo Internacional de Energía Atómica, destinados a asegurar el efectivo control de las actividades nucleares en todos los países de la región. Esta diferencia de criterios fue salvada en COPREDAL a través del diseño de una fórmula de conciliación que combinó ambas posturas estableciendo un sistema *sui generis* de entrada en vigencia que fue incorporado al Tratado en el Artículo 28.¹⁷

Esta fórmula ha facilitado la coexistencia de distintos tipos de *status* jurídico de los Estados latinoamericanos dentro del Tratado, con lo que se ha permitido que aquellos países que estaban decididos a consolidar la zona libre de armas nucleares pudieran obligarse a ello plenamente sin que los Estados más reticentes impusieran su posición sobre los demás.

17) Alfonso García Robles, *The Latin American Nuclear-Weapon Free Zone*, *op.cit.* p.10

STATUS DEL TRATADO DE TLATELOLCO HASTA 1983*

PAISES MIEMBROS

RATIFICACION CON DISPENSA (ART. 28 p. 2)	23
PAISES RATIFICANTES SIN DISPENSAS	2
PAISES FIRMANTES	1
PAISES NO FIRMANTES	5 (3) *

Fuente: Informe del secretario general presentado a la Conferencia General en su octavo período ordinario de sesiones.
OPANAL CG/234, 15 abril de 1983.

(*) 3 países recientemente independizados deben ser invitados por la Conferencia General a suscribir el Tratado.

La ampliación del ámbito de aplicación del Tratado se ha ido configurando a través de la ratificación de los instrumentos jurídicos ya señalados por los Estados latinoamericanos y las potencias nucleares durante todo el período de aplicación del Sistema de Tlatelolco.

Es importante señalar que el OPANAL no ha permanecido ajeno al proceso de la descolonización de los Estados que han obtenido su independencia durante la vigencia del Tratado de Tlatelolco. El problema se planteó por primera vez a raíz de la declaración de independencia de Bahamas y como lo expresó en su discurso en la sesión de apertura del tercer período de sesiones el secretario general del OPANAL, Dr. Héctor Gros Espiell, era una situación que se repetiría en el futuro.

Desde el punto de vista jurídico el territorio de Bahamas se encontraba afecto al estatuto de desnuclearización a través de la vinculación de Gran Bretaña al Protocolo I, y en consecuencia, con su independencia Bahamas dejaba de estar vinculada al sistema del Tratado de Tlatelolco, ya que como señalaba en el discurso ya citado el secretario general, no podía configurar una "sucesión de Estados en materia de tratados porque un Estado latinoamericano, destinado a su parte en el Trata-

do de Tlatelolco, no podría suceder en sus deberes a un Estado parte en el Protocolo I...".¹⁸

A fin de sortear este escollo que podía resultar en una reducción del ámbito espacial de aplicación del Tratado, la conferencia general estableció un procedimiento de incorporación que resultó en definitiva muy eficiente para tratar con el problema de los Estados nuevos: en virtud de la Resolución 46 (III) la conferencia general puso en operación el artículo 25 del Tratado, que señala que este cuerpo legal "está abierto a la firma de los Estados que alcancen el disfrute de su plena soberanía cuando sean admitidos por la Conferencia General" y resolvió en consecuencia, expresar sus deseos de que en fecha muy próxima pueda proceder a dar los pasos necesarios para convertirse en parte del Tratado...".¹⁹

Este procedimiento refleja a nuestro juicio el tipo de concertación política que se produce en el OPANAL y que en un estilo generalmente poco explícito se refleja en el diseño de soluciones jurídicas de consenso, y que por este camino, establece un cierto grado de institucionalización de ese consenso que se expresa en la repetición de la fórmula jurídica para otros casos similares.²⁰

-
- 18) Informe del secretario general, Dr. Héctor Gros Espiell al tercer período de sesiones, 20 de julio de 1973, en Informes y declaraciones de secretarios generales, I, II, III y IV períodos de sesiones 1969-1975, *Documentos Oficiales de la Conferencia General de OPANAL*, p. 34.
- 19) Resolución 46 (III). *Documentos Oficiales de la Conferencia General*, tercer período de sesiones 21-24 de agosto 1973, p. 3.
- 20) Surinam Res. 86 (IV). Dominica y Santa Lucía. Res. 119 (VI) San Vicente y Granadinas, Res. 138 (VII), Antigua y Barbuda, Res. 171 (VIII).

358 COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

ESTADOS QUE PARTICIPARON EN LA NEGOCIACION DEL TRATADO:

Argentina (1)	1964
Bolivia (1)	1964
Brasil (1)	1964
Chile (1)	1964
Colombia (1)	1964
Costa Rica (1)	1964
Ecuador (1)	1964
Guatemala (2)	1965
Haití (1)	1964
Honduras (1)	1964
Jamaica (2)	1966
México (1)	1964
Nicaragua (1)	1964
Panamá (1)	1964
Paraguay (1)	1964
Perú (1)	1964
Rep. Dominicana (1)	1964
Trinidad y Tobago (2)	1966
Uruguay (1)	1964
Venezuela (2)	1965

(1) Reupral y Copredal

(2) Copredal

Fuente: Informes y declaraciones de secretarios generales I, II, III y IV períodos de sesiones 1969-1975.
Documentos oficiales de la conferencia general OPANAL,
Anexo I, p. 75.

PROCESO DE FIRMA Y RATIFICACION DE LOS PROTOCOLOS

I Y II DEL TRATADO DE TLATELOLCO

Protocolo adicional I

FIRMA	RATIFICACION
Estados Unidos 26 de marzo de 1977	23 de noviembre de 1981
Francia 2 de marzo de 1979	
Gran Bretaña 20 de diciembre de 1967	11 de diciembre de 1969
Países Bajos 15 de marzo de 1968	26 de julio de 1971

Protocolo adicional II

China 21 de agosto de 1973	12 de junio de 1974
Estados Unidos 10 de abril de 1968	12 de mayo de 1971
Francia 18 de julio de 1973	22 de marzo de 1974
Gran Bretaña 20 de diciembre de 1967	11 de diciembre de 1969
Union Soviética 18 de mayo de 1978	12 de diciembre de 1978

Hasta la fecha sólo cinco países se mantienen al margen del Tratado de Tlatelolco, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Comisión de Buenos Oficios y el secretario general, para facilitar su incorporación al OPANAL: Cuba, Brasil, Chile, Argentina y Guyana.

CUBA:

Desde los inicios de la constitución de la Zona Desnuclearizada en América Latina, Cuba ha vinculado muy estrechamente el problema global de seguridad regional a su relación con Estados Unidos. Al respecto ha sostenido reiteradamente que no podrá existir una zona desnuclearizada mientras "Estados Unidos, potencia nuclear, mantenga bases militares ubicadas dentro de la zona comprendida en el Tratado de Tlatelolco, entre las cuales se incluye la base militar norteamericana de Guantánamo...": y que Cuba no podrá adherir al Tratado mientras persista "la existencia de una política agresiva por parte de Estados Unidos y que se manifiesta en actos de carácter político, económico y militar contra los países latinoamericanos...", y la mantención de "Tratados militares bilaterales y multilaterales entre Estados Unidos, potencia nuclear, y países latinoamericanos, lo que está en contradicción con la existencia de una zona libre de armas nucleares en la América Latina".²¹

Las esperanzas que mantuvieron las partes contratantes de que Cuba modificara su posición con motivo de la ratificación del protocolo I por parte de Estados Unidos, han comenzado a debilitarse especialmente a raíz del recrudecimiento de los conflictos entre ambos países, con ocasión de las divergencias planteadas en relación con Centroamérica en general y Nicaragua en particular.

21) *Informe del Secretario General* (mayo 1980-1981), Conferencia General, séptimo período de sesiones, CG/203; 25 de marzo 1981, p. 11.

BRASIL:

En el caso de Brasil ha habido una posición política inalterable fundamentada en ciertos principios esenciales que ese país mantiene en relación con las condiciones que deben imperar en un esquema de desnuclearización: por una parte subrayan la correspondencia y equilibrio necesarios entre las obligaciones que asumen los países nucleares y los no nucleares, y muy especialmente la vinculación que debe existir entre proliferación horizontal y vertical, como también las condiciones de seguridad internacional y las garantías que debe recibir un país no nuclear de las potencias nucleares.

Igualmente, en Brasil se da una posición de participación en la región desnuclearizada sólo en función de su percepción del esquema global de seguridad, situación que dificulta notablemente cualquier negociación con ese país para acercar puntos de vista, particularmente en un momento en que las negociaciones de desarme son especialmente desalentadoras y la carrera armamentista entre las potencias se acelera cada vez más.

En todo caso Brasil, como país firmante y ratificante del Tratado de Tlatelolco y en conformidad a las disposiciones del Derecho de los Tratados (Convención de Viena), ha expresado en numerosas ocasiones que se considera obligado legalmente a no realizar ningún tipo de actividades que puedan ser contrarias a los objetivos del Tratado de Tlatelolco. Esta obligación, aun cuando no tiene el efecto vinculante desde un punto de vista del Derecho Internacional, que genera a los Estados la participación plena en el Tratado y su organismo, tiene un efecto político significativo ya que más allá de ser una declaración de intenciones de los gobernantes incluye un respaldo jurídico, basado en un Tratado de carácter multilateral.

CHILE:

Chile tiene un status jurídico similar al de Brasil ya que firmó y ratificó el Tratado sin dispensas. En respuesta a la comunicación de la conferencia general S-3111 solicitando al gobierno de Chile que realizara la dispensa y se incorporara como miembro pleno al sistema, el ministro de Relaciones Exteriores, contralmirante Patricio Carvajal, envió un telegrama en el que señalaba textualmente:

"Si dicho país (la Unión Soviética) firma y ratifica el protocolo II del Tratado, Chile pasaría *ipso jure* a ser parte contratante del mismo".²²

Dado que la Unión Soviética ratificó el protocolo II no habría entonces impedimento para que Chile realizara la dispensa, teniendo en consideración la oferta que voluntariamente expresó en 1975.

GUYANA:

El caso de Guyana se refiere específicamente a las dificultades que mantiene este país en relación con Venezuela, y que escapan a la esfera de competencias del sistema de Tlatelolco, ya que el gobierno de Guyana ha expresado reiteradamente su interés por incorporarse como miembro pleno al Tratado de Tlatelolco. Al respecto todas las negociaciones emprendidas por la Comisión de Buenos Oficios instituida por la conferencia general del

22) Telegrama del 1º de agosto de 1975 del contralmirante Patricio Carvajal, en respuesta a la comunicación S-3111, en la que luego de que el gobierno de Chile depositó el 9 de octubre de 1974 el instrumento de ratificación, sin dispensa, del Tratado de Tlatelolco, le solicitaba la presentación de la misma. En *Informe del Secretario General*, mayo 1980-abril 1981, *op.cit.*, p. 15.

OPANAL para solucionar la controversia han resultado infructuosas.

En el caso de Guyana aparecería, a nuestro juicio, la dificultad que surge del carácter juricista de las relaciones diplomáticas de los países de América Latina, que en algunos casos como éste, entorpece las posibles vías de solución a través del argumento de que cualquier reconocimiento legal implica incorporar a la posición de algún litigante, títulos jurídicos que pueden ser utilizados posteriormente por ese país en contra de otros en asuntos completamente diferentes. Una flexibilización de estos criterios podría ser sumamente útil en algunos foros como éste, el Derecho del Mar, y presumiblemente otras áreas donde sea posible la concertación para la cooperación.

ARGENTINA:

Si bien este país firmó el Tratado de Tlatelolco y participó en las reuniones de redacción del Tratado, hasta la fecha no lo ha ratificado. Su incorporación como miembro pleno al sistema siempre ha sido considerada como un elemento esencial para la plena vigencia de la zona desnuclearizada porque se trata del país más avanzado en el desarrollo nuclear de toda la región.

En los últimos años Argentina ha precisado claramente sus reservas en relación al Tratado y ellas dicen relación con el sistema de salvaguardias que debe aplicar el Organismo Internacional de Energía Atómica a las instalaciones y equipos argentinos. En efecto, entre la OIEA y la República Argentina se ha planteado una diferencia de puntos de vista sobre el tipo de salvaguardias que son aplicables de acuerdo al Tratado de Tlatelolco, y las que deben ser aplicadas a los países firmantes del Tratado de No Proliferación de las armas nucleares.

Para Argentina el problema se plantea en torno a la transferencia de tecnología y los controles que los países poseedores de tecnología imponen a los países compradores.²³ Argentina ha mantenido conversaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica intentando modificar ese Sistema de Salvaguardias de forma que resulte aceptable a su interpretación del Artículo 13 del Tratado de Tlatelolco. Hasta la fecha esas conversaciones han resultado infructuosas. Las gestiones a nivel político realizadas por el secretario general de OPANAL en visita a Buenos Aires en 1982 y la reciente visita del presidente mexicano, Miguel de la Madrid, no han logrado comprometer formalmente a la Argentina a ratificar el Tratado de Tlatelolco. No obstante ello, en ambas oportunidades se ha declarado públicamente el compromiso de Argentina con los principios y objetivos del Tratado, su decisión de dedicarse solamente a los usos pacíficos de la energía nuclear, y su interés en participar en programas de cooperación bilateral o multilateral con otros países de la región.

Es interesante observar que, en el caso de Argentina, Brasil y Cuba, la decisión de mantenerse al margen del Tratado obedece más a una concepción global del problema de la seguridad regional y el Sistema Internacional, o de las relaciones con las grandes potencias, que a una posición respecto del Tratado mismo y sus relaciones con los países de la zona. Este hecho ha constituido un factor fundamental en la debilidad del esquema en su conjunto, precisamente porque son estos países y especialmente Argentina y Brasil los que tienen un programa nuclear más avanzado, y respecto de los cuales tanto a nivel regional como global existe un mayor interés para que se sometan a un compromiso jurídico que asegure a la comunidad internacional que sus instalaciones nucleares serán sometidas a salvaguardias.

23) Véanse declaraciones del observador de la República Argentina, Sr. José María V. Otegui, en el séptimo período ordinario de sesiones de la Conferencia General. Documentos Oficiales de la Conferencia General; Suplemento núm.1 (S/25), p. 46.

Status de los Protocolos Adicionales I y II

El protocolo II ha sido suscrito y ratificado por las cinco potencias nucleares, con lo cual se ha formalizado la obligación de estos países de respetar efectivamente la zona desnuclearizada comprometiéndose a no usar ni amenazar con el uso de las armas atómicas a los países de la región. Este protocolo fue suscrito y ratificado por Estados Unidos y Gran Bretaña en 1971 y 1968 respectivamente, que proporcionaron un respaldo prácticamente indiscutido al Sistema de Tlatelolco.

En el caso de Francia, China y posteriormente la Unión Soviética, el proceso fue mucho más complicado y la firma y ratificación se dirigieron principalmente al punto de la intervención directa del gobierno mexicano y más concretamente de las gestiones realizadas por el presidente Luis Echeverría respecto a Francia y China, y de las de su sucesor José López Portillo en relación con la URSS.²⁴

En todos los casos, y teniendo en cuenta que el Tratado prohíbe expresamente las reservas, las potencias nucleares han ratificado los protocolos con declaraciones interpretativas, que en definitiva expresan las posiciones de estos países sobre temas específicos. Del análisis de las interpretaciones, que escapa al objeto del presente trabajo se puede inferir a nuestro juicio que la adhesión al Tratado y sus protocolos no establece en ningún caso igualdad de condiciones para los Estados partes, sino que origina un cierto compromiso básico con los fines y objetivos del Tratado y persisten las divergencias y dificultades políticas que existen entre todos los Estados. Ello necesariamente deberá ocasionar problemas políticos posteriores como de hecho ha sucedido cuando esos conflictos latentes se han recrudecido.

24) Comunicado chino-mexicano, 23 de abril de 1973, en *Informes y declaraciones del secretario general, op.cit.*, p. 35; Comunicado franco-mexicano, 12 de abril de 1973, *ibid.*, Declaración del representante de la República Francesa, Sr. Jacques Massenet, en el octavo período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Conferencia General. Suplemento* núm 1 (S/28) OPANAL, 1983, p. 58.

El protocolo I ha sido suscrito también por todas las potencias extracontinentales que tienen responsabilidades territoriales *de jure* o *de facto* en la región: Gran Bretaña, Países Bajos, Estados Unidos y Francia.

Fue, sin duda, Estados Unidos con su ratificación reciente en 1981, el que otorgó un gran impacto al Tratado, permaneciendo solamente Francia fuera del Acuerdo.

La vinculación del compromiso francés a la voluntad política de la región para establecer una zona efectiva había sido planteada también por Francia en las Naciones Unidas en 1982.²⁵ Esta posición complica y aleja la posibilidad de que Francia pueda ratificar el protocolo I estableciendo un cierto círculo vicioso entre las posiciones de Francia y Brasil, que se suma a las dificultades de Argentina y la falta de resolución de la actitud chilena.

Pareciera a simple vista que no habría posibilidad para realizar entonces una ofensiva diplomática que pudiera ser efectiva para convencer a este grupo de Estados a otorgar un respaldo decidido a la zona desnuclearizada. Solamente cambios radicales en la concepción del esquema y la necesidad de fortalecer sus instituciones sobre la base de un cambio en las circunstancias podrían motivar un nuevo ambiente propicio para reiniciar negociaciones. Posiblemente las nuevas circunstancias centroamericanas y las lecciones del conflicto de las Malvinas puedan ser elementos valiosos en este sentido.

b) *Mecanismos de control*

Corresponde al organismo velar por la efectiva ejecución de las obligaciones contraídas por las partes en cumplimiento de las disposiciones del Tratado de Tlatelolco. Para la verificación y control de las activi-

25) *Ibid.*, p. 59.

dades nucleares se ha establecido un sistema de salvaguardias que aplica el Organismo Internacional de Energía Atómica. Para ello los Estados partes deben celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales con la OIEA, tengan o no programas nucleares en su territorio. Gran preocupación del OPANAL se ha suscitado en torno a estos acuerdos, por su parte la Conferencia y el Consejo se ocupan año tras año de verificar el nivel de cumplimiento de estos compromisos (art. 13).

Asimismo, se ha institucionalizado la rutina de dar cuenta de los acuerdos sobre materias nucleares suscritos por los Estados miembros, como también del envío de informes semestrales "en los que se declare que ninguna actividad prohibida por las disposiciones del presente Tratado ha tenido lugar en sus respectivos territorios" (art. 14). Hasta la fecha no ha habido denuncias de actividades sospechosas que permitan realizar inspecciones especiales y ello lógicamente se fundamenta en el hecho de que no son parte en el Tratado los Estados latinoamericanos que tienen programas nucleares más ambiciosos y adelantados.

c) Usos pacíficos de la energía nuclear

Dentro de las finalidades del OPANAL ocupa un lugar muy importante la de promover los usos pacíficos de la energía nuclear en los países de América Latina. Los Estados signatarios señalaron, como base en un acuerdo de desnuclearización, la necesidad de asegurarse el acceso a la tecnología nuclear para la satisfacción de sus necesidades de desarrollo.

Inserto en esta filosofía, el OPANAL debía intentar promover el apoyo de los países desarrollados y de los organismos especializados para los programas nucleares de los Estados partes. En este sentido se han adoptado sucesivas resoluciones para la Conferencia Regional, y se han empleado con gran esfuerzo los secretarios generales del organismo. No obstante, es posible afirmar que el OPANAL no ha contado con los medios financieros suficientes para realizar esta función y ella no pasa más allá de ser una mera reiteración de buenas intenciones. No ha habido una voluntad política de concertar intereses en este plano, y las funciones de los órganos del OPANAL son meramente rutinarias.

d) *Problemas financieros*

El esquema de entrada en vigencia del Tratado ha mantenido el peso del financiamiento del organismo regional en los países miembros, recayendo el peso principalmente en México y Venezuela. La presencia de Argentina y Brasil lógicamente contribuiría a aliviar la grave insuficiencia de recursos que acosa al OPANAL y que también es tema de constante preocupación.

En esta segunda etapa de consolidación del OPANAL, analizado desde la perspectiva de la concertación política, se observa claramente una pérdida de vigor del organismo como mecanismo de diálogo y cooperación latinoamericano y un profundo desencanto en torno a las posibilidades de OPANAL para atraer las capacidades de desarrollo de programas regionales de uso pacífico de la energía nuclear.

Particularmente significativo resulta observar este hecho si se tiene como marco de referencia la claridad del compromiso que estuvo presente en 1962-1963 de mantener un esquema de seguridad nuclear que estuvieran al margen de la confrontación Este-Oeste y que incorporara a todos los países de la región sin distinciones de signo ideológico. El énfasis en ese objetivo que logró la concertación en los sesenta reaparece nuevamente en los ochenta a raíz de la crisis centroamericana y el conflicto de las Malvinas que plantean nuevamente y con mayor fuerza las críticas presentes en torno al Sistema Interamericano de Seguridad.

TERCERA ETAPA

El OPANAL como organismo de concertación política en torno a los problemas de la seguridad regional.

Al inicio de la década de los ochenta el OPANAL se encuentra inserto en una cierta rutina administrativa, en la cual no es posible detectar mayores avances en el proceso de institucionalización de la zona desnucleada. Principalmente porque no resulta particularmente atractivo, para los países que permanecen al margen del acuerdo, vincularse al Tratado de Tlatelolco. La década de los setenta se caracteriza por una pérdida

de vigor de los esquemas de cooperación regional y este organismo latinoamericano no es ajeno a esta tendencia.

En los ochenta comienzan a detectarse en la región nuevos conflictos que en cierto modo reproducen el escenario de los años sesenta. El conflicto que se vive en Centroamérica reproduce, con ciertos matices, la preocupación mostrada en torno a la crisis de los misiles y se plantean con nuevo vigor las dudas relacionadas con el Sistema Interamericano de Defensa, las interrogantes en torno al intervencionismo de los Estados Unidos en los problemas regionales, y las capacidades de América Latina para buscar y diseñar mecanismos solidarios de defensa y seguridad.

En 1981, en la Conferencia General de OPANAL, el representante de Nicaragua denuncia que su país:

"se siente amenazado por fuerzas mercenarias alentadas y protegidas por algunos sectores del gobierno de los Estados Unidos y de otros gobiernos de la región centroamericana... y solicita a esta Conferencia General del OPANAL que condene este tipo de actitudes intervencionistas, pues considera que no tendría sentido alguno hablar de desnuclearización de América Latina, sin condenar enérgicamente las amenazas de guerra convencional, que podrían ser el preludio de un conflicto mundial de mayores proporciones".²⁶

Al respecto y en esa misma ocasión el representante de los Estados Unidos señaló expresamente que:

"mi Delegación considera fuera de lugar lo expresado por el representante de Nicaragua, por no ser éste el foro adecuado y porque no existe ninguna amenaza a la paz de Nicaragua por parte de mi gobierno".²⁷

Aun cuando la Conferencia General no aprobó en el Séptimo Período Ordinario en 1981 ninguna resolución que recogiera la proposición nicaragüense, no es menos

-
- 26) Declaración del representante de Nicaragua, licenciado Aldo Díaz Lacayo en *Documentos oficiales de la Conferencia General*, *ibid.*, p. 45.
- 27) Declaración del Sr. Gale Mc Gee, observador de los Estados Unidos, *Documentos oficiales de la Conferencia General*, *ibid.*, p. 49.

cierto que tampoco se produjo pronunciamiento alguno oficial que reconociera la objeción norteamericana destinada a mantener al OPANAL alejado de los debates relativos al tema de la seguridad regional, que a juicio de este país debían discutirse en el seno de la Organización de Estados Americanos.

Este hecho muestra un importante grado de avance en la configuración de un esquema de concertación política en torno a los problemas de la seguridad regional, en el que se encuentren presentes, junto al tema de la desnuclearización, y a los usos pacíficos de la energía nuclear, los problemas relativos al armamentismo convencional intrarregional y las amenazas a la seguridad regional por parte de potencias extracontinentales, como corolarios básicos para la constitución de un sistema de seguridad regional efectivo en América Latina.

En el Octavo Período de Sesiones reunido en 1983 en Jamaica, el debate en torno a los problemas de la seguridad se intensificó por las acusaciones de la delegación argentina respecto a la posible participación de armas nucleares por parte de Gran Bretaña en el Conflicto del Atlántico Sur, y a la efectiva utilización de submarinos nucleares por parte de las naves de guerra de la flota inglesa.

Al respecto es importante señalar que Estados Unidos expresó claramente su posición, esbozada en 1981, en relación con la compatibilización entre las disposiciones de Tlatelolco y la acción del OPANAL y el Sistema Interamericano y la vigencia del TIAR.

"Los Estados Unidos favorecen el establecimiento de zonas libres de armas nucleares en donde no perturben los acuerdos de seguridad existentes y donde las estipulaciones para la investigación de supuestas violaciones que puedan dar garantías razonables de cumplimiento...".²⁸

-
- 28) Declaración del Sr. James Malone, representante de los Estados Unidos en la Conferencia General; octavo período ordinario de sesiones, 1983, *Documentos Oficiales de la Conferencia General*, Suplemento núm 1 (S/28), p. 55.

En esta ocasión el OPANAL fue más lejos y aprobó una resolución 170 (VIII), que aun cuando solamente recoge en términos bastante neutros y poco definidos la reclamación argentina, "tomando nota" de las protestas argentinas y "expresando su preocupación" por la utilización de submarinos atómicos, es sin duda un paso adelante en el proceso de concertación política que recoge la capacidad del OPANAL de actuar efectivamente como foro de discusión y construcción de una postura regional en materias de seguridad.

Conclusiones

A partir de 1980 es posible observar un cambio relativo de énfasis del ámbito principal de preocupaciones del OPANAL y especialmente de su órgano principal: la Conferencia General. La temática de la seguridad ha venido a complicar la rutina de las sesiones de los períodos ordinarios con el resurgimiento de los conceptos presentes en 1963 cuando se planteó por primera vez la posibilidad de establecer un esquema de desnuclearización regional. En este nuevo contexto, es probable que aquellos Estados que se habían mantenido al margen del acuerdo por consideraciones de carácter global como Brasil, Argentina y Cuba, deban replantear sus posiciones respecto a estas nuevas circunstancias.

En el caso de los países nucleares, una mayor insistencia en los problemas de la seguridad puede complicar la adhesión al Sistema de Tlatelolco y sus protocolos adicionales. En la medida en que los países latinoamericanos intenten hacer más efectiva la aplicación del Tratado imponiendo condiciones más rígidas de control, no solamente sobre los países miembros, sino también sobre las potencias que han firmado y ratificado ambos protocolos, será posible apreciar el nivel de compromiso y la efectividad de las obligaciones contraídas. Las numerosas declaraciones interpretativas que las potencias nucleares hicieron al momento de sus depósitos de ratificaciones son, a nuestro juicio, un presagio de que los intentos latinoamericanos por aplicar el Tratado en toda su extensión se estrellarán con dificultades de interpretación jurídica que denotan

claramente contradicciones al nivel de la voluntad política de comprometerse seriamente a respetar la zona desnuclearizada. En el caso de Argentina es posible señalar que la resolución, si bien, tibia, demostró un apoyo a un Estado que no es parte en el Tratado, en virtud de consideraciones de seguridad regional.

Desde el punto de vista regional un mayor énfasis de la concertación política en el OPANAL respecto a los problemas de seguridad puede fortalecer el esquema, el que recibirá como contraparte dificultades provenientes de las grandes potencias y de las potencias extracontinentales. El éxito en el empeño dependerá del nivel de cohesión que se genere y de la autonomía política que logren los países de la región en los próximos años.

Notas sobre los mecanismos de adopción de decisiones en América Latina

Antonio Augusto Cançado Trindade

1. *Introducción: consideraciones generales*

El proceso de toma de decisiones en los organismos internacionales dista de constituir una cuestión meramente técnica. Puede reflejar o influir sobre la propia relación de fuerzas imperante en el sistema internacional o regional. Así, por ejemplo, la evolución desde el principio de la unanimidad de la política de las grandes potencias a la regla de la mayoría, propia de los sistemas de la ONU y la OEA, puso de manifiesto el papel que desempeñan los Estados pequeños en los procedimientos de votación; contribuyó al policentrismo y de algún modo mitigó la importancia del bipolarismo; y, a su turno, la emergencia y la fluidez de nuevos grupos electorales acentuaron la flexibilidad y el ámbito de intereses planteados, por ejemplo, en los órganos de la ONU, "sin transformar drásticamente los límites impuestos por el sistema internacional".¹

1) Stanley Hoffmann, "International Organization and the International System", 24 *International Organization* (1970) pp. 392, 395-396 y 398, y cf. también pp. 399 y 413.

La experiencia histórica de los Estados latinoamericanos, previa incluso a la constitución de los organismos internacionales contemporáneos —e.g., el mecanismo de consultas establecido en las conferencias internacionales americanas— tiene que haber ayudado en la adopción de posiciones conjuntas en determinadas oportunidades en el seno de tales organismos. Así, por ejemplo, ya han sido objeto de análisis las posiciones asumidas por el antiguo bloque de Estados latinoamericanos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas en sus primeros años de existencia, así como los patrones de votación registrados en ésta en aquella misma época.² Difícilmente podría negarse que los mecanismos de adopción de decisiones ejercen influencia en la conducta de las relaciones internacionales, particularmente cuando éstas se desenvuelven dentro de un contexto institucional.

Los planteamientos que se formulan a continuación no aspiran a constituir un estudio detallado de los experimentos de integración latinoamericana —tema que ha sido objeto de otra investigación reciente por parte de este mismo autor—³ sino más particularmente pasar revista al proceso decisorio en los esquemas ya consolidados. El Tratado de Montevideo de 1980, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración, sucesora de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, instaurada en virtud del Tratado de Montevideo, de 1960), estipula la regla de la mayoría de dos tercios de los países miembros (artículo 43) para los tres órganos políticos del organismo, que son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al que competen las decisiones relativas a la conducción política superior del proceso de integración económica; la Conferencia de Evaluación y Convergencia, y el Comité de Representantes, ambos, además, órganos intergubernamentales. Se exceptúan, sin

2) Cf. John A. Houston, *Latin America in the United Nations*, N.Y., Carnegie Endowment for International Peace, 1956, pp. 8-318.

3) Cf. A.A. Cançado Trindade, "As organizações Latino-Americanas e Sua Influência Nas Relações Internacionais", *Anuario Jurídico Interamericano* (1982) (en prensa).

embargo, de aquella norma general, determinadas materias especificadas en el Tratado,⁴ para las cuales se exige dos tercios de votos afirmativos y el que no haya ningún voto en contra.

Acaso sea demasiado prematuro intentar una evaluación de la influencia de este nuevo experimento en los esfuerzos de integración y mayor participación en América Latina. Como se sabe, la ALADI sustituyó los mecanismos anteriores de la ALALC (lista común y listas nacionales) por los mecanismos nuevos de los acuerdos parciales, procurando su convergencia en el sentido de multilateralización, aparte de una preferencia arancelaria regional *vis à vis* terceros países. Por los mecanismos puramente voluntarios (como los acuerdos de alcance parcial), se percibe que se acepta el bilateralismo en cuanto factor que facilita la integración; al procurar establecer gradualmente un mercado común latinoamericano a partir ya no de una zona de libre comercio, sino más bien de la creación de un área de preferencia económica, se asemeja a un modelo de participación funcional voluntaria,⁵ bien distinto del contemplado en los años cincuenta y sesenta.

El ejemplo del SELA ha hecho a la ALADI incursionar, tal vez en menor escala, en el ámbito de las relaciones internacionales en general. Así, en reunión celebrada en Montevideo en junio de 1982,⁶ formuló una recomendación previendo la instauración de contactos bilaterales o multilaterales entre los países miembros y la Argentina con el propósito de atenuar los daños ocasionados a la economía de esta última por las sanciones adoptadas en su contra por la CEE con ocasión

-
- 4) E.g., entre otras, modificaciones al Tratado, aprobación de la entrada de nuevos países miembros, decisiones relativas a la conducción de la política superior del proceso de integración; cf. texto del artículo 43 (a)-(k), en *Tratado de Montevideo 1980*, Montevideo, ALADI, 1980, pp. 12-13.
- 5) Cf., e.g., Wolfgang König, "Aspectos socioeconómicos de los modelos de integración en América Latina: ALADI y SELA", Universidad de Gotinga, 1982, pp. 2-16 (mimeografiado).
- 6) Convocada en los términos de la resolución 18 del Comité de Representantes.

del reciente conflicto en el Atlántico Sur. Consideró asimismo la adopción de medidas urgentes de apoyo a Bolivia frente a la grave situación económico-financiera por la que atravesaba aquel país.⁷ Por último, la reunión de ALADI reiteró la voluntad de los países miembros de poner en aplicación la preferencia arancelaria regional "en el plazo más breve posible"; expresó su inquietud ante la dificultad de poner en vigor el mecanismo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (estipulado en el artículo 18) y reiteró la necesidad de que se conjugaran esfuerzos para aplicar efectivamente la apertura de mercados "en el más breve plazo posible".⁸

El experimento de integración subregional andina se ciñe a claras directrices en lo tocante al proceso decisorio. El Acuerdo de Cartagena de 1969 entrega a la Comisión la responsabilidad de formular su política general y la adopción de las medidas necesarias para la realización de sus objetivos; y a la Junta, la de evaluar la aplicación del Acuerdo y el cumplimiento de las decisiones de la Comisión. Ya se señaló que esta combinación Junta-Comisión "constituye una innovación institucional de gran trascendencia en los esquemas de integración latinoamericana, que había excluido en forma cuidadosa todo elemento de naturaleza comunitaria en su estructura y, en particular la posibilidad de que algunos de sus órganos tuviesen un poder real de iniciativa y propuesta para la acción común".⁹ Para las reuniones de la Comisión, el Acuerdo estipula un quórum de dos tercios de los países miembros (artículo 10). La Comisión adopta sus decisiones por mayoría de dos tercios de los Estados Miembros

7) Comunicado de la reunión, reproducido en *7 Integración Latinoamericana* (1982) N°72, pp. 54-55.

8) *Ibid.*, p.55.

9) Juan Mario Vacchino, *Integración Económica Regional*, Caracas, Ed. Universidad Central de Venezuela, 1981, pp. 539-540.

(artículo 11), salvo algunas excepciones.¹⁰ Finalmente, la Junta, órgano comunitario dotado de la facultad de iniciativa y propuesta, actuando en función de los intereses comunes de la subregión (y absteniéndose de solicitar o de aceptar instrucciones de ningún otro gobierno u otra entidad), y que emite Resoluciones, se expresa en todos sus actos por unanimidad, pudiendo incluso someter propuestas alternativas a la Comisión aprobadas también por unanimidad (artículo 17).¹¹

Vale la pena recordar que el episodio de la retirada de Chile del Grupo Andino en 1976 tuvo su origen en discrepancias en torno al valor de la famosa decisión 24, que estipulaba un régimen de tratamiento común al capital extranjero. La Junta consideró que el decreto ley 600, del 13 de julio de 1974, del gobierno de Chile violaba la decisión 24 de la Comisión lo que llevó a Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela a declarar, en septiembre de 1974, que el referido decreto era incompatible con esta decisión, por lo que la Comisión solicitó a la Junta que interpusiera sus buenos oficios. En el transcurso de las gestiones de la Junta, el gobierno de Chile llegó a reconocer la validez de la decisión 24;¹² sin embargo, la persistencia de la pugna llevó al régimen de Santiago a retirarse

10) I.e., materias que exigen la concurrencia de dos tercios de los votos afirmativos y que no haya ninguno en contra (artículo 11 (a)-(b)). Las decisiones sobre materias relacionadas con el régimen especial para Bolivia y Ecuador son adoptadas por dos tercios de los votos afirmativos y siempre que uno de esos votos corresponda al de Bolivia o Ecuador (art 11 (c)). La designación de los miembros de la Junta se hace por unanimidad (art 11 (d)).

11) El texto de los mecanismos supra citados se encuentra en cf. *Pacto Andino: Textos Fundamentales*, Bogotá, Ed. Colatina, 1979, pp. 137-139 y 142.

12) En virtud del decreto ley 746, de 6 de diciembre de 1974.

en definitiva del Grupo Andino el 30 de octubre de 1976.¹³ Es curioso comprobar que en escasas oportunidades, en el desarrollo histórico del Grupo Andino, participaron los seis países andinos simultáneamente en el proceso de integración, observándose la ausencia o retirada de alguno de ellos, con que se redujo a cinco el número de países que refrendaron los acuerdos de mayor trascendencia. Así, la declaración de Bogotá (1966) no fue firmada por Bolivia; el acuerdo de Cartagena (1969) no fue suscrito por Venezuela, cuya adhesión vino a materializarse apenas el 31 de diciembre de 1973; los protocolos de Lima (1976) y Arequipa (1978) carecieron de la ratificación de Chile.¹⁴

De la reunión celebrada en Cartagena (Colombia) por los presidentes andinos para conmemorar y evaluar la primera década de existencia del Acuerdo de Cartagena resultó el importante Mandato de Cartagena (28-V-1979), que en un significativo acápite encomendó a los cancilleres de los países miembros la definición de una política exterior para la subregión y la adopción de instrumentos operativos de acción conjunta, lo que llevaría a la creación del Consejo Andino.¹⁵ Ya por entonces los países miembros del Grupo Andino habían hecho notar su presencia colectiva en el ámbito de las relaciones internacionales. En la Asamblea General de la OEA de 1979, por ejemplo, sus esfuerzos conjuntos contribuyeron a que la Asamblea considerara los problemas suscitados por la mediterraneidad de Bolivia. Los intentos de democratización llevados a

-
- 13) Rafael Vargas-Hidalgo, "La Crisis del Pacto Andino", 151 *Revista de Política Internacional*, Madrid (1977), pp. 104-105.
- 14) Cf. J.M. Vacchino, *op.cit.*, *supra* No. 36, pp. 532-534, y cf. p. 537.
- 15) También señaló que era urgente la entrada en vigencia del Tratado que creaba el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena e incluso en 1979 procedió a adoptarse el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Cf. texto de "Mandato de Cartagena" en *Pacto Andino: Textos Fundamentales*, Bogotá, Ed. Colatina, 1979, pp. 306 y 308.

cabo recientemente en este país contaron con el apoyo de los otros cuatro integrantes del Grupo Andino (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), mediante su acción solidaria conjunta en el plano internacional y en el seno de la OEA.¹⁶

Otros ejemplos que es preciso mencionar: la participación del Grupo Andino en las negociaciones para la restructuración de la ALALC conducentes al establecimiento de la ALADI y la acción conjunta que el Grupo desplegó en algunas conferencias internacionales; el Acta de Panamá, de 1979, en virtud de la cual los cinco países miembros, aparte de congratularse por la forma como Panamá y EE.UU. habían logrado llegar a la suscripción del Tratado del Canal como paso importante hacia la recuperación de la "soberanía plena del primero sobre su territorio", pusieron de relieve la necesidad de conceder apoyo a la reconstrucción nacional de Nicaragua y de fortalecer el proceso de democratización en algunos países latinoamericanos y de descolonización en la región del Caribe; el Código de Conducta, de 1980, que estipuló directrices generales para la acción conjunta de los países del Pacto Andino en el caso de Nicaragua (1978-1979), e.g. al otorgar, e.g. su reconocimiento al estado de beligerancia en aquel país (el 16 de junio de 1979), lo que tuvo decisiva influencia en el desarrollo y desenlace de la crisis en el plano internacional; los acuerdos celebrados por el Grupo Andino con algunos gobiernos.¹⁷ Sin embargo, no hubo acción conjunta en el reciente conflicto angloargentino en el Atlántico Sur, oportunidad en que la posición asumida por Colombia fue distinta de la que observaron los demás integrantes del Grupo.¹⁸ Otro factor que hace re-

16) Cf. Armando Toledano Laredo, *Integration et Democratie*, Bruxelles, Ed. Université de Bruxelles, 1982, pp. 147-156; y cf., en general Instituto de Estudios Internacionales, *Bolivia y los problemas de la Integración Andina* (Ciclo de Conferencias), La Paz, Universidad Mayor de San Andrés, 1970, pp. 190-192, 199-236 y 239-249.

17) E.g., Un Memorandum de Entendimiento y un acuerdo comercial con Estados Unidos a fines de 1979, un Memorandum de Entendimiento con Brasil en enero de 1980, un acta de Entendimiento con Argentina en mayo de 1980.

18) Cf. OEA, docs. OEA/Ser.F/II. 20, docs. 20/82, 24/82 y 27/82, de 26-27/04/1982.

comendable la prudencia al evaluar la influencia del experimento de integración subregional andina en las relaciones internacionales de los países miembros del Grupo lo constituye la existencia de ciertos problemas bilaterales (e.g., la controversia fronteriza pendiente entre Ecuador y Perú, la tensión actual entre Venezuela y Colombia acerca de la delimitación lateral de sus aguas territoriales y los derechos respectivos sobre la plataforma continental).¹⁹

Respecto a los experimentos de integración latinoamericana, cabría aquí una referencia al Mercado Común Centroamericano (MCC). Institucionalmente complejo provisto de una multiplicidad de órganos, este experimento produjo resultados favorables particularmente en los años sesenta. El Tratado General o Tratado de Managua, de diciembre de 1960, estableció los Consejos Económico y Ejecutivo y la Secretaría Permanente del MCC, dejando acordado, en relación con el proceso decisorio, que las resoluciones del Consejo Ejecutivo serían adoptadas por mayoría de votos. En 1969 el conflicto entre Honduras y El Salvador provocó efectos nefastos para el MCC. Dicho acontecimiento, sumado a otros más recientes y a los desajustes y desequilibrios comerciales y socioeconómicos de los países de la región, trajeron aparejados la declinación y el virtual estancamiento de dicho proceso de integración.²⁰

-
- 19) Cabe mencionar asimismo recientes manifestaciones de insatisfacción con el grado de cumplimiento del pacto Andino (e.g., del sector privado venezolano); cf., e.g., *El Diario de Caracas*, 30 de octubre de 1981, p. 47.
- 20) J.M. Vacchino, *op.cit.*, *supra* núm. 36, pp. 480-505; y cf., e.g., R.D. Baker, "Latin American Economic Integration", *Regional International Organizations - Structures and Functions* (ed. P.A. Tharp Jr.), N.Y. Toronto/London, St. Martin's/Mac Millan, 1971, pp. 239-241); Luciano Tomassini, "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *2 Integración Latinoamericana* (1977) núm.12, pp. 26-27.

2. El proceso decisorio en los experimentos de cooperación latinoamericana

La reserva formulada al inicio de la sección precedente mantiene validez en torno a los experimentos de cooperación latinoamericana. El presente estudio abordará tan sólo las modalidades de toma de decisiones en los ya consagrados, absteniéndose de examinar los demás aspectos institucionales y operativos, los cuales han sido tratados en otro trabajo reciente del mismo autor.²¹ El experimento de cooperación platense vio iniciarse su proceso de institucionalización de la Primera Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata (Buenos Aires 1967) que impuso la regla de la unanimidad en la toma de decisiones;²² dos años después, el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, aprobado en la Tercera Reunión Ordinaria de los Cancilleres, sancionó en definitiva la regla de la unanimidad para la toma de decisiones de la Reunión de Ministros de Relaciones, -cf. artículos 2 (3) y 3 (2)- y fijó además una periodicidad anual para tales encuentros, los cuales estarían orientados a establecer las directrices básicas de una política común para la consecución de los propósitos del Tratado, realizar consultas y evaluar los resultados obtenidos (artículo 2).

La influencia del experimento de cooperación platense, en las relaciones internacionales en América Latina ha sido considerable, no sólo por las diversas realizaciones que han llegado a materializarse en el ámbito del Tratado, sino también por el clima de confianza que éste ha generado entre los Estados de la región y su gradual aproximación. Así, al celebrarse en Montevideo en 1973 el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, Argentina y Uruguay pusieron fin a una prolon-

21) Cf. A.A. Caçgado Trindade, *op.cit. supra* No. 30 (en prensa)

22) João Hermes Pereira de Araújo, "Bacia do Prata", *Valores e Rumos do Mundo Occidental*, Brasilia, Camara dos Deputados/Comissão de Relações Exteriores, 1978, p. 256; José Enrique Greño Velasco, "Las políticas nacionales en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata", 121 *Revista de Política Internacional*, Madrid (1972) pp. 104 y 107-108.

gada controversia e iniciaron una etapa de cooperación más estrecha.²³ Más trascendente parece haber sido la superación de las diferencias en torno al aprovechamiento de ríos internacionales,²⁴ particularmente entre Argentina y Brasil,²⁵ las que lograron ser zanjadas a través del diálogo, sobre todo en el periodo más reciente, a partir del acuerdo tripartito (Argentina, Brasil y Paraguay) de 1979, acerca de la compatibilización de los distintos proyectos de obras hidroeléctricas. Los estudios y proyectos técnicos de cooperación entre las partes se vienen sucediendo en los últimos años y abarcan, entre otros proyectos hidroeléctricos y obras de infraestructura, complementación industrial y agrícola, red de transporte, etc., buscando una aproximación cada vez mayor entre los países de la Cuenca del Plata.

El experimento platense alcanza un mayor grado de institucionalización que el Tratado de Cooperación Amazónica (1978), que deliberadamente evita establecer un secretariado, confiando estas funciones en carácter temporal a aquel miembro en cuyo territorio deba celebrarse la siguiente reunión ordinaria (artículo 22). Además, en el experimento amazónico la reunión de cancilleres no tiene periodicidad establecida (art. 20). El Tratado tuvo cuidado asimismo de no provocar interferencias con obligaciones vigentes en la región, tratando de armonizarlas (cf. art. 19, la llamada cláusula de salvaguardia). Cautelosamente evitó tomar cualquier partido, o dar margen a la interpretación de ninguno de sus mecanismos, respecto de controversias limítrofes o territoriales entre las partes (como, e.g., las disputas pendientes entre Ecuador y Perú, y Venezuela y Guayana).

-
- 23) Cf. Héctor Gros Espiell, "Le Traité relatif au 'Rio de la Plata' et sa façade maritime", 21 *Annuaire française de droit international* (1975) pp. 241 y 244.
- 24) Cf., e.g., E.S. Milenky, "Latin America's Multilateral Diplomacy: Integration, Disintegration and Interdependence", 53 *International Affairs* (1977), pp. 81-82.
- 25) Cf., en general, Oscar H. Camilión, "As relações entre o Brasil e a Argentina no Mundo atual", 12 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1969) N°s. 45/46, pp. 26-43.

El proceso decisorio se encuentra regido, tanto en el caso de la reunión de cancilleres como en el del Consejo de Cooperación Amazónica, por el artículo 25 del Tratado, que requiere el voto unánime de los países miembros. También las decisiones de comisiones especiales que se creen para el estudio de problemas o temas relacionados con los fines del Tratado necesitan el voto unánime de los países participantes (art. 24-25). La consagración de la regla de la unanimidad tanto para la reunión de cancilleres como para el Consejo y las comisiones especiales vino a servir, en diferentes momentos, al principio de la igualdad entre las partes. En la fase de los trabajos preliminares, la adopción de dicha norma permitió excluir la posibilidad de designios hegemónicos o confrontaciones de intereses, al igual como hoy en día la misma regla evita la posibilidad de un cierto predominio o desequilibrio en favor del país que tiene la sede temporal del órgano coordinador.²⁶

El Tratado de Cooperación Amazónica, instrumento que se caracteriza por su flexibilidad, procura compatibilizar sus normas no sólo con otros experimentos regionales, sino también con acuerdos o iniciativas bilaterales o multilaterales, en armonía con sus objetivos. Cabe mencionar al respecto, e.g. el Primer Encuentro Brasileño-Peruano de Cooperación Amazónica (1982),²⁷ y otros acuerdos bilaterales recientes.²⁸ En rigor, la influencia del Tratado de Cooperación Amazónica en las relaciones internacionales en América Latina ya se hacía sentir en la fase de negociación, coyuntura en la que, de acuerdo con lo manifestado por

-
- 26) Luis Marinas Otero, "El Tratado de Cooperación Amazónica", 166 *Revista de Política Internacional* - Madrid (1979) p. 68; Rubens Ricuperio, "Tratado de Cooperação Amazonica", Brasilia, 1982, p. 20 (mimeografiado, versión revisada y ampliada del estudio originalmente publicado en *3 Relações Internacionais* - Brasilia (1980) núm. 5, pp. 3-7.
- 27) Cf. Universidade Federal do Acre, *I Encontro Brasileiro-Peruano de Cooperação Amazônica: Relatório*, Rio Branco/Acre, 1982, pp. 1-3 (Declaración conjunta).
- 28) E.g., acuerdos entre Colombia y Brasil (marzo de 1981), entre Brasil y Guyana (octubre de 1982).

uno de los negociadores, comenzaba a "surtir efecto en el sentido de intensificar los contactos internacionales entre países que hasta entonces se ignoraban en la práctica unos a otros y cuyos representantes apenas se encontraban de vez en cuando en los pasillos de la ONU y de la OEA". Así fue como, antes de la suscripción del instrumento, varios países andinos decidieron establecer relaciones diplomáticas regulares con Guyana y Surinam.²⁹

3. El proceso decisorio en el Sistema Económico Latinoamericano

El Sistema Económico Latinoamericano, establecido en virtud del Convenio Constitutivo de Panamá, de 1975,³⁰ floreció en un escenario mundial marcado por la emergencia del movimiento en favor de un nuevo orden económico internacional, los ejemplos de los trabajos de la UNCTAD y de la eficacia del quehacer colectivo de la OPEP *vis à vis* los países industrializados, y un cierto desencanto en América Latina respecto de la actuación de organismos como la CECLA, creados en la década precedente. El Convenio Constitutivo del SELA puso de relieve la necesidad de establecer un sistema permanente de consulta, cooperación económica y fortalecimiento de los procesos de integración, que por primera vez incluyera a todos los Estados de la región (principio del pluralismo), de modo de coordinar las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos tanto en los organismos internacionales como *vis a vis* terceros países y otras agrupaciones de países.

29) Rubens Ricupero, *op.cit. supra* N° 53, p. 25.

30) Para un examen más detallado, cf., e.g., A.A. Cançado Trindade, *op.cit. supra* N° 30 (en prensa) En cuanto a los trabajos preparatorios del Convenio, cf. Robert D. Bond, "Regionalismo en América Latina: Perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)", 18 *Foro Internacional - México* (1977) N° 70, pp. 354 y 357; Patricio Chaparro N., "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), como instancia de mediación, representación y acción política ¿Destinado al fracaso?", 12 *Estudios Internacionales - Santiago* (1979) N° 48, pp. 422-424 y 438.

En el plano institucional, la estructura orgánica del SELA está conformada por el Consejo Latinoamericano (Órgano supremo), los Comités de Acción y el Secretariado Permanente. El Consejo se reúne ordinariamente a nivel ministerial, una vez al año (art. 11), pudiendo constituirse con la presencia de por lo menos la mayoría de los Estados miembros (art. 13). El proceso decisorio del Consejo Latinoamericano se rige por el artículo 17, que combina la regla del consenso con la de la mayoría de dos tercios de los miembros presentes o la mayoría absoluta de los Estados miembros, la que fuere mayor. Las decisiones por consenso están reservadas a las cuestiones de alta trascendencia para la actuación del SELA (e.g., sus políticas generales, interpretación del Convenio Constitutivo, enmiendas al mismo, aprobación de posiciones y estrategias comunes de los Estados miembros en el plano internacional).

El reglamento del Consejo agrega que puede celebrarse una reunión extraordinaria cuando se cuenta con la aprobación del propio Consejo o propuesta de al menos un tercio de los Estados miembros (artículo 15), o bien por convocatoria urgente del secretario permanente o a solicitud de uno o más Estados miembros (art. 18). El Consejo determinará por mayoría el carácter de sus reuniones, esto es si son públicas, restringidas o privadas (art. 19); el temario de cada periodo de sesiones debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los Estados miembros (art. 22); finalmente, el permiso para la participación, como observadores, de representantes de organismos internacionales, ha de ser concedido por consenso (art. 47).³¹

Las numerosas decisiones adoptadas hasta ahora por el Consejo Latinoamericano se encuentran reproducidas en la recopilación SELA-Documentos: *Decisiones del Consejo Latinoamericano*. Abarcan los más variados

31) Sobre los debates y votaciones, cf. también los artículos 30-41. Texto del Reglamento del Consejo Latinoamericano. reproducido en SELA, *Decisiones del Consejo Latinoamericano*, vol. I (Nºs 1-10), 1975-1976, pp. 10-16.

temas, e.g. reglamento y constitución de los Comités de Acción (e.g., Decisiones 5 y 8) y evaluación de sus trabajos (Decisión 99); rechazo a las cláusulas restrictivas y discriminatorias de la Ley de Comercio Exterior de EE.UU. (Decisiones 10, 28 y 45) coordinación de posiciones conjuntas de los países latinoamericanos en relación con organismos internacionales como la UNCTAD (decisiones 24 y 38-41), establecimiento de una Red de Información Tecnológica Latinoamericana -RITLA (Decisiones 22 y 36), relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea (Decisiones 44, 57 y 88), apoyo a los programas de reconstrucción nacional de Nicaragua (Decisiones 43 y 67), reestructuración de las relaciones económicas internacionales e instauración del nuevo orden económico internacional (Decisiones 81-82).

El Consejo Latinoamericano ha adoptado decisiones para manifestar su solidaridad con determinados países de la región. A Bolivia, ante la determinación de la Casa Blanca de vender en el mercado internacional sus reservas de estaño, precipitando con ello una caída del precio del producto y graves consecuencias para la economía del país altiplánico (Decisiones 25, 42, 78 y 85). A Guatemala, por las sanciones que le impuso la Comisión Federal Marítima del Gobierno de EE.UU. y las consecuencias perjudiciales para el desarrollo de la marina mercante del país centroamericano (Decisión 18). A Nicaragua, por la suspensión por parte de Washington del crédito que le había otorgado para la compra del trigo y por las repercusiones desfavorables de tal medida sobre el pueblo y la economía nicaragüense (Decisión 90). A Grenada, por las dificultades de acceso a las fuentes financieras y crediticias internacionales (Decisión 91).

Especial atención merece lo sucedido en la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano (Caracas, 16 a 25 de agosto de 1982), la cual estuvo marcada por los efectos del conflicto todavía reciente argentino-británico en el Atlántico Sur. En la oportunidad, el SELA se opuso a la aplicación de medidas económicas de carácter coercitivo adoptadas por algunos países industrializados, las cuales habían ocasionado "un serio retroceso en las relaciones Norte-Sur".³² Más especí-

32) Decisión 112, en: SELA, *Decisiones de la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 1982, p. 4, y cf., pp. 2-5.

ficamente, el Consejo manifestó su ardiente deseo de que fuesen levantadas las sanciones económicas en contra de uno de sus Estados miembros, al tiempo que condenaba la proliferación de políticas proteccionistas en las naciones integrantes de la CEE, por las repercusiones negativas que ellas suscitaban sobre las relaciones entre dicho conglomerado y América Latina.³³

Una de las decisiones más trascendentes del Consejo, adoptadas en agosto de 1982, abordó el tema de la seguridad económica regional. La decisión 113 reconoce la necesidad de un mecanismo eficaz de consulta y operación que permita a los Estados miembros del SELA "ejercer su solidaridad regional" para oponerse a la aplicación de sanciones económicas en contra de cualquier Estado miembro por parte de terceros países. La instancia adecuada para tal propósito sería el propio Consejo. Así, cada vez que se configurase la mencionada situación, uno o varios miembros podría (n) solicitar a la Secretaría Permanente que convocase, con el apoyo de la mitad más uno de los Estados miembros, a una reunión extraordinaria de carácter urgente que considerase propuestas dirigidas al fortalecimiento de la seguridad económica regional en campos como los del comercio, financiamiento externo, tecnología, transporte internacional, autosuficiencia alimentaria, entre otros, para reducir la vulnerabilidad de la región y defender su seguridad e independencia económica (*vis à vis* medidas de naturaleza coercitiva), mediante "el desarrollo de su potencial conjunto de acción y de apoyo recíproco".³⁴

El tema de las repercusiones del conflicto en el Atlántico Sur fue objeto de estudio en una reunión de representantes gubernamentales de alto nivel, convocada por un procedimiento *ad hoc*, que tuvo lugar en Caracas (1° y 2 de junio de 1982). Esta fue seguida de un estudio elaborado por la Secretaría Permanente del SELA y sometido a consideración del Consejo Latinoamericano (3 de agosto de 1982). La esencia del estudio, tras un análisis de las condiciones y resultados

33) Decisión 116, en *ibid.*, pp. 18-21.

34) Decisión 113, en *ibid.*, pp. 6-10, también en SELA, *Informe Final de la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, doc. CL/VIII O/DF N° 1, de 25/08/1982, pp. 25-28.

de la inserción de América Latina en el contexto internacional imperante,³⁵ lo constituye el programa de acción y las medidas institucionales propuestas con vistas tanto al fortalecimiento de la seguridad económica regional como al perfeccionamiento de la cooperación e integración económicas de la región. El mencionado estudio estableció de partida que las medidas económicas de corte coercitivo adoptadas por los Estados miembros de la CEE en contra de Argentina, con ocasión del conflicto en el Atlántico Sur, habían afectado también a "otros países latinoamericanos que no eran parte del problema"; aparte de eso, tales medidas representaban una injerencia en un conflicto que no les competía ni directa ni indirectamente a quienes las habían adoptado, extendiendo así el alcance de aquellas decisiones a países latinoamericanos ajenos al conflicto y sentando un precedente de extrema gravedad.³⁶

En el caso de marras, proseguía el estudio de la Secretaría del SELA, los países miembros de la CEE iniciaron consultas apenas se desencadenó la guerra y se pusieron de acuerdo rápidamente en la aplicación de sanciones en contra de Argentina, lo que "fue posible porque en el ámbito de la Comunidad existen diversos mecanismos de consulta y de coordinación entre los países miembros".³⁷ En América Latina, en cambio, los mecanismos existentes no se habían revelado adecuados para encarar con prontitud situaciones de emergencia que afectaran a cualquiera de los Estados miembros de la región. Bastaba recordar que "en prácticamente todas las reuniones del Consejo Latinoamericano se presentaban solicitudes de apoyo por parte de distintos países",³⁸ (cf. *supra*). Dado que situaciones de ese

35) El estudio incluye referencias a la necesidad de exportaciones a los centros, al fomento del comercio intrarregional, a la participación de empresas transnacionales latinoamericanas. Cf. SELA - Secretaría Permanente, *Bases para una estrategia de seguridad e independencia económica de América Latina*, doc. SP/CL/VIII.O/DT N° 36, Caracas, 1982, pp. 1-23.

36) *Ibid.*, pp. 25-27.

37) *Ibid.*, p. 28

38) *Ibid.*, p. 30

tipo podían suscitarse en cualquier momento, se hacía "necesario disponer de un mecanismo institucional más ágil que el de las reuniones anuales del Consejo Latinoamericano".³⁹

Así pues, la Secretaría del SELA sugería, en el plano institucional, la eventual creación por parte del Consejo de un órgano temporal y *ad hoc*, conformado por representantes regionales de alto nivel, para la elaboración de estudios e informes al Consejo, el que pasaría a operar como "mecanismo de seguridad económica regional",⁴⁰ ratificándose al SELA como el organismo adecuado e idóneo para llevar adelante los esfuerzos comunes de América Latina. En lo tocante al perfeccionamiento de la cooperación e integración económica regionales, el estudio examinaba de partida la necesidad de intensificar el comercio intralatinoamericano; observaba, en tal sentido, que parte de las exportaciones argentinas a los países que le habían aplicado sanciones económicas durante el reciente conflicto en el Atlántico Sur podrían haber sido absorbidas por los países latinoamericanos, al igual que gran parte de las importaciones argentinas procedentes de Europa podrían haber sido suplidas por determinadas naciones de la región.⁴¹ Agregaba por último el estudio que la ampliación de los intercambios intrarregionales exige, aparte de la mera liberalización de las condiciones de acceso o incluso de complementación industriales, avances significativos en materias como, e.g. el financiamiento del comercio intrarregional,

39) *Ibid.*, p. 55.

40) La creación de un mecanismo de este tipo no requería modificar el convenio constitutivo del SELA, sino tan sólo la adopción de la decisión en tal sentido, flexibilizando el mecanismo con el reglamento del Consejo: su convocatoria tendría lugar con el apoyo de un mínimo de los dos tercios de los Estados miembros. *Ibid.*, pp. 34 y 56-58.

41) *Ibid.*, pp. 35-38. Para una reorientación del comercio latinoamericano fueron sugeridos los instrumentos de la preferencia arancelaria regional (negociada y aplicada con la restricción —prevista en los Tratados Constitutivos tanto del SELA como de la ALADI— de "respetar los procesos sub-regionales de integración económica"), de la preferencia comercial latinoamericana, de la cooperación con otras regiones en desarrollo (tema bajo análisis tanto en la CEPAL como en la Comisión Económica para el África) en el ámbito de la cooperación Sur-Sur; *ibid.*, p. 39.

el desarrollo del transporte marítimo, la "seguridad alimentaria regional", el establecimiento de un sistema de preferencias regionales para las licitaciones públicas.⁴² El tema de las bases para una estrategia de seguridad económica de América Latina sigue en estudio en la Secretaría Permanente del SELA.⁴³

En consecuencia el SELA se ha empeñado de hecho en operar regularmente como un sistema de consulta y coordinación de los países latinoamericanos para la adopción de posiciones comunes (*vis a vis* terceros países) y el fomento de la cooperación e integración en América Latina. Queda por comprobar si mantendrán todos los Estados, en el transcurso del tiempo, un elevado nivel de compromiso y apoyo al sistema. El Consejo Latinoamericano ha buscado el consenso y enfatizado el principio de la solidaridad regional latinoamericana.⁴⁴ A través de sus comités de acción y demás procedimientos *ad hoc*, el SELA ha demostrado que es un ente flexible y ágil para la materializa-

42) Cf. *ibid.*, pp. 40-54

43) Cf. Decisión 113, artículo 7 del Consejo Latinoamericano en *op.cit. supra* No. 61, p. 10. Cf. también en los siguientes estudios: SELA - Secretaría Permanente, *posibles acciones futuras de las redes de cooperación técnica multilateral en el marco del SELA*, doc. SP/CL/VIII.O/DT N°8, Caracas, 1982, pp. 1-12; SELA - Secretaría Permanente, *Redes de cooperación técnica multilateral en América Latina - Análisis de algunas experiencias*, doc. SP/RC/II/DT N° 2, Caracas, 1981, pp. 1-147; SELA - Secretaría Permanente, *Proyecto del Programa bienal de cooperación regional 1982-1983*, doc. SP/CL/VIII.O/DT N° 15, Caracas, 1982, pp. 1-55.

44) Así, por ejemplo, en decisión adoptada en 1982, el Consejo Latinoamericano instó a Panamá y EE.UU. a que mantuviesen buenas relaciones como condición previa para asegurar la adecuada operación del Canal, a la luz del Tratado del Canal de Panamá de 1977 (en virtud del cual EE.UU. debía entregar el canal a Panamá en 1999, en condiciones adecuadas para el tránsito interoceánico, de tanta importancia para el desarrollo de Panamá y la actividad económico-comercial de la región, comprometiendo así la solidaridad latinoamericana. Decisión 115, en SELA, *Decisiones de la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, Caracas, 1982, pp. 14-17.

ción de sus objetivos.⁴⁵ Recientemente (mayo de 1983), se aplicó por vez primera el nuevo mecanismo propuesto en la decisión 113, de agosto de 1982, del Consejo Latinoamericano (*supra*), con la convocatoria, solicitada por el canciller nicaragüense, a "una reunión extraordinaria de carácter urgente" de los ministros representantes de los países miembros del SELA para considerar la actual situación del país centroamericano y el estado de sus relaciones con EE.UU.⁴⁶ Es posible que iniciativas de este género lleven a la intensificación del sistema de consulta y coordinación de posiciones entre los países latinoamericanos.

4. Consideraciones finales

En el plano global, el primer gran desarrollo en materia del proceso decisorio en los organismos internacionales estuvo representado por el paso desde la antigua regla de la unanimidad (que hoy sobrevive tan sólo en organismos altamente especializados y de composición relativamente limitada y homogénea) a la regla de la mayoría, más viable y adecuada en los foros políticos multilaterales amplios. Otra evolución de

45) Al estar, sin embargo, ayudado por una Secretaría Permanente, se distingue el SELA de la CECIA. Ya se señaló, a propósito, respecto a la estructura institucional del SELA, que ésta se ha revelado adecuada para el desempeño del papel que le cabe, en gran parte diplomático, en el plano extrarregional, aunque quizá no sea suficientemente sólida, para promover de manera significativa la cooperación económica intrarregional. R.D. Bond, *op.cit.*, *supra* N° 57, pp. 360-361, y cf. pp. 349 y 369; y cf., en igual sentido Chaparro N., *op.cit.* *supra* N° 57, pp. 427-429 y 438-439. Cabe advertir igualmente que el SELA no es un organismo destinado a alimentar antagonismos con terceros países. Al respecto, vale la pena recordar los celos, ya en la fase de los trabajos preliminares del Convenio Constitutivo del SELA, de que el nuevo organismo pudiese fomentar pugnas con EE.UU. o competir con la OEA, y que llevaron a una reducción de los proyectos originales relativos al SELA, justamente para disipar tales temores; cf. R.D. Bond, *op.cit.* *supra* N° 57, pp. 355 y 371. En efecto, parece hoy improbable que el SELA vaya a transformarse en un eventual sustituto de la OEA, incluso porque las dos organizaciones sirven a propósitos no siempre necesariamente coincidentes. Cf., A.A. Cançado Trindade, *op.cit.* *supra* N° 30 (en prensa).

46) "SELA Atende a Nicaragua", *Correio Braziliense*, Brasilia, 28 de mayo de 1983, p. 6.

trascendencia, aunque reciente, ha consistido en la gradual y creciente utilización de la técnica del consenso, en busca de soluciones negociadas y de un proceso más flexible y menos formal de toma de decisiones. En el ámbito regional americano, la antigua práctica de las conferencias internacionales prefirió perseverar en el principio de la unanimidad, que, con la creación de la OEA (1948) y la suscripción del TIAR (1947) fue abandonado y sustituido por la regla de la mayoría de dos tercios. Se observa entonces un cierto paralelismo en la evolución en materia de los planos global y regional.

El sistema de consultas, tan utilizado entre los países americanos, antecedió sin embargo a los actuales organismos regionales, remontándose a fines de la década de los treinta. En los decenios de los años sesenta y setenta, en tanto las modificaciones a la Carta de la OEA, de 1967, perseveraban en la regla de la mayoría de dos tercios, las reformas al TIAR, de 1975, apuntaban en un sentido diferente. Se sustituye, lo que no deja de ser significativo, la mayoría calificada por la mayoría simple, con el objeto de dejar nulas medidas o sanciones adoptadas con anterioridad en el marco de dicho Tratado. Esta modificación refleja las transformaciones políticas en el continente durante los últimos años (pluralismo ideológico, diversificación de los contactos internacionales de los países de la región, declinación de la hegemonía norteamericana), al igual como, en el plano global, la sustitución a mediados de la década de los cuarenta del principio de la unanimidad por el de la mayoría vino a mitigar la bipolaridad, a contribuir al policentrismo y a realizar el papel que cabía también a los Estados de menor poder relativo en el terreno internacional.

En lo tocante a los experimentos de integración latinoamericana, en la ALADI se consagró la regla de la mayoría calificada, en tanto que en el Grupo Andino coexisten las reglas de la mayoría de dos tercios (para las decisiones de la Comisión) y de la unanimidad (para las resoluciones de la Junta). Si las incursiones de la ALADI en el ámbito general de las relaciones internacionales han sido hasta ahora relativamente modestas, los países del Grupo Andino han hecho, a su turno, notar su presencia colectiva en diversos episodios durante los últimos años (cf. *supra*). La adopción de resoluciones por mayoría de votos fue es-

tablecida también en el experimento del Mercado Común Centroamericano, cuya solidez se ha visto erosionada por acontecimientos que han tenido lugar en esa zona durante los últimos años.

En lo tocante a los experimentos de cooperación latinoamericana, tanto el Tratado de la Cuenca del Plata como el Tratado de Cooperación Amazónica consagraron la regla de la unanimidad para la toma de decisiones, de lo cual tal vez no corresponda sorprenderse, debido al carácter más especializado y restringido de este instrumento. El experimento amazónico alcanza, debido a la explícita voluntad de las partes contratantes, un grado de institucionalización menor que su homólogo platense. Este último, más antiguo, ha sido responsable además, de las diversas realizaciones materializadas en su seno (cf. *supra*), gracias a la creación de un clima de confianza y gradual aproximación entre los países de la región de la Cuenca del Plata. También el Tratado Amazónico, que busca compatibilizarse con otros experimentos regionales, ha contribuido a intensificar los contactos entre países que hasta entonces no se conocían lo suficiente (e.g., relaciones con Surinam y Guyana). Ambos experimentos regionales, el platense y el amazónico, se compatibilizan con acuerdos o iniciativas bilaterales o multilaterales en armonía con sus objetivos.

Desde el punto de vista del presente estudio, uno de los experimentos de mayor trascendencia es el del SELA, por estar orientado precisamente a la instauración de un sistema permanente de consulta, cooperación y fortalecimiento de los procesos de integración y coordinación de posiciones conjuntas de los países latinoamericanos en el ámbito internacional. En este sistema prevalece una combinación de la regla del consenso (para cuestiones de alguna importancia) con la de la mayoría calificada o absoluta. Las numerosas decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano han versado sobre los más variados tópicos en el terreno de sus objetivos (e.g., entre otros, manifestación de apoyo solidario a determinados países latinoamericanos, coordinación de posiciones conjuntas). El SELA ha demostrado, en síntesis, flexibilidad y agilidad operacional (a través de sus comités de acción y demás procedimientos *ad hoc*); ha buscado el consenso y puesto de relieve la solidaridad latinoamericana. En agosto de 1982 el Consejo Latinoamericano, abocado el estudio de la seguridad económica regional, propuso un mecanismo aún más expedito —la reunión extraordinaria

de carácter urgente del Consejo— para atender a uno o varios Estado (s) que pudiera (n) encontrarse en dificultades, mecanismo que fue utilizado por primera vez en mayo de 1983 con objeto de examinar la situación imperante en Nicaragua.

Los Estados latinoamericanos parecen finalmente haber comprendido la necesidad de la toma de posiciones colectivas o conjuntas en los foros multilaterales de negociación y en el ámbito de las relaciones internacionales en general. Así, para citar otra manifestación reciente en tal sentido, el informe final de los trabajos preparatorios de la VI UNCTAD de la Reunión de Consulta Latinoamericana (Cartagena, febrero 1983) señala entre otros puntos que las naciones de la región consideran que las consecuencias político-económicas de la actual coyuntura económica internacional exige una acción concertada de modo de evitar comportamientos unilaterales por parte de los países en desarrollo, que podrían desencadenar otras medidas unilaterales del lado de los países afectados.⁴⁷ En la actualidad, los mecanismos institucionales prevalientes en América Latina están en condiciones de estimular e intensificar el sistema de consulta y coordinación de posiciones entre los países de la región. Queda por establecer si la percepción de la coyuntura y la voluntad política de los gobiernos en el sistema internacional o regional apuntarán también en aquel sentido.

47) SELA, *Informe final de la etapa preparatoria de la reunión de Consulta latinoamericana Previa a la VI UNCTAD*, doc. RP/VI-UNCTAD/DF/1, Cartagena, 25/02/1983, pp. 7-8 y 14.

IV. LA PRESENCIA DE
ORGANISMOS
INTERAMERICANOS Y
GLOBALES EN LA COOPERACIÓN
LATINOAMERICANA: CASOS
SELECCIONADOS



El Banco Interamericano de Desarrollo como concepción política: logros y vacíos¹

Luis Quirós-Varela

Este trabajo tiene un doble propósito. En primer lugar, se intenta analizar la organización y actividades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su carácter de institución multilateral del sistema interamericano encargada de la transferencia de recursos financieros para el desarrollo de América Latina. En segundo lugar, se discuten las implicancias políticas del BID, sus actividades para los Estados miembros, y sus relaciones con el sistema interamericano, así como con el sistema económico internacional.

El estudio de la concepción política que enmarca al Banco debe situarse primordialmente en la arena del sistema interamericano, constituido por Estados Unidos, los veinte países signatarios originales de la Carta de la OEA (incluyendo Cuba) y las ex colonias inglesas

1) Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias del profesor Federico G. Gil. Las opiniones vertidas en este trabajo son de mi responsabilidad.

—Guyana, Bahamas, Jamaica, Trinidad-Tobago y Surinam. Como sistema regional, con una larga tradición histórica y fundado en una institucionalización gradual, el sistema interamericano ha asumido características y pautas de acción que afectan el comportamiento y eficacia de las instituciones multilaterales que lo componen. Primero, el sistema interamericano está formado por Estados Unidos como potencia hegemónica en lo económico, político, militar y cultural, y un conjunto de países en distintas etapas de desarrollo, políticamente inestables, con profundas divergencias entre sí y un nivel de dependencia externa que limitan sus posibilidades de acción común.

En segundo lugar, las relaciones dentro del sistema se han caracterizado por los objetivos diferentes y antagónicos de las políticas exteriores de Estados Unidos y de América Latina. Históricamente, Estados Unidos ha mantenido una política de exclusión de potencias extracontinentales (amigas u hostiles) del hemisferio. Consecuentemente, ha buscado preservar su presencia político-económica en la región por medios diplomáticos, el comercio, la inversión privada y, llegado el caso, mediante la intervención militar. Todo ello conduce a un objetivo implícito de la política exterior norteamericana, que consiste en asegurar la permanencia de regímenes políticos en América Latina que no amenacen sus intereses fundamentales.²

En cambio, la política exterior de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos se ha caracterizado por dos objetivos permanentes y, hasta cierto punto, contradictorios. Por una parte, América Latina ha intentado limitar la desmedida influencia norteamericana, mientras que, por otra, ha buscado el apoyo norteamericano para reprimir cualquier interferencia intercontinental.³

2) Federico G. Gil, "Evolution of the Latin American Policy of the United States", Manuscrito por publicarse (1983).

3) *Ibidem*.

Una tercera característica del sistema interamericano se refiere a la naturaleza cíclica de las relaciones Estados Unidos-América Latina. A lo largo de la historia, han existido ciclos de cooperación y conflicto entre ambas partes, determinados esencialmente por los intereses de Estados Unidos para preservar su hegemonía. Los períodos de conflicto han encontrado su causa principal en el descontento y frustración latinoamericana por el desinterés de Estados Unidos en los problemas de la región, en el rechazo a acciones norteamericanas unilaterales para intervenir en la política interna, o en los intentos individuales de gobiernos latinoamericanos para asumir una posición nacionalista e independiente de Estados Unidos.

El BID forma parte del sistema interamericano, que se ha ido institucionalizando mediante un largo proceso histórico y cuya principal entidad —la Organización de Estados Americanos— atraviesa en la actualidad por una profunda crisis, que ha limitado su capacidad de resolución y su eficacia política.

No obstante estas características del Sistema Interamericano, el BID ha sido considerado como la más dinámica de las instituciones regionales.⁴ En sus veintitrés años de operaciones el Banco ha demostrado no sólo capacidad para consolidar su posición dentro del sistema interamericano, sino que ha podido expandir sus actividades a pesar de la declinación del interés internacional por la ayuda para el desarrollo. En parte ello puede ser explicado en términos de la creación misma de la institución. En la medida en que su establecimiento representó la aceptación de una demanda histórica de América Latina,⁵ la organización contó con la legitimidad necesaria derivada del consenso regional. Además, el concepto de organización elaborado en el acuerdo constitutivo del BID de-

4) Federico G. Gil, *Latin America - United States Relations* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1971), p. 219.

5) Julio Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo: Antecedentes y Creación* (Washington D.C.: BID, 1961), *passim*.

finió márgenes flexibles de acción, lo que permitió una mayor capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del medio en que el Banco ha debido operar. En ese sentido el "estilo" desarrollado por los directivos de la organización ha sido un elemento importante para asegurar su continuidad y expansión.⁶ Pero en el contexto fluido de las relaciones interamericanas y de la economía internacional, el éxito del Banco ha dependido también de su capacidad para ejercer un grado de control sobre el medio operacional y de coordinación entre los diversos actores: gobierno, agencias internacionales y banca privada, entre otros. De aquí que la concepción política involucre tanto la capacidad de adaptación, como la facultad de innovar en cuanto a objetivos, instrumentos y modos de operación, de manera de preservar la viabilidad y eficiencia de la organización.

Antecedentes históricos del BID

Los orígenes del Banco Interamericano de Desarrollo se remontan hacia la última década del siglo pasado, cuando los países latinoamericanos plantearon ante la Primera Conferencia Panamericana en Washington (1889-1890) la creación de una entidad bancaria esencialmente privada y comercial, con el propósito de estimular las transacciones financieras entre Estados Unidos y América Latina. Dicho proyecto no se llevó a efecto, pero fue revivido en diversas ocasiones, sin concretarse debido a que los grandes bancos privados norteamericanos asumieron de hecho esas tareas.⁷

6) John A. White, *Regional Development Banks. The Asian, African and Inter-American Development Banks* (New York: Praeger Publishers, 1975, *passim*).

7. Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-3.

Estas iniciativas tuvieron importancia en la evolución del problema del financiamiento externo de América Latina, ya que reflejaron la reacción regional a los mecanismos controlados con anterioridad por el capitalismo inglés. Al mismo tiempo, dichas iniciativas marcan la nueva etapa del expansionismo económico de Estados Unidos en el hemisferio: el financiamiento externo de largo plazo pasa a constituir el complemento del desarrollo dependiente de América Latina⁸ y los mercados financieros se vuelven en la principal fuente para obtener recursos para las obras de infraestructura y cubrir los déficit fiscales resultantes de administraciones venales, golpes de Estado o conflictos internacionales.⁹ Las frecuentes recesiones experimentadas por los países latinoamericanos no sólo provocaron dislocaciones económicas, sino también cesaciones de pagos externos que dificultaban el flujo de los recursos requeridos y configuraban la amenaza siempre presente de la intervención de los países acreedores. La mayoría de los países del hemisferio pensaba que una institución bancaria regional de esa naturaleza contribuiría a disminuir el impacto de las crisis económicas y a maximizar el flujo de capitales desde Estados Unidos.

La propuesta de los países latinoamericanos para la creación de un banco interamericano fue congruente con las iniciativas económicas presentadas por los Estados Unidos hacia fines del siglo pasado, y que reflejaban las intenciones hegemónicas de la nueva potencia económica regional. Sin embargo, la misma fuerza del expansionismo económico norteamericano y su corolario político —las intervenciones, en América Central y

8) Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1979), pp. 63-66.

9) Luis Kaffman, "Venezuela y el eurmercado", *Gaceta Internacional* 1 (1), julio-septiembre 1983, p. 82.

el Caribe al amparo del "Corolario Roosevelt" de la doctrina Monroe— atentó contra el éxito de estas iniciativas. El ciclo de intervención abierta, en el cual el problema de la cesación de pagos de la deuda externa es un importante factor desencadenante¹⁰ se cerró en 1933 con la política del buen vecino. Esta implicó un cambio drástico en el enfoque norteamericano del financiamiento externo mediante la cooperación internacional, en tanto que constituyó una respuesta para paliar los devastadores efectos sobre Latinoamérica de la crisis mundial de 1930.

Esta crisis tuvo un impacto inmediato sobre el financiamiento externo de la región, pues la cesación de pagos de la deuda externa destruyó el mercado bancario internacional para las obligaciones de largo plazo. En 1933, el 67% del total de la deuda externa latinoamericana se encontraba impago y la falencia afectaba a todos los países del continente con excepción de Haití y Argentina.¹¹ De esta manera la banca privada internacional quedó prácticamente incluida como instrumento del financiamiento externo por casi cuatro décadas. Esta reasume su papel preponderante como fuente del financiamiento externo solamente en la década de los setenta. En consecuencia, la recuperación de las economías latinoamericanas, del comercio exterior y de la estabilidad monetaria se constituyeron en los objetivos primarios del gobierno norteamericano. Pero, a la vez, la mayoría de los países de América Latina descartaron la política de desarrollo hacia afuera, en favor de la industrialización sustitutiva de las importaciones con el fin de disminuir su dependencia externa. Este cambio implicó en algunos países (Argentina, Chile, México, Brasil) la expansión del papel del Estado en la dirección y promoción del crecimiento económico. En otros, el Estado asumió las nuevas responsabilidades, mientras que los países centroamericanos continuaron apegados al modelo exportador.¹²

10) Gil, *Latin America - United States Relations*, pp.87-94.

11) Véase Koffman, "Venezuela y el euromercado", p. 82, y Barbara Stallings, "Perú and the U.S. Banks: Privatization of Financial Relations" en Richard R. Fagen (ed.), *Capitalism and the State in U.S. - Latin American Relations* (Stanford:Stanford University Press, 1979), pp. 221-222.

12) Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1967), pp. 216-218.

Una vez más las expectativas de los gobiernos de Estados Unidos y América Latina en este campo no fueron concretadas. Por una parte, la dimensión del problema del crecimiento económico y de la definición de las condiciones internacionales para lograrlo en el contexto de la crisis global superaron la capacidad política de los países. Por la otra, las iniciativas del *New Deal* del presidente Roosevelt en materia de economía internacional fueron restringidas por la actitud predominantemente aislacionista y proteccionista del Congreso norteamericano. En el área del desarrollo económico la creación del Banco de Importaciones y Exportaciones (Eximbank), constituyó el paso más importante del periodo poscrisis. El Eximbank asumió el otorgamiento de créditos a los importadores de productos de origen estadounidense, y de seguros contra riesgos comerciales y políticos a los proveedores y a los transportistas de mercaderías dentro del hemisferio. Desde su creación el Banco se constituyó en una de las principales fuentes de financiamiento externo para América Latina, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. En 1941 el Eximbank había otorgado créditos a los países de la región por un total de 48.5 millones de dólares. En 1945 dicha cifra alcanzaba a alrededor de 4 mil millones de dólares de los cuales la mayor parte había sido destinada al desarrollo de los recursos estratégicos del área.¹³

En 1933, en la esfera interamericana se revivió la iniciativa para crear una organización bancaria para la región, pero esta vez con características de un banco central interamericano, que tendría las facultades de desarrollar el crédito regional y el movimiento de capitales y de contribuir a la recuperación y crecimiento de las economías afectadas por la crisis.¹⁴ Sin embargo, esta iniciativa no fue materializada debido a la resistencia del Congreso nortea-

13) G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System* (New York: The Free Press, 1977), p. 163.

14) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 4.

mericano para liberizar el comercio exterior y el arraigo de la idea sobre el papel que debería continuar jugando la inversión privada extranjera. Además, es necesario hacer notar que los países latinoamericanos mantuvieron su desconfianza hacia las iniciativas norteamericanas en el campo económico. Tales medidas se consideraban como el "caballo de Troya"¹⁵ con el cual Estados Unidos podría consolidar su hegemonía económica en el hemisferio; esto con el agravante de la ambigüedad de la política exterior norteamericana para definir las prioridades económicas de la región en la reconstrucción de la economía mundial.

Un último intento fallido para establecer un Banco Interamericano tuvo lugar a comienzos de la década de los cuarenta, cuando nueve países de la región acordaron establecer un organismo con facultades de banco central, de banco comercial e inversiones y de centro de investigaciones técnicas y económicas.¹⁶ Las características generales de la organización, su estructura como sociedad anónima, la existencia de una junta directiva, etc., así como gran parte de sus objetivos, permitían prever la estructura del BID. Pero la amplitud de las tareas que le eran encomendadas atentaba contra la viabilidad política del proyecto, especialmente en lo relativo a sus funciones de banco central y a hacer del dólar la moneda de reserva latinoamericana, con lo que la dominación de Estados Unidos sería incontrarrestable. Por lo demás, los países latinoamericanos tenían importantes reservas respecto a las disposiciones norteamericana a prestar una cooperación económica efectiva en la región ya que percibían, con razón, que los sacrificios que estaban realizando en favor de la causa aliada durante la guerra, derivados especialmente de la congelación de los precios de sus exportaciones de materias estratégicas, no eran compensados adecuadamente.

El período de quince años entre el término de la guerra y la creación del BID se caracteriza por un deterioro gradual de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. En la arena política los intereses norteamericanos estuvieron determinados por la con-

15) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 4.

16) Gil, *Latin America-United States Relations*, p. 166.

frontación con la Unión Soviética en la llamada "guerra fría". Una vez obtenido el alineamiento político de América Latina mediante el Tratado de Asistencia Recíproca de Río (1947), la política anticomunista de Estados Unidos asignó mayor prioridad a Europa y Asia, con lo que las demandas latinoamericanas para el aumento de la asistencia financiera para el desarrollo fueron atendidas parcialmente. La preservación del *statu quo* en la región resultó en el apoyo de las dictaduras militares, la intervención en Guatemala y en la expansión de la ayuda militar. En suma, las divergencias entre los objetivos políticos de Estados Unidos en el hemisferio y las expectativas económicas de los países latinoamericanos, fueron un factor determinante de la crisis del sistema interamericano a fines de la década de los cincuenta. 17

Para América Latina, los cambios que experimentó el sistema económico internacional en función de la reconstrucción de las economías industriales, significaron tanto su marginación relativa como la preservación de su condición dependiente en el área del financiamiento externo.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, establecidos por los Acuerdos de Bretton Woods (1944), recibieron la adhesión en 1945 de 18 de los veinte países latinoamericanos. Los objetivos del Banco Mundial estaban dirigidos a apoyar la reconstrucción postbélica y promover el desarrollo económico mediante préstamos de largo plazo. El FMI, en cambio, fue encargado de ayudar a los países con déficits transitorios en sus balanzas de pagos y a superar dichas dificultades mediante el otorgamiento de préstamos de corto plazo. Para los países del hemisferio las actividades de ambas instituciones y, especialmente, las del Banco Mundial, no constituyeron una respuesta adecuada para las demandas de financiamiento externo. Las relaciones entre los países y esas agencias se caracterizaron por una tensión creciente, producto de las divergencias en torno a tres problemas fundamentales. El primero de ellos giró en torno a la baja prioridad asignada por el Banco Mundial a las demandas latinoamericanas. El comienzo de las o-

17) Gil, "Evolution of the Latin American Policy", pp. 7-8 y Atkins, *Latin America in the International Political System*, p. 343.

peraciones del Banco en 1947 dio primera atención a la reconstrucción europea, mientras que los países latinoamericanos fueron postergados; sólo a fines de 1948 Chile pudo obtener el primer préstamo para dos proyectos pequeños. Entre 1945 y 1960 el total de préstamos del BID para América Latina fue de 1 053 millones de dólares —18 por ciento de la ayuda bi y multilateral recibida por la región.¹⁸

Una segunda área-problema fue creada por las diferencias entre la concepción del desarrollo que informaba las operaciones del Banco Mundial y la de los países del hemisferio. Para el Banco, el desarrollo era equivalente a crecimiento económico y de aquí que favoreciera aquellos proyectos que pudiesen contribuir a la tasa agregada de crecimiento, es decir, desarrollo de la infraestructura, energía eléctrica y comunicaciones.¹⁹ América Latina, en cambio, fue modificando gradualmente su concepción del desarrollo, incorporando a ella diversos factores sociales y una estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones.²⁰

El tercer punto de conflicto está vinculado con el anterior pues se refiere al *leverage* o proceso por el cual el Banco Mundial —especialmente el FMI— influyen sobre la política económica de los países pres-tatarios a través del otorgamiento de sus préstamos, promoviendo su propia concepción del desarrollo,²¹ exigiendo el mantenimiento de la solvencia financiera

-
- 18) Véanse los *Annual Reports* del Banco Mundial (Washington D. C.: The World Bank, varios años) y el libro de Robert L. Ayres, *Banking on the Poor. The World Bank and World Poverty* (Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1983), p. 1.
- 19) Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973), pp. 189-190.
- 20) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 98, y Anderson, *Politics and Economic Change*, p. 174.
- 21) Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (London: Pequin Books, 1971), p. 20; y Cheryl Payer, *The World Bank. A critical Analysis* (New York: Monthly Review Press, 1982), pp. 73-86.

internacional y solicitando la adopción de medidas para asegurar el éxito del proyecto, según los criterios técnicos, económicos, financieros e institucionales determinados por el Banco y llevados a cabo a través de las negociaciones con el país contratante. El ejercicio del *leverage* ha sido consistentemente negado por los representantes del BIRD; pero las actividades relacionadas con la preparación de los informes sobre países en particular y su eventual discusión con las autoridades respectivas (diálogo con los países) han servido de mecanismos para que el banco defina en cada caso concreto los principios aplicables a la economía nacional o a los proyectos específicos. En este sentido, los informes contienen las prescripciones de políticas del Banco a las que los prestatarios deben ceñirse cuasi-contractualmente. 22 Esta orientación estrictamente bancaria que dominó las actividades del BIRF hasta la década de los sesenta, significó para América Latina un apoyo muy parcial y limitado para enfrentar las complejidades inherentes a un proceso de desarrollo y cambio social.

La dimensión económica de la crisis de las relaciones interamericanas, de fines de la década de los cincuenta, estuvo condicionada por la respuesta norteamericana a las expectativas y presiones regionales de ayuda económica. Las prioridades políticas norteamericanas de orden global se tradujeron en el ámbito hemisférico en la asignación de una proposición mínima del total de la ayuda bilateral y muy por debajo de los requerimientos estimados para asegurar una tasa de crecimiento adecuada a nivel regional. Así, el total de ayuda aportada por la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) y el Eximbank durante el período 1945-1960, ascendió a 4 754 millones de dólares.²³ En términos de promedios anuales, dicha suma representó poco más del 1.6% del programa de ayuda externa para cada año, salvo en 1958 en que América Latina

22) Ayres, *Banking on the Poor*, p. 21; y Payer, *The World Bank*, pp. 83-84.

23) Stalling, "Peru and the U.S. Banks", p. 225.

recibió alrededor del 6% del total de la ayuda norteamericana.²⁴

Para Estados Unidos la justificación de su política de ayuda externa para el hemisferio se fundaba en una visión tradicional del desarrollo, sus agentes e instrumentos para lograrlo. En líneas generales prevalecía el enfoque que equipara desarrollo con crecimiento económico, al tiempo en que se insistía en las ventajas de un sistema de libre empresa e iniciativa privada como condición esencial del desarrollo. En este contexto la inversión privada extranjera asumía un papel preponderante en el crecimiento de las economías. El financiamiento externo de origen público sería supletorio a la iniciativa privada y de aquí que Estados Unidos estimase que la ayuda multilateral del BIRF, la asistencia de la AID y los créditos del Eximbank, fuesen suficientes para satisfacer las necesidades de América Latina en materia de recursos externos. Esta posición se hace evidente a mediados de la década cuando se reabren las discusiones en el ámbito de las conferencias financieras interamericanas, para la creación del Banco Interamericano de Desarrollo.²⁵ Los paliativos económicos "clásicos", como los ofrecidos por la misión de Milton Eisenhower en las líneas ya indicadas, reflejaban una visión unilateral de América Latina, incapaz de vincular las transformaciones sociales con la intensificación del nacionalismo de América Latina: era más fácil adscribirlo a la "acción de agitadores comunistas destinada a obstaculizar la inversión extranjera".²⁶ El cambio de la política norteamericana a fines de la década se produciría como resultado de la crisis caribeña, el viaje de Nixon a América Latina con las consecuentes demostraciones antinorteamericanas y por sobre todo, la revolución en Cuba.

-
- 24) John A. White, *Regional Development Banks: A study of Institutional Style* (London: Overseas Development Institute, 1970), p. 145.
- 25) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 101; y Arturo Maschke, *La creación del Banco Interamericano de Desarrollo* (México: CEMLA, 1966), p. 103.
- 26) Gil, *Latin America-United States Relations*, p. 216.

Una visión tradicional de Washington estaba en abierto contraste con las concepciones latinoamericanas del desarrollo, inspiradas principalmente en el pensamiento de la CEPAL y sus conocidas tesis sobre la industrialización sustitutiva de importaciones, el deterioro de los términos del intercambio, el tratamiento más flexible del proceso inflacionario, la necesidad de reformas estructurales para superar los obstáculos del cambio y mejorar la distribución del ingreso, y la promoción de la planificación económica en los países de la región. Finalmente, la CEPAL fue uno de los centros promotores del proceso de integración económica de América Latina.²⁷

Aunque el pensamiento de la CEPAL fue objeto de diversas críticas de origen académico y político,²⁸ su aporte al desarrollo económico de América Latina en la década de los cincuenta es innegable. La CEPAL presentó opciones de políticas económica a las formas de cooperación multilateral del Banco Mundial y del FMI, y bilateral del gobierno norteamericano. En este sentido influyó en las iniciativas de la región representadas por la Operación Panamericana del presidente brasileño Juscelino Kubitschek (1958) y más tarde en el programa de la Alianza para el Progreso y sus planteamientos de reforma.

-
- 27) Sobre el pensamiento y la labor de la CEPAL véanse sus *Estudios Económicos de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, varios años); José A. Mayobre, "Global Programming as an Instrument of Economic Development Policy" en H.S. Ellis (ed.), *Economic Development for Latin America* (London: MacMillan Publishing Co., 1961); Albert O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", en su obra editada *Latin American Issues: Essays and Comments* (New York: The Twentieth Century Fund, 1961), pp. 3-42; y Aldo Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría y Acción Social del Desarrollo en América Latina* (México D. F.: Siglo XXI, 1976), pp. 585-592.
- 28) Hirschman, "Ideologies of Economic Development", pp. 19-29; Roberto de Oliveira Campos, "Two Views on Inflation in Latin America" pp. 69-79; y Raymond Mikesell, "The Movement Toward Regional Trading Groups in Latin America", pp. 125-151; publicados todos en la obra editada por Hirschman, *Latin American Issues*.

La concepción política original

El establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo surgió como una solución para el deterioro de las relaciones interamericanas en sus dimensiones político-económicas que, respondiendo a una antigua aspiración latinoamericana, también tomó en cuenta la experiencia del Banco Mundial. Por otra parte, está claro que las proposiciones latinoamericanas para enfrentar las tareas del desarrollo mediante cambios económicos y sociales, con el apoyo de un mecanismo como el BID, no significaba alterar los intereses básicos de los Estados Unidos en la región; por el contrario, un banco regional de desarrollo podría incluso contribuir a una redefinición de la "relación especial" entre los países del sistema a través de la coordinación y control del cambio y no de la mera preservación del *statu quo*.

Desde la perspectiva del deterioro y crisis experimentados por el sistema interamericano durante la década de los cincuenta, el establecimiento del BID constituyó así la primera de las respuestas para preservar el sistema.

En este proceso los países latinoamericanos habían retomado la iniciativa para promover la creación del BID en la Conferencia de Ministros de Hacienda de 1955, que tuvo lugar en Quitandinha, Brasil. Desde ese momento y hasta 1959, todas las conferencias interamericanas de carácter político y económico abordaron el tema de la creación del banco regional. Sin embargo, el rasgo característico de este período es el hecho de que las diversas proposiciones y proyectos —tanto de Chile como de la CEPAL y comisiones especializadas de la OEA—²⁹ fueron el resultado de las deliberaciones de las tecnocracias económico-financieras nacionales y de los organismos interamericanos. En estas circunstancias era evidente que el compromiso político por parte de los gobiernos de la región con el objetivo último de crear el BID, no se conjugaba en la práctica con los proyectos elaborados por la tecnocracia.

29) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 33-105.; Maschke, *La creación del BID*, pp. 205-209.

El problema central de la divergencia entre los niveles políticos y los proyectos tecnocráticos residía en dos factores fundamentales. Por una parte, el carácter y alcance de la participación norteamericana en el eventual organismo planteaba serias dificultades y reservas a los gobiernos de la región por el temor de que Estados Unidos ampliara su hegemonía a la nueva institución. Por otra parte, la naturaleza misma del organismo que se proyectaba con sus funciones de banco de desarrollo, central y comercial, es decir, para servir como instrumento de financiamiento de proyectos específicos, para asegurar la estabilidad monetaria, y para captar recursos privados latinoamericanos internos en el exterior, respectivamente, representaba obvias dificultades de ejecución. Los proyectos no sólo insistían en mantener una tendencia histórica ya rechazada en las iniciativas anteriores, sino que al mismo tiempo, al entregar tareas de banca central al nuevo organismo, planteaban la disyuntiva entre estabilidad monetaria y desarrollo. En este sentido, había que considerar la experiencia negativa de Latinoamérica con el Fondo Monetario y el hecho de que algunos países ya habían aceptado la inevitabilidad de la inflación como precio del crecimiento económico. Finalmente, la función de banca comercial en relación con recursos privados latinoamericanos planteaba serias dificultades políticas, pues en la práctica se legitimaría la anomalía de la evasión tributaria representada por la exportación de capitales hacia el exterior.

En conclusión, los criterios técnicos de los proyectos centrados en una visión predominantemente economicista del desarrollo y del papel del financiamiento externo, no eran compatibles con una concepción más amplia del proceso que incluía el desarrollo social y, en consecuencia, demandaba explícitamente una redistribución de los beneficios del crecimiento económico. De aquí que el *impasse* entre políticos y técnicos tuviera que resolverse en función de la crisis del sistema interamericano que, por los acontecimientos de 1958, provocó la convergencia política de los gobiernos latinoamericanos y de los Estados Unidos. Tanto la operación panamericana como el informe de Milton Eisenhower,³⁰

30) U.S. State Department, *Report to the President by Dr. Milton S. Eisenhower* (Washington D.C. 1958).

Proveyeron la base política sobre la cual se elaboró el proyecto definitivo del Banco Interamericano. En esta materia el trabajo de la comisión especializada aseguró la viabilidad política del proyecto cuando abandonó el concepto de un banco regional con funciones múltiples, en favor de una institución de desarrollo estructurada en el modelo del Banco Mundial.³¹ Ello garantizó la rápida ratificación del convenio constitutivo del BID a fines de 1959 y su entrada en operaciones en abril de 1960.

La concepción política subyacente en el establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo refleja la situación de crisis en el sistema interamericano y una actitud flexible para enfrentar una de las dimensiones de dicha crisis. En este sentido, el acuerdo implicó la construcción de un consenso mínimo pues, por un lado, removi6 las diferencias irreconciliables entre América Latina y los Estados Unidos, y, por el otro, estableció diversos mecanismos y salvaguardas en el Acuerdo Constitutivo para atenuar la influencia norteamericana, garantizar la representatividad de todos los países de la región y, por sobre todo, impedir el ejercicio del *leverage* de parte de la nueva organización. De aquí que la concepción política original de la institución se haya manifestado en dos planos: uno ideológico, que resumió la redefinición de las relaciones interamericanas en términos de la cooperación multilateral para un tipo de desarrollo interno en los países de la región, y otro, esencialmente instrumental, que implicó un concepto de organización apropiada para asegurar la multilateralidad de sus operaciones y el cumplimiento de sus objetivos fundamentales en un medio caracterizado por divergencias múltiples y un alto potencial de conflicto. El carácter amplio del acuerdo constitutivo llevaba implícito el alto grado de flexibilidad que se le daba a la nueva institución y que le permitiría mayor capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del sistema interamericano y de la economía mundial.

31) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 136; Maschke, *La creación del BID*, pp. 233-259

Objetivos y funciones del BID

La creación del Banco Interamericano descansó en el supuesto de la existencia de una "relación especial" entre América Latina y los Estados Unidos. Como el primer banco regional de desarrollo —su ejemplo fue seguido más tarde por los Bancos Asiáticos y Africano de Desarrollo— la relación especial contribuyó a que el BID asumiese una fuerte identidad regional, aun cuando su estructura y funciones estuviesen basadas en el modelo del Banco Mundial. La representación de esta identidad regional permitió al BID, en una primera instancia, la proyección de los problemas del desarrollo latinoamericano y las soluciones basadas en el financiamiento externo.

Una de las características más notables del acuerdo constitutivo del BID es la amplitud de las funciones que consagra para la nueva institución y que comprende la promoción de la inversión de capitales públicos y privados; el aporte de sus recursos, especialmente para operaciones que contribuyan efectivamente al crecimiento económico; la promoción de suplemento al capital privado; la asistencia a los países miembros para un mejor uso de los recursos propios, promover la complementación de sus economías y del comercio exterior, y la entrega de asistencia técnica. Esta enumeración amplia, que subraya el papel del capital privado, fue el resultado de la conciliación entre la posición latinoamericana que privilegiaba el papel del sector público en el desarrollo económico, y la de los Estados Unidos, todavía reticente a aceptar un papel secundario de la inversión privada. No obstante, tal definición de funciones daba una gran flexibilidad a la institución pues le permitía adaptarse a las demandas latinoamericanas y consolidar así su posición dentro del sistema.³² Este marco hizo posible que el Banco se orientara hacia la promoción del desarrollo social de acuerdo con los principios definidos

32) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 128-129; y White, *Regional Development Banks*, p. 157.

en el Acta de Bogotá en 1960, que reconoció la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social de la región y que llamaba a la adopción de medidas dirigidas a la tenencia de la tierra, vivienda, educación, salud pública y sistemas tributarios.³³ El financiamiento de estos programas se lograría a través del esfuerzo interno de los países latinoamericanos y el Fondo Especial para el Progreso Social (FEPS) —de US\$ 500 millones— aportado por Estados Unidos y administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La adopción por parte del BID de los principios del Acta de Bogotá dio un nuevo contenido a su acción, pues ésta se amplió al campo social como objeto de la ayuda multilateral para el desarrollo. Cabe señalar que el Banco Mundial sólo cambió su visión y política de préstamos para tomar en consideración la redistribución interna de los beneficios del crecimiento económico, con la llegada de Robert McNamara a su presidencia en 1968.³⁴ En cambio, desde la iniciación de sus actividades, el BID promovió y contribuyó a fortalecer medidas y tendencias de política económica y social de tipo reformista para el desarrollo interno. El aporte del Banco a las reformas agrarias y programas de desarrollo rural, a la educación en todos sus niveles, a programas de vivienda y de mejoramiento de las condiciones de vida, incorporó nuevas dimensiones a la problemática del desarrollo,³⁵ más allá del tradicional financiamiento externo de la infraestructura o de proyectos industriales. Pero la definición amplia de los objetivos del Banco Interamericano permitió a la organización asumir la iniciativa en otras áreas de interés regional, como eran la integración económica y las transferencias de tecnologías en el continente.

33) Gil, *Latin American - United States Relations*, p. 239.

34) Ayres, *Banking on the Poor*, pp. 4-7; Hollis Chenery et al.; *Redistribution with Growth* (London: Oxford University Press, 1974), *passim*.

35) Felipe Herrera, "Preface", en *The IDB's First Decade and Perspectives for the Future* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1970), pp. v-vi.

En este contexto general, no resulta extraño el papel que desempeñó el BID en la Alianza para el Progreso, mediante la cual los Estados Unidos se comprometieron a apoyar y promover las reformas estructurales necesarias para el desarrollo latinoamericano, incluyendo los procesos de integración regional. Pero, a diferencia de otras instituciones vinculadas a esta iniciativa frustrada, el BID logró sobrevivir a la crisis de la Alianza, e incluso a la del sistema regional que surgió con el Consenso de Viña del Mar (1969) y que se extiende hasta el presente. En suma, la adhesión del Banco a los objetivos generales de desarrollo y cambio económico-social y su permanente esfuerzo para representar los intereses de los países de la región, lo transformaron en la institución más dinámica del sistema. Aún más, la inestabilidad política y el surgimiento de los regímenes autoritarios en América del Sur en los años sesenta y setenta no han alterado los objetivos económico-sociales del BID en su parte fundamental. Tampoco Estados Unidos ha intentado reformularlos, aun cuando ha empleado o pretendido usar al Banco como instrumento de su política regional, como en los casos de Chile bajo Allende y la revolución nicaragüense. En la práctica, la continua sujeción del BID a sus objetivos le ha permitido en parte neutralizar los impactos de los ciclos clásicos del sistema interamericano y marginarse de la crisis de la OEA.

Organización y procesos

Si la finalidad y funciones del BID fueron delimitados en términos extremadamente generales para acomodar las variedades y, hasta cierto punto, contradictorias posiciones en torno a ellas, la concepción institucional, en cambio, demandó una elaboración más detallada.³⁶ Básicamente, el problema central consistía en estructurar la organización del Banco de manera tal que reflejase una distribución del poder más equilibrada, por una parte, entre Estados Unidos y América Latina,

36) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 128.

por la otra, entre los países latinoamericanos. Las diferencias extremas en grados de desarrollo, de potencial económico y de capacidad administrativa, hicieron necesaria la consideración de los intereses de los países de menor desarrollo relativo con el fin de asegurar su representación y participación efectiva en las tareas del Banco. Veamos los elementos más relevantes de su organización.

Países miembros, suscripciones y votación. En su concepción original el BID fue una organización exclusivamente interamericana. El requisito básico de afiliación era que los países debían ser miembros de la Organización de Estados Americanos, incorporándose de esta manera todos sus miembros originales excepto Cuba (que fue marginada de la OEA en 1960), a los que se fueron agregando más tarde varias ex colonias europeas del Caribe. En la década de los setenta el BID extendió la afiliación a países extracontinentales; Canadá se incorporó como miembro del Banco en 1972, no obstante su continuada resistencia a integrar la OEA. Entre 1976 y 1980, 14 países europeos incluyendo Yugoslavia, más Israel y Japón, se integraron como países donantes extrarregionales.

La inclusión de miembros externos al sistema interamericano ha revestido, más que la modificación del carácter regional del Banco el reconocimiento de las vinculaciones económicas de América Latina con la Comunidad Económica Europea, Canadá y Japón³⁷ y el aprovechamiento de innegables ventajas para diversos países industrializados que de esta manera podían mantener el acceso a los mercados latinoamericanos en su calidad de proveedores para los proyectos financiados por el Capital Ordinario, así como por el Fondo de Operaciones Especiales (FOE). Para los países latinoamericanos esta ampliación significaba acceder a tecnologías diferentes, mientras que el Banco reafirmaba su posición crediticia en los mercados de capitales europeos y participaba así efectivamente en el reciclaje de los

37) Antonio Ortiz Mena, *América Latina en desarrollo. Una visión desde el BID. Exposiciones y Documentos. 1976-1980*, (Washington, D.C.: BID, 1981), p. 119.

excedentes generados por el aumento del precio del petróleo en la segunda mitad de la década pasada.

Las suscripciones de capital fueron establecidas inicialmente en referencia al monto del aporte de 350 millones de dólares, que Estados Unidos estaba dispuesto a realizar.³⁸ Con el propósito de impedir la dominación norteamericana en su condición de mayor aportante, el capital del BID se fijó en 850 millones de dólares con lo que la contribución de Estados Unidos representó el 41% del total.³⁹ Los 500 millones de dólares restantes fueron distribuidos entre los países latinoamericanos sobre la base de sus aportes al FMI, pero con un máximo para Brasil y Argentina y un mínimo para los países de menor desarrollo relativo.

El sistema de votación en el BID ha procurado mantener una estrecha correspondencia con las suscripciones de capital, asegurando al mismo tiempo una representación mínima para los países de menor desarrollo relativo. De ahí que el Acuerdo Constitutivo haya entregado a cada país una base de 135 votos, más uno por cada acción suscrita sobre el capital ordinario y extrarregional. Sin embargo, los sucesivos aumentos de capital y la incorporación de nuevos miembros han dejado obsoleta dicha medida redistributiva. En 1982 el número de acciones básicas repartidas entre los 43 miembros alcanzaban a 5 940, i.e., el 0.37 por ciento, sobre un total de 1 599 853 acciones que comprenden el capital ordinario y el capital interregional.⁴⁰ Más importante es la disposición del Acuerdo que estableció una distribución porcentual mínima de las acciones en poder de Estados Unidos, los países latinoamericanos y Canadá. Por ello en ningún caso los aumentos de capital pueden reducir el poder de votación de Estados Uni-

38) White, *Regional Development Banks*, p. 152.

39) Estados Unidos absorbió inicialmente la cuota cubana, con lo que su aporte alcanzó un 45% del capital ordinario del Banco.

40) BID. *Informe Anual*, Washington, D.C., 1982, p. 122.

dos a menos de un 34.5% ni el de los miembros regionales a menos de un 53.3%, ni el de Canadá a menos de un 4% del total de acciones. La distribución para 1982 estaba cercana al logro de dichos mínimos: el total de las cuotas latinoamericanas llegaba al 53.51%; Estados Unidos tenía el 35.17% de los votos y Canadá el 4.43% mientras que el 6.89% pertenecía a los miembros extrarregionales.

En la experiencia del Banco Interamericano, la protección y atención preferente de las necesidades de los países de menor desarrollo relativo a través del sistema de votación, no ha sido tan importante como las limitaciones a un eventual control norteamericano. Como lo señala un estudio, era inevitable que Estados Unidos, como único país miembro desarrollado del BID y como principal potencia económica del mundo, detentara una posición dominante en la institución, pero no hasta el punto de llegar a un control absoluto.⁴¹ Las reservas expresadas por algunos países y observadores latinoamericanos en este sentido no resultaron infundadas. Así, el gobierno norteamericano ha tratado de emplear al BID en distintas ocasiones como un instrumento de su política exterior. Cabe recordar, por ejemplo, su rechazo a la concesión de créditos a países que han efectuado expropiaciones, como el caso del Perú en 1968, y su oposición al gobierno de Allende en Chile aun antes de que éste llevara a cabo su política de nacionalizaciones, con el argumento de que su programa económico no reunía los requisitos para promover el crecimiento y la distribución de sus beneficios a la población.⁴² Durante la presidencia de Carter, Estados Unidos intentó vincular su ayuda externa a la defensa de los derechos humanos en la región, oponiéndose, aunque en forma inconsistente al otorgamiento de créditos del BID a Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Guatemala.⁴³

-
- 41) White, *Regional Development Banks*, p. 153.
- 42) U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Inter-American Affairs, *New Directions for the 1970's - Part 2: Development Assistance Options for Latin America*, 92nd Congress, 1st Session, 1971, p. 95.
- 43) Lars Schoultz, "Politics, Economics and U.S. Participation in Multilateral Development Banks", *International Organization* 36 (3), verano 1982, p. 564.

La eficacia de la oposición norteamericana a través del mecanismo de la votación ha sido limitada en la medida en que tanto los países latinoamericanos como la directiva del Banco han resistido la politización de la institución. En el caso del Perú el BID rechazó vincular el otorgamiento de los préstamos al pago de la expropiación de IPC. En la situación chilena el presidente del BID siguió la posición adoptada por el Banco Mundial, en el sentido de no otorgar préstamos que pudiesen afectar el *status* de la institución en los mercados financieros por la desconfianza de los prestamistas ante amenazas a la inversión privada.⁴⁴ Por tal motivo, Chile no presentó ningún proyecto ante el BID. Esta situación realmente marca los límites dentro de los cuales puede operar el BID, ya que su preservación se considera imposible si antagoniza los intereses fundamentales de los países donantes de Occidente.

En relación con su política de derechos humanos, Estados Unidos encontró en el Banco la oposición de los países latinoamericanos a su intento de politizar la negociación de préstamos para Chile. En 1976, tanto México —que no mantiene relaciones diplomáticas con el régimen de Pinochet— como Venezuela, que ha seguido una política exterior prodemocrática y en defensa de los derechos humanos, fueron explícitos en condenar el voto negativo de Estados Unidos basado en esas consideraciones.⁴⁵

Respecto a la representación de los países más pequeños y de menor desarrollo relativo y a la obtención de recursos de parte del BID, la experiencia demuestra que han resultado favorecidos, especialmente en el otorgamiento de los llamados préstamos blandos del FOE y del Fondo Fiduciario del Progreso Social.

44) *Ibid.* p. 557. Cabe agregar que esta posición ha sido mantenida invariablemente por el BID, como lo demuestran las intervenciones de sus sucesivos presidentes y directivos superiores.

45) Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy Toward Latin America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981), p. 298.

Los países centroamericanos, República Dominicana, Haití, Bolivia y Paraguay, cuyos aportes promedio han representado aproximadamente el 9% del total de la contribución regional, recibieron el 44% del financiamiento del FOE. De la misma manera, durante la existencia del FFPS les fue otorgado poco más del 26% de los 500 millones de dólares administrados por el BID.⁴⁶ Al mismo tiempo, hay que notar que en el directorio ejecutivo de la institución los países de menor desarrollo están representados permanentemente por dos directores sobre un total de doce; éste es, quizás, el mecanismo más importante para asegurar a dichos países, en términos relativamente equitativos, su participación en las decisiones del organismo. No obstante, la mayor dependencia de los países menos desarrollados de los préstamos blandos aumenta su vulnerabilidad potencial a la influencia política de los Estados Unidos, debido a que este país tiene formalmente el poder de veto sobre las decisiones de préstamos con cargo al Fondo de Operaciones Especiales. De hecho, Estados Unidos no intentó emplear este mecanismo sino hasta 1971, en relación con dos préstamos ya aprobados para instituciones universitarias de Chile; el carácter privado de las entidades afectadas hizo que la oposición norteamericana fuera retirada. En la actualidad, sin embargo, el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua se ha traducido en presiones del gobierno de Washington sobre las instituciones multilaterales para congelar o suspender los préstamos solicitados por el país centroamericano. En el caso del BID, la presión norteamericana ha llevado a la congelación de 182 millones de dólares para Nicaragua, y al veto de un préstamo blando por 1.7 millones de dólares, con la justificación de que la política económica general del gobierno nicaraguense no es conducente al desarrollo del país —fundamento idéntico al empleado en contra del gobierno de Allende.⁴⁷

46) Estas cifras fueron calculadas sobre la base de las contenidas en los informes anuales del BID y en el resumen de préstamos de 1982.

47) *Latin America Weekly Report*, 30 de julio de 1983, p. 1.

En este tipo de conflicto la capacidad financiera de Estados Unidos le permite ejercer una presión incontrarrestable. Por otra parte, una característica del proceso de decisiones del BID ha sido la búsqueda informal del consenso previo a las votaciones en los niveles directivos del Banco y/o con los representantes de los países que solicitan préstamos. Por ello, en condiciones normales, los niveles de divergencia y de conflicto sobre las decisiones del BID entre Estados Unidos y los países de la región son relativamente bajos y, en consecuencia, la visibilidad política del BID es casi inexistente. Pero, aun en los casos de disputas políticas entre Estados Unidos y un país latinoamericano la visibilidad política del Banco y sus decisiones puede ser muy secundaria, dado que los conflictos de esa naturaleza cubren una amplia gama de problemas y se desenvuelven en diversas arenas. Generalmente, el BID no constituye una arena prioritaria, lo que le ha permitido en gran medida preservar su independencia y, por ende, evitar su identificación con una de las partes en conflicto.

Los recursos del BID. El Banco opera con recursos diferentes en cuanto a su origen y al destino y condiciones de los préstamos que realiza. El capital ordinario del Banco está constituido por las suscripciones del capital autorizado, empréstitos colocados por la institución, el pago de préstamos y los ingresos recibidos por concepto de préstamos y garantías otorgadas. Con la incorporación de los miembros extrarregionales en 1976 se estableció separadamente el capital regional, constituido por las suscripciones en moneda de cada país miembro e ingresos semejantes a los del capital ordinario. Además, el BID cuenta con fondos específicos como el Fondo de Operaciones Especiales y los fondos formados por recursos entregados a la administración del Banco por países miembros o no miembros del Banco. Actualmente, sólo opera el Fondo de Venezuela, mientras que el Fondo Fiduciario de Progreso Social, constituido por el aporte norteamericano de 525 millones de dólares, que operó entre 1961 1965, ha sido refundido con el FOE. Obviamente, los recursos financieros del Banco distribuidos entre el capital ordinario e interregional, por un lado, y el Fondo de Operaciones Especiales, por el otro, han experimenta-

do variaciones importantes en términos de los montos respectivos y de la distribución proporcional entre ambos. El capital ordinario suscrito del BID aumentó de los 850 millones de dólares originales a 13 354 millones en 1982. A ello hay que agregar el capital interregional que aumentó de 558 millones de dólares en 1976 a 5 876 millones en 1982.⁴⁸ De igual manera, la suma de 150 millones de dólares con la que se inició el FOE se incrementó fuertemente hasta alcanzar 7 673 millones en 1982.⁴⁹

Hasta 1976 la distribución de los recursos del Banco para préstamos convencionales y concesionales fue aproximadamente equivalente, pues el FOE y otros fondos en administración representaban entre el 45 y el 48 por ciento de las suscripciones de los países miembros. Sin embargo, desde mediados de la década pasada, la proporción de los fondos concesionales declinó gradualmente hasta representar alrededor de un tercio de los recursos totales del BID. Esta disminución reflejó la menor importancia asignada a los préstamos "blandos" como instrumentos para el desarrollo, en un contexto internacional marcado por recesiones prolongadas, una creciente participación de la banca privada en el financiamiento internacional y, especialmente, la erosión del apoyo de los países industrializados a los organismos financieros internacionales, especialmente por parte de la administración del presidente Reagan.⁵⁰

Los capitales ordinarios e interregionales han definido la capacidad de endeudamiento de la institución para obtener créditos de gobiernos o de la banca privada internacional. En la práctica, dada la estructura de las suscripciones de capital (pagado y exigible), tal capacidad ha estado limitada por la cuota norteamericana de capital exigible, que ha servido co-

48) BID, *Informe Anual*, 1982, p. 99.

49) *Ibid.*

50) Schoultz, "Politics, Economics and U.S. Participation", p. 573.

mo garantía a la colocación de los empréstitos del BID. La tendencia ha sido a no exceder el monto de esa cuota y, de hecho, el endeudamiento del BID sobre el capital ordinario ha girado en torno a los dos tercios de la cuota de capital exigible de Estados Unidos. De la misma manera, los recursos de capital interregional han servido para aumentar los fondos disponibles para préstamos, ya que los empréstitos colocados por el Banco se encuentran garantizados también por las cuotas exigibles de los países donantes —Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Yugoslavia, Israel, Japón y Venezuela. En 1982 los empréstitos garantizados por el capital interregional ascendían a un equivalente de 2 246 millones de dólares.⁵¹

El Fondo de Operaciones Especiales está destinado a préstamos que pueden ser reembolsados total o parcialmente en la moneda del país solicitante, y que se otorgan con tasas de interés más bajas que las normales, plazos más extensos, así como períodos de gracia más largos.

Los fondos fiduciarios han constituido recursos adicionales para el Banco interamericano, que le han sido entregados en administración por países donantes, miembros o no del organismo. En su existencia, el BID ha operado 15 fondos de esta naturaleza. Los más importantes han sido el Fondo Fiduciario de Progreso Social establecido por Estados Unidos, que fue integrado al FOE, y el Fondo Fiduciario de Venezuela, creado en 1975 con recursos totales por 500 millones de dólares. Este último fondo está destinado a financiar proyectos y programas de los países de menor desarrollo relativo o con mercados limitados, que promuevan sus exportaciones o contribuyan a la integración regional.⁵² Los fondos restantes han sido agotados o, como en el caso de Canadá, integrado a su contribución al FOE.

El Banco Interamericano prácticamente no tuvo problema alguno para realizar las reposiciones o aumentos de recursos hasta 1975. Como estos aumentos de capital deben ser autorizados por los dos tercios de los países

51) BID, *Informe Anual*, 1982, p. 141.

52) Inter-American Bank of Development, "Statement of Loans" (Washington D.C.: mimeo., 1982), p. 160.

miembros que representen el 75% de los votos, de hecho los Estados Unidos tienen un poder de veto. Si bien es cierto que este país nunca ha vetado los acuerdos del BID sobre aumentos de capital, no es menos cierto que el Banco, así como otros organismos multilaterales dependientes de los recursos de Estados Unidos, han debido enfrentar las presiones del Congreso ejercidas a través del proceso presupuestario de la ayuda externa norteamericana. El BID fue afectado principalmente por los intentos del Congreso, por una parte, para imponer ataduras (*earmarking*) a las contribuciones de Estados Unidos, en función de proyectos específicos, como préstamos para cooperativas, cajas de créditos y asociaciones de ahorro y préstamos. Más tarde, el condicionamiento del Congreso estuvo vinculado con la política de protección a los derechos humanos, en consonancia con la iniciativa del presidente Carter. Desde la perspectiva del Banco ese tipo de condiciones o ataduras de los aportes norteamericanos han sido considerados como transgresiones a las disposiciones del Acuerdo que prohíben la aceptación de fondos cuyo uso estaría sujeto a mandatos específicos. El presidente del BID no sólo mantuvo una posición contraria a los intentos que implicaban la politización del organismo,⁵³ sino que llegó al extremo de rechazar el aporte norteamericano con condiciones para la cuarta reposición de recursos pues ello resultaría "en un daño irreparable al carácter cooperativo internacional de esta o de cualesquiera otra institución similar".⁵⁴

En el último quinquenio han surgido nuevos problemas para la reposición de recursos, que se derivan de la creciente diferenciación de los niveles económicos alcanzados por los países de la región. Así, Estados Unidos propuso, con el apoyo canadiense, la limitación del monto de las reposiciones que sería asignado a préstamos para los países más avanzados de América Latina. Aunque se llegó a una solución de transacción en la quinta reposición (1979-1982), el problema resurgió

53) Ortiz Mena, *América Latina en desarrollo*, p. 410.

54) Citado en Schoultz, "Politics, Economics and U.S. Participation", p. 567.

con mayor intensidad en la negociación de la sexta reposición de recursos. Inicialmente, ésta había sido fijada por el Directorio del BID en 13 mil millones de dólares, de los cuales 3 mil millones serían destinados a préstamos para el Grupo A (Argentina, Brasil, México y Venezuela), pero excluyendo a Venezuela con el argumento de que este país no había solicitado préstamos desde 1972, 9 mil millones para el Grupo B y mil millones como fondo discrecional. Venezuela protestó frente a esta exclusión ya que deseaba reintegrarse como prestatario. En definitiva, el problema fue resuelto mediante una fórmula que acogía las inquietudes latinoamericanas y que aumentaba el monto de la reposición.⁵⁵

Las controversias recientes entre Estados Unidos y América Latina sobre las reposiciones de recursos del BID, sugieren que ésta puede convertirse en una de las áreas más conflictivas y de mayor vulnerabilidad institucional. La llegada al poder de la administración Reagan ha significado una drástica reformulación de la política exterior norteamericana, con importantes implicancias para los organismos multilaterales de ayuda económica y financiera. La política exterior de Reagan contiene importantes diferencias que trascienden aquellas que existieron entre los gobiernos republicanos y demócratas del pasado. Esas diferencias surgen básicamente de la filosofía neoconservadora de la administración Reagan y de la mínima prioridad que le asigna a los problemas Norte-Sur.

De acuerdo con la visión neoconservadora se insiste en que la ayuda externa multilateral debe favorecer y complementar la expansión de la inversión privada extranjera en América Latina. En particular, los sectores que sustentan esta visión han recogido la crítica tradicional de que los organismos multilaterales de ayuda externa han contribuido a la ineficiencia en el empleo de los recursos asignados a través de los préstamos concesionales.⁵⁶ En lugar de la ayuda multilateral, Estados Unidos debe tratar bilateralmente con los países latinoamericanos y evitar las negociaciones de tipo re-

55) *Latin America Weekly Report*, 4 de marzo de 1983, p. 8.

56) Ayres, *Banking on the Poor*, pp. 11-15 y 230-232.

gional. En último término la ayuda externa debe ser remplazada por la liberalización del comercio internacional, el aumento de la participación del capital privado y la recuperación de las economías desarrolladas de Occidente para acelerar el crecimiento económico de la región.

El nuevo contexto impuesto por la administración Reagan ha afectado al BID en la medida en que el gobierno norteamericano ha presionado por un cambio de orientación de sus actividades a través de la reposición de los recursos. De hecho, la congelación, para todos los efectos prácticos, del Fondo de Operaciones Especiales refleja la visión negativa de la ayuda concesional del Banco. Además, la división de los países latinoamericanos en función de sus niveles de desarrollo relativo, representa por parte de Estados Unidos un intento por recurrir en forma creciente a la bilateralidad en sus relaciones con Argentina, México, Brasil y Venezuela. Al mismo tiempo, ha tratado de preservar su hegemonía en el Caribe y Centroamérica mediante programas unilaterales de ayuda económica a los países del área.⁵⁷ Los países restantes quedarían sujetos a condiciones más restrictivas para obtener préstamos concesionales, mientras que las condiciones más onerosas de los préstamos ordinarios implicarían en la práctica una readecuación de sus programas de desarrollo en función de sus necesidades de financiamiento exterior más urgentes.

En resumen, Estados Unidos ha recurrido a su calidad de mayor contribuyente del BID para instrumentar al Banco explícitamente en la realización de los principios ideológicos neoconservadores de su política exterior. En todo caso, la importancia de este cambio va más allá de la eventual permanencia de la administración Reagan. Esta sólo concluyó el proceso político que llevó al abandono del ideario liberal que justificó la creación de los organismos multilaterales de asistencia económica y financiera.

57) Abraham Lowenthal y otros, "Caribbean Basin Initiative", *Foreign Policy* 47, verano 1982, pp. 114-138.

Organización y administración. El Acuerdo Constitutivo del BID consagró a la Asamblea de Gobernadores como la autoridad básica de la institución. Ella está constituida por los 43 representantes y sus alternos de los países miembros. La Asamblea se reúne normalmente una vez al año, con el fin de aprobar la cuenta del presidente y los lineamientos generales de la política y operaciones para el período siguiente.

Un Consejo Ejecutivo está encargado de las operaciones del Banco. En la actualidad, el Consejo está formado por doce directores ejecutivos elegidos por los países miembros, uno de los cuales es designado por los Estados Unidos. El sistema de elección de los directores ejecutivos procura asegurar una representación equitativa de países y regiones, que no esté en relación directa con el número de votos que posee cada miembro. En 1982, los directores representaban a los siguientes grupos: Argentina y Chile, con 14.84%; Brasil, Ecuador y Surinam con el 12.36%; México y República Dominicana, con el 8.12%; Venezuela y Panamá con el 6.74%; Perú y Colombia con el 4.77%; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua con un 3.03% y, finalmente, Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago, con el 1.64% de los votos.⁵⁸

La administración del Banco Interamericano está encargada a un presidente elegido por la mayoría simple de gobernadores que, a su vez, deben representar una mayoría de los votos. La duración del cargo es de 5 años y puede reelegirse. Durante su existencia el BID ha estado dirigido por dos presidentes, Felipe Herrera, de Chile, y Antonio Ortiz Mena, de México, ambos reelegidos por un segundo período. El presidente tiene la colaboración del vicepresidente ejecutivo encargado de la administración del FOE, que es designado por el Consejo Ejecutivo. Tradicionalmente este cargo ha sido ocupado por un ciudadano estadounidense.

58) BID, *Informe Anual*, 1982, p. 163.

La organización administrativa del Banco se realiza a través de ocho departamentos, siendo los más importantes los de Operaciones, Desarrollo Económico y Social, y Análisis de Proyectos. Una innovación organizativa del BID — y que lo diferencia de las demás instituciones similares— ha sido la creación de oficinas o misiones en cada uno de los países miembros en la región, que cumplen un papel de asesoría en la preparación y ejecución de proyectos. Finalmente, el BID mantiene dos oficinas en Europa —París y Londres— con el propósito de promover la captación de recursos.

En cumplimiento de su finalidad de contribuir al proceso de integración regional, el BID creó en 1965 un Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL), con sede en Buenos Aires, cuyas tareas principales han sido la investigación, asesoramiento y entrenamiento en materias de integración económica.

El personal del BID es reclutado en los países miembros, pero el Banco debe asegurar una amplia representación geográfica. Como en todas las instituciones, las presiones políticas y el patronazgo son inevitables. Con todo, sin embargo, la institución ha mantenido el principio de la representatividad. En 1982 el BID tenía 1.214 funcionarios (700 ejecutivos y profesionales y 514 administrativos) en su sede en Washington. El personal en las oficinas de área sumaba 511, de los cuales 147 eran funcionarios internacionales permanentes, 37 especialistas sectoriales y 327 profesionales locales y administrativos.⁵⁹

Operaciones. Fundamentalmente, las operaciones del BID se centran en el otorgamiento de préstamos a los países miembros. Dichas operaciones se clasificaron solamente en términos de los recursos del Banco, es decir, Operaciones Ordinarias, que son las realizadas con cargo a los fondos del capital ordinario, y, Operaciones Especiales, que comprenden los recursos del Fondo de Operaciones Especiales. Como dichas operaciones no fueron clasificadas analíticamente,⁶⁰ se evitó la enumera-

59) *Ibid.*, p. 24.

60) Broide, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, p. 133.

ción de condiciones para el otorgamiento de los préstamos; en la práctica, éstas quedaron sujetas al criterio del Consejo Ejecutivo del Banco. En consecuencia, esta imprecisión permitió a la institución operar con bastante flexibilidad frente a los proyectos sometidos para su financiamiento.

Logros y vacíos de la concepción política del BID

Una evaluación de la concepción política del BID en términos de sus logros y vacíos, enfrenta múltiples dificultades. Por una parte, hay que tomar en cuenta el contexto dentro del cual surgió; por la otra, su orientación ha tendido a variar en el tiempo. Lo que está claro, sin embargo, es que constituyó una concepción política pragmática que respondió a una crisis integral del sistema interamericano. De ningún modo se intentó abandonar el supuesto político de la existencia de una relación especial entre las partes; más bien, se buscó una fórmula de cooperación multilateral que, por un lado, garantizara un cierto grado de igualdad y equilibrio entre los países miembros y, por el otro, contribuyera a plasmar la visión optimista de la época que preconizaba la reforma económico-social como estrategia del desarrollo nacional.

El acuerdo del BID involucró una concepción política global suficientemente amplia para incluir aquellos aspectos sobre los cuales hubo consenso. Pero al mismo tiempo, esa amplitud significó eludir el tratamiento de aspectos conflictivos que pudiesen impedir la viabilidad de la organización y sus actividades. Su resolución fue dejada entonces a la práctica de la nueva institución, con lo cual la iniciativa en el área del financiamiento externo se convirtió en una medida importante en la responsabilidad de la burocracia del BID. Este es el aspecto básico que define los logros y vacíos de su concepción política, pues la autonomía institucional resultante le permitió la suficiente flexibilidad para adaptarse y lograr su consolidación y evitar los ciclos políticos de cooperación y conflicto del sistema interamericano. En ese sentido, la concepción política del Banco aseguró el logro de diversos objetivos iniciales.

En primer término, el BID ha sido el portador de una visión integral del desarrollo que se ha manteni-

do no obstante los cambios políticos y de estrategias de desarrollo nacionales en la región, y del abandono por parte de los Estados Unidos, tanto de la noción de una relación especial con América Latina como del apoyo a políticas de reformas estructurales en los países del área. La estabilidad de esta visión le ha permitido al BID mantener una posición estratégica en el contexto interamericano, sobre todo en la época actual. El fracaso de las estrategias económicas neoclásicas y sus implicancias en lo económico-social así como los problemas derivados del endeudamiento externo de América Latina, hacen prever un retorno por parte de los países latinoamericanos a la aplicación de políticas con contenido reformistas, que requerirán de un componente público de financiamiento externo.

Un segundo logro de la concepción política del Banco Interamericano ha sido la administración unificada de todos sus recursos —ordinarios, especiales y fiduciarios. Con ello el BID ha superado los problemas del refinanciamiento periódico de sus recursos, con menores dificultades que el Banco Mundial, cuyos recursos son administrados separadamente por las agencias que componen el grupo del BIRF. La menor vulnerabilidad del BID aumenta su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de las finanzas internacionales o de la política de ayuda externa multilateral de los países donantes. En esta perspectiva, la administración unificada de los recursos capacita a la institución para cambiar de orientación entre la ayuda consesional y los préstamos "duros", evitando el cuestionamiento de sus actividades como ha ocurrido en otras agencias (la Agencia de Desarrollo Internacional del Banco Mundial ha sido fuertemente cuestionada por los sectores conservadores norteamericanos.⁶¹

Finalmente, la concepción política del BID logró hacer de la institución un instrumento efectivo para atenuar los efectos políticos de la dependencia latinoamericana del financiamiento externo. En este aspecto, la dirección del BID ha desempeñado un papel importante para impedir que el organismo fuese dominado sin

61) Ayres, *Banking on The Poor*, p. 231.

contrapeso por Estados Unidos. La presidencia de Felipe Herrera se caracterizó no sólo por desarrollar un sentido de identificación del Banco con los problemas de América Latina y hacerlo portavoz de la región,⁶² sino que estableció las bases de la política de largo plazo del organismo y que subsisten actualmente. Un resultado de esta política ha sido la exclusión del *leverage* en la concesión de los préstamos. Esto se logró mediante el otorgamiento de préstamos para proyectos específicos y no por sectores, como ha sido la práctica del Banco Mundial. Además, el BID ha apoyado recientemente el desarrollo de la capacidad de programación de los países para la preparación de sus proposiciones financiadas por el Banco, con un efecto eventual sobre la capacidad administrativa nacional. El impacto del *leverage* ha sido reducido por el monto y la diversificación de los proyectos financiados por el BID tanto en un sentido regional como nacional. Hasta hoy, el BID ha optado por conceder préstamos por sumas relativamente bajas, pero lo suficientemente diversificados sectorialmente para cubrir el mayor número de áreas posibles. Igualmente ha optado por crear condiciones que favorezcan el cambio, en vez de imponer directivas o condiciones de eficacia económica (*performance*) para el otorgamiento de sus préstamos.

En el plano de las agencias internacionales, el BID ha tratado de no alinearse con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la definición de su política institucional. Tampoco siguió los lineamientos señalados por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) que constituyó en su época un mecanismo de *leverage* para el gobierno norteamericano en la elaboración de ese programa.⁶³ En todos estos casos el BID ha preservado la concepción política que le dio origen y que contribuyó a plasmar su identidad institucional y su legitimidad en el contexto latinoamericano. Es interesante notar que el BID no ha sido objeto de la crítica despertada por las actividades y el *leverage* ejercido por el Banco Mundial o el

62) White, *Regional Development Banks*, pp. 175-176.

63) Hayter, *Aid as Imperialism*, p. 156.

FMI; tampoco su papel ha sido cuestionado en términos de la naturaleza y objetivos antidesarrollistas o imperialistas de la ayuda externa, al menos en una medida similar a sus contrapartes.

Por último, la incorporación de países extracontinentales como miembros donantes del BID, ha sido un logro derivado de la flexibilidad de su concepción política. Con ello el Banco consolidó su posición como la institución principal del financiamiento externo público de América Latina en el sistema financiero internacional. Las implicancias de esta acción son obvias. Primero, se disminuyó la dependencia de Estados Unidos para el financiamiento del capital ordinario del Banco; más que un problema de porcentajes, se trató aquí de la apertura y consolidación de vínculos financieros alternativos que permitan diversificar las opciones de América Latina en esta área. En segundo lugar, se crearon nuevas oportunidades de acceso para América Latina en materia de mercados de exportación, transferencia de tecnologías, y, hasta cierto punto, una diversificación de las perspectivas y políticas de desarrollo.

Con todo, la concepción política del BID presenta también vacíos que no pudieron ser previstos en la creación del organismo. El aspecto más importante ha sido el aislamiento o separación del BID del resto del sistema interamericano. Esta característica puede ser imputada a la necesidad del Banco de alejarse de una estructura en crisis y más que nada de afirmar su identidad institucional. Sin embargo, este aislamiento no resuelve la disyuntiva en que se debaten los bancos internacionales de Desarrollo; es decir, si deben operar como agencias para el desarrollo o como bancos sujetos a las normas y prácticas financieras internacionales. El éxito del BID para obtener los recursos se ha debido a su administración eficiente y a que no ha sufrido moratorias de pagos. Pero sus limitaciones como agencia de desarrollo se deben menos a su política en esta área, que a la acción de los mismos países latinoamericanos. La inestabilidad política, los cambios muchas veces drásticos de sus estrategias y políticas económicas, así como la gran diversidad en los niveles nacionales de desarrollo, han debilitado las bases para toda acción común en la esfera del BID destinada a acentuar su perfil como agencia para el desarrollo en el plano regional. Además de la presión norteamericana, que significó en la sexta reposición la introducción de una importante diferencia entre los países más desarrollados de la región y del resto, existen otras fuerzas que provocan la fragmentación de la solidaridad latinoamericana y el consiguiente debilitamiento de la acción común en el BID. La bús-

queda de soluciones a la crisis del endeudamiento externo que se produjo en el curso de los últimos ocho años, se está realizando sobre una base individual con sujeción a las normas del FMI y sus demandas para la adopción de drásticos programas de estabilización económica como precondition del refinanciamiento. Esta intensificación de la dependencia económica de América Latina se ha traducido en el abandono de la concepción de un desarrollo integrado, a la vez que ha aumentado la competencia entre los países latinoamericanos por obtener recursos externos que contribuyan a la estabilización de sus economías. Es probable que ambos factores provoquen una disminución de la importancia del BID como agencia orientada hacia una concepción integrada del desarrollo, y un aumento de sus funciones meramente bancarias y financieras.

Conclusiones

La concepción política del Banco Interamericano ha perdido vigencia desde su formulación inicial, hace ya más de dos décadas. Este es el resultado de cambios políticos y económicos experimentados por la región y el sistema internacional los que han contribuido a profundizar la larga crisis del sistema interamericano y la erosión del apoyo internacional a la cooperación multilateral. Este cambio de contexto ha reducido la capacidad de adaptación del BID en función de su papel en el desarrollo latinoamericano. En consecuencia, la pérdida de vigencia de su concepción política no es un problema de la organización misma, sino de una ruptura irreversible en el sistema interamericano. Si el BID ha podido evitar esta ruptura cumpliendo sus funciones con eficacia, ha sido en parte por su tendencia hacia una mayor multilateralización, que se ha traducido en la incorporación de diversos países industrializados como donantes extrarregionales. Con el tiempo, esta reformulación de la concepción política original podría servir de base a una ampliación de su carácter multilateral, mediante la integración de otros donantes como los países árabes productores de petróleo y otros países industrializados interesados en aumentar el intercambio comercial con América Latina —Australia, Nueva Zelanda, Singapur y países de Europa Oriental. Ello significaría desplazar

al BID desde un sistema interamericano en quiebra, otorgándole definitivamente el carácter de un organismo multilateral para América Latina en la perspectiva de las relaciones Norte-Sur.

La iniciativa en este sentido debe provenir de los países latinoamericanos. Pero para ello se requiere reestructurar los instrumentos de coordinación que les permita elaborar una política conjunta para el desarrollo regional y el papel que en él debe desempeñar la ayuda multilateral. En sus condiciones actuales de fragmentación política y crisis económica, América Latina está limitada para elaborar una estrategia común con objeto de operar en el sistema internacional. Las estrategias desarrolladas por el SELA contienen los principios básicos que pueden guiar la acción de América Latina en el nuevo contexto mundial y especialmente en sus relaciones con Estados Unidos.

El pluralismo político-económico de la región, el rechazo a la interferencia y agresión externas, y el énfasis en la aceleración del desarrollo económico y social, son todos principios estratégicos que tienen validez actual.

La acción colectiva de los países latinoamericanos inspirada en estos principios constituye un requisito para la elaboración de una nueva concepción política de la ayuda multilateral que lleve a una eventual reforma del BID.

El Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico de la OEA: una evaluación desde la perspectiva de la transnacionalización del sistema mundial

*Edmundo Fuenzalida**

En 1967, con ocasión de la reunión de los presidentes de los países miembros de la OEA en Punta del Este, se decidió incorporar oficialmente el área de ciencia y tecnología en el programa general de desarrollo hemisférico de dicha organización. De ahí el nacimiento del Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (PRDCYT), de la Organización de los Estados Americanos.

El PRDCYT es una entidad administrativa dentro del departamento de asuntos científicos de la OEA, sujeto a la tutoría del secretario ejecutivo para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Este, a su vez, le rinde informe al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que en sí mismo constituye un cuerpo subordinado de la Asamblea General de la OEA. El programa está bajo el control general del Consejo; sin embargo, las principales decisiones son tomadas por el Comité Ejecutivo Permanente de dicho con-

*) Deseo expresar mis agradecimientos a Francisco Tomic por su labor como ayudante de investigación en este trabajo.

sejo en colaboración con un grupo de expertos y el Comité Interamericano de Ciencia y Tecnología.

Todo proyecto que se propone al programa debe ser aprobado, en primera instancia, por una oficina o instituto nacional designado por cada Estado miembro, cuya tarea es cerciorarse de que el proyecto esté en acuerdo con los esquemas generales de desarrollo del país. Candidatos a recibir asistencia pueden ser instituciones privadas, universidades, centros autónomos de investigación como también instituciones o ministerios públicos.

Una evaluación del PRDCYT: Haas

En un artículo reciente,¹ Ernst B. Haas señala que este Programa ha representado un enorme esfuerzo con vistas a transferir tanto información y conocimientos como recursos entre los distintos países de la región. A pesar de la disminución en las contribuciones que se evidencia a partir de 1975 (ver cuadro 1), el programa sigue absorbiendo un tercio del presupuesto total de asistencia económica de la organización.

La mayoría de los proyectos del PRDCYT son de naturaleza multinacional, es decir, cuentan con la participación de dos o más Estados miembros. Además, sólo centros o instituciones en Latinoamérica y el Caribe tienen opción a presentar proyectos al programa; no así los centros equivalentes de investigación y enseñanza en los Estados Unidos.

Los cientos de proyectos de asistencia técnica elaborados a través del PRDCYT están clasificados en cinco categorías: 1) Ciencias básicas, 2) Ciencias aplicadas, 3) Desarrollo tecnológico, 4) Planificación de políticas científico-tecnológicas y 5) Cambio tecnológico. Hasta 1974, gran parte de los fondos fueron destinados a proyectos de ciencia básica y aplicada. Desde entonces, más de la mitad de dichos fondos han sido reorientados hacia proyectos relacionados directamente con desarrollo

1) Ernst B. Haas, "Technological Self-Reliance for Latin America: The OAS contribution", *International Organization*, vol. 34, núm. 4, otoño de 1980.

tecnológico, planificación de políticas y cambio tecnológico.

Para tener una idea más clara de la naturaleza de los proyectos asociados al PRDCYT es interesante utilizar la clasificación que Haas hace de dichos proyectos por sustancia y objetivos (ver cuadro 2). De tal modo los proyectos de infraestructura tienen por objeto entrenar a especialistas en instalación de equipos y maquinarias, indistintamente del uso final que se les dé. Un ejemplo sería la creación de un departamento de química en una universidad. Luego están los proyectos que involucran el producto final con uso específico, como, por ejemplo, conjuntos habitacionales de poco costo que sirven a un grupo determinado de clientes. Finalmente, entre ambos, es posible distinguir dos tipos de proyectos de entrenamiento intermedio. Los primeros crean habilidades (*skills*) especializadas, como es el caso de técnicos en el área metalúrgica y de control de calidad, que son aplicables a variados usos finales. Los segundos ofrecen entrenamiento en el área de planificación y administración que también son aplicables a distintos usos finales y a más de alguna actividad ingenieril especializada. Para todos estos proyectos, la asistencia técnica se ha canalizado a través de becas, intercambios académicos, equipos, seminarios, cursos y publicaciones.

Haas opina que no está claro hasta qué punto el PRDCYT ha impulsado la autosuficiencia tecnológica nacional o colectivamente, como tampoco en qué medida el programa ha conseguido promover el desarrollo social y económico de los países de la región. Sin embargo, el cuadro 3 nos presenta una clasificación sugestiva de los beneficios recibidos junto a la capacidad de contribución de cada país desde 1968 hasta 1978. Los beneficios están evaluados en términos del número de expertos extranjeros recibidos por cada país, investigadores locales enviados a especializarse al extranjero, equipos obtenidos, número de proyectos del PRDCYT asignados al país y porcentaje de "pagos" institucionales de apoyo a proyectos locales.

Por otra parte, la capacidad nacional de contribución a la autosuficiencia tecnológica está medida con base en el porcentaje de la población total que representa el país en cuestión, y en su contribución cuantitativa al total de publicaciones científicas.

CUADRO 1: FINANCIAMIENTO Y SERVICIOS DEL PRDCYT

Año	Monto (en millones de dls. de E.U)	Porcentaje de Presupuesto de la OEA	Porcentaje de $\frac{c/}{}$ Asistencia de la OEA para el desarrollo.	Expertos	Becas de posgrado	Equipo (en millones de dls. de E.U.)
1968-69	3 221	7.8	22.4	251	118	2 564
1969-70	7 701	16.6	34.3		310	
1970-71	8 632	18.3	42.5	458	511	
1971-72	7 606	16.4	41.7		511	1 224
1972-73	6 915	14.3	38.2		397	2 634
1973-74	6 475			618	282	
1974-75	9 840	17.3	33.9	512	210	
1975-76	13 098	21.1	41.8		226	4 612
1976-77	8 915	13.6	33.2	268	187	5 092
1977-78	<u>14 568</u> ^{a/}	n.d.	n.d.	<u>2 107</u>	<u>139</u>	<u>1 941</u> ^{b/}
	\$ 86 708				3 031	\$18 069

FUENTES: Para las columnas 1, 4, 5 y 6 véase Secretaría General de la OEA, *Un ejemplo de cooperación regional en el campo científico y tecnológico: diez años de actividades del PRDCYT*, presentado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo celebrada en Viena en agosto de 1979, cuadros 1, 17, 20, 21 y 24. Para las columnas 2 y 3, véase el *Annual Report of the Secretary General 1968-78*. La cifra relativa a asistencia para el desarrollo representa la suma de todos los fondos especiales.

- ^a Cubre un período de 18 meses, del 1.º de julio de 1977 al 31 de diciembre de 1978. La cifra para 12 meses es \$9.2 millones.
- ^b Cubre un período de 6 meses, del 1.º de julio de 1977 al 1.º de enero de 1978.
- ^c Empleamos cantidades presupuestadas y comprometidas en vez de egresos.

CUADRO 2: PRINCIPALES PROYECTOS DEL PRDCYT CLASIFICADOS POR MATERIA Y OBJETIVO

Materia	Objetivo		
	Compartir información	Acrecentar conocimientos	Canalizar acciones
Infraestructura	ciencias básicas y aplicadas		
Habilidades de nivel medio: ramo técnico	Metalurgia aplicada, ecología de zonas áridas.	Tecnología y normalización de la información	
Habilidades de nivel medio: ramo de la planificación		Ciencias de la administración	Estudios internos, instrumentos de política científica, modos de transferencia de tecnología
Uso final	Gasificación de carbón, alimentos, vivienda, energéticos, nuevos usos de la caña de azúcar, riesgo sísmico.		

CUADRO 3: CAPACIDAD PARA COOPERAR EN EL PRDCYT Y BENEFICIOS OBTENIDOS DEL PRDCYT, 1968-1978 (PORCENTAJES)

	Capacidad para cooperar			Beneficios recibidos			
	1	2	3	4	5	6	7
Argentina	8.2	23.0	15.8	6.7	14.8	12.4	10.7
Barbados	.08	.1	0	.3	.7	1.0	.6
Bolivia	1.9	.6	3.0	7.4	1.8	3.4	6.2
Brasil	35.2	31.6	19.3	5.5	12.0	7.4	8.7
Colombia	7.8	2.5	4.7	14.9	5.9	4.0	13.9
Costa Rica	.6	1.5	2.2	5.4	1.9	3.0	3.0
Chile	3.3	9.2	16.8	8.7	16.8	10.1	10.7
Ecuador	2.3	.3	1.9	8.2	3.6	4.4	4.2
El Salvador	1.3	.2	1.0	2.4	.7	2.0	.8
Granada	.04	0	0	0	0	0	0
Guatemala	2.4	.7	2.1	2.1	2.4	3.7	2.3
Haití	1.5	.02	.3	.1	1.6	2.3	.7
Honduras	1.0	.3	1.5	2.3	.4	2.7	.04
Jamaica	.7	2.6	.5	.6	2.7	2.0	1.9
México	19.8	15.3	13.8	4.8	16.3	12.8	.1
Nicaragua	.7	.2	1.0	2.0	1.6	2.0	1.5
Panamá	.5	.3	1.0	1.9	.9	2.7	1.4
Paraguay	.8	.2	1.8	3.5	1.4	3.7	5.2
Perú	5.1	1.3	4.7	14.9	6.6	5.4	8.1
República Dominicana	1.5	.1	1.2	2.0	1.8	3.0	.9
Trinidad	.3	1.0	1.3	.3	1.9	2.7	3.2
Uruguay	.9	.8	.5	2.5	2.5	3.4	7.2
Venezuela	4.0	7.6	5.1	3.5	7.6	5.4	11.5
Argentina, Brasil y México	63.2	69.9	48.9	17.0	43.1	32.6	19.5

1. Proporción de la población en 1976. Total = 312,583,000
Fuente: Secretaría General de la OEA. *Un ejemplo de cooperación en el campo científico y tecnológico: diez años de actividades del PRDCYT*. Presentado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo celebrada en Viena en agosto de 1979.
2. Proporción de las publicaciones científicas, 1977. Total = 3,763.
Fuente: *Ibid.*, cuadro 14, p. 74. En ese mismo año se editaron 144,398 publicaciones científicas en los Estados Unidos.
3. Expertos recibidos que fueron financiados por el PRDCYT. Total = 2,107.
Fuente: *Ibid.*, cuadro 17, p. 77.
4. Becarios e investigadores enviados a otros países para recibir capacitación, financiados por el PRDCYT. Total = 3,031.
Fuente: *Ibid.*, cuadro 19, p. 79.
5. Equipo recibido que fue financiado por el PRDCYT. Total = \$18,036,000.
Fuente: *Ibid.*, cuadro 24, p. 84.
6. Número de proyectos del PRDCYT. Total = 298.
Fuente: *Ibid.*, figura 3, p. 87.
7. Proporción recibida de los pagos de apoyo institucional. Total = \$4 millones (1968-74).
Fuente: *Ibid.*, cuadro 23, p. 83.

El cuadro 4 presenta un resumen esquemático en el que los beneficios recibidos y la capacidad de contribución por nación fueron obtenidos promediando el puntaje de cada país en ambas categorías. Como lo muestra el cuadro 4.

Brasil, Argentina y México fueron netos contribuyentes al PRDCYT mientras los demás países aparecen como netos beneficiarios. Los países andinos recibieron el 44.5% de los beneficios contra una capacidad de contribución de un 24.3%. Las cifras correspondientes a Centroamérica y el Caribe fueron de un 18.7% (beneficios), 9% (capacidad de contribución).

Después de esta presentación formal y esquemática del programa, quisiera incorporar el concepto de régimen que Haas utiliza para categorizar el éxito o fracaso del PRDCYT, como una instancia de colaboración institucionalizada entre países, en vistas a alcanzar formas de desarrollo científico y tecnológico no dependiente.

¿Qué es un régimen?

Régimen, según Haas, es un conjunto de normas, reglas y procedimientos elaborados y acatados por naciones con objeto de regular diversas áreas de interacción común. En este caso se trata de la serie de intercambios económicos, culturales, educacionales, administrativos, de planificación e ingenieriles, que tienen lugar entre los Estados miembros de la OEA.

Un régimen se basa en la norma, es decir, en un sentido de comunidad de intereses y objetivos en relación con el área que se pretende regular. De ahí la expectativa de cada Estado de que todas y cada una de las partes comprometidas actuarán de manera congruente con la consecución de las metas comunes.

La norma, en el caso del PRDCYT, es alcanzar la innovación científica y tecnológica en forma autónoma.

La norma se convierte en medidas de acción a través de reglas que le indican a uno o más Estados los pasos que se deben o no tomar.

Los desacuerdos sobre dichas reglas y su aplicación, se resuelven por medio de procedimientos predefinidos, que no son sino una forma de institucionalizar la toma de decisiones colectivas.

Las normas responden al porqué colaborar; las reglas dicen esencialmente lo que dicha colaboración involucra (de qué se trata); los procedimientos indican cómo aquella colaboración se llevará a cabo.

CUADRO 4: BALANCE DE LA CAPACIDAD Y LOS BENEFICIOS EN EL
PRDCYT
(Ver cuadro 3)

La capacidad rebasa los benefi- cios en		Los beneficios rebasan la capaci- dad en		
más de 100%	menos de 50%	más de 50%	más de 100%	más de 200%
Brasil	Argentina Jamaica México	Bolivia Colombia Chile El Salvador Guatemala Haití Honduras Venezuela	Perú República Dominicana Trinidad	Barbados Costa Rica Ecuador Nicaragua Panamá Paraguay Uruguay

Los regímenes se crean porque existe conflicto. Su tarea, sin embargo, no es eliminarlos, sino más bien canalizar los desacuerdos para la realización de objetivos comunes a pesar de las diferencias.

Aportes y limitaciones de esta evaluación

La evaluación de Haas proporciona caminos interesantes para estudiar la naturaleza de dicho programa. Sobresalen dos de ellos: 1. La periodización de los 10 años cubiertos por el estudio, y 2. El concepto de régimen utilizado por el autor, como indicador principal del éxito o fracaso del intento multinacional por impulsar el desarrollo científico y tecnológico autónomo entre los países latinoamericanos.

Según Haas, hay un primer período que va desde la fundación del programa hasta 1972; un segundo, desde esa fecha hasta 1976, y un tercero desde ese año hasta el final de la década. Los antecedentes proporcionados por Haas son lo suficientemente claros como para aceptar tal periodización. Sin embargo, dicha identificación a través de los años setenta, de distintas etapas claramente discernibles, es utilizada por Haas sólo como marco general de referencia y no como instrumento de análisis en sí mismo. Como se verá más adelante, al emplear la perspectiva teórica de la transnacionalización para evaluar el mismo programa, la herramienta principal pasa a ser la periodización, y la pregunta por responder es cómo se dan estos distintos períodos, y por qué se pasa de uno a otro.

Asimismo, Haas aporta el concepto de régimen, definiendo, parte por parte, los elementos que lo constituyen. Esta noción se convierte en el instrumento analítico que Haas utiliza para sancionar el fracaso del PRDCYT, puesto que éste debió, pero nunca pudo convertirse en régimen. El autor no se pregunta qué es lo que el programa consiguió, ni tampoco facilita una explicación sociológica sobre los logros del programa que no alcanzaron a constituir un régimen. El concepto del régimen tiene por únicos actores a los Estados y sus interacciones formales y públicas en materia de tecnología, ignorando por completo la posibilidad de que tal interacción esté regida por pautas que no sean ni formales ni públicas, y que no tengan como sujetos a los gobiernos u otras agencias nacionales, sino a los reales proveedores y usuarios de tecnología. Al

contrario de Haas, sostendré en lo que sigue que, al observar el programa de la OEA desde la perspectiva de la transnacionalización, se advierte claramente la existencia de un régimen en materia de tecnología, pero informal y oculto con actores e intereses diversos e identificables. Este ha sido y seguirá siendo el principal erosionador de cualquier esfuerzo de la OEA por construir un régimen formal y público.

*Una perspectiva diferente: la transnacionalización del sistema mundial y la tecnología.*²

A continuación, intentaré plantear esquemáticamente el problema de la innovación tecnológica tal como pienso que se presenta en la actualidad en los países latinoamericanos.

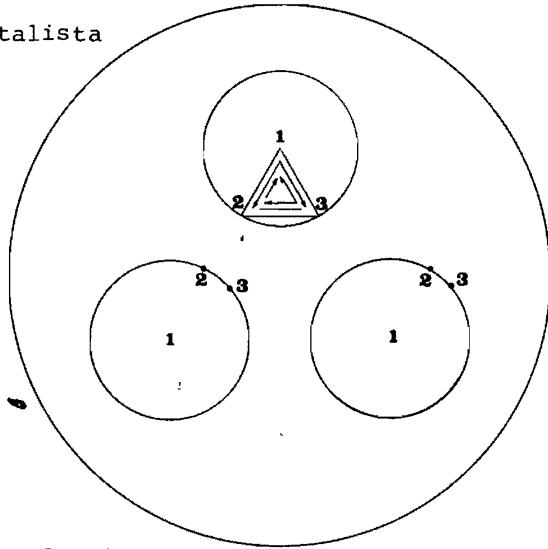
Para ello, comenzaré recordando una afirmación de Sábato y Botana³ en el sentido de que en las sociedades contemporáneas altamente desarrolladas, el proceso social, por ellos denominado innovación, se produce cuando se establece un sistema de relaciones entre tres elementos: gobierno, estructura productiva e infraestructura científico-tecnológica, sistema que no existe en América Latina.

Tratando de representar gráficamente esta afirmación, vamos a suponer que el círculo superior representa a una "sociedad contemporánea altamente desarrollada" y el inferior, a dos "sociedades latinoamericanas". Dentro de la primera existiría el sistema de relaciones; dentro de la segunda no (ver figura 1).

-
- 2) Edmundo Fuenzalida Faiyovich, "El problema de la innovación tecnológica en América Latina", *Revista interamericana de planificación*, vol. 10, núm 39, septiembre de 1976.
 - 3) Jorge Sábato y N. Botana, "La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina", *Revista de la integración*, núm. 3, noviembre de 1968. Reproducción en *Ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*, editado por A. Herrera, (Santiago: Edit. Universitaria, 1970), p. 66.

Figura 1

Sistema capitalista



1. Gobierno
2. Estructura productiva
3. Infraestructura científico-tecnológica

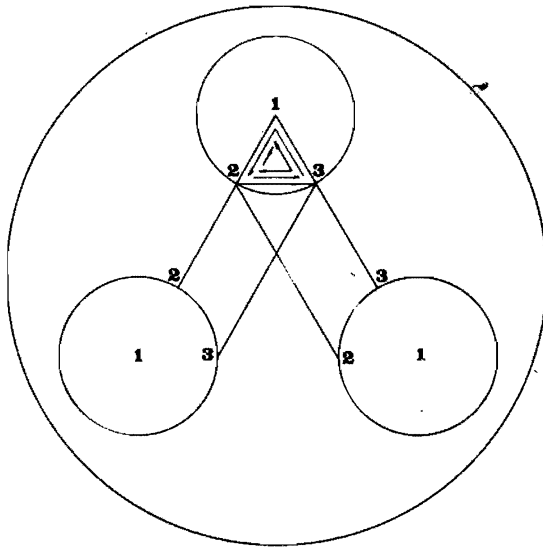
En otra parte de su trabajo, Sábato y Botana afirman que en América Latina se han producido desarrollos parciales de los vértices de la base del triángulo, que manifiestan una tendencia cada vez más marcada a vincularse, independientemente, con los triángulos de relaciones científico-tecnológicas de las sociedades altamente desarrolladas. Por su parte Leite⁴ al hablar de las empresas industriales instaladas en Brasil y asociadas con sociedades y corporaciones extranjeras, que componen una parte de la estructura productiva del país, afirma que ellas reciben los nuevos inventos y los nuevos productos de los laboratorios de investigación que la corporación mantiene en su propio país, o de los trabajos de investigación financiados por la corporación en las universidades de ese país.

4) José Leite Lopez, "La ciencia, el desarrollo económico y el Tercer Mundo", *Revue du Tiers Monde*, tomo VIII, núm. 29, 1967. Reproducido en *Ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*, editado por A. Herrera, *Ibid.*, pp. 53-57.

Por lo tanto, para que la representación gráfica reproduzca la realidad, es necesario agregarle vínculos que unan los vértices de la base del triángulo del país altamente industrializado, con la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica del país latinoamericano (ver figura 2).

Figura 2

Sistema capitalista



1. Gobierno
2. Estructura productiva
3. Infraestructura científico-tecnológica

La existencia de los últimos vínculos sólo es verificada por ambos autores, que no proporcionan una explicación satisfactoria de estos desarrollos.

Sunkel⁵ sostiene que el desarrollo acelerado de las empresas transnacionales (Ets) ha dado ya lugar a un núcleo internacionalizado del sistema capitalista internacional, integrado por segmentos, relativamente mayores, de los países más avanzados y sedes de las casas matrices de las Ets y por segmentos relativamente menores de los países menos avanzados que son sedes de sus filiales (recuérdese su representación gráfica).

Sin embargo, el surgimiento del capitalismo transnacional no basta para explicar la tendencia, también señalada por Sábato y Botana, de la infraestructura científico-tecnológica a vincularse con el vértice correspondiente del país altamente desarrollados.

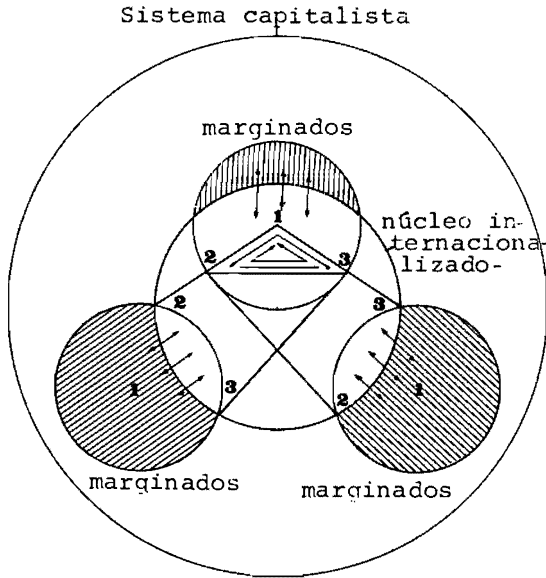
Para ello es necesario considerar, por una parte, según Sunkel, que el desarrollo de las Ets no sólo ha dado lugar a una estructura productiva supranacional, sino que "está provocando una transformación radical en las estructuras y funcionamiento del sistema capitalista, no sólo en los países centrales, sino en el mundo entero, creando en definitiva un nuevo modelo de civilización, encarnado por la sociedad de superconsumo, que tiene su máxima expresión en Estados Unidos".

Por otra parte, la difusión de este nuevo modelo de civilización desde los países centrales a los periféricos, a través de los medios de comunicación de masas, ha creado en ellos la "revolución de las aspiraciones crecientes" que, junto a consecuencias inmediatas, tales como la creación de una demanda para la oferta de bienes de consumo que producen las Ets, ha generado multitud de consecuencias mediatas, entre las cuales se encuentra el interés por la investigación científica como ocupación. Este origen social de las actividades de investigación científica existente en los países latinoamericanos, es lo que les lleva a vincularse con el vértice de la infraestructura científico-tecnológica de los países altamente desarrollados, dando lugar a una estructura social supranacional de la investigación científica.

5) Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios Internacionales*, año IV, núm. 16, enero-marzo 1971, p. 11.

Si superponemos la representación gráfica de Sunkel a la figura 2, obtenemos, a un nivel intuitivo aún, el marco teórico buscado (figura 3).

Figura 3



1. Gobierno
2. Estructura productiva
3. Infraestructura científico-tecnológica

A nivel menos intuitivo, puede suponerse que la tendencia de la estructura productiva del país latinoamericano a vincularse con el vértice correspondiente del país altamente desarrollado, no es más que la expresión vista desde la perspectiva del país receptor —que es la que adoptan Sábato y Botana— de la expansión de los conglomerados industriales fuera de sus fronteras hasta constituir conglomerados transnacionales, que surgen cuando se adopta la perspectiva del país emisor, tomada por Sunkel.

En resumen, lo que la figura 3 presenta, es que tanto la estructura productiva de los países latinoamericanos como su infraestructura científico-tecnológica, tienden a formar parte del capitalismo transnacional y de su superestructura cultural, la civilización del superconsumo, dejando de integrar la sociedad

nacional. Es por esto que ellas se vinculan frecuentemente a los vértices de la base del triángulo de los países altamente desarrollados y no entre sí, ni con el gobierno del país latinoamericano en que se encuentran geográficamente ubicadas.

El esquema teórico, como está planteado hasta aquí, enfatiza las grandes líneas, y claramente deja a la investigación la elaboración detallada, donde debe tomarse en cuenta las diferencias entre los países latinoamericanos, en cuanto a la etapa que han alcanzado en el proceso de integración transnacional y desintegración nacional.

Por otra parte, la estructura productiva de los países latinoamericanos incluye mucho más que las filiales de las Ets. Por lo menos es necesario hablar de dos grupos más de empresas productivas, las privadas nacionales y las públicas. Estos sectores, ¿están también vinculados a los países más avanzados, como sugiere el esquema? La respuesta es afirmativa en todo lo que se refiere a nuevos productos o nuevas maneras de producir los existentes. La diferencia con las filiales se reduce a que la transferencia tecnológica, en vez de ser una operación interna de la ET, es una operación entre ésta y la empresa nacional, privada o pública.

¿Por qué estas empresas no recurren más a la infraestructura científico-tecnológica nacional? una respuesta utilizaría los mismos elementos del esquema. Los empresarios que las dirigen serían, ellos también, parte del núcleo internacionalizado del sistema capitalista transnacional y portadores de la civilización del superconsumo. Lo que haya de producirse, será resuelto en conformidad con las exigencias del mercado internacionalizado interno, y la manera de producirlo, según las técnicas en uso de los países altamente desarrollados. No habría entonces ninguna necesidad de innovar.

Una profundización de este esquema teórico, se lograría precisando el sentido en que debe entenderse la afirmación de que la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica de los países latinoamericanos, tienden a formar parte integrante del capitalismo transnacional y de la civilización del superconsumo, y no de la sociedad nacional.

Desde que se escribieron estas ideas, a fines de la década de los sesenta hasta hoy, han pasado 13 años en los cuales el mundo y su economía han vivido las crisis más profundas de este siglo.

En primer lugar, es evidente que los conglomerados transnacionales son, hoy en día, una institución más entre varias, que juegan un papel decisivo en las relaciones económicas internacionales. Instituciones político-económicas como el FMI y el Banco Mundial, la banca internacional, e incluso universidades y centros de investigación, se han convertido en actores de primer plano, tanto a nivel de la elaboración de políticas económicas por seguir, como también en el plano de la dirección de su elaboración (particularmente en relación con los países subdesarrollados).

Igualmente, es importante mencionar que el sistema capitalista como tal, ha dejado de perseguir el "ideal" de la sociedad del superconsumo.

La sucesión de crisis energéticas, financieras, de comercio exterior, balanza de pagos, etc. y que han desembocado en una gravísima recesión mundial, ha hecho urgente que los sectores gubernamentales, privados y multinacionales, inicien una reevaluación de metas y medios para alcanzarlas. Las Ets, por definición agresivas, maximizadoras de beneficios en el amplio sentido del concepto, a corto y mediano plazo se han visto en la necesidad de reevaluar su posición *vis à vis* las nuevas condiciones objetivas de inversión y estabilidad, dentro de un contexto político y económico en crisis.

Esto las ha llevado a enfatizar la planificación a largo plazo, mientras que en el corto plazo se ha manifestado un congelamiento relativo de sus actividades.

Los períodos del PRDCYT

Aceptando la periodización de Haas, hay una fase inicial del programa que va desde las primeras propuestas de 1967 hasta la plena expresión de las directrices del programa en la resolución de CACTAL de 1972. Esta fase se caracteriza por el constante avance hacia un esquema inspirado por las ideas de un grupo de científicos, tecnólogos y cientistas sociales latinoamericanos.

Al observar esta fase desde la perspectiva de la transnacionalización, surge de inmediato la pregunta de por qué tanto interés en el tema de la tecnología, y por qué tan rápido y sostenido avance hacia un régimen de control de transferencia de tecnología. Para dar respuesta a estas interrogantes, según la perspectiva escogida, es preciso conocer lo que había pasado en el decenio inmediatamente anterior en las relaciones interamericanas.

La década de los sesenta, como es bien sabido, está dominada por la nueva política exterior lanzada por el gobierno de John F. Kennedy, que para nuestra región se concretó en la Alianza para el Progreso. A partir de la Carta de Punta del Este, de 1961, y en clara respuesta a la revolución cubana, los gobiernos latinoamericanos se empeñaron en llevar a cabo extensas reformas económicas y sociales, con la ayuda técnica y financiera de los Estados Unidos. Reforma agraria, reforma tributaria, reforma educativa, encabezan la larga lista que, en su conjunto, crea grandes expectativas de rápidos logros en el frente de la desigualdad social.

A mediados de la década, sin embargo, comienza a ser claro que los grandes objetivos de reforma social no van a ser conseguidos por los medios escogidos, y se desata una ola de críticas a la acción de los gobiernos reformistas, y a los Estados Unidos. Simultáneamente comienzan a entrar en escena nuevos grupos sociales, producto de las mismas reformas que, con las nuevas herramientas intelectuales adquiridas a través de la reforma educativa, encauzan y agudizan la protesta social. Precisamente uno de los descubrimientos hechos por estos nuevos grupos en el período de auge de la expansión educativa, es el del verdadero papel de la ciencia y de la tecnología en el proceso de desarrollo, y del hecho que los países latinoamericanos no estaban adquiriendo una capacidad de creación de ciencia y tecnología a través de las reformas (incluso que esta capacidad no iba a poder ser adquirida justamente por efecto de las reformas).

En esta etapa el poder de los Estados Unidos alcanza sus límites, y el ejemplo de Vietnam sugiere a muchos la idea de que es posible marchar por una vía alternativa hacia el desarrollo, incluso contra la voluntad de la potencia hegemónica.

El movimiento social de protesta se transforma así rápidamente en un movimiento que sostiene una vía alternativa al desarrollo capitalista apoyado por los Estados Unidos. En unos pocos años los gobiernos reformistas son remplazados por gobiernos relativamente partidarios de una vía socialista al desarrollo, pero con un marcado tono nacionalista. En Perú, 1968; Chile, 1970 y Bolivia, 1971, dicho movimiento alcanza el poder. En los países mayores representa una amenaza sin precedentes a los gobiernos de turno (Argentina, 1968; Brasil y México, 1969), y en uno de ellos, México (1970) influye poderosamente en el gobierno del presidente Echeverría.

La presión por un régimen de control de transferencia de tecnología procede, pues, no solamente de un grupo de intelectuales latinoamericanos que han comprendido el papel crucial de la tecnología como el instrumento del poder del centro sobre la periferia, a pesar de las reformas estructurales, sino de un vasto movimiento social y político que en algunos países llega a influir las acciones gubernamentales.

Contra este trasfondo histórico y social se comprende, entonces, por qué se concibe la idea de un "régimen de tecnología" y por qué la idea no progresa rápidamente sino hasta los inicios de los setenta.

Los Estados Unidos están conmovidos por la rebelión de su juventud contra la guerra de Vietnam, y debilitados financieramente por los grandes gastos incurridos para mantenerla, y no han reorganizado todavía su política exterior a partir del fracaso ya generalizado de la anterior. De ahí su aceptación de las propuestas de un régimen de tecnología.

El segundo período, entre 1972 y 1976, está caracterizado según Haas por una detención del progreso hacia un régimen de tecnología en el sistema interamericano. El autor atribuye la detención a la debilidad intrínseca de las ideas propuestas por los científicos y tecnólogos latinoamericanos, y aceptadas apresurada e irresponsablemente por sus gobiernos.

El enfoque de la transnacionalización, al enfatizar la importancia del contexto global en el que los países se encuentran inmersos, independientemente de la voluntad o inteligencia de sus élites intelectuales, permite formular una explicación más sociológica de esta detención.

¿Qué es lo que sucede en el sistema global a partir de 1972, que permite explicar el súbito cambio en el proceso de formación de un régimen de tecnología en el sistema interamericano? En primer lugar, hay que mencionar el importante cambio político que ocurre en la potencia dominante del sistema, los Estados Unidos. El nuevo gobierno republicano de Nixon ha sacado las conclusiones del desastre de Vietnam, y ha iniciado una amplia retirada militar, política y diplomática del Asia suroccidental. Parte de esta nueva política realista, consciente de los límites del poder norteamericano, es la nueva política hacia la República Popular China. Al mismo tiempo se inicia una retirada en el frente financiero, al declarar la inconvertibilidad del dólar en 1971.

Esta retirada es sólo estratégica, en tanto que pretende reorganizar la política exterior para mantener

la posición hegemónica del país. La pérdida de una batalla es tomada como una lección para continuar la guerra en otras regiones, con otros medios. Esta retirada estratégica recibe un abrumador respaldo del pueblo norteamericano en las elecciones de 1972.

Apoyándose en este mandato, el gobierno de Nixon inicia una vigorosa contraofensiva en América Latina. 1971: en Bolivia, el gobierno izquierdista de Torres es remplazado, por la fuerza, con la dictadura de Bánzer. El mismo año, en Brasil, se da un golpe dentro de un golpe y el general Garrastazu Medici embarca al país en una política de plena incorporación al sistema transnacional y de plena represión de toda protesta. 1973: en Chile, el gobierno de la Unidad Popular es derribado por un golpe militar; a partir de 1975, se inicia una política neoliberal en gran escala. En el Perú, el ímpetu del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas se debilita con la enfermedad y luego la muerte del general Velasco Alvarado en 1975. En Río de la Plata, después de un triunfal retorno de Juan Perón, el péndulo se mueve otra vez a la derecha, pero esta vez el gobierno militar no toma riesgos y lanza una verdadera guerra contra la oposición.

Obviamente, los nuevos gobiernos en toda la región latinoamericana no comparten los objetivos de sus predecesores. Es más, sus objetivos son los opuestos: en vez de desarrollo autónomo y autosustentado, se busca un desarrollo heterónomo basado en la plena incorporación al sistema transnacional. En términos de este nuevo objetivo, alcanzar un régimen de tecnología para el sistema interamericano no sólo no es prioritario, sino que debe ser eliminado, pues constituye un obstáculo a la inversión extranjera y a la instalación de subsidiarias.

Desde el punto de vista del gobierno de los Estados Unidos, además, todo lo referente a transferencia de tecnología comienza a adquirir un carácter problemático que no había tenido hasta entonces, debido a la nueva agresividad de la industria japonesa y, en general, del Asia sudoriental.

Son estos nuevos objetivos y estos nuevos problemas los que en realidad detienen la marcha hacia un régimen de tecnología en el sistema interamericano, y no una presunta debilidad de las ideas de los científicos y tecnólogos latinoamericanos, o una irresponsabilidad de los gobiernos de la región.

Las contrapropuestas de Kissinger en 1976, único evento político mencionado por Haas, indican la nueva seguridad alcanzada por los Estados Unidos en relación con América Latina, y adecuadamente señalan el comienzo

de un nuevo período en que la idea de un régimen de tecnología interamericano queda archivada.

El verdadero régimen internacional de tecnología

El proceso de transnacionalización del sistema mundial ha generado estructuras económicas, sociales y culturales que se imponen sobre los países miembros y contra las cuales no es posible combatir sino en términos colectivos. La ciencia y la tecnología constituyen precisamente una de estas estructuras, y es por eso que los científicos y tecnólogos de América Latina propusieron, durante la primera etapa, la creación de un régimen formal y público de tecnología que la remplazara. Su lucha no es por establecer un régimen donde antes no había nada, como lo sugiere Haas, sino la de remplazar un régimen informal y oculto por uno formal y público.

¿En qué consiste ese régimen informal y oculto?

Dicho régimen establece, en primer lugar, que la ciencia y la tecnología deben cumplir un papel fundamental en la conservación de las relaciones de dependencia de las naciones latinoamericanas *vis à vis* los Estados Unidos. Las formas políticas y económicas de dicha dependencia científico-tecnológica pueden variar, así como también los protagonistas principales (universidades, empresas, y/o gobiernos). Sin embargo, lo primordial es identificar los intereses subyacentes de dicho régimen informal y oculto, en su esencia originarios de una filosofía y organización social y económico-capitalista, para más adelante, en cada caso específico, identificar también a los diversos actores.

En Chile, por ejemplo, en 1980, habría resultado ilusorio hablar de acuerdos "nacionales" para regular las actividades de las compañías multinacionales a nivel regional o nacional por cuanto el Estado chileno jugaba, *de facto*, un papel marginal en el control efectivo de la inversión extranjera, bancos, importación y exportación de bienes y servicios, etcétera.

En el área científico-tecnológica, ese régimen establece que si bien una parte de la tecnología creada puede ser exportada a los países latinoamericanos (aquella que no se refiere a los intereses vitales de los Estados Unidos, tales como la aviación y espacio, computación, etc.), el proceso de creación de tecnología no debe ser reproducido en ellos. Con tal fin, el régimen asegura que las instituciones de enseñanza superior de la región no sean más que subsidiarias de las de los Estados Unidos, carentes de iniciativa propia; que las empresas

latinoamericanas no estimulen a las instituciones de enseñanza superior a generar tecnología, dado que hay acceso "fácil" a la tecnología norteamericana; que los gobiernos no se esfuercen en estimular tanto a las primeras como a las segundas, dado que la apertura del mercado a los productos extranjeros y a la instalación de subsidiarias, permitirá mostrar los frutos de la modernidad a sus pueblos en un plazo muchísimo más corto. El régimen consiste en hacer imposible la construcción del célebre triángulo de Sábato y Botana.

De tal modo dicho régimen coloca a los gobiernos nacionales en una posición de hecho muy precaria, en cuanto a su capacidad para promover políticas conducentes a una mayor autonomía científico-tecnológica de Estados Unidos. Es aquí donde el Estado-nación pasa a ser una unidad analítica imperfecta y en algunos casos hasta marginal, cuando se advierte que son otros los protagonistas principales (el sector privado por ejemplo), son intereses de corto y largo plazos ajenos al de su gobierno nacional. El hecho de que estos intereses y objetivos no constituyan un régimen formal y público, en ningún caso les quita poder de vinculación.

Conclusiones

1. El intento de la OEA por crear un régimen de tecnología latinoamericana no prosperó debido a los diversos cambios acontecidos en el contexto global, tanto en los Estados Unidos como en Latinoamérica; cambios que erosionaron continuamente las bases sobre las que se creó el PRDCYT.
2. En lugar de un régimen formal y público, rige un régimen informal y oculto, con diversos actores protagónicos que en la mayoría de los casos juegan un papel tanto o más decisivo que el del propio gobierno nacional, pero con intereses muchas veces antagónicos a los de este último.
3. Un próximo intento de crear un régimen tecnológico formal y público debe comenzar por un reconocimiento explícito y cabal del régimen que hasta ahora hemos definido como informal y oculto. Su razón de ser a nivel regional y su configuración específica a nivel nacional deben ser identificadas. Por ello este análisis deberá incorporar en un mismo plano al Estado con el sector privado en sus áreas finan-

cieras, industriales, agrícolas y de información; a las universidades y centros de investigación, etcétera.

4. La utilización del triángulo de Sábato y Botana como marco de referencia en la descripción del verdadero régimen científico-tecnológico imperante en Latinoamérica, no debe interpretarse como una sugerencia de que es éste el ideal normativo al que deben aspirar nuestros países. Es más, el triángulo es un modelo conceptual que por su sencillez y atractivo, debe manejarse con extremo cuidado. Las interacciones ricas, dinámicas y generadoras de enorme progreso económico y social entre los tres vértices (gobierno, estructura productiva e infraestructura científico-tecnológica) en los países desarrollados son muy probablemente irreproducibles en los países de la periferia. Si es así, entonces habrá que trascender el modelo de Sábato y Botana en la búsqueda de un régimen alternativo de desarrollo científico-tecnológico regional latinoamericano.

La función de la CEPAL en un nuevo contexto de cooperación regional en América Latina

Francisco Orrego Vicuña

1. *La identificación ideológica económica del pensamiento clásico de la CEPAL*

La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas es una organización que ha estado, desde su creación, en el centro de la polémica ideológica-económica de la región. Los puntos de vista acerca de las funciones y actividades de la CEPAL nunca han sido neutrales, pues se han dividido entre sus más firmes partidarios y sus más críticos detractores.

Esta situación deriva fundamentalmente del hecho de que la CEPAL ha adoptado una definición tajante frente a las necesidades de la región. Esta definición se limitó primero a las concepciones del desarrollo económico, pero fue expandiéndose sucesivamente a otros campos, como el social, y en alguna medida al de las relaciones internacionales. El conjunto de aspectos que han pasado a formar parte de esa definición, ha significado inevitablemente que se incurra en pronunciamientos y adopción de posiciones que revelan orientaciones consecuentes con esa definición, lo que ha conducido a una intensificación todavía mayor de la polémica original.

La anterior no es una conclusión que fluya de lucubraciones teóricas ni especulativas, sino que está expuesta en la literatura publicada por la propia organización o sus principales funcionarios. La teoría matriz del "centro-periferia", como aquella de la contraposición del crecimiento "hacia afuera" y el desarrollo "hacia adentro", están explícitamente fundamentadas en opciones que tienen un trasfondo ideológico.¹ Los enfoques relativos a la planificación, las actitudes frente a la inversión extranjera o los análisis relativos a la inflación, entre otras materias que han ocupado la atención de la CEPAL en las últimas tres décadas, se han inspirado a su vez en esas opciones para servir de apoyo a las teorías matrices indicadas.

Un fenómeno similar ocurrió con otras de las grandes tareas emprendidas por la CEPAL, como ha sido particularmente el caso de la integración económica regional.² Este fue un mecanismo principalmente diseñado para coadyuvar a la materialización de las teorías matrices señaladas, con particular referencia a la sustitución de importaciones. Si bien el concepto mismo de la integración habría sido probablemente mirado con simpatía por todos los sectores económicos y políticos relevantes de la región, su vinculación a un esquema económico determinado produciría naturalmente reacciones diferentes de apoyo y rechazo. Esta vinculación es una de las causas básicas que habría de precipitar la crisis de la cooperación regional en América Latina por la que hoy se atraviesa.

En la medida en que la concepción de la CEPAL fue desarrollándose, hubo necesariamente de identificarse con alguna de las grandes corrientes de opinión prevale-

-
- 1) Véase en general William P. Glade: *The Latin American economies. A study of their institutional evolution*. 1969. Especialmente capítulo XII, pp. 402-482.
 - 2) Miguel S. Wionczek: "Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana". *Foro Internacional*, vol XI, núm.1, julio-septiembre 1970, pp. 1-18.

cientes en América Latina. Durante varias décadas esta identificación fue eludida mediante el diseño de un lenguaje propio de la CEPAL, aun cuando la identificación sustantiva que había tenido lugar no podía pasar desapercibida a ningún observador político. Sin embargo, es curioso observar que el pensamiento de Prebisch fue asociado por los comentaristas con una gama enorme de opciones políticas, incluida el populismo.³

El hecho concreto es que en definitiva esa identificación hubo de aclararse, pues el conjunto de ideas en que se basaba la concepción de la CEPAL no podía mantener su coherencia sin referirse a un pensamiento central que le sirviera de marco interpretativo y de expansión para abarcar los problemas que sucesivamente requerirían de una respuesta. En las palabras de un analista de CEPAL que ha interpretado el pensamiento de Prebisch:

"Raúl Prebisch propone una versión del socialismo basada en la libertad del individuo y en nuevas formas de convivencia social, que supone e implica una redefinición del Estado para que regule, coordine, conduzca y asegure decisiones democráticas de cómo emplear socialmente el excedente para elevar el ritmo de acumulación mejorando su composición y distribuir equitativamente los frutos del progreso técnico, conservando las libertades económicas y políticas y garantizando los derechos humanos".⁴

2. Los intentos de calificación en la teoría de CEPAL

La identificación básica fue, por consiguiente, con un esquema económico dirigista, incluyendo por definición un papel preponderante del Estado en esa conducción económica. Independientemente de los puntos de vista que se puedan tener sobre esta opción, el hecho concreto es que ella involucra *ab initio* un grado importante de pugna con otras concepciones económicas que procuran minimizar el papel del Estado y otorgar mayor preponderancia a la función reguladora del mercado. La visión dirigista y la visión liberal del desarrollo lati-

3) Isidro Parra Peña: "Leyendo a Raúl Prebisch". *Desarrollo Interamericano*, Colombia, núm. 6, marzo 1981, pp. 14-15.

4) *Ibid.*, p. 16.

noamericano quedaban así enfrentadas en el marco de las opciones de acción de la CEPAL.

En diversas oportunidades, sin embargo, se ha procurado compatibilizar esa identificación inicial con otras percepciones prevalecientes en la región en determinados momentos. El comentarista recién citado destaca, por ejemplo, el sentido humanista en que se inspira el pensamiento de Prebisch, asignado especial énfasis a las libertades económicas y políticas y a la garantía de los derechos humanos. En las palabras de Prebisch:

"Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración... a la democracia y los derechos humanos..."⁵

Las calificaciones de esa opción también han abarcado algunos principios o enfoques económicos específicos. Así, por ejemplo, la CEPAL se ha defendido con ahínco de la crítica formulada a sus políticas en cuanto que ellas producirían reacciones inflacionarias al fundamentarse en una intervención económica del Estado;⁶ pero al hacerlo ha rechazado las soluciones basadas únicamente en la política monetaria, para buscar causas estructurales en la organización económica y social, con lo cual se mantiene la diferencia de enfoques con la concepción liberal.

Otro ejemplo de mayor importancia es el relativo al papel del mercado en el pensamiento de la CEPAL. En algunos planteamientos esta función ha sido reivindicada en cierta medida. Aníbal Pinto ha rechazado en una reciente publicación como errónea la alternativa "que enfrenta, de un lado, la preeminencia radical del mecanismo de mercado, y del otro, la abrumadora omnipresencia del Estado o la gestión pública".⁷ Citando un documento de la CEPAL de 1961, dice lo siguiente sobre las fuerzas del mercado:

-
- 5) Raúl Prebisch: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, 1963, pp. 23-24.
- 6) Raúl Prebisch: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria". *Boletín Económico de América Latina*, vol. VI, núm. 1, marzo 1961, pp. 1-10.
- 7) Aníbal Pinto: "Centro-periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL". *El Trimestre Económico*, vol. 50, núm. 198, abril-junio 1983, p. 1075.

"No se trata de sofocar esas fuerzas —que son de un enorme potencial dinámico— sino de establecer por la acción del Estado las condiciones indispensables para que ese potencial pueda aprovecharse en favor del desarrollo económico".⁸

También en una reciente publicación, Prebisch ha procurado conciliar la opción inicial con el papel de los mecanismos del mercado, escribiendo lo siguiente:

"Se requiere el socialismo para asegurar el 'uso social' del excedente. La tasa de acumulación de capital y la corrección de las grandes disparidades sociales debieran someterse a la decisión colectiva, estableciendo un nuevo régimen institucional, político y económico, para tal efecto. Por su parte, el liberalismo económico es necesario por cuanto deben dejarse en manos del mercado las decisiones individuales de producción y consumo".⁹

3. *Preeminencia de las opciones iniciales y límites de la calificación*

No obstante los esfuerzos de calificación o de conciliación entre visiones diferentes que se han procurado esbozar, éstos no parecen haber sido exitosos, al menos en la concepción clásica de la CEPAL. Las tendencias contemporáneas prevalecientes en la organización han introducido algunos nuevos elementos de juicio en este sentido que se mencionarán más adelante. Esta carencia de éxito en la concepción clásica se debe por cierto a numerosos y complejos factores. Uno de ellos es que esa conciliación representa una tarea ciclópea que no es nada fácil de realizar. Prebisch ha procurado recientemente armonizar los puntos de vista de socialdemócratas, demócrata-cristianos, socialistas y liberales, en el marco de una formulación cuya factibilidad no sería fácil demostrar en la práctica:

8) *Ibid.*, p. 1076.

9) Raúl Prebisch: "Cinco etapas de mi pensamiento sobre desarrollo". *El Trimestre Económico*, vol. 50, núm. 198, abril-junio 1983, p. 1096.

"Las diversas opciones que han sido apoyadas por los movimientos democráticos (como los socialdemócratas o los demócrata-cristianos) suelen derivar hacia la mera redistribución y las crisis asociadas a ella, sin que propongan idea alguna acerca de la solución de las mismas. Por su parte, el socialismo ortodoxo deposita su fe en la propiedad estatal de los medios de producción y también congela el proceso de democratización. Por lo tanto, creo que ha llegado el momento de buscar una síntesis entre el socialismo y el liberalismo, para establecerse así la unidad filosófica esencial del liberalismo económico con el liberalismo político".¹⁰

Por otra parte, la indagación que propone este autor es uno de los puntos más trascendentales de la discusión intelectual de América Latina hoy día, pues la clave de su estabilidad y de la culminación satisfactoria de los diversos procesos de transición a la democracia parece estar dada, precisamente, por la manera como se logre armonizar la esencia del liberalismo económico, con particular referencia al papel de la iniciativa privada y de la competencia, con los requerimientos del liberalismo político, esto es, con un marco de vida democrática genuina. Si bien esta discusión ha sido materia de otro ensayo¹¹ y no cabe proseguirla en esta oportunidad, ella demuestra que la tesis que sostiene la indisolubilidad del liberalismo económico y del autoritarismo político en América Latina es más bien un expediente de crítica política que de elaboración científica, pues tanto puede darse esa forma de autoritarismo sin liberalismo económico como, sobre todo, concebirse el liberalismo económico en asociación con el liberalismo político.

10) *Ibid.*, p. 1096.

11) Francisco Orrego Vicuña: "Consenso y disenso en la transición a la democracia: el caso de Chile". En Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Ensayos sobre la transición democrática en América Latina*, Buenos Aires, 1984.

Pero independientemente de las dificultades inherentes a la referida armonización, parece haber un problema más serio todavía en el pensamiento clásico de la CEPAL. Este otro es un problema de actitudes. En efecto, aun en las ocasiones en que se ha dado cabida a diversas formas de calificación, o de aquellas otras en que se ha reconocido la contribución que podría surgir de otros enfoques de signo diferente, ello no ha tenido un carácter generalizado ni tampoco constante. De esta manera, más que la búsqueda de un cierto pluralismo de ideas que pudiera traducirse en una concepción equilibrada, pareciera que se han hecho algunas concesiones con miras a superar críticas, pero sin que alteren la preponderancia de la concepción básica por la que se optó.

Lo anterior condujo a una situación todavía más difícil, pues mientras el discurso oficial de la CEPAL parecía atender a las diversas inquietudes intelectuales y concepciones del desarrollo que de vez en cuando se hacían presentes en la región, su acción específica estaba ciertamente orientada hacia la reafirmación de la concepción matriz.

Este problema de actitudes quedó en evidencia en los estudios publicados por la CEPAL o sus funcionarios, que con no poca frecuencia incurrieron en el uso de un lenguaje combativo impropio de una organización internacional. En 1969, por ejemplo, se citaba el pensamiento y manejo económico de quienes seguían otras orientaciones como "obra de quienes seguían apegados a fórmulas añejas".¹²

Sin embargo, la dificultad de fondo radicaba por cierto en las proposiciones económicas y sociales que se postulaban, las que en general no parecían tener en cuenta la existencia de alternativas diferentes. Cuando se argumentaba por ejemplo, que "el 'nuevo orden de cosas' que se tiene en vista sólo podrá emerger de cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de la región",¹³ o que "entre los cambios preconizados destaca el relativo al sistema de propiedad de la tierra",¹⁴

12) Véase, por ejemplo, la obra *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, 1969, p. 15.

13) *Ibid.*, 45.

14) *Ibid.*, 45.

nadie podía equivocarse en cuanto a lo que ello significaba desde el punto de vista económico y político.

Tales planteamientos no sólo se hicieron en una época de fervor revolucionario, como la que existía hacia fines de la década de los sesenta, sino que también se han visto repetidos más recientemente. Se ha sostenido, por ejemplo, que "el mercado por su propia naturaleza carece de horizonte social y de visión temporal de largo plazo".¹⁵ Sin embargo, en torno al problema de la "apropiación del excedente" el choque de concepciones llega a ser más agudo. El autor recién citado resume así el pensamiento de la CEPAL sobre este particular:

"La apropiación del excedente para beneficio y goce excluyente de los propietarios de los medios de producción es en última instancia un privilegio estructural cuya persistencia se constituye en la falla fundamental del capitalismo periférico... Permanentemente vivimos las pugnas y presiones por apropiarse o participar en el excedente, o mejor, en aquella parte del mejoramiento de la productividad que no se transfiere por el juego espontáneo del mercado según la contribución en ese resultado de cada factor de la producción".¹⁶

Si ya el planteamiento del problema es difícil de conciliar con una concepción liberal, pues en el hecho involucra la expropiación de toda acumulación de capital, la solución propiciada por ese autor es todavía más radical y políticamente inequívoca.

"El capitalismo periférico opera con una dinámica de apropiación del excedente que es injusta socialmente, deficiente en términos económicos, derrochadora, concentrante, vale decir, perversa, nociva e inconveniente y que no admite correcciones superficiales. Al requerirse de otra dinámica sustancialmente diferente sólo queda cabida para una 'transformación de sistema' a fondo y definitiva".¹⁷

15. Parra, loc. cit., nota 3 supra, p. 16.

16. *Ibid.*, p. 16.

17. *Ibid.*, p. 16.

4. *La crisis de desvinculación y el inicio de un esfuerzo correctivo.*

La conclusión que puede extraerse de lo expuesto es que las calificaciones que intervinieron durante el período del pensamiento clásico de la CEPAL fueron más bien tímidas y esporádicas. La ortodoxia de la concepción central escogida fue en todo momento predominante, situación que determinó en definitiva la ausencia del necesario pluralismo.

Una orientación de esta naturaleza sólo podía conducir a un estado de crisis, pues independientemente de que se pudiera coincidir o no con el pensamiento de la CEPAL el hecho objetivo es que la opción económica y social predominante en América Latina durante ese largo período estaba presidida por orientaciones diferentes. Estas fueron principalmente las de un liberalismo moderado, con algunos casos de reformismo político y económico, pero en general ajenas a las ideas de transformación radical que el pensamiento de la CEPAL traslucía en ocasiones.

El distanciamiento entre la organización y las políticas seguidas por los gobiernos miembros fue un proceso progresivo, que se vería todavía incrementado y acelerado cuando en la década de los setenta comenzaron a surgir otras visiones igualmente radicales pero antagónicas, caracterizadas por los diversos ensayos monetaristas que se intentaron en la región. Nuevamente, sin necesidad de juzgar sobre los méritos o defectos que una u otra posición pudiera tener, el hecho inequívoco es que en tales circunstancias no cabía reconciliación alguna.

Sin embargo, como sucede con toda crisis, esta también tendría sus aspectos positivos. A partir de la década de los setenta se observa el surgimiento de una tendencia correctiva en el ámbito de la CEPAL, destinada principalmente a establecer el equilibrio ausente y asegurar que la organización pudiera llevar a cabo una política que, al menos en una medida mínima, fuera capaz de satisfacer el interés o las inquietudes de los gobiernos de la región. No se trataba por cierto de renunciar a un punto de vista que había sido su característica durante dos décadas, pero sí probablemente de lograr que la ortodoxia del pensamiento clásico no impidiese el planteamiento y discusión de otros puntos de vista que tenían relevancia para la región, y ciertamente de evitar que esa ortodoxia se transformase en un obstáculo

insalvable para la acción de la organización en la región.

El esfuerzo desplegado por los cuadros directivos de la CEPAL durante la etapa contemporánea de la organización, ha sido consistente en cuanto a introducir el indispensable pluralismo en el trabajo de la entidad y, sobre todo, en la formulación de su pensamiento sobre el desarrollo regional, las alternativas disponibles y las opciones de política internacional que tiene la región. Hay en este sentido un apreciable enriquecimiento intelectual de la organización, que ha comenzado a introducir la discusión de nuevas ideas en un ambiente que había llegado a caracterizarse por la uniformidad y la monotonía de su temática tradicional.

No obstante lo anterior, hay una duda que persiste con cierto dramatismo. ¿Hasta qué punto esta renovación intelectual que promueve la estructura directiva ha llegado a penetrar en el conjunto tecnocrático de la organización? ¿Responde la organización como conjunto al desafío de nuevas ideas, o bien continúa enraizada en la ortodoxia del enfoque clásico? Aun cuando es difícil evaluar con certeza este problema, hay indicios de que el grado de respuesta no es adecuado, prevaleciendo en muchas ocasiones el peso de la referida ortodoxia.

Pero no es éste el tipo de parálisis que podría provocar un desfase de importancia entre las orientaciones de la directiva de la CEPAL y las de la estructura funcionaria. Ello obliga a plantearse la pregunta de la eventual existencia de divergencias ideológicas en el seno de la organización que dé origen a tendencias contrapuestas. Un posible escenario podría ser el de una directiva genuinamente interesada en incorporar una visión pluralista de América Latina y un cuerpo funcionario interesado en preservar las orientaciones del pensamiento ortodoxo. Por cierto que tales escenarios no suelen darse en términos absolutos, sino únicamente relativos, por lo que es importante determinar más bien la existencia de tendencias.

5. *La persistencia de la ortodoxia en algunos cuadros intelectuales de la CEPAL*

El estudio citado de Aníbal Pinto es revelador en cuanto a la encrucijada ideológica por la que ha atravesado últimamente el pensamiento de la CEPAL. Las preguntas que este autor se plantea al respecto son importantes:

"¿Qué piensa la CEPAL sobre los problemas actuales del desarrollo de la América Latina? ¿Hasta qué punto su ideario y sus derivaciones normativas han sido sobrepasadas por los hechos? ¿Cuáles son sus criterios y posición frente a la intensa reactualización de los enfoques ortodoxos (incluso dentro del espectro neoclásico) y su aplicación en un amplio radio de la política económico-social?".¹⁸

La manera como las preguntas están formuladas es indicativa de la pugna ideológica existente entre el pensamiento clásico de la organización y las concepciones liberales que han predominado en la región durante la última década. La respuesta que el propio autor entrega está dirigida principalmente a reafirmar el pensamiento tradicional de la organización frente a los problemas actuales de América Latina, sin perjuicio, como se ha indicado, de reconocer ciertas funciones a los principios del mercado y de la competencia.

Como elementos centrales de dicho pensamiento destacan los relativos al sistema centro-periferia y la industrialización, a los que se agregan otros aspectos asociados "como la integración latinoamericana, la planeación y el papel importante del Estado, el papel suplementario y selectivo del financiamiento exterior".¹⁹ La temática social es otra dimensión que se menciona como parte de la evolución de dicho pensamiento. Este conjunto de elementos comienza a integrarse dentro de los denominados "estilo de desarrollo". Sobre este conjunto de elementos concluye Pinto:

"De lo señalado hasta ahora se desprende una doble realidad de *continuidad y cambio*, elemento primordial para la comprensión y crítica del quehacer institucional y que representa *el medio de resguardarlo tanto de la esclerosis como de la pérdida de su identidad*".²⁰

Interesa observar que en este tipo de planteamiento predomina el factor continuidad, pues los elementos

18) Pinto, *loc. cit.*, nota 7 *supra*, p. 1043.

19) *Ibid.*, p. 1046.

20) *Ibid.*, p. 1046. Subrayado en el texto original.

centrales de la temática de la organización son siempre los mismos que han caracterizado su pensamiento ortodoxo. El cambio tiene por propósito impedir lo que se define como "esclerosis", esto es, el estancamiento intelectual, pero dentro del límite de que ese cambio no llegue a traducirse en una "pérdida de su identidad". En otras palabras, el cambio se concibe como un medio para acentuar el pensamiento tradicional y adaptarlo a las nuevas circunstancias de la región, pero no necesariamente para incorporar ideas o enfoques que pudieran corresponder a una visión diferente. Las ideas relativas a los "estilos de desarrollo" representan precisamente esta acentuación de la ortodoxia, incorporando una nomenclatura diferente de la tradicional.

Puede estimarse razonablemente que el enfoque señalado es representativo del pensamiento predominante en el ámbito de los funcionarios "intelectuales" de la organización, como grupo diferente del de los funcionarios que tienen una actividad más tecnocrática.²¹ En la medida en que ello sea así, no cabría excluir como irreal el escenario expuesto anteriormente, en que el interés de sectores directivos de abrir la CEPAL a una visión pluralista de América Latina se vea limitado por el de esos otros sectores intelectuales que buscan la preservación de la ortodoxia o su adaptación a las nuevas circunstancias de la región. En esta misma medida podría ocurrir una cierta anulación en los propósitos buscados por la organización y en su capacidad de influir positivamente en el proceso de cooperación regional.

6. *Las manifestaciones de tendencias en los programas de trabajo de CEPAL*

Además de las evidencias que aparecen en la literatura publicada acerca de estas tendencias y posibles discrepancias en el ámbito de la CEPAL, el examen de sus programas de trabajo permite igualmente alcanzar algunas

21) Véase en general David C. Bruce: "The impact of the United Nations Economic Commission for Latin America: technocrats as channels of influence". *Inter-American Economic Affairs*, vol. XXXIII, núm. 4, primavera 1980, pp. 3-28.

conclusiones de interés en este plano.²² En primer lugar, se observa una línea tecnocrática propia de una organización de cooperación internacional como es ésta, en que predominan los estudios sobre diagnóstico y proyección económica y otras muchas materias de carácter eminentemente técnico. Esta línea podría definirse como de tipo neutral.

Se aprecia enseguida una segunda línea que ya tiene un componente marcado en cuanto a su concepción de fondo, pero ésta se deriva de las prioridades y programas definidos por Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. La temática del nuevo orden económico internacional o de las empresas transnacionales, entre otros casos, responde típicamente a esta línea. En este caso, la CEPAL actúa como centro de diseminación regional, y parcialmente de investigación, en torno a una temática definida en el ámbito de esas otras organizaciones y ocasionalmente de gobiernos extranjeros que contribuyen con aportes financieros.

En este sentido, la organización regional es más bien un centro de recepción que de emanación de enfoques determinados, si bien no deja de contribuir a ellos. El principal problema que se plantea con este tipo de fenómeno es el relativo a la dependencia de la organización de fuentes de pensamiento y de financiamiento ajenas a la región, que naturalmente estarán en condiciones de imponer sus intereses prioritarios. Ellas incluyen con frecuencia el apoyo directo o indirecto de gobiernos extranjeros, la mayoría de las veces en función de programas que reflejan muy nítidamente sus opciones básicas.

Cabe notar, además, que esta dependencia de centros ideológicos y financieros ajenos a la región, es contradictoria con los postulados de la ortodoxia de la CEPAL, que ha sostenido que "es preciso superar la indigencia ideológica prevaleciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias".²³ En la medida en que este fenómeno

22) Véase, por ejemplo, CEPAL: *Programa de trabajo del sistema de CEPAL, 1982-1983*. E/CEPAL/G. 1162/Rev. 1, 20 de diciembre de 1981.

23) Prebisch, *op.cit.*, nota 5 supra, p. 17.

impida que la CEPAL pueda responder genuinamente a los intereses de la región en los campos donde se registra esa dependencia, su capacidad de contribuir a la cooperación regional se verá proporcionalmente afectada.

Otra línea todavía refleja las opciones y concepciones adoptadas inicialmente por la organización. Ella se concentra fundamentalmente en la programación y desarrollo de la planificación, aplicada a diversas manifestaciones de la actividad económica y social. A través del uso de este instrumento también se desarrollan las ideas básicas relativas a la industrialización regional o la organización de varios sectores prioritarios, como el agrícola, energético o de los recursos naturales. La labor del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social está íntegramente dedicada a este esfuerzo, en sus dimensiones de asesoría, adiestramiento e investigación.²⁴

El examen de los programas de trabajo periódicos de la CEPAL, como también el plan de mediano plazo para el período 1984-1989,²⁵ revelan la preponderancia de esta línea en la acción de la organización. No se trata evidentemente de un programa único, sino de una expresión a través de los diversos sectores contemplados, con particular referencia al de las cuestiones y políticas de desarrollo, desarrollo industrial, comercio internacional y recursos financieros y desarrollo social. El enfoque relativo a los estilos de desarrollo también ha aparecido gradualmente en la programación señalada, cuestión que, como se indicó, está también ligada al pensamiento ortodoxo de la CEPAL.

Sin embargo, esta línea no pesa tanto por su presencia en los programas de trabajo como por las omisiones que éstos hacen respecto de problemas y cuestiones que interesarían a otras visiones del desarrollo latinoamericano. La ausencia de toda referencia a los mecanismos del mercado, la exclusión de las necesidades del sector privado o el silencio sobre otros

24) Véase, por ejemplo, CEPAL: *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: actividades entre 1979 y 1981 y perspectivas futuras*. E/CEPAL/G. 1169, 22 de abril de 1981.

25) CEPAL: *Proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989*. E/CEPAL/G. 1164/Rev. 1. 24 de junio de 1981.

aspectos de importancia, como las exportaciones o las inversiones a la luz de los obstáculos específicos que las afectan, son todos síntomas significativos de la orientación escogida. El inventario de las posibles omisiones es por cierto más largo que el de los programas incluidos en la acción de la CEPAL como reflejo de esas opciones.

Esta situación es la que más grave y directamente ha afectado la presencia de la organización en el ámbito regional, produciendo su progresiva desvinculación respecto de las inquietudes prevaletientes en la realidad. Examinados los diferentes programas de trabajo de la CEPAL desde el punto de vista de las inquietudes de los sectores de la producción y el comercio, son en general irrelevantes, en parte porque no atienden ninguno de los problemas concretos que afectan a esos sectores y por su carácter altamente retórico. Cuando este examen se efectúa desde el punto de vista de los gobiernos el cuadro no es demasiado diferente, aun cuando el mayor componente de políticas públicas que recogen esos programas puede despertar un mayor interés en determinadas coyunturas. El hecho de que sean los propios gobiernos los que aprueban esos programas no significa una garantía en cuanto a su relevancia, pues es bien conocido el mecanismo de interacciones burocráticas que interviene en las relaciones entre las organizaciones internacionales y los departamentos correspondientes de los gobiernos miembros.

El interés de los cuadros directivos de la organización en renovar el pensamiento y la temática de la CEPAL, obedece precisamente a la necesidad de superar esa desvinculación y otorgarle una relevancia directa a sus programas.

7. *Irradiación del enfoque de la CEPAL hacia otros mecanismos de cooperación*

Las tendencias y problemas descritos, no sólo han afectado la capacidad de la CEPAL para influir positivamente en la cooperación regional sino que también han irradiado las concepciones prevaletientes en otras organizaciones regionales. El caso más típico ha sido el de las organizaciones de integración económica, que nacieron como una expresión concreta del pensamiento de la CEPAL, sobre la industrialización de América Latina,

la relación centro-periferia y la búsqueda de un ámbito de mayor autonomía regional.

Como se ha observado, posiblemente ningún gobierno ha tenido discrepancias con la idea y los propósitos de la integración regional, pero desde el momento en que esta tendió a establecer un modelo único de desarrollo, fundamentado en la visión ortodoxa que surgió de la CEPAL, se comenzó a producir el mismo proceso de desvinculación y pugna entre los criterios seguidos por los mecanismos de la integración y las políticas aplicadas por los países miembros. Las discrepancias ocurridas en el seno de la ALALC llevaron a su gradual parálisis y posterior disolución; la crisis del Mercado Común Centroamericano, entre otros factores, también respondió a esta pugna subyacente; en el caso del Grupo Andino la situación fue todavía más conflictiva pues las diferencias de enfoques entre los gobiernos y los órganos del Acuerdo llegaron a ser agudas en extremo.

No es el propósito de este estudio analizar el caso de los procesos de integración regional, materia que ya fue objeto de una publicación anterior,²⁶ pero sí interesa recapitular algunas observaciones que se hicieran en esa oportunidad, pues ellas tienen relación con el enfoque de la ortodoxia de la CEPAL y la manera como han incidido en la crisis de la cooperación y en el propio desempeño de esta última organización.

La principal dificultad que ha afectado a esos procesos ha sido la de adoptar visiones unidimensionales de la conducción económica que cabría desarrollar, las que inevitablemente habrían de chocar con las políticas y criterios que seguían los gobiernos miembros. Mientras los órganos de la integración han tendido en general a promover modelos fundamentados en un alto grado de planificación y orientados hacia una cierta dirección económica, los países miembros han patrocinado políticas más liberales ajustadas a sus particulares intereses en materia de comercio, inversiones y otros aspectos del desarrollo. Si bien en algunas coyunturas las políticas

26) Francisco Orrego Vicuña: "Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina: lecciones de una experiencia". *Estudios Internacionales*, núm. 56, octubre-diciembre 1981, pp. 568-577.

respectivas han coincidido, como ocurrió con la creación del Grupo Andino, esta coincidencia no ha sido de larga duración en ninguno de los procesos latino-americanos.

Las discrepancias ocurridas en materia de conducción económica también han tenido otras expresiones en el plano jurídico e institucional. La pugna que se ha planteado en torno a la tendencia de los órganos regionales de proceder con autonomía y el interés de las administraciones nacionales de controlar el proceso, ha sido un ejemplo típico de esta otra fuente de dificultades. Similares problemas se han planteado igualmente en las relaciones entre los ordenamientos jurídicos, la solución de controversias y otros puntos.

Dos razones de fondo explican esta situación de discrepancia y desvinculación. La primera es que América Latina siempre se ha caracterizado por su pluralidad económica y política, proceso que se encuentra en continuo cambio. Frente a una realidad de pluralismo tan fluido como es la de la región, resulta utópico pretender imponer un modelo de desarrollo a través de los mecanismos de cooperación regional que se basa en una visión determinada y que, además, nunca ha sido la que ha contado con un apoyo mayoritario en América Latina. En este sentido la rigidez que ha caracterizado a esos modelos es el polo opuesto de los requerimientos de flexibilidad y adaptabilidad que la pluralidad haría aconsejable.

La segunda razón que explica estas dificultades es que los respectivos procesos han caído invariablemente en las concepciones teorizantes del desarrollo, en desmedro de la búsqueda de soluciones concretas a los problemas que afligen a los gobiernos y a los sectores de la producción, el comercio y los servicios. Desde esta otra perspectiva, la retórica regional pugna directamente con la necesidad de pragmatismo que se observa en la realidad. En tales circunstancias la crisis generalizada de la cooperación sería el resultado inevitable de las discrepancias anotadas. Algunos organismos que se han creado posteriormente con el propósito de superar dichas dificultades, han incurrido exactamente en el mismo patrón de conducta y, por consiguiente, han desembocado en resultados igualmente limitados, como ha sido el caso del SELA.

8. *Pluralismo y pragmatismo como nuevas funciones de la CEPAL*

La responsabilidad que tiene la CEPAL de contribuir positivamente al nuevo contexto de la cooperación regional en América Latina, es mayor que la de cualquier otra de las organizaciones regionales. En parte ello se debe a que es la más antigua y la más sólidamente estructurada en cuanto a medios y facilidades. Igualmente a que es un organismo vinculado directa y naturalmente con el sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, que también podrían colaborar eficazmente en este nuevo contexto. Además, la CEPAL ejerce una influencia de importancia en otros mecanismos regionales, por lo que estos últimos también podrían beneficiarse de un enfoque apropiado de parte de la organización matriz.

El primer aspecto que este enfoque debe recoger es el reconocimiento de la condición de pluralismo prevaleciente en América Latina. La función de la CEPAL debe responder de manera satisfactoria a las diferentes inquietudes que existen en la región, sin privilegiar a unas sobre otras de acuerdo con opciones predeterminadas. En este sentido, es necesario que la ortodoxia monolítica del pensamiento clásico de la organización dé lugar a nuevas ideas que representen genuinamente esa pluralidad. La propia eficacia de la organización dependerá de este hecho central.

Un autor expresaba el temor de que este fenómeno de cambio pudiera llevar a una pérdida de identidad de la CEPAL.²⁷ Obviamente el nuevo enfoque que se sugiere supone una pérdida de identidad respecto de la concepción por la que se optó inicialmente, pero también debe tenerse presente que esa identificación ha sido la causa principal del fenómeno de desvinculación y, por consiguiente, del hecho de que la eficacia de la organización se haya visto resentida seriamente. En este sentido, la pérdida relativa de identidad se traduciría en una mayor identificación con la realidad regional y por tanto en mayor eficacia y participación de la CEPAL en los problemas regionales.

27) Pinto. Loc. cit., nota 7 supra, p. 1046.

Una renovada función de la CEPAL requiere simultáneamente de la adopción de otra orientación que hasta ahora ha estado en gran medida ausente, consistente en la introducción de un mayor pragmatismo en su programa de trabajo. Como se ha indicado, el excesivo recurso a una temática muy general se ha traducido en la presencia de un cierto grado de retórica en la acción de la organización, que la priva de relevancia en la búsqueda de soluciones a los problemas que afligen a la región. Esta tendencia debe ser invertida si se desea alcanzar una función activa y relevante en el nuevo contexto de la cooperación regional.

La incorporación de una orientación pragmática significa desde luego realizar el inventario de los problemas que requieren esas soluciones prácticas, dentro de un marco de prioridades que pueda ser factible. Para ello, además de las consultas que periódicamente se llevan a cabo con los gobiernos, sería de especial interés la posibilidad de iniciar un proceso consultivo con las organizaciones privadas de la producción, el comercio y los servicios en la región. Ello permitiría, por una parte, el conocimiento más íntimo de las inquietudes y problemas que aquejan a las fuerzas productivas de la región y, por otra parte, facilitaría la incorporación de esas fuerzas a las tareas de la cooperación regional.

9. *La acentuación de las correcciones como base de un nuevo enfoque*

Para que estas orientaciones puedan materializarse es indispensable la renovación de pensamiento de la organización, pues de lo contrario el entendimiento que se requiere con gobiernos y sectores productivos se verá obstaculizado por la existencia de poderosas barreras en cuanto a los propósitos y planes de acción de la CEPAL. Hasta ahora ha existido un desentendimiento básico, situación que debe corregirse para alcanzar una relación beneficiosa entre las partes comprometidas. Ya se observa una tendencia en la actual directiva de la organización para llevar a cabo esta corrección. Aun cuando no es completa ni se ha asentado definitivamente, es ciertamente un paso en el sentido adecuado.

La consolidación de este esfuerzo de corrección pluralista y pragmático es sin duda el factor de mayor gravitación en el futuro de la CEPAL y su papel en el desarrollo y la cooperación regional. Este proceso de-

berá todavía acentuarse pues aún pareciera haber omisiones de importancia. Así, por ejemplo, en el plano de las concepciones básicas se observa una mayor pluralidad entre el pensamiento ortodoxo de la organización y otras visiones que podrían calificarse como desarrollistas o intervencionistas, pero aún no se aprecia una participación equivalente de enfoques que pudieran corresponder a las visiones liberales y de libre mercado de otros sectores de la región. De la misma manera, el programa de trabajo de la CEPAL pareciera tener un mayor grado de afinidad con las inquietudes de los gobiernos vinculados a esas concepciones desarrollistas que con aquellas de otra definición, lo que también deberá ser materia de oportuna corrección.

En la misma medida en que el esfuerzo de corrección interna tenga éxito, la influencia y proyección de este pensamiento renovado hacia otros de los mecanismos de la cooperación regional podrá traducirse igualmente en enfoques caracterizados por un mayor pluralismo y pragmatismo. Esta irradiación tendría particular importancia en el caso de los procesos de integración económica, los que, como se ha dicho, han sido afectados por un fenómeno idéntico de desvinculación por causas análogas. Similar efecto podría lograrse todavía en otros casos, como el del SELA.

La responsabilidad de llevar a cabo esta transformación de las organizaciones de cooperación regional en general, o de la CEPAL en particular, no sólo debe caer sobre sus dirigentes, como hasta ahora ha sido el caso en gran medida, sino que también debe ser una tarea que emprendan los propios gobiernos miembros. Con frecuencia estos últimos han adoptado una actitud pasiva o ausente, que también ha contribuido a la desvinculación señalada y a la profundización de las diferencias. Si los gobiernos se interesan positivamente en colaborar con tareas de estas organizaciones, estarán en condiciones de contribuir con efectividad al logro de las correcciones necesarias, sobre todo en la medida en que de la propia región van emergiendo algunos consensos sobre las orientaciones económicas y políticas que sería aconsejable seguir.

América Latina parece estar superando la etapa de las ideologías extremas de uno y otro signo, que en sus manifestaciones económicas y políticas han producido daños considerables. En su remplazo comienzan a surgir enfoques moderados y pragmáticos, que buscan las soluciones más aconsejables de acuerdo con la realidad de los

problemas planteados. En este nuevo espíritu coinciden gobiernos de variadas tendencias, lo que contribuye a la reafirmación del pluralismo. Esta es la orientación a la que deben ahora sumarse la CEPAL y las demás organizaciones de cooperación regional dentro del concepto de una función renovada en el nuevo contexto de esa cooperación.



El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC): una experiencia de cooperación

*José Manuel Morandé
y Boris Yopo*

El presente trabajo tiene por objeto analizar la trayectoria e impacto del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), en el marco de las experiencias de cooperación internacional en nuestra región.

A partir de lo anterior, se pretende esbozar algunos lineamientos tendientes a determinar la orientación y alcance de la gestión del PREALC, en cuanto a su capacidad para promover acciones de cooperación en el tratamiento del problema del empleo. Para este fin, consideraremos como punto de referencia la conceptualización establecida por E. Haas¹ referente al "éxito" de una organización internacional. Al respecto, tal co-

1) Ernst B. Haas, "Technological Self-Reliance for Latin America: The OAS Contribution," *International Organization*, vol. 34, núm 4, otoño de 1980, pp. 569-570.

como quedara planteado en el artículo introductorio de este libro, se entenderá como desempeño exitoso "el que una organización dada sea capaz de proveer los servicios, capacitación, información o redes de comunicación que de otra manera no serían proporcionadas en montos similares, y el que los gobiernos nacionales perciban tales acciones como constitutivas de éxito; en otras palabras, que los Estados miembros estén satisfechos con los logros de la organización en cuestión".²

Al abordar el estudio de PREALC, intentaremos evaluar hasta qué punto su desempeño ha sido exitoso en los términos definidos previamente. Para ello se analizará en primer lugar, los antecedentes históricos que dan origen al Programa, sus objetivos y principios rectores, como también, la red de vínculos gubernamentales e interagenciales en el cual se sitúa. En segundo término, se evaluará la magnitud que ha alcanzado el problema del empleo en la región, y se describirá la conceptualización y propuestas desarrolladas por PREALC para abordar tal temática. En la tercera sección del trabajo, se intentará describir y evaluar la gestión del Programa como organismo de cooperación, a la luz de los factores que han limitado sus actividades en los últimos años, así como las modalidades asumidas por éste para mantener una presencia activa y dinámica en el área.

Finalmente, a modo de conclusión, se plantearán algunas ideas que sintetizan la experiencia del PREALC y que reafirma su importancia en orden a contribuir a una mejor comprensión, y tal vez, a una posible promoción de los esquemas de cooperación en América Latina.

I. *Antecedentes y marco institucional.*

El origen del PREALC se remonta a la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, efectuada en Ginebra en 1964 y a la Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, reunida en Ottawa en 1966. En efecto, la Conferencia de Ginebra adoptó la Recomendación y Convenio 122 de fecha 9 de julio

2) Véase Heraldo Muñoz, "Hipótesis sobre las dificultades de la cooperación en América Latina", en este mismo libro.

de 1964, que establecen los principios, normas y recomendaciones generales sobre la política de empleo a nivel mundial y que con posterioridad incorporó la Conferencia Interamericana de Ottawa en 1966.

Dada la amplitud y universo de la Recomendación y Convenio 122 de Ginebra y frente a la toma de conciencia de la gravedad del problema del empleo por parte de los países de América Latina y el Caribe, quienes percibieron que el crecimiento económico, "a pesar de ser acelerado en algunas regiones en desarrollo no llevaba aparejado un mejoramiento significativo en la situación ocupacional",³ se optó por una estrategia conjunta y alternativa en el campo ocupacional. Esta recogió los principios y recomendaciones de la Conferencia de Ginebra, pero los proyectó hacia una perspectiva más regional en el contexto de un proceso de descentralización de la Oficina Internacional del Trabajo. De tal manera, la Conferencia de Ottawa consideró entre sus resoluciones, la importancia prioritaria que debía darse a la "preparación de programas de investigaciones y de actividades regionales que permitan pasar de la fase de los principios, normas y recomendaciones de carácter general, a otra en que se analicen realidades específicas de la región para encontrar las metodologías y las soluciones más apropiadas a dichas realidades".⁴

Conforme a estos antecedentes, la OIT instituyó en 1968 un equipo multidisciplinario y reducido de especialistas, ocho en la actualidad, quienes se encargaron de analizar y evaluar la situación del empleo existente en América Latina y el Caribe, dando así origen al PREALC con sede en Santiago de Chile. El Programa

-
- 3) Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo, *Actividades del PREALC. Una visión retrospectiva*, Santiago, Chile, junio de 1978, p. 2.
- 4) Oficina Internacional del Trabajo, "Resolución sobre un Plan de Coordinación y Desarrollo de Programas de Mano de Obra en las Américas", *Actas de la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT-Ottawa*, Sept. 1966. Ginebra, 1966, p. 243.

sería financiado con cargo a su presupuesto regular y con contribuciones de otros organismos internacionales y regionales. Con posterioridad, a partir de 1969, la OIT instituyó el Programa Mundial del Empleo (PME) que, en la práctica, significó el reconocimiento y sanción a nivel mundial de las inquietudes sobre el problema ocupacional expresadas por los gobiernos de la región en Ottawa en 1966. Hoy en día, el PME, con sede en Ginebra, contempla al PREALC como parte integrante del mismo al igual que programas regionales similares en África y Asia.

Los objetivos que llevaron a la creación del PREALC se refieren a la necesidad de promover y contribuir, mediante su acción, a la aplicación de políticas nacionales y regionales orientadas a mejorar la situación ocupacional en América Latina y el Caribe. Para ello, el Programa desarrolla actividades que se traducen en tres niveles de acción: servicios de asesoría y asistencia técnica, capacitación y difusión de información e investigación. Dichas actividades se realizan en "contacto directo con las contrapartes nacionales, sub-regionales y/o en el marco de los proyectos nacionales existentes en la región en el campo de la planificación y políticas de empleo".⁵ De esta forma, el PREALC ha generado un mecanismo de funcionamiento y vinculación con los países de la región, en torno al cual se han ido gestando y desarrollando los diversos proyectos regionales y nacionales.

Los países de América Latina y el Caribe que participan en el PREALC, se vinculan con el Programa a nivel regional, a través del Comité Consultivo de Programación y de la Conferencia de Jefes de Planificación del Empleo, con una secuencia bienal. Al mismo tiempo y también con la misma secuencia, el Programa realiza cursos regionales y seminarios especializados sobre tópicos atinentes al problema del empleo, en los cua-

- 5) Organización Internacional del Trabajo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de la Misión de Evaluación Conjunta PNUD/OIT del Proyecto RLA/79/000*. 006. Santiago, Chile, enero de 1981, pp. 2-3.

les participan funcionarios y técnicos nacionales de los países de la región.

En materia de asistencia técnica, los países de América Latina y el Caribe solicitan misiones de especialistas al PREALC en campos específicos, a partir de las cuales han desarrollado lazos de cooperación más estables con las contrapartes nacionales. De esta manera, el Programa ha ido generando una red de vínculos institucionales que se refuerzan mediante el intercambio de información, publicaciones y el uso por parte de los países de la infraestructura existente en el PREALC. Al mismo tiempo, el Programa, al ser parte integrante de la OIT, ha impulsado proyectos nacionales de empleo en diversos países de América Latina y el Caribe, lo que ha permitido establecer corresponsables permanentes del PREALC en dichos lugares, así como un apoyo continuado a los equipos de gobierno en materia de empleo.

Finalmente, la naturaleza de las tareas asumidas por el PREALC y su inserción en el marco del Programa Mundial del Empleo de la OIT, le han significado una estrecha vinculación con organismos y agencias responsables del estudio y promoción del desarrollo económico y social. Estos vínculos se han desarrollado a partir de los lineamientos de trabajo establecidos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por intermedio de la coordinación con otros proyectos regionales que este organismo ha venido ejecutando en América Latina. De este modo, el PREALC ha establecido contactos técnicos e institucionales con organizaciones intergubernamentales y especializadas de la región —CEPAL, ILPES, OEA, SELA, CELADE, CIENES, etc.— con objeto de abordar en forma conjunta aspectos del problema del empleo, a través de programas de investigación, asesorías y capacitación.⁶

II. *Problemas de empleo y necesidades básicas en la región: dimensiones cuantitativas y conceptualización.*

Evaluar el desempeño y validez de una organización regional como el PREALC, supone ponderar también la relevancia y complejidad de su objetivo de estudio —el empleo—, describiendo la magnitud e impacto de éste

6) PREALC *Informa*, núm. 2, diciembre de 1983, p. 3

en la región. Tal procedimiento facilita además la comprensión de las orientaciones teóricas privilegiadas por el PREALC, así como los planes y programas específicos que se han elaborado para abordar los problemas de empleo en la zona.

Tal vez las deficiencias en los mercados de trabajo de América Latina, ha sido uno de los aspectos más críticos en el funcionamiento de las economías de la región. Entre 1950 y 1980, América Latina creció a una tasa promedio anual de 5.5% —porcentaje elevado bajo cualquier estándar de comparación internacional. Por su parte, el crecimiento demográfico en este mismo periodo fue de aproximadamente un 2.7%,⁷ lo cual supone que el producto por habitante estuvo aumentando a razón de casi 2.4% por año.⁸ Sin embargo, en estas mismas décadas persisten en la región elevados niveles de subutilización de mano de obra. Así, en 1950 uno de cada cuatro trabajadores se encontraba subutilizado, mientras que en 1980 esta cifra es uno de cada cinco, totalizando 23 millones de personas.⁹ En 1980, el número de desempleados más los subempleados totaliza el 46% de la fuerza de trabajo de América Latina.¹⁰

La desaceleración del crecimiento económico en los primeros años de la actual década, ha profundizado por otra parte, hasta límites críticos, las insuficiencias de empleo en la región. Así en 1981 y 1982, la expansión de la demanda de mano de obra cae por debajo del crecimiento de la población económicamente activa de América Latina, verificándose una elevación importante del desempleo abierto en el sector urbano.¹¹

7) Véase CELADE: *Boletín Demográfico*, vol. II, núm 21, enero 1978.

8) *Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina*, PREALC-OIT, Ginebra, Suiza, 1980, p. 10.

9) "El subempleo en América Latina: evolución histórica y requerimientos futuros". *Documento de Trabajo*, núm 198, PREALC-OIT, Santiago 1981, pp. 1-2

10) *Ibid.*, p. 9.

11) *Empleo y salarios*, PREALC-OIT, Santiago, 1983, p. 9.

América Latina: Tasas de desocupación
abierta urbana
(porcentajes)

P A I S	1970	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina <i>a/</i>	4.9	2.8	2.0	2.3	4.5	5.7
Bolivia <i>b/</i>	—	5.5	5.6	5.8	9.7	—
Brasil <i>c/</i>	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	7.7
Colombia <i>d/</i>	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3
Costa Rica <i>e/</i>	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	10.4
Chile <i>f/</i>	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.1
México <i>g/</i>	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	3.7
Panamá <i>h/</i>	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	—
Paraguay <i>i/</i>	—	4.1	5.9	3.9	2.2	—
Perú <i>j/</i>	6.9	8.0	6.5	7.1	6.8	—
Uruguay <i>k/</i>	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.0
Venezuela <i>l/</i>	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	8.2
América Latina <i>m/</i>	6.6	6.5	6.0	5.8	6.6	7.4

FUENTE: Elaboración PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

- a/* Gran Buenos Aires, Promedio abril-octubre; 1982: abril.
b/ Nacional.
c/ Encuesta nacional de empleo. Areas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife; 1980: promedio junio-diciembre; 1981, promedio: 12 meses; 1982: promedio enero-mayo.
d/ Cuatro ciudades: Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá. 1978: promedio marzo, junio y diciembre; 1979, 1980 y 1981; promedio marzo, junio, septiembre y diciembre; 1982: promedio marzo-junio.
e/ Nacional-urbano. 1978 a 1981: promedio marzo-julio y noviembre; 1982: marzo.
f/ Gran Santiago INE. Promedio cuatro trimestres. 1982: promedio enero-octubre.
g/ Areas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres; 1982: primer trimestre.
h/ Nacional no agrícola con excepción de 1978 y 1979 que corresponde a sector urbano. 1978 y 1979: agosto; 1980: urbana, avance censo población 1980; 1981: Región metropolitana urbana.
i/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo.
j/ Lima metropolitana. 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-

- agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.
k/ Montevideo. Promedio dos semestres excepto 1982: primer semestre.
l/ Nacional urbano. 1970: promedio enero-mayo, mayo-septiembre, septiembre-diciembre; 1978 a 1981: promedio dos semestres; 1982: primer trimestre.
m/ Incluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años.
 En: *Empleo y salarios*, PREALC-OIT, Santiago, 1983, p. 10.

Estos antecedentes devienen significativos, si se considera que los problemas de desempleo y subempleo se correlacionan de manera importante con la no satisfacción de necesidades básicas.¹² El análisis efectuado por el PREALC para diversos países de la región, permite concluir que pese a las elevadas tasas de crecimiento económico y absorción de mano de obra registrados en los estratos modernos, las mismas no alcanzan a incorporar (dentro de plazos razonables) a los sectores más postergados de la población. Adicionalmente, la incidencia del desempleo abierto es mayor entre los trabajadores no calificados; esto es, entre aquellos que cuando están ocupados reciben las remuneraciones menores. La incidencia también es elevada entre los trabajadores jóvenes que buscan empleo por primera vez, los que también se encuentran en la parte inferior de la estructura de ingresos. El desempleo, por tanto, tiene dos efectos diferentes: crea directamente pobreza y además acentúa el grado relativo de pobreza de los hogares ubicados en los estratos inferiores de ingreso.¹³

Un cuadro de pobreza de América Latina revela que subsisten en 1978 unos 135 millones pobres, si se entiende por esto a quienes su ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales en el mercado. En 12 de 23

12) "El subempleo...", *op.cit.*, p. 11.

13) *Empleo y salarios*, *op.cit.*, p. 12.

países de la región, para los cuales hay estimaciones fiables, más de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes esenciales que posibiliten un nivel de bienestar mínimo.¹⁴ Considerando por otra parte que en 1990 el 70% de la población de América Latina vivirá en ciudades y que más del 60% del total de esta población tendrá menos de 20 años, mayor será la probabilidad de que el problema del subempleo y la pobreza sigan siendo significativos en los centros urbanos,¹⁵ lo que impone requerimientos de absorción sumamente elevados a los estrados modernos.

En síntesis, la expansión de las economías latinoamericanas no se ha traducido en un mejoramiento sustancial en los niveles de empleo y/o en un avance apreciable de la calidad de vida en grandes sectores de la población, como lo revelan las estadísticas de la región en estas últimas tres décadas.

Adicionalmente, la crisis del empleo en América Latina al afectar a sectores organizados de los distintos países, trascendió la mera temática económica y adquirió importantes connotaciones políticas.¹⁶ Esta complejización del fenómeno, así como el fracaso de las políticas tradicionales sobre empleo, fueron los factores que impulsaron a replantear los supuestos y técnicas prevalecientes hasta entonces en el análisis del problema.

La creación del PREALC se asocia por tanto a la vigencia de un nuevo paradigma, cuyo énfasis se encuentra en la noción de *planificación del empleo*, que es en definitiva un reconocimiento de que los problemas de empleo no se resolverán automáticamente a través del crecimiento económico. En otros términos, la no verificación de esta automaticidad en la práctica, llevó a un primer plano la necesidad de una planifica-

14) *Necesidades esenciales... op.cit.*, p. 1.

15) Jorge A. Sábato, Dante Caputo y Jorge F. Sábato, "Cooperación para el desarrollo: algunas reflexiones y propuestas", *Estudios Internacionales*, núm 53, enero-marzo 1981, p. 32.

16) *PREALC Informa*, núm. 2, diciembre, 1983, p. 1.

ción del empleo y al establecimiento de formas institucionales adecuadas para llevarla a cabo.¹⁷

Se desarrolla en la región entonces, una concepción alternativa para explicar las deficiencias en el ámbito del empleo. En efecto, mientras en los países desarrollados han conceptualizado los problemas de empleo en causales de desajustes del mercado de trabajo, tales como la falta de transparencia y la insuficiencia de calificaciones de la mano de obra ofrecida en el mercado, el Programa Mundial del Empleo de la OIT y el PREALC visualizan el empleo en *forma integral*, es decir, vinculado al funcionamiento de las economías en desarrollo.¹⁸

De esta manera, los problemas de empleo serían el resultado de decisiones de política económica y/o una consecuencia de las características estructurales en que se desenvuelven los países en desarrollo. Así, al diagnosticar las causas del problema en América Latina, este organismo ha puesto el acento sobre la lentitud registrada en la disminución de la cobertura e intensidad del subempleo, situación que sería característica del desarrollo social latinoamericano de la postguerra.¹⁹

Esta concepción integral del empleo nos parece altamente relevante cuando se considera la asociación existente entre aquellos sectores que generan empleo productivo y aquellos que producen satisfactores de necesidades básicas.²⁰ El diagnóstico desarrollado por el PREALC, permite concluir que en el trasfondo del problema de insatisfacción de necesidades básicas, se encuentra la generación insuficiente de empleo productivo. En otros términos, la desocupación o las ocupaciones de escasa productividad implican un nivel restringido de ingresos, generalmente insuficientes para la obtención de bienes esenciales mínimos.²¹

17) *Planificación del empleo*, PREALC, Buenos Aires, Argentina, 1982, p. 230.

18) *Ibid.*, Prólogo VIII.

19) "El subempleo...", *op.cit.*, p. 9.

20) "Industrialización y necesidades básicas en América Latina", *Documento de Trabajo - PREALC*, Santiago, octubre 1982, p. 70.

21) *Necesidades esenciales*, *op.cit.*, p. 22.

En síntesis, el análisis del PREALC ha revelado al empleo productivo como una variable interviniente en la relación crecimiento económico - satisfacción de necesidades básicas. Esta interrelación de factores se ha resumido en la hipótesis del *círculo virtuoso* (que existiría) entre la redistribución del ingreso, el aumento del empleo y la producción.²² De ahí la importancia de lo planteado por este organismo ya en 1975, en el sentido de la necesidad prioritaria de: 1) modificar gradualmente el patrón de crecimiento prevaleciente, en la perspectiva de aumentar la capacidad de generación de empleos; 2) realizar una transformación productiva y modernización selectiva de los sectores rezagados —agrícola tradicional e informal urbano— con el objeto de obtener un permanente aumento de la productividad e ingresos de la mano de obra allí ocupada.²³

Finalmente, es interesante mencionar el interés que el PREALC ha puesto en algunos mecanismos de cooperación regional, como recursos adicionales en el tratamiento de los problemas de empleo y necesidades básicas. En efecto, si bien este Programa define el papel de la cooperación regional como una dimensión complementaria al esfuerzo y responsabilidad de los países,²⁴ ha destacado sin embargo, la relevancia del comercio intrarregional en la contención del desempleo creciente que se está verificando en la región, que no es necesariamente inevitable, por lo menos con la intensidad que ha alcanzado.²⁵ En este sentido, el PREALC ha recomendado que, en el contexto de la crisis internacional que limita las exportaciones al mundo desarrollado, América Latina debería otorgar especial atención a un esquema coordinado de subsidios al comercio intrarregional, vinculado con programas para una

22) *Ibid.*, p. 50.

23) "Industrialización...", *op.cit.*, p. 71.

24) Formulación escrita a los autores del Dr. Víctor Tokman, director del PREALC, Santiago, Chile, enero de 1984.

25) *Empleo y salarios*, *op.cit.*, p. 15.

recuperación de la demanda interna y el empleo en cada país.²⁶

En cuanto a necesidades básicas se refiere, este Programa ha sugerido una estrategia de producción en gran escala, de un conjunto de productos esenciales. Dicha estrategia destaca la importancia de la complementación, en función de las ventajas comparativas que harían posible un aumento del intercambio, generando así una disminución en los costos de producción.²⁷ Además, se presenta como significativo que en un contexto de restricción de créditos, los sectores que producen satisfactores de necesidades básicas, sean también claves en generar divisas.²⁸

Parece evidente, por tanto, que el comercio intrarregional tendrá un papel crecientemente importante, en la función de absorber una proporción considerable del desempleo abierto urbano. Esta hipótesis encuentra un mayor fundamento, al examinarse la deteriorada posición de América Latina en el comercio mundial, y considerando las restricciones crecientes que encuentra la región para exportar sus productos básicos.²⁹ En consecuencia, el PREALC ha reafirmado como conclusión, que una mejor inserción internacional (regional) de los países de América Latina es básica para el proceso de creación de empleo productivo y satisfacción de necesidades básicas en la región.

III. *El PREALC como organismo de cooperación: desempeño y limitaciones*

A pesar de la presencia activa que el PREALC ha logrado en la región, expresada entre otros, a través de su capacidad de convocatoria y de la creación de una amplia red de vínculos gubernamentales e interagenciales

26) *Ibid.*, p. 14.

27) *Necesidades esenciales...*, *op.cit.*, p. 126.

28) "Industrialización..." *op.cit.*, p. 71.

29) *Necesidades esenciales...*, *op.cit.*, pp. 125-134.

para abordar el problema del empleo,³⁰ su acción se ha visto mediatizada por factores que tienen relación con la disponibilidad de recursos, como así también, por aquéllos relativos a las crecientes necesidades y demandas de los propios países. Ello se ha visto reflejado en los niveles de acción a través de los cuales opera el Programa, es decir, investigación, servicios de asesoría y asistencia técnica, y capacitación.

En términos institucionales, uno de los problemas que ha debido enfrentar el PREALC en los últimos años, ha sido la restricción presupuestaria proveniente de sus fuentes de financiamiento tradicional. En efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo que ha aportado apoyo financiero gravitante para la labor desarrollada por el PREALC, ha debido restringir paulatinamente sus recursos destinados a este último, en el contexto de las dificultades financieras que lo han aquejado y de la disminución de sus recursos globales para América Latina. A modo de ejemplo, los recursos del PNUD para la región disminuyeron de 17 millones de dólares en 1980 a 12 millones de la misma moneda en 1981, cifra que se espera mantener hasta el año 1986.³¹ Esta situación, naturalmente, ha afectado el nivel operacional del PREALC, especialmente en lo referente a las actividades que venían desarrollando los Puntos Focales del Programa en algunos países de la región. Sin embargo, el problema financiero ha sido paliado en parte, por los aportes especiales de algunos países como Panamá y México y por el apoyo de proyectos nacionales que han financiado misiones de asesoría

-
- 30) En la última reunión del Comité Consultivo del PREALC en Ecuador, asistieron representantes y observadores de 22 países de América Latina y el Caribe y de ocho organizaciones regionales e internacionales. Véase Organización Internacional del Trabajo, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, *V Reunión del Comité Consultivo de los participantes del PREALC. Informe de la Reunión*. Anexo V. Quito, Ecuador, diciembre de 1982, pp. 30 y ss.
- 31) Organización Internacional del Trabajo, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, *IV Reunión del Comité Consultivo del Prealc. Acta Final*, ciudad de Panamá, noviembre de 1980, p. 2.

del PREALC, como los proyectos de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú.³²

Pese a lo anterior, los recursos disponibles del PREALC, al parecer no han sido suficientes; incluso se redujo el número de sus especialistas de catorce en 1980 a ocho en la actualidad,³³ y los *Puntos Focales* de tres a uno, respectivamente.³³ En efecto, como una manera de atender en mejor forma las necesidades de los países con mayor demanda, el PREALC creó en su oportunidad Puntos Focales en Jamaica, con objeto de atender las demandas del Caribe de habla inglesa, en Panamá, para las necesidades de Centroamérica, y en Venezuela para hacer lo propio con las necesidades del Grupo Andino. Sin embargo, las restricciones presupuestarias, sumadas a otras de carácter operacional como en el caso del Caribe de habla inglesa —dificultades de comunicación, lejanía con respecto a la sede del PREALC y la especificidad de los problemas que afectan a esa región— llevaron al Programa a mantener solamente a Panamá como Punto Focal de operación.³⁴ Esto mismo ha permitido que el PREALC, aprovechando las capacidades nacionales alcanzadas por los países de la región en materia de empleo, se haya concentrado más en el último tiempo en tareas complementarias o conjuntas con los países, que en sustituir actividades que podrían ser llevadas a la práctica por los propios técnicos nacionales.³⁵

-
- 32) OIT. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, *V Reunión del Comité Consultivo de los países participantes del PREALC. Informe de Relatoría. Anexo V.* Quito, Ecuador, diciembre de 1982, p. 5.
- 33) OIT, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, *IV Reunión del Comité Consultivo de los países participantes del PREALC. Acta Final*, ciudad de Panamá, Panamá, noviembre, 1980, p. 36.
- 34) Formulación escrita a los autores del Dr. Víctor Tokman, Director del PREALC, Santiago, Chile, enero de 1984.
- 35) *Ibid.*

Paradójicamente, el PREALC ha enfrentado una reducción de sus recursos junto a una creciente demanda de sus servicios por parte de los países de la región. Esto ha llevado a una reorientación de los programas de investigación, asesoría y capacitación del Programa —sobre la base de su capacidad de influir en la demanda de los gobiernos— concentrando sus esfuerzos en las solicitudes específicas de los países, a partir de una visión global del problema ocupacional.

Para este fin, el Programa ha ido identificando áreas de concentración de sus actividades de investigación con un claro contenido metodológico. En este contexto se explican las líneas de trabajo del PREALC, destacando en forma especial la investigación sobre "Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas", cuyo propósito apunta a la definición de una estrategia global de desarrollo, con objeto de satisfacer en forma dinámica y permanente las necesidades básicas de la población de América Latina y el Caribe. Como resultado de este proyecto —que ha considerado como estudio de caso al Ecuador y el análisis horizontal de experiencias de políticas tendientes a la satisfacción de algunas necesidades como nutrición y participación en México, Colombia, Costa Rica, etc.— se ha elaborado una serie de metodologías de investigación para el análisis y evaluación de políticas y proyectos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.³⁶

En materia de servicios de asesoría y asistencia técnica, el Programa ha debido orientar sus esfuerzos hacia las puntas que los gobiernos detectan como prioritarios, asegurando de esta manera un mayor éxito en términos de la adopción de las recomendaciones del PREALC por parte de los demandantes. Para ello, el Programa ha promovido y reforzado el establecimiento de grupos nacionales encargados de efectuar el seguimiento del análisis y ejecutar las políticas propuestas como en los casos —entre otros— de México, Ecuador, Panamá y Costa Rica. Además, se han definido proyectos nacionales de empleo que permiten la continuidad de las tareas iniciadas; resaltan los casos de Uruguay y

36) PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de Actividades - enero 1981 - noviembre 1982*. Santiago, Chile, noviembre de 1982, p. 15.

Argentina.³⁷ Sin embargo, a pesar de no existir una causalidad directa entre las acciones adoptadas por los gobiernos y las recomendaciones del PREALC, éste ha penetrado con éxito en sugerencias de carácter técnico, como la medición del problema del empleo, la forma de abordarlo y lo referido a las áreas sobre las cuales hay que centrar la atención.³⁸

En lo que respecta a la capacitación y formación de recursos humanos, ante la disminución de sus fuentes de financiamiento, el Programa ha debido modificar la modalidad de los cursos que desarrolla a nivel regional y subregional en términos operacionales; es decir, en cuanto a su duración y localización. A este respecto, cabe consignar que el PREALC no cuenta con recursos para conferencias o cursos previstos en sus presupuestos y éstos se hacen mediante fondos especiales, que no son siempre fáciles de obtener.³⁹ A pesar de ello, el Programa ha continuado desde 1979 con la modalidad de cursos regionales —el último versó sobre políticas y planificación del empleo y se realizó en Santiago de Chile del 24 de octubre al 2 de diciembre de 1983— y con la organización conjunta de seminarios y cursos intensivos de corta duración a nivel nacional, en la medida de la disponibilidad de recursos. Destacan entre éstos, los cursos de planificación social en Honduras, capacitación sobre planificación en Panamá y el Seminario relativo a empleo y salarios efectuado en ese mismo país. En esta última modalidad de eventos han participado básicamente miembros de los sectores públicos de los gobiernos que actúan como coordinadores. Así por ejemplo, al curso de Honduras asistieron alrededor de treinta funcionarios públicos

37) PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, *Actividades del PREALC. Una visión retrospectiva*, Santiago, Chile, junio de 1978, p. 10.

38) *Formulación escrita...*, *op.cit.*

39) OIT-PREALC, *V Reunión del Comité Consultivo de los países participantes del PREALC. Informe de la Relatoría. Anexo V*. Quito, Ecuador, diciembre de 1982, p. 5.

responsables de la planificación social en diversas reparticiones del Estado de dicho país.⁴⁰

Las actividades de capacitación que realiza el PREALC a través de cursos y seminarios, cumplen con el doble objetivo de formación técnica y de difusión de experiencias en el campo de la promoción del empleo. Los destinatarios de estos cursos son preferentemente los que tienen a su cargo la formulación y ejecución de políticas y programas en esta área. A modo de ilustración, en el curso regional sobre políticas y planificación del empleo de 1983, asistieron cuarenta y cinco participantes de dieciocho países latinoamericanos y dos europeos, representando a los sectores de funcionarios públicos, asesores de organismos de empleadores y trabajadores y académicos de diversas universidades.⁴¹

De lo anterior se desprende que usualmente las actividades de investigación, asesoría y capacitación del PREALC se complementan. En particular, se han integrado esfuerzos de asesoría e investigación en diversas instancias de solicitudes de asistencia técnica de los gobiernos, para lo cual el Programa ha debido efectuar un trabajo de investigación y diagnóstico previo.⁴²

En el diseño de los tres niveles de acción del PREALC ya señalado, se ha contado también con la colaboración de instituciones regionales (CEPAL, ILPES, FLACSO, CELADE, CIENES, CLACSO y CIEPLAN), con las cuales el Programa ha realizado proyectos conjuntos en las áreas de investigación, asesorías y capacitación,

-
- 40) PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de Actividades*, op.cit., pp. 13-14.
- 41) PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, "Los desafíos de la desocupación actual", *PREALC informa*, núm 2, diciembre 1983, p. 1.
- 42) OIT-PNUD, *Informe de la Misión de Evaluación conjunta PNUD/OIT del Proyecto RLA/79/006*, PREALC, Santiago, Chile, enero de 1981, p. 6.

ampliando de esta manera su capacidad de respuesta a los problemas del empleo en la región. En el caso del CIEPLAN, el convenio acordado con el PREALC permitió llevar adelante una serie de proyectos en el campo ocupacional, especialmente en materia de investigación,⁴³ contribuyendo de esta forma a "una ampliación de los recursos humanos del PREALC particularmente en lo que se refiere a la elaboración de metodologías y al análisis agregado...".⁴⁴

En los aspectos de cooperación técnica horizontal, el Programa ha colaborado en la realización de talleres regionales sobre asuntos específicos del problema del empleo, con objeto de propiciar intercambio de experiencias y enfoques, y extraer conclusiones y propuestas sobre cuestiones que preocupan a los países del área. En este campo, México ha financiado y apoyado dos talleres creados en dicho país, en los años 1981 y 1982, conjuntamente con el apoyo de la CEPAL y del Instituto Interamericano de Estadística (IASI). Los temas abordados por ambos talleres regionales tienen relación con la conceptualización y medición del empleo rural, con objeto de atender las deficiencias conceptuales que sobre el particular han caracterizado a la mayoría de los países de la región.⁴⁵

43) Entre 1978 y 1980 se publicaron 20 investigaciones relativas a aquellos campos de interés del PREALC. Véase Convenio PREALC-CIEPLAN en: Organización Internacional del Trabajo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, Anexo V, pp. 1-3.

44) OIT-PNUD, *op. cit.*, p. 23.

45) OIT-PREALC, "Informe de los talleres regionales sobre medición del empleo rural", V Reunión del Comité Consultivo de los países participantes del PREALC. Informe de Relatoría, Anexo IV, Quito, Ecuador, diciembre de 1982, p. 25.

No obstante las limitaciones que han afectado al PREALC en los últimos años, y a las cuales hemos hecho referencia previamente, el Programa ha ido generando una capacidad técnica a nivel regional para abordar el problema del empleo. Esto ha contribuido al diseño de políticas de los gobiernos, como así también, a la atención del creciente número de solicitudes de asesorías provenientes de los propios países de la región. A modo de ejemplo, durante el bienio 1979-1980, veinte países presentaron cincuenta solicitudes de asesoría directa, detectándose un solo caso donde el esfuerzo realizado por el PREALC no se concretó por razones de cambios políticos en la contraparte.⁴⁶

Lo anterior demuestra que los cambios en la orientación política de los países miembros del PREALC no afectarían directamente a su gestión, lo que indicaría la flexibilidad y orientación técnica que posee el Programa para enfocar el programa ocupacional. Así, el PREALC, a pesar de tener una visión global acerca del empleo —que puede ser disímil en algunas circunstancias con las estrategias de desarrollo a nivel nacional— es capaz de mantener su presencia en los países que han adoptado enfoques diferentes de solución al problema. En dichos casos, la colaboración del Programa se efectúa en "campos más acotados y generalmente con una orientación más de diagnóstico o de aspectos metodológicos", que la que se otorga normalmente a los países que a nivel nacional han definido estrategias coincidentes con los planteamientos efectuados desde el PREALC.⁴⁷

Esta adecuación del PREALC hacia los intereses nacionales y regionales de los países miembros, coincide plenamente con los objetivos y principios que dieron origen al Programa. En consecuencia, a pesar de todos los factores mediatizadores a la acción del PREALC ya señalados, el Programa ha mantenido una actividad regional significativa desde su creación.

46) OIT-PNUD, *Informe de la misión de evaluación conjunta PNUD/OIT del Proyecto RLA/79/006, PREALC, Santiago, Chile, enero de 1981, pp. 24-29.*

47) Formulación escrita..., *op.cit.*

Comentarios finales

El examen de la argumentación expuesta en este trabajo sugiere, como conclusión preliminar, una respuesta afirmativa acerca de la gestión del PREALC como organismo de cooperación regional. En efecto, al considerar el nivel restringido de recursos humanos y financieros con que cuenta este Programa, para abordar una temática tan compleja como es la situación ocupacional de la región, es razonable afirmar que sus contribuciones intelectuales y metodológicas han sido significativas, trascendiendo las expectativas iniciales de logro que se habían proyectado. El PREALC se ha constituido en el foro más importante para el análisis de los problemas de empleo en la región, sirviendo de lugar de encuentro para los distintos actores nacionales —funcionarios públicos, académicos, empresarios y trabajadores—, en la perspectiva de intercambiar experiencias y homogeneizar criterios de acción, en lo que a temas ocupacionales se refiere.

Tal vez el principal producto generado por el PREALC ha sido la elaboración de un marco teórico adecuado para el diagnóstico de las características y evolución de los mercados de trabajo en América Latina. Tal aporte adquiere especial relevancia en el contexto de la actual crisis internacional, cuyos efectos sobre los niveles de actividad económica se ha traducido en aumentos del desempleo y disminución en los salarios reales. En este cuadro, las recomendaciones del PREALC han adquirido singular importancia, en cuanto a la generación de mecanismos de ajuste alternativos que disminuyan el costo social de dicha adaptación.

Por otra parte, el Programa ha desarrollado una modalidad de trabajo de gran flexibilidad, que ha posibilitado una colaboración casi ininterrumpida con los distintos países de la región. Y pese a que el PREALC tiene una concepción definida del empleo —a veces inconsistente con algunas estrategias de desarrollo aplicadas a nivel regional— ello no ha implicado un obstáculo para la cooperación en campos más específicos. Esto se explicaría, en parte, por el hecho de que el Programa posee la ventaja de contar con una gran autonomía, con lo cual el factor burocrático se minimiza, creando de esta manera las condiciones para responder oportunamente a las necesidades y demandas que se detectan.

Es interesante constatar también que los esfuerzos del PREALC se habrían concentrado preferentemente en los países de menor desarrollo de América Latina, lo que se verifica al examinar las solicitudes de asistencia presentadas a este organismo por los distintos Estados miembros. La insuficiencia crónica de recursos en la mayoría de estos países, ha transformado a las asesorías del Programa en un complemento esencial en la función de estructurar políticas de empleo viables.

La dimensión subjetiva, o percepciones, es también una medida de validez importante para estimar el éxito relativo en el desempeño de una organización. En este sentido, un párrafo del Informe de la Relatoría en la V Reunión del Comité Consultivo de los Países Participantes del PREALC —celebrado en Quito, Ecuador, el 15 de diciembre de 1982— resume la opinión de los países respecto al organismo: "Las diversas intervenciones de las delegaciones de países manifestaron la *satisfacción* por la labor realizada por el PREALC, destacándose la *calidad técnica* de sus trabajos. Varias delegaciones destacaron también la *pronta respuesta* que recibieron sus solicitudes, la cual les ha permitido recibir y discutir las recomendaciones en el momento oportuno para tomar las decisiones de políticas correspondientes" (el subrayado es nuestro).⁴⁸

Podemos concluir entonces, que quizás el principal dilema del PREALC —y que constituye a la vez una medida de su éxito—, es el desequilibrio que se observa entre las solicitudes de los países en relación con los planes de empleo y el presupuesto disponible para realizarlos. No obstante, creemos que el papel desempeñado por el Programa ha sido de gran relevancia, y no existe en este plano otro equivalente en la región.

48) OIT-PREALC, V Reunión..., *op.cit.*, p. 6.



V. PROCESOS DE COOPERACIÓN INFORMAL EN AMÉRICA LATINA



Las nuevas formas de concertación política en América Latina

Alberto van Klaveren S.

América Latina es quizás la región del mundo que históricamente ha cifrado mayores esperanzas en la cooperación e integración regionales. Ya a comienzos del siglo pasado, cuando por ejemplo la única integración que se concebía en Europa era la que se imponía por la fuerza de las armas y bajo un esquema imperial, los dirigentes políticos de las nuevas naciones latinoamericanas buscaban y proponían fórmulas y mecanismos para forjar la unidad de las antiguas posesiones españolas. En una forma u otra, esta búsqueda se ha mantenido hasta la actualidad, expresándose, como lo veremos más adelante, en distintos modelos que, cual más cual menos, parecen conservar su vigencia entre aquellos que se siguen adhiriendo a los ideales regionales.

La persistencia de este ideal de unidad está, como sabemos, en abierto contraste con la realidad de las relaciones entre los mismos países latinoamericanos. Las periódicas conferencias celebradas entre distintos países de la región para construir la unidad continental no lograron impedir una sucesión de conflictos y tensiones que parecía reproducir los esquemas de equilibrio de poder vigentes en la Europa del siglo pasado, esquemas que se han perpetuado en las

visiones geopolíticas de múltiples sectores militares y civiles de la América Latina contemporánea.

En forma paralela a los grandes proyectos formales y omnicomprensivos de raíces bolivarianas o los esquemas más modernos y funcionales de integración económica regional, los países de América Latina han recurrido también en ocasiones a formas de concertación política de alcance más limitado, tanto en lo que concierne a sus objetivos como al número de países involucrados que nuevamente parecen cobrar vigencia en la actualidad. Se trata de esfuerzos más puntuales, pragmáticos y flexibles, pero que encierran un gran potencial para la regulación de conflictos y problemas particularmente complejos y delicados. El desarrollo de estos mecanismos de orden político no sólo puede conducir a un nuevo enfoque para enfrentar las relaciones regionales sino que, eventualmente, podría reducir la presencia de actores e intereses extrarregionales en América Latina y así aumentar la autonomía de la región en sus relaciones con el resto del sistema internacional.

La concertación política surge en realidad como una nueva tendencia en la cooperación regional que, sin remplazar necesariamente a los modelos anteriores, puede llegar a complementarlos y perfeccionarlos. En este trabajo intentaremos aproximarnos a este fenómeno más bien reciente, describiendo algunos casos concretos, especificando sus rasgos generales y evaluando su potencial. Para identificar mejor esta todavía incipiente tendencia, iniciaremos este análisis con una breve reseña de las vertientes más tradicionales en el campo de la cooperación regional integubernamental.

I. Modelos y tendencias históricas de la cooperación regional en América Latina

El modelo bolivariano omnicomprensivo

Como lo señala Francisco Orrego Vicuña,¹ este modelo

1) Francisco Orrego Vicuña, "Sistema internacional, democracia y pluralismo: incidencias en la coordinación regional de políticas exteriores", publicado en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, vol. II (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), p. 466 y subsiguientes.

se identificó con las etapas formativas e iniciales de los Estados latinoamericanos, una vez que éstos accedieron a la vida independiente. Alentados por el espíritu más regional que nacional asumido por la lucha por la independencia y movidos por un idealismo muy propio de toda gesta emancipadora, algunos grupos dirigentes de los nuevos países propiciaron proyectos particularmente avanzados y profundos de unificación regional, generalmente en la forma de federaciones, confederaciones y alianzas permanentes. Esta orientación inicial se hizo patente en algunos de los primeros vínculos entablados entre los Estados de la América hispana y, sobre todo, en los congresos regionales celebrados durante el siglo pasado, a partir del histórico y frustrado Congreso de Panamá de 1826. Aunque los proyectos presentados y debatidos en estas reuniones variaron considerablemente en el tiempo,² se trataba de promover la fusión política de la región mediante una aproximación gradual y formal, que contemplaba pactos defensivos y la adopción de principios generales e instrumentos específicos que consagraban la solidaridad e interdependencia política de las naciones hispanoamericanas.

Pese a las condiciones relativamente favorables que se presentaban en América Latina para la realización de algunos de estos proyectos, ellos fracasaron uno tras otro, estrellándose contra poderosas fuerzas centrífugas que, de hecho, impidieron la formación de un sistema regional hispanoamericano.³ No fueron ajenas a este fracaso la misma pretensión omnicompreensiva de los proyectos, las solemnidades de que estaban revestidos y una creciente tendencia a esconder las realidades regionales bajo una retórica falsa y meramente formal.

-
- 2) Véase sobre este tema Raymundo Barros Charlín, *Consideraciones sobre la integración latinoamericana en el siglo XIX, con particular referencia a la política de Chile*. (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Serie de Publicaciones Especiales núm 8, 1975).
- 3) Hemos desarrollado este punto en Alberto van Klaveren. "Los antecedentes históricos del sistema interamericano", publicado en Rodrigo Díaz Albónico (ed.), *Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano* (Santiago: Ed. Universitaria, 1977), pp. 18-55.

Aun así, algunos círculos de la región han seguido sintiendo una especial cautivación por los grandes proyectos de unidad, que no sólo se explica por la natural admiración que despierta la experiencia del proceso emancipador, sino también por la fuerza de la tradición positivista del siglo XIX, que en ocasiones ha llevado a la creencia de que basta firmar un proyecto, pacto o tratado internacional para convertirlo en realidad. En sí, esta tendencia hacia la utopía parece natural y hasta saludable, pero da la impresión de que ella llevó a desestimar un extenso campo de acción de dimensiones mucho más modestas, que estaba representando por sectores específicos, afinidades limitadas, intereses compartidos y situaciones que de hecho podían dar pie a una cooperación regional más limitada pero por lo mismo más posible y promisoría.

Los modelos de equilibrio de poder

La frustración de los grandes proyectos unitarios no fue obstáculo para el desarrollo de diversos esquemas de alianzas defensivas y ofensivas durante el siglo XIX, que tendían a reproducir los sistemas de equilibrio de poder vigentes en Europa en esa misma época y que han ejercido considerable influencia en algunas perspectivas de política del poder contemporáneas en la región. Se trataba en este caso de mecanismos mucho más informales y flexibles centrados en percepciones de intereses nacionales de los distintos países, pero que, de hecho, contenían más elementos de conflicto que de cooperación regional. La interacción de estos mecanismos y esquemas llevó a un sistema regional relativamente inestable, marcado por diversos conflictos y guerras y una secuela de rivalidades y tensiones que persistieron durante este siglo.⁴

4) Véase sobre este punto Orrego, *op.cit.*, pp. 469-471.

El modelo panamericano

El creciente interés demostrado por los Estados Unidos hacia sus vecinos del Sur, en el que influyeron consideraciones económicas, políticas y de seguridad, unido a las grandes expectativas que cifraron muchos países latinoamericanos en el pujante país del Norte, llevaron al establecimiento de un sistema interamericano de cooperación que se fue institucionalizando mediante un proceso gradual y progresivo, que incluyó mecanismos formales, tratados y acuerdos y, con el tiempo, una red de organismos que aún subsisten.

Como cabía esperar de un esquema que incorporaba a países tan dispares y con intereses tan diferentes y, en varios aspectos, contradictorios, el sistema interamericano reprodujo en su interior la misma asimetría de sus integrantes, transformándose en un sistema de cooperación regional marcado por la influencia hegemónica de los Estados Unidos. Obviamente, esta influencia ha experimentado importantes variaciones desde la época de las políticas del "big stick" y de la "diplomacia del dólar", hasta el período actual de relativa declinación norteamericana en algunos campos específicos, pero no hasta el punto que pueda concebirse una revalorización de este sistema de cooperación regional que, por lo demás, en la mayoría de las ocasiones ha sido percibido por Washington como una instancia auxiliar y más bien secundaria dentro de su política exterior global. En consecuencia, ni los mismos Estados Unidos ni los países latinoamericanos parecen dispuestos a asignar un lugar significativo a este sistema en materia de cooperación política regional. Más bien, la principal función que puede llegar a desempeñar la OEA es la de servir como un foro o lugar de encuentro y debate entre un bloque relativamente heterogéneo de países que comparte una misma realidad económica y política internacional, y una gran potencia con la cual existe un alto nivel de interacciones, signadas tanto por el conflicto como por la cooperación.

Los modelos integracionistas

Factores tales como la urgente necesidad de replantear

todo el tema de la cooperación regional en América Latina, el surgimiento de una nueva conciencia sobre el papel y las posibilidades de la región en el sistema internacional que fue estimulada por los análisis de la CEPAL, la adopción de estrategias económicas desarrollistas, y la exitosa experiencia inicial de la integración europea, llevaron al diseño de diversos modelos de integración económica en la región, dentro de lo que constituyó y todavía constituye una de las tendencias promisorias en este campo.

La oposición inicial entre dos visiones diferentes de la integración —una "desarrollista" que la vinculaba estrechamente a una nueva estrategia de desarrollo global y otra más "comercialista" que tendía a reducirla a la promoción y la facilitación del comercio regional— se resolvió inicialmente en favor de esta segunda alternativa, como lo demostró la firma del Tratado de Montevideo en 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin embargo, la insuficiencia intrínseca de este esquema confirmó la vigencia de las concepciones desarrollistas, que hasta cierto punto encontraron expresión en el Mercado Común Centroamericano y, luego, en el Pacto Andino, que junto con pretender la liberación del comercio intraregional, se propusieron metas y objetivos de mayor alcance.

Concebidos como mecanismos de integración económica en una región caracterizada por la coexistencia, a menudo difícil, de distintos regímenes políticos y tendencias ideológicas, era poco lo que se podía esperar de estas instituciones en el campo de la cooperación política externa. Esta posibilidad no sólo había sido omitida expresamente en los convenios constitutivos, sino que además fue considerada durante mucho tiempo como contraproducente y hasta incompatible con los fines de la integración económica regional. Implícitamente, se partía de la base que, de acuerdo con las concepciones teóricas neofuncionalistas, gradualmente el mismo proceso de integración iba a rebasar hacia el campo de la coordinación política por medio de un proceso lento y delicado que no debía ser forzado. Aunque algunos sectores estimaron que, dadas las condiciones existentes en América Latina, quizá debería haberse invertido el proceso en el sentido de privilegiar primero la dimensión política para luego concentrarse en el campo propiamente económico, la

tendencia dominante fue la de marginar los esfuerzos de cooperación política exterior de los mecanismos de integración económica, especialmente en el caso de la ALALC, y canalizarlos a través de otras instituciones más "políticas" a nivel regional e internacional. El breve ensayo de "politización" del Pacto Andino emprendido en los años 1979 y 1980 representó una excepción a esta tendencia, que confirmó la regla general.⁵

Aun cuando el SELA constituyó sin duda un enfoque novedoso y alternativo en materia de cooperación económica regional, sus funciones no se extendieron al campo más político de las relaciones exteriores de los países miembros. Más bien, se trataba de combinar una concepción más pragmática y flexible de los mecanismos de consulta, cooperación e integración de la región, con el papel que alcanzó a desempeñar el CECLA durante la segunda mitad de la década de los sesenta y comienzos de la siguiente como grupo de presión latinoamericano en los asuntos económicos internacionales que afectaban a la región.

Las iniciativas de coordinación de las políticas externas

Respecto a los esfuerzos más limitados de cooperación en torno a uno o más objetivos específicos y puntuales, es claro que durante el periodo que se inicia con la posguerra América Latina exhibe una experiencia mucho más rica y sólida en el campo económico internacional que en el campo político. Esta experiencia se desarrolló a partir del marco teórico establecido por la CEPAL y el papel de liderazgo ejercido por distintos países y personalidades individuales en los variados foros y organismos internacionales en que comenzó a participar la región. Cabe mencionar en este sentido las posicio-

5) Sobre el papel político del Pacto Andino ver el artículo de Manfred Wilhelmy en este libro.

nes adoptadas por los países latinoamericanos en el seno de los órganos de las Naciones Unidas, la constitución del Grupo Latinoamericano y su incorporación al Grupo de los 77 en la UNCTAD, el apoyo de los países de la región e iniciativas tales como el Nuevo Orden Económico Internacional, o la coordinación de las delegaciones latinoamericanas en foros especializados como la Conferencia de Derecho del Mar de las Naciones Unidas. A nivel regional, también se ha registrado una considerable concertación de los países latinoamericanos en la discusión de los asuntos económicos interamericanos y en la propuesta de instituciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo. Los avances que se lograron en este campo permitieron el establecimiento de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) en la década de los sesenta, que desempeñó un papel de gran importancia en la coordinación y la toma de conciencia regional en materia de relaciones económicas internacionales y que, como ya se señaló, sirvió como antecedente para la constitución del SELA. Aun cuando los resultados efectivos de estos esfuerzos no han sido necesariamente satisfactorios para la región, por lo menos revelan una cierta voluntad de coordinación en el campo económico externo.

En el área política, en cambio, los países latinoamericanos no sólo han actuado divididos sino que además han sido incapaces de aprovechar algunas convergencias limitadas a nivel de determinados grupos de países. Como lo recuerda Olga Pellicer, frente a crisis como las de Guatemala en 1954, la cuestión cubana entre 1959 y 1964 en el sistema interamericano y la intervención en la República Dominicana en 1965, "los gobiernos latinoamericanos no respondieron de manera articulada, ni pusieron en evidencia su voluntad de actuar independientemente de Estados Unidos".⁶

6) Olga Pellicer, "La concertación política en América Latina: la experiencia de Contadora", *Revista Mexicana de Política Exterior* 1 (2), enero-marzo 1984, pp. 12-13.

De acuerdo con esta actitud reticente y cautelosa, las posiciones independientes, disidentes o simplemente heterodoxas de ciertos países de la región tendieron a asumir un carácter más individual que colectivo, como lo ilustra el caso mexicano hasta la década de los sesenta, o los casos de Brasil, Argentina, Chile o Perú durante ciertos períodos. Llama la atención, por ejemplo, que la coincidencia temporal que se produjo a comienzos de la década de los sesenta entre algunas posiciones más autónomas de política exterior de los tres países grandes de la región —Brasil, México y Argentina— no haya dado lugar a una concertación limitada entre ellos, y que ésta tampoco se haya materializado entre los países que se opusieron a la intervención en la República Dominicana en 1965. Diversos factores explican esta incapacidad general de América Latina para concertarse en términos de sus posiciones externas en el campo político. Primero, la existencia de un sistema internacional rígido y estratificado, que no dejaba lugar para esfuerzos autonomistas de países medianos y pequeños que además pertenecían a la periferia; segundo, y como consecuencia de lo anterior, el papel omnipresente desempeñado por los Estados Unidos en América Latina, que no sólo inhibía estos esfuerzos sino que despertaba fundados temores sobre las reacciones de Washington; tercero, la falta de constancia de las vocaciones autonomistas de algunos países de la región; cuarto, la escasa importancia que ocupaba América Latina en las políticas exteriores de los mismos países de la región, y, *last but not least*, el predominio de visiones rutinarias y excesivamente tradicionales y formalistas en la elaboración de la política exterior.

II. Los nuevos esfuerzos de concertación política

El aumento en los márgenes de permisibilidad del sistema internacional⁷ y un cambio gradual en las concep-

7) El concepto de permisibilidad ha sido desarrollado por Helio Jaguaribe en su libro *Desarrollo Político: sentido y condiciones* (Buenos Aires: Paidós, 1972), caps. 11 y 12 y en su artículo "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales* 12 (46), abril-junio 1979, pp. 91-130.

ciones y estilos de política exterior prevalecientes en la región, originaron una nueva y todavía incipiente tendencia hacia la cooperación política externa limitada a objetivos concretos y circunscritos. Esta tendencia no se restringió a determinados regímenes políticos o alineamientos ideológicos. De tal modo, en una primera instancia se comenzó a percibir un acercamiento entre los nuevos autoritarismos que surgieron en la región durante los años sesenta y setenta y que adoptaron lo que se conoció como diplomacias de seguridad nacional.⁸ Sin embargo, más allá de la cooperación que se gestó durante un tiempo entre algunos de estos regímenes, sobre todo en materias ideológicas y de control interno, su misma naturaleza atentó contra una coordinación mayor en el campo de la política exterior, ni siquiera frente a los factores externos que ellos percibían como hostiles (política de derechos humanos del gobierno de Carter, etcétera). Ello, debido al predominio de visiones geopolíticas que ponían el acento en las rivalidades regionales y en los aspectos más conflictivos de las relaciones intralatinoamericanas, y la adhesión, inicialmente absoluta, a modelos económicos que postulaban la apertura total de los países al extranjero y el libre juego de las fuerzas del mercado a nivel internacional, y que tendía a descartar el valor de la cooperación regional.

En realidad, sólo a fines de los años setenta comienzan a articularse iniciativas expresas de concertación política regional, entendida ésta como un esfuerzo más o menos sostenido de cooperación política entre varios países de la región con respecto a uno o más objetivos específicos, limitados en el tiempo y el espacio.

8) Véase Alexandre S.C. Barros, "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a Defrosting World", en Ronald G. Hellman y H. Jon Rosenbaum (eds.), *Latin America: The Search for a New International Role* (New York: Sage, 1975), pp. 131-150.

El caso de Nicaragua

La insurrección popular contra la dictadura de Somoza en Nicaragua dio lugar a una de las primeras experiencias de concertación política externa en la región. Esta, en realidad, derivó casi naturalmente del interés que despertó el proceso nicaragüense en algunos países del área centroamericana y del Caribe y de la necesidad de evitar que el conflicto interno tuviera efectos negativos para los países vecinos. De esta manera Costa Rica, Venezuela y Panamá empezaron a concertarse para evitar una acción de represalia de Somoza en contra de una Costa Rica indefensa, que no sólo estaba sirviendo de refugio para los guerrilleros sandinistas sino que además les permitía proveerse de armas. Esta cooperación informal se inició en los últimos meses de 1978, viéndose reforzada posteriormente por la participación de México. En esta etapa no se trataba todavía de un esquema demasiado articulado, sino más bien de una red de consultas y apoyos bilaterales centrados en puntos específicos. Así, mientras Venezuela y Panamá estaban comprometidos a asistir militarmente a Costa Rica en caso de un ataque somocista, Costa Rica y México se concentraron en el plano político, instando a otros países a romper relaciones con la dictadura nicaragüense. Como reflejo de este nuevo espíritu de concertación regional, en junio de 1979 los cinco países del Pacto Andino acordaron reconocer un "estado de beligerancia" en Nicaragua, en lo que constituyó un primer paso hacia el reconocimiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

La expresión más clara de esta nueva tendencia se dio en el seno de la OEA, con motivo de la reunión solicitada por el gobierno norteamericano para tratar el conflicto interno en Nicaragua. El objetivo de la convocatoria de Washington fue el de buscar algún mecanismo multilateral para intervenir en el conflicto y lograr una solución negociada que, básicamente, implicara el remplazo de Somoza, un acuerdo entre sus antiguos partidarios, los sandinistas y otros sectores, y la neutralización de la posibilidad de una "nueva Cuba". Sin embargo, el proyecto norteamericano fue frustrado por la oposición concertada de países como México, Panamá, Costa Rica, los miembros del Pacto Andino, Jamaica, Grenada y otros, unida a la reticencia de delegaciones como la brasileña, que tampoco favorecían una intervención en un conflicto interno cuyo desenlace ya

era inminente. Finalmente, la OEA aprobó una moción que pedía la renuncia de Somoza pero que condenaba cualquier intervención extranjera en el conflicto nicaragüense. Este ambiente de concertación limitada explica la rapidez con que los países latinoamericanos reconocieron al nuevo gobierno sandinista y el apoyo que la mayoría de ellos le prestó en su etapa inicial.

El esquema de cooperación política aplicado en este caso mantuvo siempre un carácter poco estructurado y flexible. Pese a que todos los países involucrados en él perseguían el mismo objetivo —el fin de la dictadura somocista— se pudo detectar una cierta variación en las medidas aplicadas por cada uno de ellos, desde el apoyo abierto de Panamá a los sandinistas hasta ocasionales intentos de negociación entre las fuerzas en pugna patrocinados por Venezuela; desde la ruptura de relaciones de México hasta el mantenimiento de las mismas en el caso colombiano, y desde actitudes muy críticas hacia la posición de Washington hasta la realización de consultas periódicas con importantes personajes del gobierno norteamericano.

La guerra de las Malvinas

El conflicto entre Argentina y Gran Bretaña proveyó una nueva oportunidad para la concertación política en América Latina, más aún debido a que involucraba a un país de la región cuya reivindicación territorial se consideraba legítima y digna de apoyo, y un actor externo con un legado fuertemente colonialista.

En términos generales, los países de la región apoyaron con fuerza la posición argentina, ofreciendo ayuda económica e incluso, en algunos casos, militar a nivel bilateral, respaldando las reivindicaciones argentinas en las Naciones Unidas y en el Movimiento de los países No Alineados, y desplegando varias acciones a nivel diplomático. En la OEA, los países signatarios del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) aprobaron una resolución en que se apoyaba la reclamación territorial argentina; se instaba a Gran Bretaña a un cese inmediato de las hostilidades, se llamaba a ambos gobiernos a buscar una solución diplomática y se deploraba el embargo comercial impuesto por los países de la Comunidad Económica Europea a la Argentina. La resolución contó con la abstención de

cuatro países — Colombia, Chile, Estados Unidos y Trinidad Tobago —, y se concentró en el plano diplomático, sin referirse a una posible asistencia militar a la Argentina o la aplicación de sanciones comerciales o diplomáticas a Londres y sus aliados, medidas que tampoco fueron solicitadas por la delegación argentina.⁹ Los países latinoamericanos también coordinaron su apoyo a Argentina en el marco del SELA donde, además de repudiar las medidas económicas coercitivas adoptadas contra Argentina, establecieron un Comité de Acción de apoyo a ese país, integrado por 18 Estados latinoamericanos, y comenzaron a formular una estrategia de seguridad e independencia económica regional. Este marco se tradujo en medidas específicas de apoyo económico. El mismo espíritu se hizo evidente a nivel del Grupo Andino, pese a las reservas jurídicas que había planteado Colombia respecto de la acción bélica argentina, y en los órganos económicos multilaterales de carácter global en que participaban los países de la región.

Sin embargo, detrás de esta actitud solidaria se escondían diversos matices y divergencias, que iban desde un apoyo muy amplio y ocasionales ofrecimientos militares de países como Venezuela, Perú, Cuba, Panamá y Nicaragua, pasando por posiciones más cautelosas y reservadas como las de México y Brasil, hasta actitudes más distantes y neutrales como las de Chile y Colombia. En parte, estas diferencias respondían a consideraciones de política territorial —varios de los países que destacaron en su apoyo a Argentina tenían sus propias reclamaciones o problemas en este campo— o de percepciones de equilibrio de poder a nivel regional. En parte, ellas derivaron de distintas posiciones jurídicas frente a la utilización de la fuerza por parte de Argentina para lograr una reivindicación territorial que todos los países de la región apoyaban, y explicables aprensiones políticas frente a una aventura militar emprendida por un gobierno autoritario y represivo que prácticamente no tenía credibilidad ni prestigio a nivel internacional.¹⁰

9) *Latin America Weekly Report*, WR-82-17, 30 abril, 1982, p. 2.

10) Véase sobre este punto, Heraldo Muñoz, "Efectos y lecciones del conflicto de las Malvinas", *Estudios Internacionales* 15 (60), octubre-diciembre 1982, pp. 499-512.

Tales consideraciones explican el carácter más bien limitado y simbólico de la concertación regional que se alcanzó respecto del conflicto. Por otra parte, ésta no alteró mayormente la dura posición adoptada por el gobierno británico, tanto en las acciones bélicas como con posterioridad a ellas, ni parece haber tenido un efecto disuasivo frente a los países que se aliaron con Londres, incluyendo en último término a los mismos Estados Unidos. De ahí que la solución definitiva del problema haya pasado a depender, mucho más del debate político interno de Londres o de una eventual presión de Washington o de los países europeos, que de una acción latinoamericana. Esta realidad no sólo pareció confirmar la vulnerabilidad de América Latina frente a la acción de terceros actores en los planos militar, económico y político,¹¹ sino que nuevamente demostró la imposibilidad de responder en forma articulada y coherente a desafíos externos cuando hay intereses y estilos diferentes en juego entre los mismos países de la región.

El Grupo Contadora

La gravedad de la crisis centroamericana, su creciente internacionalización y una convergencia básica de intereses entre algunos países de la región llevaron al establecimiento, a comienzos de 1983, en la isla de Contadora (Panamá), de uno de los esquemas más novedosos e interesantes de concertación política en América Latina. Se trata, en primer lugar, de un esfuerzo exclusivamente regional, que vincula países que, teniendo un interés directo en todo cuanto sucede en la subregión centroamericana ocupan una posición política ventajosa y poseen recursos como para ejercer una influencia pacificadora y constructiva en el complejo conflicto. En segundo lugar, tanto el estilo del

11) Carlos J. Moneta, "El conflicto de las islas Malvinas: su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial", *Estudios Internacionales* 15 (60), octubre-diciembre 1982, especialmente pp. 401-405.

Grupo como los mecanismos que ha empleado revelan una gran flexibilidad y originalidad, representando un claro respecto de añejas prácticas a nivel del sistema interamericano o concepciones formalistas e institucionalistas que suelen primar en este tipo de esfuerzos. En tercer lugar, el Grupo reúne a países que, si bien comparten un interés básico y esencial en la pacificación de la región, mantienen visiones y vínculos diferentes con respecto a algunos aspectos y actores del conflicto, circunstancia que si bien en un sentido parece disminuir la efectividad del esquema, en otro, lo hace más legítimo y menos teñido desde el punto de vista ideológico. Por cierto, estas ventajas no bastan para asegurar el éxito de la iniciativa dentro de un contexto regional tan turbulento y difícil como el centroamericano y una situación global igualmente adversa como la actual, pero al menos demuestran la existencia de enfoques y prácticas alternativas en materia de concertación política.

Las consideraciones básicas que han reunido a los cuatro miembros del Grupo Contadora —México, Venezuela, Colombia y Panamá— son variadas pero convergentes. En el caso de México, se trata de la necesidad de eliminar un foco de tensión internacional próximo a sus fronteras, que lleve a un involucramiento futuro del país o requiera alterar una política tradicional de defensa de perfil más bien bajo,¹² el imperativo de crear un ambiente propicio para que se lleven a cabo los profundos procesos de reformas económicas y sociales que, en la visión mexicana, son absolutamente necesarios para disminuir los conflictos en la región; la voluntad de desempeñar un papel más activo en un área contigua al país, que se hace evidente especialmente a partir de la administración del presidente López Portillo, y el firme deseo de evitar que un conflicto que se percibe como básicamente local comience a responder a una lógica Este-Oeste, que se considera relativamente ajena a América Latina. Para Venezuela, se trata de disminuir la tensión en una zona que hace ya bastante tiempo es estimada como prioritaria para su política exterior; de atenuar mediante un

12) Este punto ha sido desarrollado por Mario Ojeda, "La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos", *Revista Mexicana de Política Exterior* 1 (2) enero-marzo 1984, p. 8 y subsiguientes.

esquema multilateral el peligro de una posición demasiado expuesta en la zona, derivada del papel protagónico que se había asignado Caracas durante los dos últimos gobiernos, y, quizás, de tender a una posición que refleje más los intereses del Estado venezolano que de los sucesivos gobiernos en turno. En el caso de Colombia, se trata de bloquear la internacionalización de sus propios movimientos guerrilleros y llevar adelante un proceso casi simétrico de pacificación interna y externa; neutralizar el conflicto territorial con Nicaragua, y buscar un perfil más activo y constructivo para una política exterior que hasta entonces había sido pasiva y, en más de un sentido, hasta anacrónica. Finalmente, para Panamá se trata de impedir que el conflicto crezca y llegue a involucrar al país, partiendo de la utilización de las bases norteamericanas en acciones dirigidas a Centroamérica; neutralizar el peligro de una intervención norteamericana que podría expandirse fácilmente hacia el Canal, atendido el valor estratégico que le asigna Washington y el descontento de muchos sectores de la derecha norteamericana respecto de su traspaso al Estado panameño, y propiciar un papel más activo del país en materia de relaciones internacionales, que se explica a partir de la estrategia que desarrolló para recuperar el Canal. La convergencia de todos estos intereses y motivaciones explica el que se hayan pasado por alto las diferentes posiciones que han mantenido México y Venezuela con respecto al problema interno de El Salvador o la experiencia sandinista en Nicaragua, así como otras percepciones igualmente distintas de los países restantes.

La acción del Grupo de Contadora está dirigida fundamentalmente a la pacificación de la región centroamericana. El énfasis está puesto en los aspectos externos, aunque no se han omitido algunas referencias a principio de organización política interna, en la medida en que incidan en aquéllos y se mantengan dentro de un plano genérico y más bien abstracto. En cuanto a los Estados Unidos, sin duda el actor externo principal en la zona, el Grupo no se percibe a sí mismo como un instrumento de lucha contra la gran potencia,¹³ aunque ciertamente pretende atenuar en alguna medida el papel que tradicionalmente ésta ha desem-

13) Olga Pellicer, *op.cit.*, p. 14.

peñado ahí.

Los objetivos específicos del Grupo Contadora son bastante claros y directos, aunque no por ello menos difíciles de alcanzar. Estos incluyen la promoción de la distensión y la solución de los conflictos en el área; la detención de la carrera armamentista y el inicio de negociaciones para el control y reducción de los armamentos existentes; la proscripción de la instalación de bases extranjeras u otras formas de injerencia militar foránea en el área; la celebración de acuerdos para terminar con la presencia de asesores militares extranjeros en los países centroamericanos; el establecimiento de mecanismos de control para el tráfico de armas en la zona; la adopción de medidas que impidan el uso del territorio u otras formas de apoyo más activo de un país o movimientos, fuerzas o grupos que pretenden desestabilizar a otro gobierno centroamericano, y otras medidas similares. En el plano interno, el Grupo Contadora ha puesto énfasis en dos categorías de principios generales: por una parte, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la adopción de mecanismos de participación política plena, la observancia de los derechos humanos, y la consagración del pluralismo en sus diversas manifestaciones; y, por la otra, la promoción de proyectos de desarrollo y justicia social que se estiman indispensables para alcanzar los objetivos anteriores.¹⁴ Mediante estos objetivos específicos se pretende desvincular la compleja situación externa e interna de la región del conflicto Este-Oeste. Es obvio que esta meta de largo plazo exige también un diálogo directo con los Estados Unidos y con Cuba, el que hasta ahora ha sido conducido principalmente por México. Más allá de estas medidas específicas, el Grupo Contadora no pretende o-

14) Véase la recopilación de documentos del Grupo Contadora incluida en *Capítulos del SELA*, 4 de abril 1984, pp. 43-58; en especial la "Declaración de Contadora" del 9 de enero de 1983; la "Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica" del 17 de julio de 1983; el "Documento de objetivos del Grupo de Contadora" del 9 de septiembre de 1983, y las "Normas para la ejecución de los objetivos" propuestas a los cinco países centroamericanos y adoptadas el 8 de enero de 1984 en Panamá.

frezer soluciones concretas a los problemas internos de países como El Salvador, Nicaragua o Guatemala, ni se pronuncia sobre la legitimidad y representatividad de sus gobiernos. A nivel individual, los miembros del Grupo podrán patrocinar medidas de mayor o menor apoyo en cada caso concreto —como de hecho ha sucedido entre México y el gobierno sandinista de Nicaragua, en menor medida, entre Venezuela y el gobierno salvadoreño—, pero a nivel colectivo, el Grupo Contadora sólo se propone contribuir al establecimiento de un marco general que permita, más que la solución de los conflictos, su regulación por medios específicos.

Desde el punto de vista institucional, el Grupo ha adoptado una estructura flexible y orientada hacia el consenso entre sus integrantes. En enero de 1984 se establecieron tres Comisiones de Trabajo sobre asuntos de seguridad, políticos, económicos y sociales. Las decisiones han sido tomadas en sucesivas reuniones, generalmente de carácter informal, por los ministros de Relaciones Exteriores y, eventualmente, por los mismos jefes de Estado, que además han cumplido con un intenso programa de giras y visitas a los otros países miembros y a la región centroamericana.

No cabe duda de que la iniciativa de Contadora ha tenido una excelente acogida a nivel internacional, como lo demuestran la resolución 530 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la resolución 30/10 adoptada durante el trigésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General, diversos pronunciamientos del Movimiento de los Países No Alineados, acuerdos de la OEA, declaraciones de organizaciones internacionales no gubernamentales como las Internacionales Socialista, Democratacristiana y Liberal, y una infinidad de comunicados y declaraciones por parte de gobiernos como los de Argentina, Ecuador, Cuba, Brasil, Perú, España, Francia, Alemania Occidental, Suecia, Holanda, Yugoslavia, Egipto, Canadá, la República Popular de China, Estados Unidos, la Unión Soviética, la India, etc. Igualmente se encuentra una referencia al Grupo en el Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica establecida en los Estados Unidos,¹⁵ también

15) Véase Comisión Kissinger. *Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*. (México; Ed. Diana, 1984), pp. 158-160, en que se apoya la labor del Grupo Contadora, sin dejar de señalar algunas dudas sobre su eficacia.

llamado Informe Kissinger, y en prácticamente todos los informes privados emitidos sobre el tema en los Estados Unidos. Sin embargo, tras este apoyo casi unánime se esconde una buena dosis de pesimismo, en especial del gobierno norteamericano y, probablemente, de Moscú, que por razones obvias no parecen estar interesados en desvincular el tema centroamericano del conflicto Este-Oeste. En el caso de Washington, es claro que pese a las reiteradas expresiones de adhesión a Contadora, se sigue prefiriendo un trato directo y estrictamente bilateral con los países involucrados en el conflicto, como única forma para mantener un relativo control de la situación mediante un sistema de presiones y concesiones, relativo porque en último término éste depende de las condiciones objetivas existentes en la región. Por su parte, los países centroamericanos han aceptado formalmente los principios contenidos en el "Documento de Objetivos", también conocido como el "Documento de los 21 puntos", y sus respectivas "Normas de Ejecución"; pero sería ingenuo pensar que esa aceptación deriva de una voluntad real de cumplir con cada uno de estos principios. Después de todo, Honduras ha seguido involucrándose en el conflicto centroamericano mediante una estrategia casi suicida de asociación con los Estados Unidos, y Nicaragua llevó en octubre de 1983 su conflicto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que no parece conducente a evitar una mayor internacionalización del problema.

Ciertamente, el cuadro anterior exige mantener una gran cautela en la evaluación de las posibilidades de éxito del Grupo de Contadora. La situación centroamericana, tanto en sus aspectos internos como externos, no permite ser demasiado optimista en este sentido. Sin embargo, estas prevenciones no impiden calificar a esta experiencia como uno de los esquemas más novedosos y positivos de cooperación política regional especialmente en cuanto a proceso de aprendizaje y testimonio de la voluntad política de un grupo de países latinoamericanos en busca de soluciones propias y constructivas para un conflicto cada vez más inquietante y agudo.

111. *Dimensiones, requisitos y potencial de la concertación política**Dimensiones relevantes*

Tentativamente, las experiencias de concertación política regional pueden analizarse a partir de dos dimensiones básicas: nivel de institucionalización y alcance.

La primera de estas dimensiones se refiere a la existencia de tratados, mecanismos, estructuras organizativas y un patrón preestablecido y formal de funcionamiento. Desde este punto de vista, un esquema de cooperación podrá ser más o menos estructurado, más o menos formal. A su vez, en el caso de los modelos altamente institucionalizados también se puede hacer una distinción entre aquellos simplemente intergubernamentales y aquellos que se acercan a nociones supranacionales y, en último término, federales.

La segunda dimensión incluye los contenidos, objetivos y sectores específicos que cubre la cooperación. Desde esta perspectiva, una experiencia de concertación puede ser limitada o sectorial, cuando cubre algunos aspectos, o incluso cuando tiene una orientación más amplia y general. En el campo económico, según lo han analizado los teóricos de la integración, se puede concebir esquemas dirigidos al comercio, desarrollo, transporte, finanzas, tratamiento a terceros actores, etc., o bien hacia todos estos objetivos a la vez. Asimismo, en el campo político la cooperación se puede referir a determinados asuntos, a una coordinación general de todos los temas específicamente políticos, o a los temas de defensa y seguridad. También es posible concebir esta distinción en términos geográficos, en el sentido de que la cooperación puede implicar sólo una región o un universo geográfico muy amplio. Las combinaciones son por lo tanto múltiples y variadas. En el caso actual de la Comunidad Europea, por ejemplo, se da un esquema de cooperación política bastante avanzado que, sin embargo, hasta ahora no ha cubierto prioritariamente los aspectos de seguridad, que la mayoría de sus miembros sigue tratando a nivel de la OTAN (aunque esto podría variar en el futuro).

Aun cuando ambas dimensiones tienden más a continuos que a clasificaciones dicotómicas, para los fines del análisis se puede configurar el siguiente cuadro en materia de modelos actuales de cooperación política:

INSTITUCIONALIZACION

	Baja	Alta
limitado ALCANCE	I	II
amplio	III	IV

En el caso de América Latina, el modelo I, de baja institucionalización y alcance limitado, podría corresponder al Grupo de Contadora. El modelo II, de alta institucionalización y alcance limitado podría incluir el caso del Grupo Andino en su dimensión política, que si bien tenía objetivos más amplios desde el momento en que pretendía coordinar las políticas exteriores generales de los países miembros, en la práctica se concentró en asuntos tales como los procesos de democratización en algunos países de la región. El modelo III, de baja institucionalización y alcances amplios, podría agrupar a los esquemas de alianzas informales y ejes políticos e ideológicos que ocasionalmente han existido en la región (Guatemala-Honduras-El Salvador, Cuba-Grenada-Nicaragua, etc.) y que suelen tener una naturaleza más bien transitoria. Finalmente, el modelo IV, de alta institucionalización y alcance amplio, correspondería al proyecto teórico y original —aunque ciertamente no a la realidad— del sistema interamericano o a los recurrentes llamados que se hacen en América Latina para formar una organización de Estados latinoamericanos (OELA), el último de los cuales se formuló, aparentemente sin mucha convicción, con motivo de la guerra de las Malvinas.

Estos modelos tienen un carácter teórico y, en general, tienden a aparecer confundidos en la realidad. Así, se puede pensar en un esquema de integración sectorial económica con objetivos supranacionales —caso del Pacto Andino— combinado con un esquema de cooperación política limitada en que participen sólo algunos de sus miembros. Pero lo que interesa destacar es que, desde el punto de vista analítico, parecen vislumbrarse modelos y estilos distintos de cooperación política susceptibles de evaluaciones igualmente diferentes. En este trabajo nos hemos concentra-

do en el primer modelo debido a la convicción de que las condiciones existentes en la región no parecen estar maduras para esfuerzos más profundos en el campo específico de la cooperación política y que, en cambio, una serie sucesiva de ensayos con este modelo inicial podría abrir el camino para la introducción de los otros esquemas más exigentes.

Condiciones externas e internas para la concepción política

Es claro que un incremento de la cooperación entre los países latinoamericanos en este plano sólo parece posible dentro de un cierto pluralismo político internacional y un grado relativo de permisibilidad.¹⁶ Los cambios que se han venido registrado en el sistema internacional global, que se han orientado hacia una mayor diversificación y fragmentación del poder, y el papel más autónomo que han comenzado a desempeñar varios países latinoamericanos, apuntan en esa dirección. Aunque también aquí parece necesario hacer algunas prevenciones en el sentido de que si bien hay una cierta declinación de las superpotencias a nivel global, en América Latina este proceso es más dudoso, complejo y contradictorio;¹⁷ se puede afirmar que la región goza de una mayor autonomía relativa en sus acciones externas que hace dos o tres décadas atrás.

En el plano de las políticas exteriores de los mismos países latinoamericanos, la concertación política requiere una orientación prioritaria, aunque de ningún modo exclusiva, hacia la misma región. Esta condición que parece tan obvia no se ha dado históricamente en todos los casos, especialmente con respecto a las potencias regionales. Así, durante mucho tiempo ni

16) Véase sobre este punto Francisco Orrego Vicuña, *op.cit.*, p. 465.

17) Nos hemos referido a este tema en Alberto van Klaveren, "El lugar de Estados Unidos en la política exterior latinoamericana", en Gerhard Drekonja y Juan Tokatlian (eds.), *Teoría y práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (Bogotá: CEREC, 1983), pp. 119-141.

Brasil, ni México ni Argentina le asignaron este lugar prioritario a América Latina en sus políticas exteriores, situación que hoy parece haberse alterado por una serie de circunstancias externas e internas. Por otra parte, también se requiere que el principio que anime esa orientación regional sea consensual y cooperativo, en el sentido de que esté libre de elementos de presión y de propósitos expansivos o de creación de áreas de influencia, lo que implica el abandono de visiones geopolíticas y excluyentes que en ocasiones pueden alcanzar gran popularidad en la región. Otro requisito fundamental a este nivel es un grado mínimo de autonomía con respecto a potencias con intereses hegemónicos en la región, factor que ha sido y seguirá siendo clave en el caso del Grupo Contadora.

En materia de recursos, un esfuerzo sistemático de concertación política siempre requiere infraestructuras mínimas de apoyo a nivel nacional que permitan participar en largos y complejos procesos de negociación. En consideración a los intereses involucrados en estos procesos, parece conveniente no descansar exclusivamente en la diplomacia tradicional, sino incorporar técnicos, políticos y comunicadores que puedan aportar enfoques y vinculaciones novedosas y diferentes y, además, servir de puente hacia la misma opinión pública de sus países. Aunque se trate de áreas y esfuerzos diferentes, la concertación política puede beneficiarse mucho de un esquema previo o simultáneo de cooperación económica. Es lo que ha sucedido por ejemplo en el caso centroamericano, donde México y Venezuela ya estaban prestando una ayuda muy valiosa mediante el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, establecido en 1980, que considera el abastecimiento de petróleo a estos países y la concesión de financiamiento preferencial hasta por el 3% de las facturas por este concepto, sin ataduras políticas de ninguna especie.¹⁸ Dentro del mismo espíritu de combinar la cooperación política con la económica, se estableció en el SELA en diciembre de 1983, el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA),¹⁹ al cual se adhi-

-
- 18) Véase al respecto el artículo de Gabriel Rosenzweig, "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta* (México: Ensayos del CIDE, 1983), pp. 235-272.
- 19) Los antecedentes de esta nueva iniciativa figuran en *Capítulos del SELA* núm 4, abril 1984, pp. 3-42.

rieron 18 países miembros. La relación entre los esfuerzos de concertación política y las capacidades diplomáticas y hasta cierto punto económicas de los países involucrados, sugiere la utilidad de que participen en ellos algunas potencias regionales también llamadas "intermedias" a nivel global,²⁰ o bien, un conjunto relativamente representativo de países medianos a nivel latinoamericano. Asimismo, el requisito de la orientación consensual tendrá mayor fuerza y credibilidad en la medida en que no se restrinja a sólo una potencia regional asociada con países menores, sino a un conjunto más amplio de naciones.

Como es obvio, la cooperación política supone un esfuerzo de liderazgo y, especialmente, la voluntad de aumentar los márgenes de participación internacional y adoptar un comportamiento más activo, diferenciado y autónomo en el plano externo. En este sentido, parece conveniente buscar un punto intermedio entre una actitud pasiva y una posición demasiado protagónica, tanto por parte de los países como de las personalidades involucradas, que a la larga puede ser contraproducente. También hace falta una evaluación muy cuidadosa de los intereses presentes y de los costos y beneficios para cada país que participe en el esquema de cooperación, que evite la tentación de dejarse arrastrar por políticas de prestigio o de involucrarse en áreas y problemas que no son de interés prioritario o para los cuales no se dispone de la experiencia y recursos indispensables para desempeñar un papel positivo. No se trata entonces tan sólo de una cuestión de voluntad política, sino también de oportunidad, necesidad y capacidad.

20) Para un buen tratamiento teórico del tema de las potencias intermedias en América Latina véase el artículo de Guadalupe González, "México", en la compilación de Drekonja y Tokatlian, *op. cit.*, pp. 299-353.

Potencial de las nuevas experiencias

En una etapa todavía tan nueva de la concertación política en América Latina, ésta debe ser evaluada más como un proceso de aprendizaje que en cuanto a sus resultados concretos. Sería por cierto absurdo no asignar importancia a los logros específicos de un esquema como el del Grupo Contadora; pero aun si éstos no fueran tan espectaculares, la experiencia en sí podría representar un avance muy positivo. Lo mismo puede afirmarse con respecto a otras iniciativas similares. Ello, debido a lo que significa la cooperación política en tanto configuración de una visión articulada, diferenciada y propia de los problemas regionales; en tanto búsqueda de un modelo alternativo; en tanto afirmación de una cierta autonomía internacional en un mundo estratificado que, en muchos aspectos, sigue aferrado a una lógica bipolar, y, por último en tanto ejercicio de convergencia de intereses diversos y de desarrollo de nuevas capacidades de política exterior.

Tratándose de un proceso muy pragmático y gradual, sería erróneo esperar resultados demasiado dramáticos de estas primeras experiencias. Más bien, hay una serie de mecanismos que podrían ensayarse para el futuro inmediato y que, pese a su carácter modesto y reducido, encierran un importante potencial para la región. Sugerimos por ejemplo, que en el desarrollo del principio de las consultas frecuentes e informales, se prescindiera de las solemnidades que tradicionalmente se le han asignado a estas instancias en América Latina; pensamos en el establecimiento de lazos permanentes entre los funcionarios medios y superiores de las burocracias estatales, lo que parece esencial para mantener la continuidad de estas experiencias en un continente en que los cambios políticos son frecuentes; en la participación complementaria de sectores ajenos a los servicios exteriores en estas esfuerzos; en la constitución de comités y grupos de trabajo informales centrados en objetivos específicos; en fin, en la existencia de procesos acumulativos y evolutivos en distintos campos. Esta actividad básicamente intergubernamental se complementaría adecuadamente con procesos similares entre los actores no estatales en la región, que también empiezan a dirigirse en forma limitada hacia objetivos específicos tales como la cuestión de la democratiza-

ción en América Latina, la defensa de los derechos humanos y otros temas igualmente fundamentales y que deben ser materia de otro estudio.

Es importante subrayar el argumento de que la concertación política no constituye una alternativa a la integración regional, ni en cuanto a su contenido que tiende a ser diferente, ni en cuanto a sus efectos. Incluso, una experiencia positiva en este campo podría darle nueva fuerza a un proceso de integración que parece muy estancado en América Latina. En el caso de la Comunidad Europea, por ejemplo, no sólo se ha producido un fuerte contraste entre un proceso de integración que en varios aspectos está en crisis y un notable y quizás poco conocido avance de la cooperación política regional, sino que es posible que este último proceso logre revitalizar y renovar los esquemas clásicos de integración. Se establece, entonces, una relación complementaria en que ambos procesos se refuerzan mutuamente, pese a que tienden a responder a dinámicas distintas.

Un último elemento que debe ser considerado al evaluar el potencial de la cooperación política intergubernamental se refiere a los apoyos externos que ésta requiere. Considerando la estructura del sistema internacional actual, es poco probable que América Latina pueda tener éxito en este campo sin la búsqueda de estos apoyos fuera de la región, tanto a nivel de las sociedades como de los mismos gobiernos. Hay coincidencias e intereses similares y convergentes susceptibles de ser aprovechados en este sentido, como por ejemplo una común percepción de vulnerabilidad entre países europeos y de América Latina o la posición de algunos sectores internos norteamericanos. Se trata, en todo caso, de la búsqueda de apoyos y no de una participación activa de los actores extrarregionales en estos esfuerzos. De acuerdo con esta visión la concertación política debería considerarse como un proceso fundamentalmente latinoamericano. Precisamente esta circunstancia contribuye a darle fuerza y valor.

Deuda externa: bilateralismo o concertación regional

Jaime Estévez

Promover nuevas formas de vinculación internacional de América Latina, más favorables para el desarrollo y la soberanía de los países de la región, requiere otorgar especial atención a la concertación y cooperación en el ámbito financiero, dada la magnitud de las dificultades presentes y futuras derivadas de las condiciones internacionales negativas que imperan en este terreno.

La situación de pagos del subcontinente no sólo es coyunturalmente crítica sino que la herencia dejada por la explosión de endeudamiento vivida en los años setenta condicionará y limitará, por un período prolongado, las opciones económicas en la región y será uno de los factores determinantes de sus vínculos políticos con el resto de la comunidad internacional.

El estrangulamiento crediticio externo que ha caracterizado a los primeros años ochenta y que presumiblemente perdurará al menos en lo restante del decenio, necesariamente inducirá nuevos cambios cualitativos en los comportamientos individuales y de los Estados. Algunos de ellos son ya evidentes: crisis de las políticas neomonetarias y ultraliberales, derrumbe de las burguesías financieras, remergencia del empresariado

productivo, regreso a la centralidad del Estado en la regulación de las relaciones económicas tanto en el plano doméstico como en el externo. La "dimensión nacional" vuelve a plantearse como un desafío vinculado a la subsistencia misma de nuestras sociedades, afectadas en su cohesión social por un ambiente económico externo negativo, incluso hostil, y por la desarticulación del sistema productivo interno.

Este artículo tiene como objetivo analizar las repercusiones de este proceso en la necesidad y posibilidades de una concertación latinoamericana cualitativamente superior en el ámbito financiero. La factibilidad de una cooperación financiera latinoamericana adecuada a las nuevas condiciones ha sido poco discutida.

El debate parece reducirse a las opciones extremas; por un lado, la moratoria de pagos coordinada por un "Club de deudores"; por el otro, el sometimiento a las normas establecidas por los acreedores: negociación caso a caso, prioridad al servicio de la deuda sobre la actividad económica interna, control y limitación externos de la gestión de las autoridades económicas nacionales, etcétera.

La Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha sugerido que existen otras opciones y ha propuesto pautas concretas en tal sentido. Diversos gobiernos han planteado, a su vez, la necesidad de una solidaridad latinoamericana al respecto. La reunión celebrada en Cartagena, Colombia, a mediados de 1984, representó un avance muy significativo en tal dirección. Sin embargo, este tipo de iniciativas tropiezan no sólo con la fuerza de presión de las instituciones financieras multilaterales y de la banca acreedora sino también con la renuencia de las autoridades monetarias internas y la falta de experiencias anteriores adecuadas.

I. *La cooperación financiera institucional*

La única experiencia de cooperación multilateral entre los bancos centrales de la región es la afectada en el seno de la ALALC, actualmente ALADI. Además, existen dos mecanismos de pagos subregionales, el del Mercado Común Centroamericano —cuyas características son similares a las de la ALADI— y el del Grupo Andino, que consiste en un fondo común de reserva. El Banco Interamerica-

no de Desarrollo (BID), como lo indica su propio nombre es una institución interamericana, no latinoamericana.

1. *Constitución y características del sistema de compensación de pagos y créditos recíprocos*

En septiembre de 1965 se suscribió en la ciudad de México el Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre los países latinoamericanos, que todavía se encuentra vigente y cuyo objeto expreso fue avanzar progresivamente a una integración financiera y monetaria de la región. Anteriormente casi todos los países tenían sistemas de compensación bilaterales, pero éstos prácticamente dejaron de operar a mediados de los años setenta; dado que ciertos países eran deudores crónicos, cubriendo su capacidad permitida de déficit, y los otros habían acumulado más recursos a su favor que los que estaban dispuestos a utilizar comprando bienes a sus vecinos.

El acuerdo de México se suscribió sobre la base de convenios bilaterales y voluntarios entre los Bancos Centrales, pero estableció que ellos se redactaran siguiendo un texto modelo y agregó convenios recíprocos de créditos que podían compensarse multilateralmente. Estas líneas de crédito, cuyos montos dependen de los flujos comerciales involucrados, tenían una duración de cuatro meses siendo posteriormente compensados multilateralmente a través de una sola institución, el Banco Central de la Reserva del Perú, designado agente del sistema.

El esquema integra a los bancos comerciales que cada país autorice, los cuales pueden actuar directamente entre sí y luego canalizar las operaciones a través del sistema y pagar o demandar el reembolso a su respectivo Banco Central. La moneda de referencia utilizada es el dólar estadounidense y los saldos resultantes deben ser pagados o percibidos en ella.

Cuatro años después, en septiembre de 1969, se adicionó el denominado "Acuerdo de Santo Domingo", mediante el cual los bancos centrales adquirieron el compromiso de apoyarse mutuamente en caso de transitorias insuficiencias de liquidez, provocadas por el proceso de integración económica. Este es administrado por el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC, hoy la ALADI, integrado por las máximas autoridades de

los bancos centrales participantes. El acuerdo opera mediante un conjunto de líneas de crédito, proporcionadas por cada banco central, las que pueden ser utilizadas siempre que se cumplan tres condiciones: que el país tenga déficit global de balanza de pagos, que haya tenido déficit o disminuido su superávit en la compensación anterior y que, además, sus reservas internacionales sean insuficientes. A fines de 1981, en Panamá, se incorporaron dos nuevos sistemas de financiamiento: uno para cubrir déficit globales de la balanza de pagos y otro para casos de catástrofes naturales. El mecanismo original proporciona financiamientos por cuatro meses, renovables hasta un año y contaba en 1982 con recursos hasta 263.5 millones de dólares; el primero de los nuevos proporciona ayuda por dos años, renovables por un tercero, y sus recursos son también de 263.5 millones de dólares; el de apoyo en caso de catástrofes tiene un plazo de dos años, renovable bilateralmente hasta cinco años, y cuenta con disponibilidades de hasta 170 millones de dólares. Todos estos recursos no constituyen un fondo sino que son "compromisos de aporte" de los bancos centrales para el caso en que así se requiera.¹

2. *Dificultades presentes del sistema y vías de reforma*

Los mecanismos de compensación de pagos y de apoyo financiero facilitaron la expansión del comercio intrarregional desde su creación hasta inicios de los años ochenta, cuando las nuevas condiciones internacionales afectaron severamente también a este tipo de vínculos.

1) Alberto Otero Bosque, "El papel que desempeñan los mecanismos de pago intrarregionales y de asistencia de corto plazo para la balanza de pagos", mimeo, INTAL-CEMLA, México, mayo de 1982, 22 pp.

En 1980, el intercambio entre los países de América Latina era de 12.4% del total de su comercio exterior, excluyendo combustibles; en 1980, representó 18.9% y, lo que es muy importante, estuvo constituido en más de sus dos terceras partes por manufacturas. Una proporción muy alta de estas transacciones, casi 80%, fue compensada multilateralmente reduciéndose así el uso de divisas de libre convertibilidad: en 1980 se cursaron operaciones por 8 663 millones de dólares y sólo se efectuaron pagos de compensación en divisas por 2 mil millones de dólares.

Sin embargo, a partir de 1981 la tendencia empezó a revertirse y la proporción de pagos en divisas subió a 27.4% del total de operaciones. En 1982, en el contexto de la crisis de pagos global de la región, varios países retiraron sus saldos de la compensación multilateral y, en ese año, las operaciones cursadas se redujeron en 30%; contracción superior a la del comercio intrarregional que cayó en 17%; los pagos en divisas por compensación alcanzaron al 29.4% del total de operaciones.²

Esta experiencia demuestra que el sistema no está en condiciones de sostener el volumen de intercambios intrazonables en condiciones de restricción económica internacional, menos aún de estimular su incremento para compensar otras presiones recesivas. La razón principal para ello es que los desequilibrios multilaterales deben pagarse en divisas y en una situación de escasez de éstas es más fácil restringir las adquisiciones a los países vecinos, que usualmente son de bienes más competitivos con la producción interna o menos "esenciales".

2) José Antonio Ocampo, "El comercio intrarregional y el problema de pagos", *Comercio Exterior*, vol 34, núm 4, abril de 1984, p. 352.

En las actuales circunstancias, el sistema sólo podría convertirse en un instrumento eficaz si los países superavitarios estuvieran dispuestos a equilibrar su comercio o a recibir al menos parte de los pagos en monedas no convertibles. La dificultad para una reforma en tal sentido estriba en que el comercio intrarregional no es sólo de bienes no comerciables fuera de la zona; parte de él consiste en petróleo y otras materias primas y el resto son bienes que muchas veces incorporan importaciones. Por ello, las propuestas de reforma del sistema deben incluir el establecimiento de cuotas máximas para el comercio de bienes de fácil mercado alternativo y contemplar la compensación en divisas al menos del componente importado de los otros productos, lo cual es un procedimiento necesariamente engorroso. Además, un comercio intrazonal estable requeriría mecanismos financieros que contrarresten los efectos desequilibradores de oscilaciones en los tipos de cambio reales de la magnitud de las que han tenido lugar desde mediados de 1982.

Por lo anterior, es difícil esperar que la cooperación financiera limitada a la compensación del comercio intrarregional sea un mecanismo eficaz de ayuda para hacer frente a situaciones de gravedad de la presente.

II. *Concertación Latinoamericana ante el servicio de la deuda externa*

Los gobiernos de América Latina han enfrentado la crisis de pagos externos mediante el ajuste recesivo, de acuerdo con lo recomendado por la teoría económica convencional. Después de dos años, sin embargo, es evidente que el costo de tal opción ha sido enorme y aun así no se ha logrado saldar los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

De aquí la fuerza con que se plantea desde distintos sectores políticos y sociales la urgencia de una concertación regional, política más que económica, que permita obtener de los acreedores condiciones cualitativamente distintas a las hasta ahora logradas, que sean compatibles con el desarrollo productivo.

1. Costo y límites de la no concertación

En su mayoría, los gobiernos del área reaccionaron con desconcierto ante el corte abrupto, durante 1982, del flujo de créditos externos que en los años anteriores parecía ilimitado.

Quizás ello pueda explicarse, en parte, por el hecho de que América Latina había logrado, hasta ese momento, evadir con aparente éxito las presiones recesivas presentes a escala mundial.

Estados Unidos desde mediados de los años sesenta y Europa y Japón desde los setenta se han enfrentado a una fase prolongada de crecimiento lento o incluso estancamiento productivo; periodo durante el cual el desempleo en los países centrales ascendió a cifras desconocidas y socialmente inaceptables, la productividad se estancó y el comercio declinó.

En contraste, América Latina hasta 1981 tuvo indicadores de crecimiento claramente positivos: 7.3% promedio anual en el cuatrenio 1971-1974, *versus* menos del 4% promedio registrado por las economías de mercado desarrolladas; 5.2% promedio anual en el quinquenio 1975-1979, en comparación con 3% del mundo industrializado, y en 1980, un 5.9% de incremento para América Latina, cuando ya las economías del Norte entraban a una fase de franca recesión, con un crecimiento poco superior al 1 por ciento.³

En parte, el desempeño positivo de la región latinoamericana en ese período se explica por la misma razón que motivó luego el derrumbe abrupto: el carácter procíclico del comportamiento de la banca privada internacional, que prestó a destajo cuando los países tenían sus economías en alza y precipitaron la crisis cuando empezaron a presentarse signos recesivos.

3) CEPAL, "La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa", Cuadernos de la CEPAL, núm 47, marzo 1984, p. 2.

La afluencia de recursos financieros a América Latina se incrementó de 8 mil millones de dólares en 1973 a 38 mil millones en 1981, el año de mayor flujo; desde entonces descendió rápidamente siendo casi nula a mediados de 1982, el momento de mayor restricción. Sin embargo, si se descuentan de los ingresos los montos que deben destinarse a pagar el servicio de los capitales entrados en años anteriores se aprecia en su verdadera magnitud el efecto cíclico: en moneda del mismo valor un ingreso neto de 19 mil millones de dólares en 1979-1980 y un egreso de 26 mil millones en 1982-1984 (véase cuadro 1).

CUADRO 1

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO DISPONIBLE
(promedios anuales, en miles de millones de dólares)

A ñ o s	Transferencias netas ^a	Transferencias netas reales ^b
1973-1975	6.2	12.1
1976-1977	10.1	16.8
1978-1980	14.3	19.1
1981	10.0	10.6
1982-1984 ^c	-25.1	-25.6

NOTAS:

- Nuevo capital menos pagos netos de intereses y utilidades.
- Montos deflactados por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos, con base en 1984.
- Estimación preliminar.

FUENTE:

CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm 409/410, enero 1985.

Un segundo elemento presente en la ilusión de prosperidad ilimitada, que se vivió en América Latina a fines de los setenta, fue que el propio pago de utilidades e intereses al exterior se reflejó estadísticamente como "crecimiento" del producto. En efecto, por ejemplo, en el caso de Chile, entre 1973 y 1981 el indicador denominado Producto Interno Bruto (PIB) creció en total 33%, mientras que si se descuentan los pagos netos al exterior por utilidades e intereses, o sea si se utiliza el indicador denominado Producto Nacional Bruto, dicho crecimiento total fue sólo del 14%; si se agregan los resultados de 1982 el PIB aumentó en los nueve años 14%, pero el producto nacional fue menor al final del período que al inicio. Ello se explica por lo que se expandió en el período fueron básicamente dos subsectores: "comercialización de productos importados" y "servicios financieros"; las actividades propiamente productivas permanecieron estancadas o decrecieron.

Era previsible que el crecimiento acelerado de la deuda externa conduciría necesariamente a un punto en el cual el costo de servirla superaría al ingreso de nuevos capitales. En una segunda fase, cuando los desequilibrios no pudieron disimularse, se postuló la conveniencia del "ajuste automático" y la necesidad de "esperar la recuperación ya en curso en los países industrializados".

En general, los países de América Latina se sometieron a las pautas de ajuste sugeridas por el FMI. Ellas otorgan primera prioridad al equilibrio de la balanza de pagos y no a la potencialidad máxima posible de la capacidad de producción interna. Se parte del "dato" de un cierto modo de financiamiento que sería posible obtener en el exterior y de la magnitud de los intereses y otros pagos financieros que deben ser servidos. La diferencia debe ser cubierta por un superávit en el comercio de bienes y, como las exportaciones no pueden expandirse a voluntad de cada país, el peso de todo el ajuste descansa en la contracción de importaciones. El resto de las medidas —contracción del gasto público y de los salarios reales, en lo principal— sólo tienen por objeto reducir la demanda interna por importaciones, dado que el FMI no permite que se apliquen instrumentos directos para impedirlos, como son cuotas y prohibiciones, alza sustantiva de aranceles, etcétera.

Siguiendo esta lógica, los países de América Latina contrajeron sus importaciones en 43% durante el bienio 1982-1983. Pese a que las exportaciones también se redujeron, entre otras razones por la disminución de las compras mutuas, se logró así que el déficit en el comercio de bienes existente hasta 1981 se transformara en un superávit de 31 mil millones de dólares en 1983 resultado que se reforzó en 1984, principalmente por el incremento notable de las exportaciones de Brasil a Estados Unidos. Ello permitió que la región pagara en bienes la totalidad de los intereses de la deuda externa y las utilidades al capital extranjero. El ajuste dramático de las cuentas externas tuvo un costo interno conocido: el producto interno bruto por habitante de la región, medido en moneda del mismo valor, fue un 9% menor en 1984 que en 1980; en realidad, se retrocedió ocho años, puesto que fue inferior al de 1977.⁴

Todo ello, sin embargo, no ha sido suficiente. Si se excluye a México y Venezuela, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del resto de la región es todavía superior a los 11 mil millones de dólares, siendo tres los países más comprometidos: Argentina, Colombia y Chile. Es difícil que ello pueda superarse si se insiste en el camino actual. Por una parte, el mayor endeudamiento que ello induce incrementa los pagos futuros por el mismo concepto, postergado y agravando el desequilibrio. Por otra parte, sería demasiado costoso imponer un nuevo ajuste, adicional al ya efectuado, con las consiguientes reducciones en el producto, el empleo, la capacidad de producción industrial, etc. Además, el propio ajuste erosionó el potencial exportador y el de producción interna, arrastrando el conjunto de las variables a la baja. Más aún, lo logrado no es estable: la presión social dificulta mantener deprimida la demanda agregada nacional, las importaciones no pueden permanecer mucho tiempo en los niveles de 1983 (de hecho, en 1984 se han incrementado), mientras las tasas de interés internacionales vuelven a subir, los precios de las materias primas siguen de-

4) CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 409/410 enero 1985.

primidos y los mercados de los países centrales son sometidos a políticas proteccionistas.

2. *La solución no es automática ni vendrá de afuera*

Las esperanzas en la recuperación de los países industrializados no se han materializado. Los indicadores de reactivación son débiles, salvo en la economía estadounidense que obtuvo en 1984 un crecimiento del 7.3%, tasa que se prevé se reduzca a la mitad en 1985. Brasil y algunos otros países de la región se han beneficiado del desequilibrio comercial asociado a esta recuperación de Estados Unidos, que fue de 123 mil millones de dólares en 1984, el triple que dos años antes. Este no es el único desequilibrio de la mayor economía del mundo: las tasas de interés se mantienen muy altas, el déficit del gobierno federal crece aceleradamente, se mantiene el desempleo y persisten las dificultades en la productividad y en la renovación del capital.

Por otra parte tampoco es correcta la idea de que una eventual recuperación de los países centrales nos sacaría de la crisis. Uno de los argumentos más repetidos para justificar la concentración del ingreso, el poder y la riqueza es que cuando los ricos sean más ricos van a invertir beneficiando al final a los pobres. Ello ha sido siempre desmentido por la realidad.

Tampoco es posible confiar en una modificación autónoma de la conducta y criterios utilizados por la banca privada internacional. La banca ha tratado la crisis con miopía. Está más preocupada de los reguladores y controladores de sus gobiernos que por el hecho de que le paguen o no.

Uno de los consensos que comparten los gobiernos, bancos y empresas de los países industrializados es que debe reforzarse el papel del FMI en el manejo de la crisis. Desgraciadamente, el Fondo se ha demostrado incapaz de entender y orientar la problemática económica de nuestros países. El diagnóstico se reduce a exceso de demanda y la receta a disminuir el gasto fiscal y los salarios. La realidad de nuestras economías es otra: no sufrimos a causa de un uso exagerado del potencial productivo, sino de capacidad ociosa y desempleo; no nos aqueja un consumo excesivo, sino la miseria; no tenemos gobiernos que ahoga a la economía, sino impotentes para orientarla.

Además, el Fondo se ha limitado a exigir ajustes sólo en uno de los dos lados que tiene todo desequilibrio: a los países con déficit y no a los con superávit, a los subdesarrollados y no a los industrializados; no exige que bajen las tasas de interés, no presiona por el alza de los precios de las materias primas, y no impone que se abran los mercados de quienes tienen más recursos.

Enormes sumas de capital-dinero se mueven desde las sedes tradicionales —Londres y Nueva York— y desde los denominados "paraísos fiscales" al Tercer Mundo y viceversa, siguiendo una lógica especulativa que ha desestabilizado a la economía mundial. El FMI no hace nada por evitar o siquiera normar dicho proceso. Estos movimientos no controlados han aumentado alarmantemente en los últimos años; las cifras oficiales del FMI revelan que a escala global los déficit de unos países no son compensados por superávit equivalentes en otros, como matemáticamente debiera ser; de hecho, la suma de "errores y omisiones" que en los años setenta era inferior a 5 mil millones de dólares ahora oscila entre 80 y 100 mil millones al año; es decir, el doble que el déficit conjunto de los países subdesarrollados no petroleros. Reconoce el FMI que lo sustantivo de estas cifras se explica por "asimetrías en la cuenta de servicio al capital extranjero y transferencias privadas",⁵ pero no se propone disciplinar a la banca transnacional y a los países receptores de estos flujos.

3. *Enseñanzas de las dos primeras rondas de renegociación de la deuda externa, 1982-1983 y 1983-1984*

Entre mediados de 1982 y mediados de 1984, 15 países latinoamericanos renegociaron su deuda externa, la mayoría de ellos dos veces.

5) FMI, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril de 1984, p. 194.

Este proceso fue laborioso y fatigante, debiendo destinarse a él gran parte del tiempo de las autoridades económicas de los respectivos países; en general, durante el período de negociación se contrajo el flujo de recursos externos y se vivió una gran incertidumbre económica, que contribuyó a desorganizar los sistemas productivos en forma adicional al efecto propio y directo del ajuste recesivo.

Varios estudios e informes al respecto han analizado los procesos de renegociación y sus resultados. Uno de ellos, el documento presentado por la CEPAL en su vigésimo período de sesiones (Lima, abril de 1984) destaca el desequilibrio existente en un sistema de negociación que es multilateral para los acreedores e individual para los deudores, lo cual como es lógico incrementa el poder de los primeros y subordina a los segundos. ⁶

No existía un mecanismo institucional para reprogramar las deudas con bancos. Estas instituciones han considerado siempre que sus créditos deben recibir un trato privilegiado y que deben ser servidos íntegra y oportunamente por los deudores, cualquiera sea el costo de ello. De hecho, cuando hay condiciones difíciles prefieren la fórmula de "refinanciamiento", es decir otorgar nuevos créditos que permitan pagar los primeros, dando la apariencia de que todo es normal.

Los bancos clasifican los intereses como ganancias en el momento en que son devengados, independientemente o no de que sean pagados ese día; pero si hay un atraso superior a 90 días, entonces debe cargar a pérdida los intereses y clasificar el crédito como "no en cumplimiento". Los créditos renegociados deben ser clasificados en una lista especial, de mayor riesgo.

6) E/CEPAL/SES. 20/G. 17, 21 de febrero de 1984, mimeo 107 pp.; además véase, Robert Devlin, "Hacia un marco alternativo para evaluar la reprogramación ortodoxa de la deuda externa", mimeo, 13 de junio de 1984; del mismo autor "La carga de la deuda y la crisis: caminos alternativos para su alivio", mimeo, febrero de 1984.

Todo ello redundaría en que deben incrementar las partidas de "reservas en caso de no pago", dinero que no pueden prestar. En realidad, sólo cinco países de América Latina deben más del 100% del capital a la docena de los mayores bancos americanos. La deuda comprometida en dos de estos países, Brasil y México, es superior o equivalente al capital para el Citibank, el Bank of America, el Chase Manhattan, el Manufacturers Hannover y el Chemical, y el 90% de éste en el caso del Morgan Guaranty.

Los bancos aceptan la reprogramación de la deuda sólo cuando la alternativa es el "no pago" y en esos casos siempre culpan de la situación a una mala política de los deudores y no a una falla en su propio sistema de evaluación de riesgos. Por ende, deben ser los deudores quienes paguen todo el costo de una renegociación y ésta debe reducirse a otorgar el plazo mínimo para que el país modifique su política y vuelva a pagar la deuda en forma normal.

En segundo lugar, los bancos se guían por el principio de "rienda corta"; esto es, sólo renegocian por plazos breves, uno o dos años. Ello responde, por una parte, al deseo de convencer a sus propios acreedores de que son problemas momentáneos de liquidez, ocultando la existencia de una crisis estructural de pagos. En varias revistas académicas de Estados Unidos y en los principales medios de comunicación de masas, personajes vinculados con la banca han argumentado que se trata sólo de una crisis temporal de liquidez, que puede enfrentarse con "buen manejo". Por ejemplo, en la edición del verano de 1983, *Foreign Affairs* incluye un artículo escrito en colaboración por uno de los vicepresidentes del Bank of America y un ex director del Departamento Latinoamericano del FMI, titulado "Deuda de los PED: más allá de la crisis de administración",⁷

7) William H. Bolin y Jorge del Canto "LDC Debt: Beyond Crisis Management" en *Foreign Affairs*, vol. 61, núm 5, verano de 1983, pp. 1099-1112.

La misma opinión ha sido publicitada por el presidente del Banco Mundial, A.W. Clausen, en varios discursos.⁸ El *Morgan Guaranty Trust Co.*, por su parte, preparó un amplio análisis al respecto, cuya conclusión es también optimista, aunque se funda en los supuestos de una recuperación sostenida de los países industrializados (crecimiento promedio 3% al año), debilitamiento del dólar y control de las tasas de interés a un 3% en términos reales.⁹ Estos y otros análisis más independientes como el de William Cline y los de la Brookings Institution,¹⁰ fueron complementados ya en 1983 con amplias notas periódicas que destacaban la "sólida recuperación" de México gracias a su estricto apego a las normas del Fondo Monetario Internacional.¹¹

Como destaca la CEPAL, ello hace innecesariamente incierta la perspectiva futura de los flujos de crédito, puesto que la capacidad de pago del país sigue apareciendo débil. Además el proceso de renegociación es lento y la incertidumbre respecto a sus resultados se extiende a lo largo de casi todo el año durante el cual se supone tendrá efecto la renegociación.

-
- 8) A.W. Clausen, "Third World Debt and Global Recovery", folleto del Banco Mundial, Washington, marzo 1983, pp. 22.
- 9) *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust Co. of New York, junio 1983, pp. 15.
- 10) William R. Cline, *International Debt and the Stability of the World Economy*, Institute for International Economics, MIT Press, Washington, 1983, Richard S. Dale y Richard P. Mattione, *Managing Global Debt*, staff paper Brookings, Washington, 1983, p. 50.
- 11) Por ejemplo, "An IMF success story —if everything goes well" en *Financial Times*, 15 de septiembre de 1983; "Mexico's Strength", editorial, *Washington Post*, 29 de agosto de 1983; "Mexico: Cause for Optimism" en *Los Angeles Times*, 6 de septiembre de 1983, etcétera.

El resultado natural de negociaciones hechas a presión con los acreedores organizados y los deudores aislados, en una situación de ausencia casi total de las divisas esenciales y con el pero del FMI utilizado en favor de la banca, fue que ésta pudo imponer no sólo la mantención del alza desmesurada de las tasas de interés —factor que precipitó la crisis— sino incrementar sus márgenes de intermediación, el monto de las comisiones y otros derechos, buscando ganancias especulativas de corto plazo (de hecho han tenido utilidades anuales cercanas al 20% sobre el capital), que han puesto en duda su propia supervivencia a mediano plazo.

Tres factores son los más importantes para determinar el costo de la reprogramación: el margen cobrado sobre la tasa base, sea la de Londres (*Libor*) o la de Estados Unidos (*Prime rate*); las comisiones extras por renegociar, y los plazos de pago. En la primera ronda, éstas fueron similares para todos los deudores: el margen sobre la tasa *Libor* osciló entre 2 y 2.3%; las comisiones entre 1 y 1.5%; y los plazos de amortización entre seis y ocho años y medio. Ello significó un deterioro importante en las condiciones de crédito, menor para quienes como Cuba tenían una situación previa desfavorable y mayor para los que antes habían negociado mejores, como es el caso de México donde el empeoramiento respecto a los créditos de 1980-1981 fue de 180%. El alza de los costos estrictamente financieros fue casi del 20% en todos los casos, salvo para Brasil que tenía peores condiciones previas.¹²

En la segunda ronda de renegociaciones —1983-1984— las condiciones fueron un poco mejores, puesto que los países se encontraban en una situación menos crítica y pudieron reducir el margen sobre la tasa básica de interés a un monto que varió entre 1.5% (México) y 2% (Brasil); las comisiones oscilaron entre 0.63% y 1%; y las amortizaciones se extendieron a un período de 9 a 10

12) CEPAL, *op.cit.*, p. 66.

años. En todo caso, respecto a las condiciones prevalientes antes de la crisis ello significa un deterioro global del 50% al 60%, salvo en el caso de Brasil, y un incremento de los costos puramente financieros que oscila entre el 13.3% y el 18.6%, con la excepción nuevamente de Brasil que debió aceptar las peores condiciones relativas pero que también estaba en mala situación al finalizar el período anterior.¹³

Un costo que no es posible calcular es la profunda erosión del potencial nacional de desarrollo producida por la aceptación de las condiciones de ajuste necesarias para generar los excedentes exigidos por la banca y el Fondo Monetario Internacional

4. *La cooperación regional, única posibilidad de fortalecer la posición negociadora de América Latina*

La reunión de ministros que tuvo lugar en Cartagena, en junio de 1984, ha sido hasta ahora el principal paso dado por un grupo de gobiernos latinoamericanos para apoyarse en la fuerza colectiva ante la crisis externa de pagos.

La primera ocasión en que un funcionario oficial hizo propia la idea de un eventual "Club de deudores" fue en marzo de 1983. La idea se había discutido informalmente con anterioridad, en especial durante la VIII Cumbre del Movimiento de Países No Alineados que tuvo lugar en Nueva Delhi, los primeros días de marzo. Esta vez, se trató de la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, reunida en Panamá. Allí, Alfredo Vergara, representante de Ecuador declaró que su país había estado circulando un borrador al respecto desde principios de febrero y se había acercado "no oficialmente" a otros deudores, señalando que para ser viable tal propuesta requería reunir países con una deuda total de 50 mil millones de dólares, al menos, dado que no consideraba probable que los grandes deudores la aceptaran. La propuesta, sin embargo, no fue discutida oficialmente en el encuentro (*Wall Street Journal*, 22 y 25 de marzo de 1983).

13) Robert Devlin, "Hacia un marco...", *op.cit.*, p. 27.

El primer acto de concertación oficial de varios países latinoamericanos, en torno al problema de la deuda externa, se dio el 19 de mayo de 1984, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México emitieron una declaración conjunta protestado por el alza en la tasa de interés cobrada en Estados Unidos, que se aplica a sus deudas, y convocando a un encuentro especial de los principales deudores latinoamericanos. En los primeros días de junio, se agregó una segunda iniciativa: una carta dirigida a los jefes de Estado de los siete mayores países industrializados de libre mercado, que tenían su reunión cumbre anual en Londres. La carta fue firmada también por siete jefes de Estados latinoamericanos, incluyendo además de los cuatro anteriores a los de Ecuador, Perú y Venezuela. La misiva fue breve y sostenía en forma diplomática pero firme que debía haber un "diálogo constructivo entre países deudores y acreedores", que las soluciones no podían encontrarse discutiendo exclusivamente con la banca privada y enfatizaba que se deseaba una "cooperación constructiva y franca" y no una confrontación (*Financial Times*, 6 de junio de 1984).

Al encuentro de Cartagena concurren once países, los siete mencionados más Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay. La estrategia adoptada fue muy cuidadosa, por temor a reacciones en su contra por parte de la banca.

La delegación argentina fue la que planteó el conjunto más ambicioso y articulado de objetivos: tasa de interés tope para las deudas externas, período de gracia de 5 a 7 años para los vencimientos actuales, establecimiento de un porcentaje máximo de servicio de la deuda respecto a las exportaciones, creación de una comisión de enlace e intercambio de información sobre las negociaciones encaradas por cada país, e incremento del comercio compensado intrarregional. Bolivia fue más allá y en la reunión de técnicos, previa, propuso formalmente la creación de un frente de deudores. Brasil adoptó una postura más moderada, señalando que sólo buscaba apoyo político para continuar negociando bilateralmente su deuda externa, planteando además la conveniencia de adoptar una especie de manual de negociación con puntos comunes.

La plataforma acordada está más cerca de la idea de un manual orientador de las negociaciones que del establecimiento de cuotas y límites más precisos, aunque incluyó también recomendaciones para modificar los

convenios condicionados con el FMI y, lo que fue más cuestionado por algunos, estableció un mecanismo de seguimiento que incluye una secretaría mínima y nuevos encuentros, de los cuales se realizó uno en Buenos Aires y otro en Santo Domingo, correspondiendo a Uruguay la organización del cuarto.

En síntesis, Cartagena fue un primer acercamiento para una concertación económica, que puede o no significar capacidad concreta de modificar la situación presente, dependiendo del comportamiento de los acreedores, de la evolución de la economía mundial y de cuán insostenible siga siendo la situación de los deudores.

Los países participantes fueron muy enfáticos acerca de que rechazaban cualquier beligerancia conjunta, señalando que el objetivo era pagar, pero para ello demandaban condiciones mínimas que lo hicieran posible.

Apenas terminado el encuentro, se anunció un nuevo incremento en las tasas de interés, lo que fue entendido por los participantes como una señal de que los acreedores no estaban dispuestos a escuchar las demandas de los deudores.

Desde entonces, y en parte como reacción ante Cartagena, la estrategia de la banca y del FMI se orientó a dificultar la consolidación de una cooperación regional institucionalizada, por la vía de presionar a los países individuales, mejorar levemente las condiciones de renegociación en la segunda ronda, y otorgar soluciones a mayor plazo para algunos de los grandes deudores, disminuyendo así la fuerza política y la cobertura de deuda de un posible cártel.

El principal paso posterior a esta reunión fue el acuerdo de mediano plazo, entre los acreedores y México, anunciado el 6 de septiembre de 1984. El convenio fue muy diferente a los anteriores, primero porque incluyó los vencimientos correspondientes a seis años (1985 a 1990) y segundo porque se aceptó reprogramar la deuda que ya había sido renegociada en 1983, más el crédito de 5 mil millones concedidos ese año. Ello incluye prácticamente toda la deuda pública de México, salvo lo adeudado a organismos internacionales, alrededor de 4 500 millones de obligaciones de la empresa petrolera estatal (PEMEX) y los adeudos por emisiones de bonos y otros valores.

El plazo concedido fue también manifiestamente más largo, catorce años, y si bien no hay un período

de gracia, los primeros pagos son muy pequeños. La tasa de interés aplicada mejoró, al adoptarse como base el Libor y no el Prime Rate, y se redujeron los márgenes a un promedio de $11/8\%$ de esa tasa.

Desde el punto de vista de la banca acreedora y el FMI, este convenio tiene la doble ventaja de dificultar la concertación regional, al comprometer bilateralmente a uno de los mayores deudores, y de "premiar" a quien se someta más estrictamente a las normas y pautas de ajuste recomendadas por los acreedores. Obviamente, el resto de los deudores no pueden "imitar" a México por cuanto no son grandes exportadores de petróleo ni tienen el potencial industrial y económico de dicho país.

En cualquier caso, ello no cierra las posibilidades de una concertación regional efectiva. Por una parte, México ha declarado que mantiene su postura básica de política exterior. Por otra parte, lo más probable es que deba distinguirse entre dos niveles de acción: uno de concertación estrecha entre subgrupos de países, y otro, más amplio y general, limitado a mecanismos de información y consulta y a la adopción de pautas o criterios comunes de renegociación más que proponerse la constitución de un verdadera cártel o club de deudores regional.

a) *Cooperación subregional*

En el segundo semestre de 1984 se ha tornado particularmente crítica la situación deudora de Perú y Bolivia. Costa Rica se mantiene en una situación difícil, puesto que sólo los intereses representan cerca del 44% de sus ingresos de exportación. Argentina ha culminado una dificultosa negociación con el FMI y la banca, pero es muy probable que no pueda cumplir el programa de ajuste convenido. Chile ha debido devaluar nuevamente el valor real de su moneda y dar una nueva vuelta al torniquete del ajuste interno, que coloca la situación de su economía en un punto casi insostenible.

La combinación de tres o más de estos países, o de otros cuya situación se agrave durante 1985, entre los cuales no puede descartarse a Brasil, permitiría la creación de un "minicártel", cuyo efecto político sería suficiente para lograr términos de renegociación sustan-

cialmente mejores a los actuales. La dificultad principal es de orden político, puesto que requiere la decisión de aceptar un período de confrontación con los acreedores, lo cual exige capacidad de obtener respaldo ciudadano interno y externo. Los problemas económicos de ventuales represalias han sido magnificados y son solucionables.

b) *Concertación a escala regional*

A nivel de toda la región es factible avanzar en la creación de mecanismos de concertación sin que ello implique necesariamente que debe producirse un enfrentamiento global con los acreedores. La secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha propuesto varias ideas concretas al respecto.¹⁴

El primer paso sería la creación de un mecanismo de información y concertación sobre financiamiento externo. Ello sería la necesaria contraparte de los diferentes organismos que cumplen esta función en el caso de los países industrializados: la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y sus distintos consejos y órganos; el Grupo de los Diez vinculado al FMI; las reuniones cumbre anuales de los siete mayores países industrializados; el Comité Permanente de Euromonedas en el Banco Internacional de Ajustes (conocido por sus siglas en inglés, BIS).

La banca privada internacional por su parte, ha creado comités que se han especializado en las negociaciones con cada uno de los países deudores. Treinta y cinco de estos bancos crearon en 1983 un Instituto para las Finanzas Internacionales, que tiene sede en Washington y que mejora la disponibilidad de información sobre las naciones deudoras.

En América Latina podría crearse alguna institución que recogiera esencialmente la información de difusión limitada, tanto sobre las negociaciones con la banca y el FMI que efectúan los países miembros como

14) Secretaría Permanente del SELA, SP/CL IX. O/DT núm 31, 12 de septiembre de 1983.

acerca de la propia banca internacional (sus utilidades, comisiones ganadas en los países subdesarrollados, grados de exposición y riesgo de su capital, criterios de operación, etc.). Ello podría realizarse utilizando el potencial disperso que existe en la CEPAL, el SELA y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), aunado a la información que cada uno de los países dispone.

Hasta ahora los gobiernos de la región han sido reacios siquiera a informarse mutuamente las condiciones que les han impuesto los acreedores, menos aún traspasan la información a la opinión pública de los países. Los únicos que cuentan con acceso privilegiado a ella son los acreedores: el FMI, la banca y los gobiernos industrializados.

Una segunda posibilidad de concertación es la adopción de criterios comunes de renegociación y la presión para que se cree un marco institucional internacional que permita renegociaciones más fáciles y expeditas.

Por último, es posible proponerse reintroducir la temática de las negociaciones globales Norte-Sur, abandonada después del fracaso de la reunión de Cancún. Esta vez, habría que enfocar prioritariamente los problemas de endeudamiento y convocar probablemente a una Conferencia Mundial sobre el tema, tal como ha sido propuesto por el Grupo de los 77, es decir los 125 países subdesarrollados que pertenecen a las Naciones Unidas.

Al menos en dos aspectos podría llegarse a acuerdo global. El primero es una rápida asignación de Derechos Especiales de Giro. Los países subdesarrollados han planteado muchas veces que el incremento de la liquidez internacional no puede beneficiar exclusivamente al país cuya moneda es usada como medio de pago mundial, Estados Unidos. En este momento hay condiciones para rediscutir el problema, por cuanto la liquidez mundial ha tendido a contraerse, por efecto del alza en las tasas de interés, y Estados Unidos se encuentra afligido por el peligro de oscilaciones especulativas bruscas en los flujos internacionales de pagos con su moneda nacional.

Una segunda posibilidad de acuerdo tiene relación con la fuga de capitales de América Latina. Parte no pequeña de la deuda bancaria tuvo su origen en créditos cuyo destino fue el depósito en la propia banca de esos fondos, ahora como cuentas personales de individuos

o empresas. Los montos involucrados son altos, varios miles de millones de dólares. Su recuperación sería posible si se demanda como contrapartida del aval estatal a la deuda privada.

Los caminos de acción factibles son muchos. El punto central es que América Latina puede y debe reducir su vulnerabilidad externa, acentuada durante la última década, y para ello requiere apoyarse en la cooperación mutua.



La desintegración del proceso de integración latinoamericano: orígenes y modalidades de la cooperación informal en la región

Luciano Tomassini

Introducción

Quienes enjuician los esquemas de integración latinoamericanos a la luz de las expectativas que originalmente se depositaron en ellos coinciden en considerar que desde hace largo tiempo estos procesos se encuentran estancados o, incluso, en crisis. En cambio, los que observan estos fenómenos desde una perspectiva menos ortodoxa tienden a reconocer que a lo largo de los últimos decenios el entrelazamiento de las economías latinoamericanas no ha cesado de profundizarse, si bien ello no siempre ocurrió a través de las vías que se imaginaron en un comienzo. Para resolver esta aparente contradicción es necesario ir más allá de los conceptos que inspiraron los primeros esquemas de integración en esta parte del mundo y aceptar que durante los últimos quince años se han transformado tanto el contexto como el sentido de la cooperación económica latinoamericana y, por ende, sus modalidades. Este trabajo pretende aportar antecedentes y elementos de juicio que contribuyan a describir y explicar este fenómeno.

La integración económica latinoamericana se concibió como un elemento de la estrategia de desarrollo seguida por los países de la región durante la posguerra. Esta, a su vez, fue determinada en buena medida

por el tipo de vinculaciones externas impuesto por el contexto económico internacional a esos países y por el grado de desarrollo en que éstos se encontraban durante ese período. Ulteriormente, tanto el contexto externo como el grado de desarrollo de los países latinoamericanos se alteró sustancialmente y, con ello, cambiaron también —con diverso ritmo y en distintas direcciones— las políticas económicas de dichos países. Sin embargo, el paradigma de integración prevaleciente, que respondía a las circunstancias anteriores, no fue revisado en la misma medida, y los esquemas basados en dicho modelo se estancaron, mientras surgían nuevas formas de cooperación entre los países latinoamericanos.

Este trabajo parte del supuesto de que el ritmo y las modalidades de la integración dependen fundamentalmente de las estrategias de desarrollo y de las formas de vinculación internacional que en cada período adopten los países que participan en dicho proceso y, por lo tanto, de las características, limitaciones y oportunidades planteadas por su contexto externo; en otras palabras, los procesos de integración deben adaptarse a las estrategias de desarrollo de los países y a las circunstancias de la economía internacional, y no viceversa. También parte del supuesto de que el estancamiento en que se encuentran esos mecanismos en América Latina no es el resultado de una crisis de la integración sino del desarrollo, y de que su utilidad y fortalecimiento dependerán de que se adapten a las modalidades y perspectivas que hoy presenta ese proceso, como se señala en un importante análisis reciente sobre el tema.¹ Por eso supone que es tan nocivo aferrarse a

1) Ver Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando di Filippo, "América Latina: crisis, cooperación y desarrollo", en *Revista de la CEPAL* núm 20, agosto 1983. Sostienen los autores, en lo que a nuestro juicio constituye un punto de partida importante con respecto al pensamiento tradicional de la CEPAL, la necesidad de "reconocer que la llamada 'crisis de la integración' no es otra cosa que una 'crisis del desarrollo' y de las políticas que conducen al mismo" y anticipan que los distintos esquemas tardarán en recuperar su capacidad para contribuir a una nueva estrategia "más acorde con las perspectivas de la economía internacional y con las realidades nacionales de los países latinoamericanos". Otro análisis sobre la vinculación entre integración y desarrollo

los instrumentos prescritos por el modelo tradicional de integración, una vez que éste ha dejado de ser funcional a las nuevas circunstancias internas e internacionales, como no reconocer en toda su extensión el potencial que ofrecen las nuevas formas de cooperación surgidas al amparo de esas circunstancias.

Lo anterior apunta a la necesidad de superar la rigidez que caracterizó a los esquemas latinoamericanos de integración en el pasado y fortalecer la tendencia hacia la "flexibilización" de estos procesos que ya se observa entre los países latinoamericanos".² Con mucha anticipación, uno de los latinoamericanos que más ha contribuido a la discusión de estas ideas se refería a la aparente contradicción señalada al comienzo de este ensayo, al formular una distinción entre aquello que denominaba la "integración convencional" y ciertas acciones específicas que, a su juicio, presentan perspectivas más promisorias, marcando lo que él consideraba las "líneas de viabilidad" de la integración latinoamericana.³

-
- 1) ... (continúa) se encuentra en Luciano Tomassini, "La integración y el cambio de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos", en Manfred Wilhelmy (ed.) *Sociedad, Política e Integración en América Latina* (Santiago de Chile: Ed. CINDA, 1982).
 - 2) Para un análisis de esta tendencia realizado a partir de sus primeras manifestaciones, véanse, de Luciano Tomassini, "Hacia nuevas formas de cooperación latinoamericana", en *Comercio Exterior* (México, abril 1975, así como también "Los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", en *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), abril 1977. Estos análisis están vinculados a un estudio preliminar realizado en el INTAL sobre la materia.
 - 3) Felipe Herrera, "La integración latinoamericana ¿crisis o maduración?", en Chile en *América Latina*, Santiago, 1969, pp. 140-141.

Conviene llamar la atención hacia el hecho de que esta tendencia hacia la "flexibilización" del proceso de integración en América Latina durante mucho tiempo haya sido ignorada o haya terminado por ser objeto de un tímido reconocimiento. El primer documento de la CEPAL —que es, probablemente, el organismo que más influencia ha tenido en la conceptualización del proceso de integración latinoamericano— que analiza de una manera importante estas tendencias y presenta una información sistemática acerca de las nuevas formas de cooperación sobre aspectos específicos a que ellas dan lugar, data de 1980. Un documento más reciente de esta misma institución, al ampliar el análisis del tema, estima conveniente explicar que "se ha considerado útil incluir en este documento algunos ejemplos de esas nuevas formas de mancomunación entre países latinoamericanos... con el propósito de llamar la atención sobre las propensiones que, aunque en forma todavía débil, empiezan a insinuarse que pueden alcanzar importancia mayor en el futuro" y, a continuación, considera necesario advertir que la mención de esos ejemplos "también constituye el examen global de la integración y cooperación regionales".⁴ Las omisiones o reticencias mencionadas reflejan bien el arraigo que ha tenido la teoría tradicional de la integración durante largo tiempo después de que sus postulados dejaron de corresponder a la realidad internacional y latinoamericana, así como también la ausencia de un nuevo marco de análisis que permita apreciar mejor el papel y las modalidades que podría adquirir la cooperación económica latinoamericana en el contexto de esas realidades.

El incumplimiento del paradigma de la integración latinoamericana

Concebida en el decenio de 1950, la integración económica constituía un requisito del modelo de desarrollo

4) Véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", Documento E/CEPAL/G.1150 1980, septiembre 1981, pp. 167-173, y posteriormente "Integración y cooperación regionales en los años ochenta", 1982, p. 75.

que de una u otra manera habían venido ensayando los países latinoamericanos a partir de la crisis de los años treinta y de la guerra, cuya racionalización se debió a los trabajos desarrollados por el doctor Prebisch y por la CEPAL en esos mismos años. Dicho modelo estaba vinculado a la forma de inserción internacional de las economías latinoamericanas prevaleciente en esa época, dentro del marco de una división internacional del trabajo que asignaba a las economías periféricas el papel de productoras y exportadoras de alimentos y materias primas y a las economías centrales el de abastecedoras de las manufacturas y los bienes de capital requeridos por la periferia. Esta forma de inserción internacional implicaba un deterioro continuo de los términos de intercambio de los países en desarrollo en sus relaciones con los países desarrollados. Para alterar su ubicación dentro de la división internacional del trabajo América Latina debía seguir el camino de la industrialización, un proceso que, tomando en cuenta las circunstancias prevalecientes en esa época, debía realizarse bajo la égida de la sustitución de importaciones.

Esta visión partía del supuesto de que, en un mundo en que los resabios del colonialismo se combinaban con la emergencia de la guerra fría y en que el proceso de desarrollo estaba abrumadoramente concentrado en los países industrializados, el sistema internacional se caracterizaba por una rígida estratificación política y económica. Como el grueso del progreso técnico se verificaba en el sector manufacturero, altamente concentrado en los grandes centros industriales, la productividad y —por consiguiente— los ingresos medios tendían a aumentar más rápidamente en éstos que en la periferia. Por otra parte, el desarrollo de los países periféricos tendía a concentrarse unilateralmente en el sector primario exportador, en tanto que el aumento y la diversificación que experimentaba moderadamente su demanda por bienes industriales se satisfacía sustancialmente con productos importados de los centros. Tomando en cuenta que la elasticidad-ingreso de los productos manufacturados es muy superior a la de las materias primas, así como otras consideraciones complementarias, resultaba que, en el largo plazo, la relación de precios de intercambio, tendía a evolucionar en contra de los productos primarios con lo cual, de hecho, los países de la periferia debían transferir sistemáticamente hacia los centros

una parte considerable de los beneficios derivados del limitado mejoramiento que experimentaba la productividad en sus actividades primario-exportadoras, y la brecha entre ambos grupos de países no cesaba de ensancharse.

En estas circunstancias, el escollo externo se levantaba como el principal obstáculo al desarrollo de la periferia. La industrialización de los países en desarrollo emergía a la luz de este análisis como único camino que, al alterar la especialización de esos países en la división internacional del trabajo, les permitiría mejorar los términos de su intercambio y retener una cuota mayor de los frutos del progreso técnico.

Pero la estrategia de sustitución de importaciones tenía ciertos límites. Por una parte, los costos de producción se incrementan en la medida en que la protección nacional aumenta: en efecto, conforme el proceso de sustitución de importaciones procura rebasar una etapa relativamente "fácil" para extenderse a productos más complejos, la falta de economías de escala se convierte en una seria barrera y la cantidad de factores productivos requeridos por unidad de crecimiento aumenta y se elevan también los costos del proceso. Por otra parte, enfrentado a serias dificultades para financiar el desarrollo como consecuencia de la doble brecha del ahorro y del comercio (siendo ambas extremadamente agudas en un periodo en que aún no se había completado la organización de las instituciones financieras internacionales), el modelo de "crecimiento hacia adentro" no sólo no era capaz de generar los recursos externos requeridos por los países latinoamericanos sino que además enfrentaba crecientes dificultades para comprimir más sus importaciones, conforme se veían obligados a reemplazar las de productos relativamente simples por las de los bienes de capital e intermedios necesarios para profundizar su proceso de desarrollo, que no estaban en condiciones de producir internamente. En último término, una política formulada para sortear la barrera exigida por la desarticulación que sufrieron las relaciones económicas internacionales durante todo ese periodo, parecía condenada a estrellarse contra ese "escollo externo".

La integración económica ofrecía una solución a este problema. Por un lado, brindaba a esos países la posibilidad de aumentar sus exportaciones al mercado regional tratándose de productos que no habrían podido

vender en los mercados mundiales, debido al estancamiento experimentado por el comercio internacional. Por el otro, hacía posible proseguir el proceso de sustitución de importaciones en forma más eficiente a nivel regional, mediante el aprovechamiento de las economías de escala que ofrecía un mercado ampliado. Los esquemas de integración instituidos por aquella época —la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano y, posteriormente, la Comunidad del Caribe y el Pacto Andino— respondieron a esos objetivos.

La necesidad de concebir la integración económica de tal manera que pudiera contribuir a la solución de los problemas más apremiantes de los países latinoamericanos durante la postguerra es lo que explica fundamentalmente, a nuestro juicio, las principales frustraciones que depararía ese proceso, particularmente en comparación con las expectativas que se cifraron en él, así como el hecho de que, en definitiva, el avance de la complementación económica regional haya discurrido en buena medida por caminos distintos de los que originalmente se previeron.

La intención de aliviar el "escollo externo", que afectaba tanto las importaciones como las exportaciones, imprimió un rasgo especial a la teoría latinoamericana de integración. Esta sostenía que el proceso de integración contribuiría al mejoramiento de la balanza de pagos de los países miembros, sea mediante la reducción de sus importaciones procedentes de los terceros países o mediante el aumento de los ingresos provenientes de sus exportaciones al mercado regional. Las bases teóricas de la integración latinoamericana no coincidieron por completo, entonces, con los fundamentos de la teoría de las uniones aduaneras, que había estado presente en la integración europea, y en que pretendía inspirarse aquel proceso. La concepción latinoamericana de la integración puso más énfasis en la necesidad de contribuir a atenuar las restricciones de la balanza de pagos y mucho menos en los beneficios que podrían derivarse de la posibilidad de aprovechar economías de escala y lograr una mejor combinación de los factores productivos en un mercado realmente ampliado. Como consecuencia de lo anterior, puso también más énfasis en los aspectos comerciales del proceso que en sus implicaciones con respecto a la infraestructura y los sectores productivos, y —dentro de aquella pers-

pectiva— en el comercio intrarregional que en las relaciones económicas externas.⁵

En el largo plazo, los procesos de integración latinoamericanos tendieron a remplazar las importaciones de bienes que podían producirse dentro de la región por las de bienes de capital, intermedios e insumos básicos, cambiando la composición de las importaciones en lugar de reducirlas sustancialmente. Al mismo tiempo, el aumento de las exportaciones de los países latinoamericanos al mercado regional tuvo que ir acompañado de un incremento de sus compras provenientes de ese mismo mercado, a un costo más alto que el que indicaban los precios mundiales, con el objeto de mantener la reciprocidad en las transacciones comerciales, que era un requisito importante del modelo de integración imperante. Pero si bien ello implica que hubo más desviación que creación de comercio, la desviación alcanzada tampoco fue suficiente por cuanto las importaciones efectuadas desde la región tendían a ser más competitivas desde el punto de vista de los productores locales y, por consiguiente, eran resistidas más exitosamente por éstos.

Como consecuencia de lo anterior, las divisas liberadas como resultado de la sustitución de importaciones competitivas a nivel regional fueron utilizadas para incrementar la importación de bienes competitivos, como equipos y bienes intermedios; el aumento de los ingresos provenientes de las exportaciones al mercado regional fue en alguna medida compensado por el mayor costo de las importaciones que, para mantener la reciprocidad, era necesario efectuar desde los países del área; y la sustitución de importaciones efectuadas desde terceros países por productos provenientes del mercado regional tendió a limitar los ingresos derivados

5) En el libro de William R. Cline y Enrique Delgado (eds.), *Economic Integration in Central America* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978), se reconoce el énfasis puesto en las restricciones de la balanza de pagos. Véase capítulo III y apéndice C.

de las exportaciones efectuadas al resto del mundo. Estas circunstancias erosionaron el impacto que se esperaba de la integración económica sobre las dificultades de balanzas de pagos de los países latinoamericanos y debilitaron la viabilidad de los esquemas formales de integración existentes, al menos en su concepción comercialista, basada en la aplicación de instrumentos generales orientados a estimular el comercio recíproco. Al mismo tiempo, estimularon la búsqueda de nuevas formas de cooperación entre los países latinoamericanos, generalmente basadas en acuerdos o proyectos específicos, con miras a acrecentar la competitividad de sus economías mediante el desarrollo y la modernización de sus estructuras institucionales, su base tecnológica, su infraestructura y sus sectores productivos.

El cambiante contexto de la integración regional

El sistema internacional dentro del cual se diseñaron las estrategias de desarrollo y se pusieron en marcha los esquemas de integración de los países latinoamericanos durante la postguerra, cuyos rasgos fundamentales perduraron hasta fines de los años sesenta, experimentó, a partir de esa época, una completa transformación.

Se transita de un mundo dominado por consideraciones de seguridad estratégica y por la confrontación entre las dos grandes potencias hacia otro caracterizado por un cierto grado de distensión y por una atmósfera más favorable a la prosecución de otros intereses —económicos, tecnológicos y socioculturales— en las relaciones entre las naciones. Este proceso también se ve estimulado por la emergencia de problemas globales —como el de la energía, el medio ambiente, la estanflación o el endeudamiento externo— de cuya solución depende el bienestar de sectores cada vez más amplios de las sociedades nacionales. Estas tendencias revelarían la transición de un sistema internacional dominado por los conceptos de "poder" y "seguridad", como el que a grandes rasgos dominó el período de la postguerra, a otro basado en relaciones de "interdependencia" y orientado

hacia la maximización del "bienestar" al interior de dichas sociedades.⁶

Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales son protagonizadas por un creciente número de centros de poder cuya actuación externa tiende a satisfacer una gama de objetivos mucho más amplia que en el pasado, se desenvuelven en torno a una agenda más diversificada, más compleja y menos jerarquizada; y son manejadas por nuevos y múltiples agentes estatales y privados que ponen en juego recursos de poder no tradicionales en una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes.⁷

A fines de los años sesenta, la economía mundial entró en una profunda transición o crisis, cuyo carácter estructural, y no meramente cíclico, ya no es posible discutir. Esta crisis afectó al mundo en desarrollo en forma muy severa, y muy particularmente a los países latinoamericanos, que habían alcanzado un mayor grado de integración en la economía internacional.

-
- 6) Entre los trabajos que con mayor anticipación han analizado este fenómeno, en el campo económico, se cuentan los de Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (New York: Mc Graw-Hill, 1968). Desde el punto de vista del análisis de las relaciones internacionales, son fundamentales el libro de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Co., 1977), así como la obra editada anteriormente por estos autores, *Transnational Relations in World Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard U. Press, 1972). También los trabajos reunidos en Ray Maghroory y Bennett Ramberg (eds.), *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate* (Boulder, Co.: Westview Press, 1982).
- 7) Este análisis se encuentra más desarrollado en Luciano Tomassini, "Interdependencia y desarrollo nacional", *El Trimestre Económico*, núm 200, octubre-diciembre 1983, y en "El proceso de transnacionalización y el desarrollo de los países latinoamericanos", *Estudios Internacionales* núm 64, enero-marzo 1984.

Los signos de la crisis están asociados con la declinación de la productividad en los países industrializados; con la caída de las inversiones y la disminución de la rentabilidad de las empresas; con la aparición de la capacidad ociosa en una gama creciente de ramas industriales; con la atenuación del ritmo de innovación tecnológica; con el aumento de los costos de operación de los sistemas productivos, de los sistemas de seguridad social y del Estado, y, en general, con la pérdida de competitividad en un número cada vez mayor de actividades productivas.

El proceso de transnacionalización que permitió la expansión del estilo de desarrollo prevaleciente en la postguerra, facilitó más tarde —paradójicamente— la difusión de estas transformaciones.

Tiende a surgir así una nueva división internacional del trabajo, cuyo esquema futuro no se vislumbra claramente todavía, pero que ya está provocando fuertes tensiones entre los países desarrollados y que podrían alterar las formas tradicionales de inserción de los países en desarrollo en la economía mundial.

Es evidente que la percepción que los países latinoamericanos tuvieron del "escollo externo" durante la postguerra comenzó a modificarse a fines de los años sesenta, cuando las relaciones económicas internacionales empezaron a volverse más fluidas, enfrentándolos con un nuevo balance de riesgos y oportunidades. A partir de los años ochenta el extraordinario grado de permisividad financiera internacional que imperó en el pasado decenio, cuyas consecuencias para los países latinoamericanos se agravaron por el empleo desaprensivo de estrategia de desarrollo basadas en el endeudamiento externo, hizo apreciar en toda su extensión los riesgos que involucraba ese fenómeno. Por este hecho no debemos perder de vista que las formas de inserción externa de los países latinoamericanos se han modificado y que, para bien o para mal, éstos se encuentran hoy mucho más integrados en la economía internacional. Con ello ha cambiado también la naturaleza del "escollo externo", que hoy no se presenta como la consecuencia de la desarticulación de los países latinoamericanos con respecto a la economía internacional, sino más bien de un proceso inverso y que se plantea fundamentalmente en el campo financiero. Asimismo, se ha alterado el papel que podría desempeñar la cooperación regional, no tanto en la remoción de dicho escollo, sino en la profundización del desarrollo y en el fortalecimiento de la inserción externa de los países latinoamericanos.

Durante los últimos tres decenios América Latina experimentó un proceso de crecimiento económico que puede considerarse muy dinámico. El producto interno bruto creció a una tasa media de 5.5% por año, superior al ritmo de crecimiento de los países industrializados con economía de mercado, y más intenso asimismo que el de otras regiones del mundo en desarrollo. Este ritmo de crecimiento económico fue acompañado de un intenso proceso de inversión y de transformación productiva y tecnológica de sus economías. La base industrial de la región se amplió y diversificó notablemente. Lo anterior permitió satisfacer con producción interna casi la totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte mayoritaria —y creciente— de la de bienes intermedios básicos y de capital. Los productos industriales, cuya participación en las exportaciones latinoamericanas no representaba más del 5% en los años cincuenta, representan hoy alrededor de la cuarta parte, de dichas exportaciones. Aunque los procesos de integración jugaron un papel importante, una parte considerable de estos incrementos se verificó al margen de las preferencias otorgadas dentro del marco de los esquemas formales de integración. Más importante fue la pujante expansión y diversificación que experimentaron las exportaciones de los países latinoamericanos al resto del mundo, a partir de mediados de los años sesenta, y la creciente incorporación de productos manufacturados a dichas exportaciones. Al mismo tiempo se transformó la agricultura, al menos en su sector moderno o comercial, con la introducción de técnicas de producción modernas y adelantos en la organización de la empresa agrícola y en la comercialización de sus productos, integrándose más estrechamente al resto de la economía. Por otra parte, la infraestructura se desarrolló en forma muy significativa, particularmente en relación con los transportes, las comunicaciones y la energía, y se amplió y modernizó la banca y los servicios financieros.

El notable robustecimiento de las fuerzas productivas de los países latinoamericanos fue acompañado, a partir de la mitad de los años sesenta, de decididos esfuerzos, realizados por la mayor parte de éstos, para abrir sus economías, bajo distintos ritmos y modalidades, tanto en el plano comercial como financiero, y por integrarse más estrechamente en la economía internacional. A comienzos de los años ochenta, el mercado latino-

americano de su conjunto representaba una demanda superior a un billón de dólares y se había convertido en un factor no despreciable desde el punto de vista del progreso o reactivación económica de los países industrializados. Todo ello tenía que influir en la orientación de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

Ya se ha señalado que, a comienzos de los años cincuenta, nadie depositaba grandes esperanzas en que el desarrollo de los países de la región pudiera ser inducido por estímulos provenientes de los mercados externos, y pudiera ser favorecido por su gradual integración en la economía mundial, propiciándose en cambio la adopción de políticas de industrialización por sustitución de importaciones. En la medida en que la demanda interna pudiera hacer posible la creación de nuevas industrias que algún día —y esta consideración pasó después a ser muy importante— podrían llegar a ser competitivas con los productores externos desplazados, fue posible justificar los niveles de protección que se aplicaron. Naturalmente, en la medida en que esta última condición no se cumpliera, la estrategia de sustitución de importaciones debía chocar con ciertos límites. De esta manera, uno tras otro los países latinoamericanos fueron llegando a la conclusión de que era necesario poner menos énfasis en la protección y atribuir más importancia a la eficiencia, la competitividad y el fomento de las exportaciones.

Aunque esta transición se ha presentado con frecuencia como una pugna entre escuelas rivales, con la perspectiva que proporciona el tiempo, tal vez podrá apreciarse que en la práctica se trataba de etapas en el crecimiento económico de los países latinoamericanos, y no de alternativas. Para ellos, la estrategia de sustitución de importaciones significó la única opción válida en determinado momento de su historia, considerando la etapa de desarrollo en que estaban y la existencia de una adversa coyuntura externa. Muchas veces ella sirvió de base no sólo a su industrialización sino también a la consolidación de sus propias nacionalidades.

El hecho es que, desde mediados de los años sesenta, los países latinoamericanos comienzan a ensayar con distintos ritmos y de diferentes maneras —manifiestamente exageradas en ciertos casos— nuevas estrategias de desarrollo basadas en la liberalización del mercado interno y en la apertura al exterior de sus economías.

Estos cambios tenían que influir en la importancia y en la finalidad asignada a los procesos de integración y de cooperación en América Latina, como ya lo subrayó el presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, al contrastar los modelos de desarrollo aplicados por la mayor parte de los países de la región de tamaño intermedio hasta mediados de los años sesenta, y que él vinculaba al pensamiento de la CEPAL, con el "modelo asiático" que comenzó a cobrar fuerza después de la Segunda Guerra Mundial en otras regiones del mundo, y al formularse el interrogante de si esos países podrían, no ya a nivel nacional sino en el regional, encerrarse nuevamente "tras las murallas de un arancel externo común elevado en exceso y regresar de esta manera al modelo de sustitución de importaciones" seguido en el pasado.⁸ Con posterioridad, el mismo tipo de duda se planteó, implícita o explícitamente, desde diversos ángulos.

Finalmente, el hecho de que los cambios introducidos en las estrategias de desarrollo de los países de la región en respuesta a las nuevas circunstancias internacionales e internas descritas más arriba, haya conducido a una mayor divergencia o heterogeneidad entre esas políticas, en comparación con la situación que prevaleció durante la postguerra, constituyó otro factor que sometió a presión a los procesos de integración latinoamericanos. En efecto, por tratarse de esquemas multilaterales basados en la aplicación de instrumentos generales, que para ser aplicados debían incorporarse a las políticas internas de esos países, estos procesos se volvieron extremadamente rígidos, mostrando una tendencia a debilitarse cada vez que surgían divergencias entre las políticas económicas de sus países miembros. El mismo efecto tuvo, y con mayor razón, la inestabilidad y diversidad creciente que se registró entre los regímenes políticos de los países latinoamericanos durante el decenio pasado y, muy particularmente, la coexistencia de sistemas democráticos de gobierno con regímenes basados en la doctrina de la seguridad nacional que, por definición, veían con desconfianza la posibilidad de acordar con otros países compromisos de larzo plazo que pudiesen recortar su margen de maniobra externo.

8) Exposición efectuada por el presidente de Colombia, señor Alfonso López Michelsen, en Medellín, el 17 de septiembre de 1976.

Carece, pues, de contenido real la explicación que tradicionalmente atribuye la frustración de los esquemas de integración en América Latina a la falta de voluntad política de sus países miembros, la cual se expresaría en el incumplimiento crónico de los compromisos contraídos dentro de los acuerdos respectivos y en la insuficiente utilización de los instrumentos instituidos por dichos acuerdos. Como señala un informe reciente, "buscar las causas del debilitamiento de la integración tan sólo en el funcionamiento de las instituciones regionales o subregionales o en los instrumentos jurídicos que las rigen, constituiría, sin duda, una percepción insuficiente de sus complejos y variados orígenes".⁹ Esa supuesta falta de "voluntad política" por parte de los países se debió a que los esquemas de integración no llegaron a convertirse en una fuente importante de estímulo a sus procesos nacionales de desarrollo. La insuficiente aplicación de los instrumentos de que disponían esos esquemas se debió a que habían dejado de ser funcionales con respecto a las estrategias de desarrollo de sus países miembros. La evolución que experimentaron esas estrategias —en respuesta a nuevas circunstancias— desde un modelo de crecimiento "hacia adentro" hacia un tipo de crecimiento más abierto, y la creciente heterogeneidad que se produjo entre ellas como consecuencia de las diferencias en el enfoque o el ritmo de las respuestas dadas por los distintos países a las mismas circunstancias, constituyeron la principal causa del debilitamiento de los esquemas formales de integración y del surgimiento de nuevas formas de cooperación latinoamericana.

9) "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", documento presentado por Carlos Alzamora T., secretario permanente del SELA y Enrique V. Iglesias, secretario ejecutivo de la CEPAL, al presidente de Ecuador, doctor Osvaldo Hurtado, en respuesta a un requerimiento de éste, que fue considerado en la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito en enero de 1984, p. 34.

En suma, habiendo puesto gran énfasis en la necesidad de contribuir y resolver los problemas de balanza de pagos de sus países miembros, los esquemas latinoamericanos de integración, considerados como una prolongación de la política de sustitución de importaciones, demostraron ser incapaces de superar ese "escollo externo". Conforme los países latinoamericanos entraban en una etapa superior de desarrollo y se integraban más estrechamente a la economía internacional —que por aquel entonces se había vuelto, precisamente, más permisible o fluida— comenzaron a ensayar políticas orientadas a la expansión de sus exportaciones y a captar recursos financieros externos con más éxito, al menos aparente, que en el pasado. Eventualmente los aspectos financieros de esta apertura externa pasaron al primer plano, de manera que hoy la cuenta corriente de las economías latinoamericanas ha dejado de estar dominada por el balance comercial, dependiendo fundamentalmente de transacciones financieras. En estas circunstancias, el comercio exterior de los países latinoamericanos no está en condiciones de resolver por sí solo, en una medida significativa, sus problemas financieros externos y es probable que, por el contrario, éstos pasen a tener una importancia decisiva en la estructura del comercio. Ello limita seriamente las posibilidades de los esquemas de integración de carácter comercialista, cuya contribución potencial a la solución de los problemas de balanza de pago de sus países miembros fue sobreestimada, y hace necesario buscar en la cooperación económica regional un instrumento que ayude a fortalecer la capacidad productiva y la competitividad de las economías latinoamericanas en el plano real.

Desde este punto de vista, la cooperación regional puede contribuir a promover un desarrollo más complementario y sostenido de los países latinoamericanos, no sólo a través de preferencias comerciales, sino también de fortalecimiento de la infraestructura regional, más eficientes sistemas de pagos, mayor acceso al crédito, un sistema institucional más entrelazado, un mayor conocimiento recíproco entre agentes económicos que actúan en los distintos países y, sobre todo, una creciente complementariedad tecnológica y un mayor desarrollo e integración de sus sectores productivos. El hecho de que a lo largo de los últimos años los países de la región hayan sabido aprovechar las oportunidades abiertas en estos distintos frentes explica el surgimiento de las nuevas formas de cooperación a que se refiere la sección siguiente.

Las nuevas modalidades de cooperación latinoamericana

El objeto de este ensayo era mostrar cómo y por qué razones, junto a los esquemas multilaterales de integración basados en la aplicación de instrumentos generales, han surgido, y con mayor pujanza, nuevas formas de cooperación basadas en acciones, acuerdos y proyectos específicos por pares o grupos de países. Para designar este fenómeno se habla de un proceso de integración "real" o "informal", por contraposición con los esquemas pactados en los tratados, o bien se establece un contrapunto entre "integración" en sentido estricto y "cooperación" en el sentido más amplio a que se hacía referencia más arriba. A continuación se trata de describir este último fenómeno, particularmente en los cambios del comercio, la infraestructura, los factores productivos y el financiamiento del desarrollo.

Al describir el proceso de cooperación o de integración "real" entre los países latinoamericanos no se podría dejar de mencionar a los esquemas formales de integración, cuya contribución al comercio intrarregional y al entrelazamiento entre las economías latinoamericanas —a pesar de sus limitaciones— no ha sido despreciable, por lo que, lejos de propiciarse su desmantelamiento, debería procurarse dotarlos de una mayor flexibilidad y eficacia.

Es claro que, como se ha señalado anteriormente, el incremento del comercio intrarregional se debe sólo en parte a las preferencias otorgadas dentro del marco de los esquemas formales de integración y, en una medida considerable, al perfeccionamiento de los mecanismos nacionales de promoción de exportaciones, a la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales y a otros factores que han facilitado el comercio recíproco. Si bien sólo algunos de estos factores han estado directa e indirectamente vinculados al funcionamiento de los esquemas de integración, mientras que otros han surgido en forma independiente, habría que hablar aquí de los "beneficios ocultos de la integración".¹⁰ Estos beneficios

10) INTAL, "Integración y cooperación latinoamericana: los beneficios ocultos", editorial de *Integración Latinoamericana*, núm 6, septiembre 1976.

por no ser siempre susceptibles de adecuada cuantificación, no han podido ser apreciados en su real dimensión. En general, ellos han contribuido a demostrar la factibilidad de nuevas empresas diseñadas para operar sobre mercados ampliados: a abrir el camino para la creación de un número importante de empresas bi o multinacionales; a crear canales de comunicación entre empresarios de distintos países, sea entre productores afines, sea entre éstos y sus proveedores de equipos o insumos o con los compradores de sus productos finales; a incorporar al comercio intrarregional productos o insumos que antes se exportaban solamente fuera de la región, y a adoptar nomenclaturas y sistemas arancelarios uniformes, como Nauca, Nabalalc y Nabandina, que facilitan las operaciones de comercio exterior entre los países del área.

Los instrumentos de liberalización comercial incorporados a los esquemas formales de integración existentes fueron complementados durante el pasado decenio con el renacimiento que experimentaron, aunque en forma limitada, los convenios bilaterales de comercio, particularmente entre países situados en el cono sur del continente. Muchas veces la formalización de estos acuerdos se efectuó dentro del marco de la ALALC. Una primera modalidad, y probablemente la más avanzada en esta materia, está constituida por aquellos acuerdos que establecen un programa de liberación comercial de alcance bilateral, con mayores márgenes de preferencia y calendarios más acelerados para las partes signatarias que los que establecía la ALALC. Entre estos instrumentos se cuentan los convenios suscritos entre Argentina y Uruguay en 1974, entre Uruguay y Brasil en 1975 y entre Brasil y Paraguay ese mismo año. Otra modalidad en este campo está constituida por acuerdos encaminados a intensificar, a través de concesiones arancelarias y no arancelarias, el intercambio de productos incluidos en listas especiales, cuyo comercio recíproco es de interés para las partes signatarias; entre ellos se incluyen los acuerdos firmados entre Bolivia y Paraguay en 1974, y entre Chile y Paraguay, Bolivia y Uruguay, y Chile y Uruguay, en 1975. Una tercera modalidad, que ha dado lugar a un mayor número de acuerdos, consiste en compromisos plurianuales de productos básicos entre países latinoamericanos; estos acuerdos, que representan las principales experiencias de integración en el campo agrícola y alimentario, permiten generar corrientes importantes de comercio y planificar mejor la producción, creando mayor certidumbre acerca de la colocación posterior de los productos. Brasil, por ejem-

plo, ha promovido activamente este tipo de arreglos y tiene actualmente compromisos para la adquisición de trigo en Argentina y, en menor escala, en Uruguay, así como de gas natural y, eventualmente, productos siderúrgicos, fertilizantes nitrogenados y cemento en Bolivia. Una cuarta y muy promisoría modalidad de cooperación comercial que se está ensayando entre algunos países latinoamericanos está constituida por arreglos encaminados a promover compras directas entre empresas públicas de esos países.

El establecimiento de sistemas de financiamiento del comercio exterior y de compensación de pagos entre países latinoamericanos ha contribuido significativamente a la expansión de su comercio recíproco. En la actualidad se encuentran en vigor diversos mecanismos de esta naturaleza, surgidos dentro del marco de la ALALC, de la Cámara de Compensación Centroamericana. Las iniciativas encaminadas a conectar entre sí los sistemas de la ALALC/ALADI y del MCCA, que hasta ahora no se han concretado, podrían abrir perspectivas aún más promisorias.

La integración de la infraestructura física entre los países latinoamericanos ha experimentado un sostenido y notable progreso durante los últimos dos decenios, particularmente en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, facilitando la expansión de su comercio recíproco y la complementación de sus sectores productivos.

El transporte carretero es el único que está casi totalmente integrado a lo largo de toda la región, si bien la utilización de este medio es muy desigual, encontrándose altamente concentrada en algunas subregiones. Las interconexiones ferroviarias, en cambio, están más restringidas al cono sur del continente y aunque, en general, los ferrocarriles nacionales muestran una reducción de sus redes de servicio, esta disminución está compensada por el aumento de los tonelajes transportados. El transporte fluvial es utilizado de manera importante en la Cuenca del Plata y en la del Amazonas. En la actualidad, el esfuerzo de los países en el sector de los transportes no se dirige tanto a ampliar la infraestructura física como a aprovechar mejor las facilidades existentes mediante el establecimiento de corredores expeditos a través del empleo de prácticas de transporte intermodal, tecnologías modernas (como, por ejemplo, el uso de contenedores) y procedimientos administrativos tendientes a facilitar el transporte de carga. Es mucho, sin embargo,

lo que falta por hacer para mejorar la competitividad de los servicios regionales frente a los que ofrecen terceros países y para captar una mayor proporción del amplio mercado internacional de fletes y seguros, en donde en 1982 la región pagó a empresas extranjeras sólo por concepto de fletes marítimos alrededor de 8 000 millones de dólares.

En el sector energético, las acciones conjuntas han estado tradicionalmente concentradas en la generación de energía eléctrica. Durante los últimos dos decenios ha continuado expandiéndose la interconexión de los sistemas nacionales de energía eléctrica, y se ha incrementado considerablemente el número y la envergadura de los proyectos binacionales destinados al aprovechamiento de cuencas hidrográficas compartidas con fines hidroeléctricos, pudiendo señalarse las obras de Itaipú entre Paraguay y Brasil (que a comienzos de los años ochenta implicaba inversiones superiores a los 10 000 millones de dólares), y las de Salto Grande entre Argentina y Uruguay entre las que se encuentran en un estado más avanzado de ejecución), así como también las de Yaciretá y Corpus entre Argentina y Paraguay y laguna Mirín entre Brasil y Uruguay y las de Puyango —Tumbes entre Ecuador y Perú, entre los proyectos más importantes que se encuentran en distintas etapas de desarrollo. En el sector de los hidrocarburos, durante el período más reciente, algunos países latinoamericanos exportadores de petróleo establecieron el Programa de Cooperación Energética para los países de América Central y el Caribe, instituido en virtud del Acuerdo de San José, y gracias a esta y a otras iniciativas bilaterales y multinacionales se ha establecido una amplia red de acuerdos y programas de acción a lo largo de toda la región, que debería permitirle en el futuro enfrentar más eficazmente los problemas que surgen de su alta vulnerabilidad financiera, comercial y tecnológica en el sector energético. El Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), de la Organización Latinoamericana de Energía, constituye una iniciativa ambiciosa en ese campo.

Uno de los campos en que la complementación económica entre los países latinoamericanos por medio de acciones específicas de cooperación parece haber adquirido un mayor dinamismo durante los últimos años es el que se refiere a los sectores productivos. Con frecuencia se ha atribuido el fracaso de la integración latinoamericana al aprovechamiento de los mercados amplia-

dos, creados por este proceso, por parte de la inversión extranjera directa canalizada a través de las grandes empresas transnacionales que operan en los países del área. Este fenómeno ha impedido apreciar la importancia creciente que está adquiriendo la cooperación empresarial entre países latinoamericanos, sea a través de inversiones multinacionales de origen regional como de arreglos tendientes a combinar mercados, tecnología, capacidad empresarial y otros factores productivos. La proyección internacional de las empresas latinoamericanas es una consecuencia de la expansión, diversificación y apertura de las economías de los países latinoamericanos, y del incremento de su conocimiento tecnológico, a que hacía referencia más arriba, particularmente tratándose de aquellos de mayor tamaño.

Las informaciones acerca de la inversión directa de origen intrarregional no son confiables y tienen el inconveniente de que representan una fracción muy limitada de las inversiones realizadas entre países latinoamericanos, ya que por motivos impositivos o contables muchas de ellas se efectúan al margen de los registros nacionales de inversiones extranjeras, lo que impide distinguir entre las inversiones directas y la fuga de capitales; otras veces estas inversiones se concretan a través de aportes de carácter no financiero o bien se realizan desde terceros países en que se encuentran colocados los fondos, por razones de seguridad. En todo caso, llama la atención el dinamismo del proceso, ya que las inversiones de origen latinoamericano parecen haber crecido a una tasa más acelerada que las inversiones extranjeras directas de origen extrarregional. Lo que es más importante, las inversiones intralatinoamericanas han mostrado gran flexibilidad en cuanto a sus modalidades, y parecen adecuarse mejor a los requerimientos del desarrollo de los países de la región. Entre los rasgos que presentan estas inversiones se cuentan la variedad de formas organizativas a través de las cuales éstas se canalizan, su tendencia a asociarse con capitales nacionales, la frecuente participación de empresas públicas en las inversiones de mayor tamaño y una mejor distribución sectorial de dichas inversiones, como consecuencia de la similitud existente entre la estructura económica de los países inversionis-

tas y receptores dentro del ámbito regional.¹¹ Desde el punto de vista de la comparación entre los mecanismos formales e informales de integración y de cooperación a que se refiere este trabajo, resulta interesante comprobar que, aunque las versiones más avanzadas de la teoría de la integración prevaleciente en la región preconizan un modelo normativo de "empresa conjunta latinoamericana", la mayor parte de las experiencias identificadas en los estudios realizados hasta ahora no reúnen las características de aquel modelo.

Lo anterior lleva a señalar la importancia que está adquiriendo el proceso de complementación tecnológica en la región. Los países más avanzados cuentan ya con un acervo tecnológico y profesional suficiente como para producir una corriente interna de conocimientos complementarios a los conocimientos importados, que pueden facilitar la aplicación autónoma de la investigación científica al desarrollo de soluciones tecnológicas, la elección y adaptación de tecnologías extranjeras en función de los requerimientos locales y la desagregación de los "paquetes tecnológicos" que tienden a ofrecer los países industrializados, permitiendo la construcción de nuevas combinaciones tecnológicas que incorporen un mayor componente de tecnología nacional y sean más adecuados a las necesidades locales. El intercambio de conocimientos y la complementación tecnológica entre países latinoamericanos desempeña un papel muy importante en este proceso. Dicho papel puede cumplirse a través de una diversidad de mecanismos que incluyen la exportación directa de productos con tecnología "incorporada", la venta de licencias locales a firmas de otros países latinoamericanos y programas de inversión directa que pueden llegar hasta la venta de plantas completas "llave en mano".¹²

- 11) Véase INTAL, *Las empresas conjuntas latinoamericanas* (Buenos Aires: INTAL/BID, 1977), y Jaime Campos, *Intercambio empresarial de recursos productivos entre países latinoamericanos*, (Buenos Aires: INPAL/BID, 1980).
- 12) El estudio de Jorge Katz, "Centro tecnológico, desarrollo económico de relaciones intra y extrarregionales de la América Latina", Buenos Aires, BID-CEPAL, agosto 1978, identificó en un solo país (Argentina) 36 casos de venta de plantas "llave en mano" a otros países latinoamericanos vinculados a una amplia gama de actividades industriales. Similares experiencias se registran en el caso de Brasil y México.

Los mecanismos de cooperación financiera han sido particularmente importantes en América Latina, asumiendo variadas formas y modalidades.

Así, los mecanismos para financiar desequilibrios de balanza de pagos fueron concebidos como instrumentos complementarios a los que ofrecen los sistemas de compensación de pagos. Estos últimos operaban a plazos muy breves, dentro de los cuales deben compensarse los saldos comerciales, y planteaban la necesidad de contar con créditos por montos mayores y a más largo plazo para poder hacer frente a los déficits generados por el intercambio regional que, en general, agravan el desequilibrio estructural de la balanza de pagos de los países latinoamericanos. Con este objeto se creó el Acuerdo de Asistencia Financiera Latinoamericana (Acuerdo de Santo Domingo), cuyo propósito es complementar el sistema de compensación de pagos de la ALALC; el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y, posteriormente, la Cámara de Compensación Centroamericana; el Fondo Andino de Reservas, y el Fondo Regional de Estabilización de los Países Miembros del CARICOM.

Las instituciones de financiamiento del desarrollo que operan en la región son antiguas y muy importantes. Entre ellas, la fundamental es el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyos orígenes, trayectoria e influencia en la región merecen un estudio especial. Posteriormente, y con apoyo del BID, se establecieron el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Se ha mencionado también la facilidad financiera acordada entre Venezuela, México y los países de Centroamérica y el Caribe en relación con sus requerimientos energéticos. Aunque el Fondo de Inversiones de Venezuela es un mecanismo bilateral, tiene en común con las instituciones multilaterales anteriormente señaladas su énfasis en el financiamiento de proyectos de integración regional.

Cabría hacer referencia, para concluir, a otras instituciones vinculadas a la cooperación financiera y monetaria que, por sus funciones, no podrían ser clasificadas en las categorías anteriores. Entre ellas se cuenta el Banco Latinoamericano de Exportaciones (Blaex), el Sistema de Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (Abla), el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (Safico) y el Banco Árabe Latinoamericano (Arlabank).

La tendencia hacia la "flexibilización" del proceso de integración, que ha dado origen a las nuevas formas de cooperación mencionadas más arriba, ha encontrado una expresión institucional en la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que constituye el objeto de otro trabajo en este volumen. Resulta interesante subrayar que, a diferencia de los esquemas formales de integración existentes en aquella época, el SELA fue concebido como un mecanismo flexible, capaz de promover una gama muy amplia —o prácticamente ilimitada— de formas de cooperación sobre aspectos específicos.

Algunas reflexiones finales

La integración económica latinoamericana, en sus formas tradicionales, no cumplió con las metas que de ella se esperaban en sus etapas iniciales y terminó "desintegrándose" en distintas formas de cooperación económica, de alcance más concreto, al modificarse las estrategias de desarrollo al amparo de las cuales había surgido ese proceso. En efecto, la integración había constituido una especie de prolongación de la estrategia de "crecimiento hacia adentro" que prevaleció durante la postguerra y comenzó a dejar de ser funcional conforme uno tras otro los países de la región comenzaron a revisar esa estrategia, bajo la influencia de la creciente atracción ejercida por las políticas de apertura comercial y financiera externa que, con ritmos y modalidades muy diferentes, la mayor parte de ellos ensayaron durante el decenio de los años setenta dentro del marco de una mayor fluidez en las relaciones económicas internacionales. El hecho de que la concepción latinoamericana de la integración económica hubiera puesto tanto énfasis en su capacidad para contribuir a resolver los problemas de balanza de pago de los países de la región, y su muy limitada capacidad para hacerlo, contribuyó fuertemente al debilitamiento de las expectativas cifradas en ese proceso. Al mismo tiempo, el grado de desarrollo alcanzado por algunos países latinoamericanos y la necesidad de fortalecer su capacidad de crecimiento y de proyección externa —en un contexto internacional muy diferente— los indujo a buscar nuevas formas de complementación económica, que ayudaran a alcanzar esos objetivos, a través de modalidades no tradicionales.

¿Qué papel podrían desempeñar los procesos de integración y de cooperación latinoamericanos en el futuro? Por una parte, el pesado gravamen de impuesto a las economías latinoamericanas por el elevadísimo grado de endeudamiento externo a que llegaron en las inusitadas condiciones de permisividad financiera internacional a que ya se ha hecho referencia, dentro de un marco global marcadamente recesivo e incierto, están indicando que América Latina ha vuelto a entrar en un periodo de severas restricciones externas que hará necesario ensayar estrategias de desarrollo más introspectivas que en el reciente pasado. Ello deberá dar nuevo impulso a la cooperación económica regional. Pero, al mismo tiempo, no debemos olvidar que las vinculaciones internacionales de América Latina se han transformado profundamente y que incluso la naturaleza de sus actuales restricciones externas, siendo muy graves, ha cambiado. Atendido el nivel de desarrollo alcanzado por algunos países latinoamericanos y su grado de integración en la economía internacional, sería difícil que ellos dejaran de confiar, en alguna medida, en la recuperación de las economías del norte y en la actividad económica global como una "locomotora" de su proceso de desarrollo. Incluso uno de los más prestigiosos propiciadores recientes de una estrategia basada en la cooperación sur-sur para salir de la actual crisis considera esta fórmula como más factible pero menos eficiente y satisfactoria que una que se apoye en una inserción más activa de los países de la periferia en una economía mundial más abierta y más dinámica. A la luz del análisis precedente, estimamos que una estrategia de cooperación sur-sur —ya sea a nivel global o regional— considerada más bien como una alternativa que como un complemento a una estrategia de participación más activa de los países en desarrollo en la economía mundial, no sólo sería menos eficiente, sino que tampoco sería factible. La cooperación económica regional está llamada a desempeñar un papel muy importante para atenuar la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos, ampliar las bases de sus procesos de desarrollo económico y fortalecer su proyección externa. Pero cualquier intento por presentar la cooperación regional como una panacea a las gravísimas dificultades que las economías de la región enfrentan hoy en su sector externo constituiría un acto de oportunismo puesto al servicio de una causa justa que merecería una defensa más lúcida.

Esa defensa consiste, en primer lugar, en reconocer que el papel de la cooperación económica regional habrá de ser necesariamente complementario al de otras políticas, dentro del marco de estrategias de desarrollo más abiertas, dinámicas e integradas a la economía internacional que durante el periodo de postguerra. En seguida, supone prestar más atención, al lado de los aspectos comerciales del proceso, a su capacidad para influir en el mejoramiento de la capacidad institucional y tecnológica de los países, de su infraestructura y de sus sectores productivos. A su vez, ello exige reducir las expectativas cifradas en los instrumentos globales de integración económica utilizados en forma preferente en el pasado y prestar más atención a las nuevas formas de cooperación económica que están surgiendo entre los países latinoamericanos, los cuales, por lo general, tienen un carácter más parcial, diversificado y específico. Paradójicamente, la revitalización de la integración latinoamericana parecería pasar por su "desintegración", pero no a la manera de los *monsieur Jourdin* de nuestros países, que todos los días hacen integración sin saberlo, a través de múltiples actividades concretas de cooperación económica, sino en forma más racional, deliberada y ambiciosa.

La cooperación funcional y la concertación de intereses nacionales en el caso del derecho del mar*

Eduardo Ferrero Costa

Introducción

El derecho del mar es un área de las Relaciones Internacionales en la cual la acción regional de los países latinoamericanos ha sido decisiva para la aparición y el progresivo reconocimiento internacional de novedosas instituciones que han logrado su consagración universal en la Convención sobre el derecho del mar, aprobada en 1982 en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre la materia. En este sentido, el derecho del mar es un ejemplo de cooperación funcional y de concertación entre los países latinoamericanos.

* La versión editada de este trabajo incorpora planteamientos realizados por la profesora María Teresa Infante en el ensayo que preparó sobre este tema en el marco del proyecto.

Al presentar el caso del derecho del mar con un enfoque histórico resumido¹ concentrado en el desarrollo de la tesis de las 200 millas, se aprecia la acción conjunta desplegada desde un inicio por ciertos países latinoamericanos, así como la evolución de la situación y los posteriores desarrollos ocurridos en función de los diversos intereses de los países latinoamericanos y de los demás Estados.

1. *El antiguo derecho del mar*

En el antiguo derecho del mar, que perduró desde el siglo XVII hasta una buena parte del siglo XX, el mar delimitaba en dos espacios. Por un lado, se reconocía el mar territorial donde el Estado ribereño ejercía soberanía con la única excepción del paso inocente. Por otro, se reconocía la alta mar, que implicaba plena libertad de navegación para los buques de todas las banderas y, complementariamente, absoluta libertad de pesca.²

El mar territorial tenía como límite las tres millas náuticas, regla fijada en función de la práctica seguida por las potencias marítimas, sin que hubiere una norma universal expresamente convenida por todos los Estados. La extensión de tres millas fue establecida con un criterio arbitrario, pues se basó en el alcance del tiro del cañón en una determinada época; es decir, en la fuerza de los Estados.³ Al fijar dicho límite se tuvo como principal objetivo establecer una zona de defensa y de neutralidad en favor del Estado costero, sin tener en cuenta las peculiaridades geográficas y biológicas de cada región, ni las necesidades económicas y sociales de los pueblos ribereños.

-
- 1) Para la evolución del derecho del mar, véase Sayre A. Swartztrauber *The Three Mile Limit of Territorial Seas*, Naval Institute Press, Maryland 1972 y Ferrero Costa, Eduardo: *El nuevo derecho del mar: El Perú y las 200 millas*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1979, capítulos I al IV.
 - 2) Destacan las obras de esa época de Hugo Grocio, John Selden, Cornelio van Bynkershoek y Emerico de Vattel.
 - 3) El primer autor en identificar las aguas territoriales con la regla de las tres millas fue Ferdinando Galiani, *De doveri de Principi neutrali verso i Principi guerrerrianti, e di questi verso neutrali*, Milán, 1782.

En la formación de estas reglas no participaron todos los Estados; en esa época la comunidad internacional apenas superaba los cincuenta Estados y muchos pueblos aún se encontraban sometidos al régimen colonial o del protectorado. Las normas sobre las aguas territoriales y la alta mar fueron creadas, defendidas e impuestas por las grandes potencias marítimas en su propio beneficio y de acuerdo con su común interés en la libertad de los mares para que sus flotas pudiesen navegar sin trabas.

Estos conceptos sobre mar territorial y alta mar quedaron confirmados en la Conferencia de La Haya en 1930,⁴ primera oportunidad en que los Estados se reunieron para adoptar en común las normas del derecho del mar. No obstante, en La Haya no se lograron acuerdos sobre la anchura del mar territorial, quedando comprobado que no existía una norma general sobre el límite del mar territorial y que, por lo tanto, la regla de las tres millas no obligaba a todos los Estados.

2. *La acción inicial de los países del Pacífico Sur: la aparición de las 200 millas (1947-1960)*

Luego de algunos antecedentes americanos ocurridos a partir de la Segunda Guerra Mundial, tales como el decreto del presidente Roosevelt de 1939, la Declaración de Panamá del mismo año, las dos proclamaciones del

4) Véase "Report of the Second Committee" (Territorial Sea), en *American Journal of International Law, Supplement to Volume 24, 1930*; y Alfonso García Robles, *La Conferencia de Ginebra y la anchura del mar territorial*, México, 1959.

presidente Truman de 1945, las reivindicaciones de México de 1945 y de Panamá y Argentina de 1946,⁵ Chile⁶ y Perú⁷ proclamaron en 1947 su soberanía marítima hasta las 200 millas, iniciando así una nueva etapa en la historia del derecho del mar.

Chile y Perú sustentaron sus proclamaciones unilaterales hasta las 200 millas en la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de sus pueblos. Dejando constancia que respetaban la libertad de navegación para las naves de todas las naciones, salieron al paso del argumento principal de las potencias marítimas para defender la estrechez de los mares territoriales.

En consecuencia, las primeras proclamaciones sobre las 200 millas tuvieron fundamentos distintos a los del antiguo derecho del mar. En lugar de seguir fijando el límites de tres millas para el mar territorial por razones de defensa, establecieron la soberanía hasta las 200 millas, sustentada en la prolongación del territorio hacia el mar a través de la plataforma continental apoyada también en consideraciones económicas y sociales, es decir, con el fin de conservar y explotar los recursos del mar en favor del Estado ribereño.⁸

-
- 5) Para estos antecedentes véase Alfonso Arias Screiber, "Fundamentos de la soberanía marítima del Perú" en *Exposiciones oficiales peruanas sobre el nuevo derecho del mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima, 1972; y Eduardo Ferrero Costa, *op.cit.*
 - 6) Declaración del presidente de Chile, Gabriel González Videla, 23 de junio de 1947, en Francisco Orrego Vicuña, *Chile y el derecho del mar*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972, p. 16.
 - 7) Decreto Supremo n.ºm. 781 del 1º de agosto de 1947 firmado por el presidente José Luis Bustamante y Rivero y refrendado por el canciller Enrique García Sayán, en Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Instrumentos nacionales e internacionales sobre el derecho del mar*, Lima, 1971, p. 20.
 - 8) Véanse los considerandos de ambos dispositivos legales.

La acción concertada de los países del Pacífico Sur

A partir de 1952, Chile, Perú y Ecuador iniciaron una acción concertada a nivel internacional en defensa de las 200 millas, al aprobar la histórica Declaración sobre Zona Marítima o Declaración de Santiago, suscrita el 18 de agosto de 1952 en la Primera Conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur.⁹

La Declaración sobre Zona Marítima reiteró los fundamentos económicos y sociales que motivaron a Chile y Perú a proclamar las 200 millas en 1947, al señalar la obligación de los gobiernos de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurar los medios para su desarrollo económico. Asimismo, la Declaración expresó que estos tres países "poseen en sus mares fuentes insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que le son vitales". Igualmente la Declaración precisó que la antigua extensión del mar territorial era "insuficiente para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de las riquezas marítimas a que tienen derecho los Estados costeros en sus mares adyacentes".

Con dichos fundamentos, los gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclamaron "como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas", incluyéndose también "la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y el subsuelo".

9) Véase el texto de la "Declaración sobre zona marítima" en Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Instrumentos...*, *op.cit.*, p. 143.

Esta declaración fue el primer instrumento internacional mediante el cual varios países en conjunto proclamaban su soberanía marítima hasta las 200 millas. Más aún, los tres países la aprobaron y ratificaron, por lo cual la Declaración de Santiago constituye un tratado multilateral subregional obligatorio para los tres Estados signatarios.¹⁰

En la misma reunión de 1952, los tres países acordaron crear la Comisión Permanente del Pacífico Sur, con la finalidad de defender en conjunto sus derechos de explotación y conservación de los recursos pesqueros hasta las 200 millas. Para tales efectos, la Comisión Permanente del Pacífico Sur ha celebrado reuniones periódicas y cuenta desde entonces con una secretaría permanente. En su dinámica y larga existencia, la Comisión ha aprobado diversos convenios y ha logrado que sus miembros actúen coordinadamente en los foros internacionales, en defensa de las 200 millas.

La Comisión es un organismo internacional subregional de especial importancia. Al respecto, su ex secretario general, embajador Juan Miguel Bákula ha recordado que la Comisión "desde hace casi treinta años actúa como organismo regional autónomo y con personalidad jurídica reconocida por la comunidad internacional". En relación con los resultados logrados con la tesis de las 200 millas, señala que "en el proceso de formación del nuevo derecho del mar, la acción de los tres países (Chile, Ecuador y Perú) está en el origen de ese movimiento universal, y su coordinación a través de la Comisión Permanente le ha dado... constancia en la dirección y un efecto multiplicador que ha generado la corriente de renovación que, después de traspasar los límites de esta subregión, se propagó a la América Latina y luego a otros continentes, hasta convertirse en una de las causas más importantes y más coherentes de los países en vías de desarrollo".¹¹

-
- 10) Chile aprobó la Declaración por decreto núm. 432 del 23 de diciembre de 1954, Ecuador por decreto núm. 275 del 7 de febrero de 1955 y Perú mediante resolución legislativa núm. 12305 del 6 de mayo de 1955.
- 11) Juan Miguel Bákula, "La Comisión Permanente del Pacífico Sur como organismo regional marítimo", en Francisco Orrego Vicuña, *La zona económica exclusiva, una perspectiva latinoamericana*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1982.

Los primeros enfrentamientos con las potencias marítimas

Las potencias marítimas reaccionaron en contra de las proclamaciones hasta las 200 millas de Chile, Ecuador y Perú, fundándose en que la única norma válida en ese entonces era la regla de las tres millas para las aguas territoriales, siendo el resto alta mar, con absoluta libertad de navegación y pesca.

A pesar de las reservas escritas formuladas al respecto por Gran Bretaña, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda¹² los tres Estados empezaron a ejercer efectivamente su soberanía marítima hasta el límite proclamado.

A los pocos meses de haber recibido dichas reservas, Perú hizo efectiva su jurisdicción, protagonizando un acontecimiento de trascendencia internacional. En esta ocasión, al ingresar a la zona de 200 millas la flota ballenera del armador griego Onassis el 16 de noviembre de 1954, un buque de la armada peruana capturó a cinco de dichos barcos. La embajada británica remitió una nota diplomática al gobierno de Perú, debido a que la flota había sido asegurada en Lloyds de Londres, señalando que el gobierno británico "se reserva el derecho de apoyar cualquier reclamo por compensación por daños sufridos por tales intereses británicos". La reacción peruana fue inmediata, señalando la nota de respuesta que la actitud de Perú constituía un acto de soberanía respecto al cual este país no podía "aceptar ni reservas, ni reclamaciones". Por otro lado, los buques fueron liberados solamente después de que se canceló la multa impuesta ascendente a 3 000 000 de dólares.¹³

12) Véase el texto de las notas de Reserva en Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Instrumentos...*, *op.cit.*, pp. 211-219.

13) Véanse los documentos del caso Onassis en Raúl Ferrero Rebagliati, *Derecho Internacional*, Ediciones peruanas, Lima, 1966 (Anexos).

Poco después del caso ONassis, en diciembre de 1954 Chile, Ecuador y Perú realizaron la segunda conferencia sobre Conservación y Explotación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur, aprobando un Convenio complementario en el cual acordaron proceder "de común acuerdo en la defensa jurídica del Principio de la Soberanía de la Zona Marítima hasta una distancia mínima de 200 millas marinas".¹⁴

En abril de 1955, representantes de los tres países se reunieron en Lima, acordando el texto similar de respuesta que darían a los Estados que habían objetado su proclamación de soberanía marítima hasta las 200 millas. En las respectivas notas diplomáticas, los tres países reiteraron que la antigua regla de las tres millas del mar territorial era obsoleta y nunca había constituido verdaderamente una norma de derecho internacional general. Igualmente confirmaron la competencia soberana de cada Estado para fijar su dominio marítimo, así como la obligación de proteger los recursos del mar adyacente para asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia. Precisaron que su posición de 200 millas no implicaba la extensión de un mar territorial, sino más bien, el establecimiento de una zona de conservación y explotación de los recursos, aclarando así que la proclamación de 200 millas respetaba la libertad de navegación.¹⁵

Con los hechos mencionados surge en el panorama internacional la posición visionaria de tres países que proclaman su soberanía marítima hasta las 200 millas en abierta oposición a las normas del antiguo derecho del mar que aún seguían imponiendo las grandes

14) Véase el texto en Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Instrumentos...*, *op.cit.*, p. 156.

15) Mediante acta de fecha 12 de abril de 1955, suscrita en la Cancillería peruana, se aprobó el texto de las notas diplomáticas que remitirían los países. Véase el texto en Raúl Ferrero Rebagliati, *op.cit.*, p. 146.

potencias marítimas. Por un lado, Chile, Ecuador y Perú se alejan de las razones de seguridad y defensa que sustentaron el mar territorial, para asumir argumentos de carácter económico y social. Por otro desconocen el arbitrario criterio de las tres millas como único límite para fijar la jurisdicción de los Estados, para proponer en cambio las 200 millas, extensión que consideraron necesaria para conservar y explotar sus recursos marinos.

Con la acción común y la cooperación de tres países del Pacífico Sur, aparece en el ámbito internacional un nuevo Derecho del Mar que propugna las 200 millas. Este ya no será defendido por las grandes potencias marítimas, sino más bien, por los países en desarrollo, primeramente de América Latina, para luego incorporar progresivamente el apoyo de otras áreas del mundo en desarrollo.¹⁶

Las conferencias de Ginebra de 1958 y 1960

La primera conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar, celebrada en Ginebra en 1958, aprobó cuatro convenciones sobre la materia.¹⁷ En esta ocasión Chile, Ecuador y Perú actuaron nuevamente de manera coordinada, defendiendo su posición —todavía solitaria— de soberanía marítima hasta las 200 millas.

-
- 16) Según la resolución "Principios de México sobre el régimen jurídico del mar" aprobada en la 3a reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (México, 1956) "la extensión de tres millas para delimitar el mar territorial es insuficiente y no constituye una norma de derecho internacional". Véase Unión Panamericana; *Acta final de la tercera reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, México, 1956, p. 38.
- 17) En la Conferencia se aprobaron las convenciones siguientes: sobre el mar territorial y la Zona Contigua; sobre alta mar; sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar; sobre la plataforma continental.

En la conferencia predominó la tendencia al establecimiento de límites estrechos para el mar territorial de un máximo de 12 millas y el reconocimiento del resto del espacio marítimo como alta mar. No obstante la extensión del mar territorial a esa anchura no se acordó formalmente lo que fue favorable para los tres Estados del Pacífico Sur. Las discrepancias existentes en este punto tampoco se superaron en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1960, también celebrada en Ginebra.¹⁸

Con excepción de la Convención sobre la Plataforma Continental,¹⁹ en las dos conferencias de Ginebra las fórmulas propuestas estaban inspiradas en el antiguo derecho del mar. Se insistió en un límite estrecho para el mar territorial conjuntamente con una amplia zona de alta mar, sin que se reconocieran las peculiaridades geográficas de cada región, ni el reconocimiento del fundamento de la nueva concepción del derecho del mar, esto es, las necesidades económicas y sociales de los pueblos ribereños y el uso de los recursos marítimos de sus mares para su subsistencia y desarrollo.

Tal como se advierte, en las conferencias de Ginebra de 1958 y 1960 los tres países del Pacífico Sur defendían su posición de soberanía marítima hasta las 200 millas de una manera solitaria, en un contexto internacional en el cual predominaban las reglas del antiguo derecho del mar.

Durante la primera etapa que va desde 1947 hasta 1960, el otro caso relevante en América Latina de acción innovadora en el campo del derecho del mar, fue el de El Salvador. Al respecto, en el artículo 8° de la Constitución de 1950, luego reiterado en la Constitución de 1962, se dispone que el territorio de la República "comprende el mar adyacente hasta la distancia de doscientas millas marinas", abarcando el suelo y el zócalo continental correspondientes.

-
- 18) La segunda conferencia, que se realizó del 17 de marzo al 26 de abril de 1960, fue calificada como un fracaso por el presidente de la Delegación del Perú. Documento A/Conf. 19/L., abril de 1960.
- 19) La Convención establece en su artículo 2° que el Estado ribereño "ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales".

En relación con esta etapa, Galindo Pohl ha señalado que "fue particularmente difícil, de aislamiento político y diplomático, de mera aventura, caracterizada por continuas presiones extranjeras y por algunos incidentes". Al referirse a la posición de Chile, Ecuador y Perú en la primera conferencia de Ginebra de 1958, el mismo autor afirma que estos países "eran tan pocos que estaban a la defensiva", y agrega que "las voces latinoamericanas quedaron aisladas, sumergidas y abrumadas en una atmósfera en la que la suficiencia de los maestros europeos del Derecho Internacional daba una de sus postreras muestras de poder arrollador. Aquellos caballeros, pulidos en el arte de *savoir-faire*, reñan discretamente ante reclamos que, en cuchicheos, calificaban de desorbitados".²⁰

3. *Hacia un nuevo derecho del mar (1961-1973)*

Luego de la segunda conferencia sobre el derecho del mar de 1960, se produjeron importantes cambios en el panorama internacional que motivaron un mayor interés en el espacio oceánico, provocaron un movimiento mundial sobre el derecho del mar en torno a las Naciones Unidas y ocasionaron desarrollos significativos, en los cuales los Estados Latinoamericanos tuvieron una participación activa y concertada en ciertos casos.

En esta segunda etapa, el concepto de las 200 millas se generalizó en el continente latinoamericano y luego se extendió al resto del Tercer Mundo. Asimismo apareció el concepto del Patrimonio Común de la Humanidad, aplicable a la Zona Internacional de los Fondos Marinos. El interés de los Estados en los asuntos del mar creció significativamente al tomar conciencia de la importancia de los recursos allí existentes, revelados por importantes avances científicos y tecnológicos, que prometían mejores perspectivas de explotación de los recursos pesqueros minerales y petrolíferos.

20) Reynaldo Galindo Pohl, "La zona económica exclusiva a la luz de las negociaciones de la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar", en *La zona económica exclusiva, una perspectiva latinoamericana*, op.cit., p. 39.

El ejercicio efectivo de la soberanía marítima hasta las 200 millas por los países del Pacífico Sur

En esta etapa, los tres países del Pacífico Sur ejercieron efectivamente su soberanía marítima hasta las 200 millas, explotando los recursos marinos con mayor intensidad y haciendo respetar sus derechos frente a extranjeros que realizaban actividades de pesca dentro de su dominio marítimo y, en especial, en relación con los Estados Unidos que aún pretendía negar la validez de la tesis de las 200 millas.

Las actividades pesqueras de los países del Pacífico Sur aumentaron considerablemente, convirtiéndose la pesca en una actividad de importancia para sus economías. En este sentido, destacó la abundante pesca realizada en Perú dentro de las 200 millas, que lo convirtió en el primer país pesquero del mundo en lo que se refiere a volúmenes de capturas desde 1962 hasta 1971. Así, mientras que en 1948 Perú participó únicamente con el 0.4% del total de la captura nominal mundial, ésta fue aumentando progresivamente, alcanzando el 12.5% en 1961 y el 17.8% del total mundial en 1970. En ese mismo año, del volumen total de la captura nominal en el continente americano, la pesca peruana representó el 63.6% y en Sudamérica el 84.7%.²¹ A su vez, esta abundante explotación pesquera representó el 33.5% en 1970 y el 36.8% en 1971 del total del valor de las exportaciones peruanas.²²

La vertiginosa, e inclusive exagerada, actividad pesquera estuvo relacionada principalmente con la extracción de la anchoveta, utilizada para consumo humano indirecto. En esta época Perú también se convirtió en el primer país del mundo en la producción de harina y aceite de pescado, al producir en 1970 el 42% del total de los alimentos para animales de procedencia acuática.²³

21) Porcentajes calculados de datos en FAO, *Yearbook of Fisheries Statistics*, vol.34 y 42, FAO, 1977.

22) Datos obtenidos directamente en el Banco Central de Reserva del Perú.

23) "Estudios de la economía sudamericana", publicación preparada en colaboración con los servicios del Banco francés e italiano para la América del Sur, México, 1974 y publicada en el Perú por el Banco de Crédito, 1975.

El caso peruano demuestra la importancia potencial de los recursos marinos para los países en desarrollo. En Chile y Ecuador las actividades pesqueras ya eran de importancia para sus economías, aunque los volúmenes de captura eran menores. En Chile la producción de harina y aceite de pescado también empezaba a ser una actividad significativa que ha situado a ese país entre los principales productores mundiales de harina y aceite de pescado.

En Ecuador, la pesca del atún fue importante en esta década, habiendo sido motivo de entendimientos a partir de 1963. Pero desde 1966 tuvieron lugar serios conflictos con los Estados Unidos, que contribuyeron a radicalizar la posición ecuatoriana. En 1966, se modifica el Código Civil del Ecuador, estableciendo expresamente un mar territorial de 200 millas.²⁴

El otorgamiento de licencias de explotación a extranjeros —que de este modo reconocían las jurisdicciones marítimas nacionales— no impidió que Estados Unidos mantuviese su posición de 3 millas de mar territorial. La captura de embarcaciones atuneras norteamericanas por parte de Perú en 1969 movió al gobierno norteamericano a acciones de represalia consistentes en la suspensión de entrega de equipos militares y sanciones económicas.

El ejercicio de su soberanía hasta las 200 millas con la captura de embarcaciones atuneras norteamericanas, ocasionó serios enfrentamientos con el gobierno de los Estados Unidos, que en 1969 suspendió a Perú la entrega de equipos militares como represalia por la captura de las embarcaciones pesqueras, a las cuales se agregaron sanciones de tipo económico.²⁵

Como consecuencia de estas situaciones, los países del Pacífico Sur promovieron la concertación de sus respectivas posiciones en la Comisión Permanente, reafirmando así el principio de comunidad de intereses.

-
- 24) Mediante Decreto núm.1542 Ecuador modificó el artículo 628 del Código Civil.
- 25) Estados Unidos aplicó en 1969 la Foreign Military Sales Act, 1968. Además, para efectos de la aplicación de sanciones económicas internas en Estados Unidos se adoptaron enmiendas al Foreign Assistance Act, el Foreign Military Sales Act y el Fishermen's Protective Act (Public Laws 89-171, 90-482 y 90-629).

La proclamación de las 200 millas por otros Estados latinoamericanos

Antes de la década de los sesenta, los demás países latinoamericanos siguieron en términos generales las normas del antiguo Derecho del Mar. Ciertos Estados latinoamericanos llegaron a suscribir, ratificar o adherirse a algunas de las convenciones de Ginebra sobre el derecho del mar; México, Venezuela, Trinidad y Tobago y República Dominicana fueron parte de las cuatro convenciones.²⁶ No obstante, otros Estados siguieron el ejemplo de los países del Pacífico Sur y de El Salvador. En Centroamérica, Nicaragua estableció en 1965 una "zona pesquera nacional" hasta las 200 millas²⁷ y Panamá declaró en 1967 un mar territorial de 200 millas.²⁸ Argentina declaró en 1966 que "la soberanía de la nación argentina se extiende al mar adyacente a su territorio hasta una distancia de 200 millas marinas", así como el lecho y el subsuelo "hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales".²⁹ Uruguay, en 1969, estableció un mar territorial de 200 millas, señalando que en las primeras doce millas opera el derecho de paso inocente, luego de las cuales no se afectan las libertades de navegación y sobrevuelo.³⁰ Por último, en 1970, Brasil estableció un mar territorial de 200 millas.³¹

26) Véase "Multilateral Treaties in respect of which the Secretary General performs depositary functions. List of signatures, ratifications, accessions, etc. as of 3, December, 1971", Naciones Unidas, 1972.

27) Decreto supremo núm.11 del 5 de abril de 1965.

28) Decreto núm.31 del 2 de febrero de 1967.

29) Ley núm.17.094-M del 29 de diciembre de 1966.

30) Decreto supremo núm.604-969 del 3 de diciembre de 1969 y Ley 13833 del 29 de diciembre de 1969.

31) Decreto ley núm.1098 del 25 de marzo de 1970.

De esta manera, mediante actos unilaterales y multilaterales, a comienzos de la década de los setenta, eran nueve los Estados latinoamericanos que habían establecido las 200 millas en su legislación interna. Aun cuando había ciertas diferencias en cuanto a los alcances y la naturaleza jurídica de su dominio marítimo, se daban denominadores comunes como ampliar las zonas de soberanía y jurisdicción marítima para conservar, explorar y explotar los recursos naturales y el establecimiento para tales efectos del límite de las 200 millas.

El despertar del Tercer Mundo

El despertar de los pueblos que fueron colonias cuando se gestó el antiguo derecho del mar, ocurrió especialmente a partir de 1960, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la "Declaración sobre la Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales".³²

Luego, desde la primera UNCTAD de 1964 los países de Asia, África y América fueron aprobando en foros internacionales numerosas resoluciones relativas al principio de la libre determinación de los pueblos y al principio de la libre disposición de los recursos naturales, derecho extensivo a los recursos del mar adyacente, así como reclamando un lugar más justo e igualitario en la sociedad internacional, sosteniendo que también les correspondía participar activamente en la creación de las normas aplicables al espacio oceánico.

La posición del Tercer Mundo se hizo visible al aprobarse numerosas resoluciones en Naciones Unidas. Así, al declararse en 1960 el Primer Decenio para el Desarrollo, la Asamblea General reiteró que era un deber de la Organización "acelerar el adelanto económico y social de los países menos desarrollados", recordando que debía respetarse "el derecho soberano de cada Estado a disponer de su riqueza y recursos nacionales".³³

En 1962, la resolución referente a la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales, proclamó que este derecho debía ejercerse en benefi-

32) Resolución 1514 (XV) aprobada el 14 de diciembre de 1960.

33) Resolución núm. 1515 (XV) aprobada el 15 de diciembre de 1960.

cio del desarrollo y bienestar del pueblo poseedor de los recursos, y declaró que la violación de los derechos soberanos de los pueblos sobre sus recursos naturales contrariaba los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpecía el desarrollo de la paz y la cooperación internacional.³⁴

Los mismos principios fueron reiterados en Resoluciones posteriores de la Asamblea General de Naciones Unidas, quedando reconocidos como derechos humanos universales en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos Civiles y Políticos y de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por unanimidad en 1966. Ambos pactos declaran que "todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" y que "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia".³⁵ Posteriormente, resoluciones de la Asamblea General en 1970 y 1972 expresamente comprendieron dentro de la soberanía y libre disposición de los recursos naturales a aquellos existentes en las zonas de soberanía y jurisdicción marítima.³⁶ Adicionalmente, el derecho a la libre disposición de los recursos naturales quedó reiterado en 1974 en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional³⁷ y confirmado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.³⁸

Estas declaraciones y normas internacionales configuraron un contexto más favorable para la causa iniciada por los tres países del Pacífico Sudeste.

La posición de los Estados en desarrollo igualmente quedó expresada en diversas reuniones del Grupo de los 77. En la Segunda Reunión Ministerial, celebrada en Lima en 1971, se afirmó como propósito común "el

34) Resolución núm. 1803 (XVII) aprobada el 14 de diciembre de 1962.

35) La Asamblea General de la ONU aprobó los dos pactos por unanimidad y los abrió a la firma, ratificación o adhesión mediante la resolución núm. 2200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

36) Resoluciones aprobadas en las sesiones de la XXV y XXVII Asamblea General de la ONU.

37) Resolución núm. 3201 aprobada el 1º de mayo de 1974.

38) Resolución núm. 3281 (XXIX) aprobada el 12 de diciembre de 1974.

reconocimiento por la comunidad internacional del derecho de los Estados ribereños a proteger y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y del suelo y subsuelo del mismo mar, dentro de los límites de su jurisdicción nacional". Asimismo, se acordó "mantener consultas periódicas entre los Estados miembros del Grupo de los 77, sobre los temas relacionados con la explotación de los recursos del mar dentro y fuera de los límites de la jurisdicción nacional con miras a coordinar posiciones que puedan ser de común interés para los países en vías de desarrollo".³⁹

De este modo, el despertar de los pueblos del Tercer Mundo y su acción coordinada en ciertos foros internacionales, así como el reconocimiento internacional del principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, han contribuido al reconocimiento progresivo de la tesis originalmente planteada en forma limitada por los tres países. Por consiguiente, el contexto internacional ha evolucionado favorablemente para el reconocimiento de las 200 millas.

Los fondos marinos como patrimonio común de la humanidad

Otro aspecto de especial relevancia que surge en la década de los sesenta está relacionado con los recursos minerales de los fondos marinos extrajurisdiccionales. Las exploraciones de esos años permitieron apreciar que existían grandes depósitos de nódulos de manganeso o nódulos polimetálicos, compuestos principalmente por níquel, cobre, cobalto y manganeso, los que según diversos estudios podrían explotarse en forma contable.

Por cierto, esta conclusión implicaba repercusiones futuras sobre los mercados y precios mundiales de metales, que podrían afectar los intereses de los países en desarrollo exportadores de minerales.⁴⁰

39) Resolución sobre recursos del mar, II Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Lima, 28 de octubre al 8 de noviembre de 1971.

40) Véase el estudio sobre "Consecuencias económicas del desarrollo de la minería en los fondos marinos de la zona internacional", Informe del secretario general de la ONU, II Conferencia, 62/25 de 22 de mayo de 1974.

En 1967, el delegado de Malta ante Naciones Unidas propuso incluir un nuevo tema en el Programa de la Asamblea General, relativo a que los recursos de los fondos del mar fueran utilizados exclusivamente para fines pacíficos y en interés de la humanidad.⁴¹ La propuesta ocasionó que desde 1968 funcionara una Comisión en Naciones Unidas⁴² que estudió el asunto hasta la tercera conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho del mar. Como consecuencia de los trabajos realizados por la Comisión, que contó con la activa participación de delegados latinoamericanos, en diciembre de 1970 la Asamblea General aprobó la "Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional".⁴³ En la Declaración se estableció que los fondos marinos y sus recursos son "patrimonio común de la humanidad". Igualmente, se declaró que los fondos marinos no estarán sujetos a apropiación por medio alguno por los Estados ni personas, naturales o jurídicas, y ningún Estado reivindicará ni ejercerá la soberanía ni derechos soberanos sobre parte alguna de ella.

Frente a la Declaración de principios, que también pugnaba por crear un régimen internacional para regular la explotación y exploración de los recursos de la zona, los países latinoamericanos adoptaron una sólida posición común, defendiendo el novedoso concepto de "patrimonio común de la humanidad". La posición concertada de los países latinoamericanos frente a este punto se mantuvo y se explicó en mayor detalle en la tercera conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

-
- 41) Véase en Asamblea General de la ONU, *Documentos oficiales*, XXII período de sesiones, 1967.
- 42) Véanse los informes de la Comisión sobre utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la jurisdicción nacional, *Documentos Oficiales* de los XXIII, XXIV y XXV períodos de sesiones: A/7230, suplemento núm. 22 (A17622) y suplemento núm. 21 (A18021).
- 43) Resolución núm. 2749 (XXV) aprobada el 14 de diciembre de 1970 por la Asamblea General de la ONU, Documento núm. 21 (A/8421). Además en el año 1969 la Asamblea General ya había aprobado una moratoria en la explotación de los fondos marinos. Resolución 2574 A (XXIV).

Convocatoria a la tercera conferencia sobre el derecho del mar

En esta época las proclamaciones de los países latinoamericanos preocupaban a las grandes potencias y a los países pesqueros desarrollados por temor a que se obstaculizaran las libertades de navegación de pesca y el desplazamiento de naves de propulsión atómica. Obviamente, inquietaba la eventualidad de que el ejemplo de los nueve Estados latinoamericanos que habían proclamado las 200 millas fuera seguido por otros países de América, Asia y África. En 1969, la Unión Soviética y los Estados Unidos consultaron a los gobiernos latinoamericanos sobre la posibilidad de convocar a una nueva conferencia sobre el derecho del mar, de temario restringido, para tratar únicamente tres asuntos que interesaban especialmente a las grandes potencias marítimas y que no habían sido resueltos en las Conferencias de Ginebra de 1958 y 1960.⁴⁴

Las grandes potencias proponían que en la conferencia mundial se estableciera un límite de 12 millas para el mar territorial, así como una zona adicional de derechos preferentes de pesca, sin proponer límite alguno. Esto ya implicaba el reconocimiento, con limitaciones, de intereses especiales en los Estados ribereños, en materia de conservación de recursos y de pesca más allá de las 12 millas. Finalmente, proponían que se reglamentara la libertad de paso en los estrechos internacionales.

Los países latinoamericanos aceptaron convocar a la propuesta conferencia sobre el derecho del mar, siempre que ésta no se limitase a tratar los tres temas sugeridos. Más bien sostuvieron que la conferencia debía analizar en conjunto todos los problemas del espacio oceánico, teniendo en cuenta que éstos se vinculaban estrechamente entre sí, y afirmaban que era necesario un temario amplio, acorde con las nuevas realidades políticas y económicas internacionales y con los cambios científicos habidos en los últimos años.

44) Véase Eduardo Ferrero Costa, "Derecho internacional público: casos y materiales de enseñanza para un curso introductorio", Universidad Católica del Perú, Tomo I, p. 282.

Cuando en diciembre de 1970 la Asamblea General de Naciones Unidas convocó a la tercera conferencia sobre el derecho del mar en 1973, se aceptó la posición de los Estados latinoamericanos y de otros países al establecerse que la conferencia tendría un temario amplio y comprendería todos los aspectos del derecho del mar.⁴⁵

El reconocimiento de las 200 millas en toda América Latina

Ante la posibilidad de la realización de una conferencia, los nueve Estados latinoamericanos que ya habían establecido 200 millas, celebraron una reunión de coordinación en mayo de 1970, en Montevideo, en la cual declararon por unanimidad ciertos principios básicos del nuevo derecho del mar que confirmaron los principios que sustentaron las proclamaciones iniciales de Chile, Ecuador y Perú.⁴⁶ La declaración de Montevideo señaló el derecho del Estado ribereño a disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas para promover su desarrollo económico, y proclamó su derecho a establecer los límites de su soberanía marítima de conformidad con sus características geográficas y su dotación de recursos naturales.

En agosto del mismo año se celebró en Lima la Reunión latinoamericana sobre aspectos del derecho del mar, con la participación de veinte Estados. Además de los nueve países con 200 millas, en esta ocasión participaron otros once países del continente americano, entre los que se encontraban México, Venezuela y Colombia.⁴⁷ La Declaración aprobada en esta reunión, aun cuando no mencionó las 200 millas, proclamó principios básicos del derecho del mar comunes a los países latinoamericanos, en la línea de los aprobados meses antes en Montevideo.

45) Resolución núm. 2750-C (XXV) aprobada el 17 de diciembre de 1970 por la Asamblea General de la ONU.

46) La Declaración de Montevideo fue aprobada en la Reunión de Montevideo celebrada del 4 al 8 de mayo de 1970. Véase la resolución en documentos de referencia preparados por el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA. OEA/Ser Q.II. 4, CDI 7, vol. I, p. 241.

47) Véase el acta final de la reunión en *Documentos oficiales de la reunión latinoamericana sobre aspectos del derecho del mar*, Lima, 4-8 de agosto de 1970, Doc. Redemar 35.

Estas dos reuniones latinoamericanas de 1970 fueron la primera ocasión en que los Estados de América Latina se unían para definir políticas comunes y acciones concertadas en torno a la problemática del derecho del mar, en el contexto del proceso en desarrollo, en Naciones Unidas.

En la reunión de Santo Domingo de 1972 los Estados del Caribe se pronunciaron sobre el nuevo Derecho del Mar, proclamando por primera vez a nivel regional el mar patrimonial de 200 millas,⁴⁸ institución que ya se evaluaba en las cancillerías de algunos países latinoamericanos, bajo la iniciativa del jurista chileno Edmundo Vargas Carreño.

Los gobiernos de Colombia, Venezuela y México respaldaron el mar patrimonial en la conferencia de Santo Domingo, y Costa Rica lo incorporó en su legislación en febrero de 1972.⁴⁹ Aceptado el mar patrimonial en Santo Domingo, el concepto fue recogido en un proyecto presentado ante la Comisión preparatoria de la tercera conferencia mundial por las delegaciones de Colombia, México y Venezuela, en abril de 1973.⁵⁰ La declaración de Santo Domingo fue un caso especial de concertación de posiciones entre países latinoamericanos y tiene especial importancia en la evolución del derecho del mar. Con algunas diferencias menores, el concepto del mar patrimonial posteriormente se consolidó en un contexto internacional bajo la denominación de zona económica exclusiva.

De acuerdo con la Declaración, el Estado ribereño ejercer jurisdicción sobre un mar territorial de 12 millas y sobre un mar patrimonial que puede llegar hasta las 200, en que ejerce jurisdicción limitada a la explotación de los recursos naturales.

Así se pretendía superar una de las preocupaciones centrales que se había tenido tradicionalmente con las proclamaciones de los países del Pacífico Sur, referida a la navegación dentro de las 200 millas. Mientras en el mar territorial de 12 millas el Estado ribereño permitía el paso inocente, en el mar patrimonial

-
- 48) La Declaración de Santo Domingo fue aprobada el 9 de junio de 1972, habiendo contado con cinco abstenciones.
- 49) Decreto núm. 2204-RE del 10 de febrero de 1972, publicado en la Gaceta con fecha 24 de febrero de 1972.
- 50) Véase el texto en *International Legal Materials, American Society of International Law*, 1973, p. 570.

se reconocía el derecho de libre navegación y sobrevuelo para los buques y aeronaves de todos los Estados.⁵¹

Aun cuando había diferencias conceptuales en la posición de los diversos países latinoamericanos en las declaraciones de Montevideo, Lima y Santo Domingo, se dio una actitud conjunta de países latinoamericanos, precisándose que el fundamento esencial para ejercer jurisdicción sobre el mar era el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio del Estado ribereño. Se aceptó el establecimiento de límites de acuerdo con las realidades geográficas de cada región, considerándose así el tema del mar con un criterio regional y, por último, en Santo Domingo se reconoció el derecho del Estado a ejercer jurisdicción marítima hasta las 200 millas, incorporándose en esta tesis a los países del Caribe.

Después de la conferencia de Santo Domingo las discrepancias se referirían sólo a los alcances del derecho soberano sobre dicha zona, aun cuando todos estarían de acuerdo en lo fundamental: es decir, en la explotación de los recursos hasta las 200 millas. Así, después de 20 años de la declaración de Santiago y de la defensa del nuevo derecho del mar por los tres países del Pacífico Sur, era toda América Latina la que defendía concertadamente la soberanía marítima hasta las 200 millas.

51) Tal como ha señalado el Dr. Julio César Lupinacci, se planteó la tesis del mar patrimonial "como un concepto nuevo que permitía conciliar una adecuada tutela del interés económico con la del "jus communicationis". En defensa de la nueva institución, el Dr. Edmundo Vargas Carreño en su informe al Comité Jurídico Interamericano señaló que "la práctica generalizada de los Estados estaría demostrando que el mar territorial ha dejado de ser el único instrumento jurídico de que pueden disponer los Estados para cauterizar las riquezas marítimas adyacentes a sus costas, pues esa finalidad puede ser cumplida con la creación de otras zonas o espacios marítimos".

El reconocimiento de las 200 millas en el resto del Tercer Mundo

Siguiendo el ejemplo de los Estados latinoamericanos, otros países del Tercer Mundo realizaron diversas conferencias regionales relacionadas con el derecho del mar, tales como las reuniones del Comité Consultivo Legal Asiático Africano.⁵² A algunas de estas reuniones asistían como observadores delegados de algunos Estados latinoamericanos que, como en el caso de Perú, habían establecido contacto con los países asiáticos y africanos con la finalidad de lograr la aceptación de la tesis de las 200 millas y su extensión al resto del Tercer Mundo.

En este contexto, cabe destacar la posición asumida por los Estados africanos. En 1972, en el Seminario de Yaunde, estos países aprobaron una recomendación según la cual "los Estados africanos tienen derecho a establecer más allá del mar territorial una zona económica sobre la que ejercerán jurisdicción exclusiva para los efectos del control, la reglamentación y la explotación racional de los recursos vivos del mar y para conservarlos en provecho principalmente de sus pueblos y sus economías respectivas".⁵³ Asimismo, en la "Declaración de la organización de la unidad africana sobre las cuestiones del derecho del mar", aprobada en Addis Abeba en 1973, se precisó que la zona económica exclusiva no excedería de las 200 millas.⁵⁴ A su vez, el concepto de zona económica ya había sido presentado por Kenia en 1972 ante la Comisión preparatoria de la tercera conferencia mundial.⁵⁵ De esta manera los países africanos se unieron a los países latinoamericanos en la defensa de las 200 millas.

- 52) El Comité Consultivo Legal Asiático Africano celebró reuniones en Colombo en 1971, en Lagos en 1972, en Nueva Delhi en 1973 y en Tokio en 1974.
- 53) El Seminario regional sobre el derecho del mar de los Estados africanos se realizó del 20 al 30 de junio de 1972. Ver Alfonso Arias Schreiber, "La zona económica de 200 millas y los intereses marítimos del Perú", en *Revista de la Comisión Permanente del Pacífico Sur*, núm. 9, 1979, p. 143.
- 54) El XXI período de sesiones de la Organización de la Unidad Africana se realizó del 17 al 24 de mayo de 1973; véase Arias Schreiber, *op.cit.*, p. 143.
- 55) Proyecto de artículos sobre zona económica exclusiva presentados por Kenia ante la Comisión preparatoria de la tercera conferencia mundial sobre derecho del mar (1972).

Al aceptar la zona económica exclusiva, los países africanos introdujeron un aspecto complementario relativo a los derechos que sobre los recursos del mar podrían tener los Estados sin litoral. En este sentido, la mencionada propuesta de Kenia señalaba que el Estado ribereño autorizaría a dichos países a explotar los recursos vivos de la zona económica, además de permitirles el acceso al mar y el derecho de tránsito.

En resumen, a partir de 1970, mientras en Naciones Unidas se convocaba a la tercera conferencia sobre el derecho del mar, por su parte los países del Tercer Mundo en diversas reuniones regionales o conferencias globales acogieron la tesis de las 200 millas y declararon reiteradamente ciertos principios básicos que debían inspirar las nuevas normas del derecho del mar.

Comparando las características del antiguo derecho del mar con los principios proclamados por América Latina y el Tercer Mundo, se concluye en el año 1973 que se trataba de dos situaciones radicalmente distintas. En cuanto a los sujetos del derecho del mar, éstos ya no eran un grupo de Estados sino aproximadamente 150 naciones que proclamaban su derecho a participar en la creación y aceptación de las normas del derecho del mar. Respecto a los límites del dominio marítimo de los Estados, en lugar de las tres millas del mar territorial, se reconocían las 200 millas de soberanía marítima, ya no en función del alcance del cañón sino, más bien, teniendo en cuenta las características geográficas y biológicas de cada región. En lo que se refiere a los fundamentos primordiales de la soberanía marítima, ya no eran para establecer una zona de seguridad y defensa, sino para proveer al Estado costero de los recursos de su mar adyacente para lograr su bienestar y desarrollo. En relación con el contenido del derecho del mar, se regulaba una serie de aspectos antes ignorados, como era el caso de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, declarados patrimonio común de la humanidad. En consecuencia, el derecho del mar propuesto e impulsado por el Tercer Mundo en general y por América Latina en particular, era un derecho cualitativa y cuantitativamente diferente al antiguo, con nuevos sujetos, nuevos objetos, nuevos fundamentos, necesidades e intereses. En este cambio fue fundamental el despertar del Tercer Mundo y el papel desempeñado durante largo tiempo por los tres países del Pacífico Sur, seguidos después por todos los países latinoamericanos.

4. *La tercera conferencia de Naciones Unidas y el reconocimiento internacional de las 200 millas*

Con los antecedentes antes mencionados, la tercera conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho del mar se inauguró en diciembre de 1973 en Nueva York. Realizó su primera sesión sustantiva en Caracas en 1974, luego de lo cual hubo doce largas sesiones en Nueva York y Ginebra, que culminaron en diciembre de 1982 con la suscripción de la Convención sobre el derecho del mar.

La Conferencia contó con la participación de todos los países y de diversos organismos y entidades intergubernamentales. Los resultados de lo que ha sido calificado por muchos como la conferencia más larga y compleja en la historia, quedaron plasmados en la Convención sobre el Derecho del Mar, que tiene 320 artículos y 9 anexos, que, entre otras materias regulan los diversos espacios marítimos.

En las negociaciones de la tercera conferencia los Estados latinoamericanos en particular y los países del Tercer Mundo en general, actuaron concertadamente en una serie de ocasiones, en especial en relación con los derechos de soberanía del Estado ribereño en la zona económica exclusiva hasta las 200 millas y respecto a la zona Internacional de los fondos marinos reconocida como patrimonio común de la humanidad. En este sentido, se adoptaron posiciones comunes en el seno del Grupo Latinoamericano y del Grupo de los 77, así como en el Plenario, en las diversas comisiones, en los grupos de trabajo y en los grupos informales de la Conferencia. En los casos en que habían diferencias entre países latinoamericanos y/o del Tercer Mundo, se trataba de conciliar posiciones a efectos de encontrar soluciones que armonizaran los diversos intereses de los participantes.

Las 200 millas en las primeras sesiones de la Conferencia

Cuando se inició la Conferencia, el concepto de zona económica de 200 millas ya había cobrado importancia, vislumbrándose como una posición que podría compatibilizar los intereses de los distintos Estados.

Al iniciarse la sesión de Caracas en 1974, los Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y otros

Estados desarrollados manifestaron su disposición a aceptar una zona económica especial que podría llegar hasta las 200 millas, en la cual los Estados ribereños ejercerían ciertos derechos para efectos de la exploración y explotación de recursos de dicha zona. Así, una amplia mayoría empezaba a reconocer una nueva institución jurídica del derecho del mar que podría llegar hasta las 200 millas y que era consecuencia de las proclamaciones iniciales de los tres países del Pacífico Sur.

Sin embargo, las discrepancias surgieron en torno a los alcances de los derechos de los Estados costeros y de los demás Estados dentro de las zonas económicas.⁵⁶ En un extremo, algunos países en desarrollo, entre los cuales se encontraban Ecuador y Perú⁵⁷ apoyaron una zona marítima que implicaba soberanía exclusiva del Estado ribereño sobre toda la zona de 200 millas y sus recursos. Seguidamente, un buen número de países en desarrollo, entre los que estaban la mayoría de los Estados latinoamericanos, favoreció un mar territorial de doce millas y una zona económica exclusiva hasta las 200 millas. En tercer lugar, los países sin litoral y de situación geográfica desventajosa, se inclinaron a reconocer una zona económica de 200 millas en favor del Estado ribereño, siempre que se les aceptaran derechos especiales para la explotación de los recursos de las zonas económicas de la región, así como el libre acceso al mar. Finalmente, en el otro extremo, las grandes potencias y diversos países desarrollados estaban dispuestos a aceptar un mar territorial de doce millas, junto con una zona económica no exclusiva hasta 200 millas, donde se concederían al Estado ribereño solamente derechos preferentes para la exploración y explotación de los recursos de dicha zona, limitando su soberanía mediante normas internacionales.

56) Véase Ferrero Costa, *op.cit.*, p. 135 y siguientes. Véase además Arias Schreiber, *op.cit.*

57) Ecuador mantuvo su posición de mar territorial de 200 millas. Para el caso del Perú véase Ferrero Costa, *op.cit.*

La consolidación de la zona económica exclusiva hasta las 200 millas

En los debates de las primeras sesiones de la Conferencia, bajo la presión de la mayoría del Tercer Mundo, el concepto de zona económica exclusiva recibió mayor apoyo, en contraposición al de zona económica no exclusiva planteada por los países altamente desarrollados.

No obstante las diferencias de matices entre algunos Estados latinoamericanos sobre el alcance de los derechos ribereños en la zona económica, aquellos Estados que deseaban mayores derechos optaron por seguir negociando a través del concepto prevaleciente de zona económica exclusiva de 200 millas, tratando de reforzar las facultades del Estado ribereño.

Cuando en 1975 la Conferencia preparó un proyecto de texto único de negociación, se aceptó la tendencia mayoritaria de los países del Tercer Mundo, incorporándose la zona económica exclusiva hasta las 200 millas. Igual criterio se mantuvo en los documentos posteriores hasta que el concepto quedó incluido en la Convención sobre el derecho del mar aprobada en abril de 1982.⁵⁸

De acuerdo con la Convención, la zona económica exclusiva empieza a partir de las doce millas en que termina el mar territorial y se extiende hasta las 200 millas, luego de lo cual se inicia la alta mar.

El principal derecho del Estado ribereño en la zona económica exclusiva es el de la soberanía para fines de explotación, exploración y conservación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas, del lecho y subsuelo del mar hasta las 200 millas.⁵⁹ De esta manera, al Estado ribereño se le reconocen los derechos básicos hasta el límite de las 200 millas, proclamados inicialmente por los tres países del Pacífico Sur, defendidos luego por todos los países latinoamericanos y posteriormente propugnados por el Tercer Mundo.

58) Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. A/Conf. 62/122.

59) Convención, *op.cit.*, art. 56.

Además, en la zona económica exclusiva de 200 millas el Estado ribereño goza de jurisdicción para el establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras, para la investigación científica marina y para la protección y preservación del medio marino.⁶⁰

La Convención también reconoce que en la zona económica todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinas.⁶¹

Además, las potencias marítimas lograron el derecho de paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional.⁶² Asimismo, los Estados sin litoral y los Estados en situación geográfica desventajosa, que en la Conferencia constituían un grupo de interés importante que comprendía aproximadamente 40 Estados, obtuvieron el reconocimiento de ciertos derechos limitados, vinculados con la posibilidad de participar en la explotación de una parte excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma región.⁶³

De esta manera, la comunidad internacional en su conjunto ha reconocido la zona económica exclusiva de 200 millas. Para lograrlo, los Estados ribereños a su vez han hecho concesiones que, sin afectar lo esencial de su posición inicial, han permitido obtener el reconocimiento universal. Además, la práctica actual de los Estados ha confirmado la validez internacional de la zona económica exclusiva hasta las 200 millas, pues muchos Estados desarrollados y en desarrollo, del norte y del sur, capitalistas y socialistas, ya la han establecido en su legislación interna y otros, sin haberlo declarado expresamente, la aplican en la realidad.

60) *Ibid.*

61) Convención, *op. cit.*, art 58.

62) Convención, *op. cit.*, art. 34-39.

63) Convención, *op. cit.*, art. 69.

La Convención sobre el derecho del mar

Aun cuando las decisiones en la Conferencia se habían ido adoptando con base en el consenso, este método no pudo mantenerse al momento de aprobarse la Convención al 30 de abril de 1982, debiendo recurrirse a la votación formal, que se realizó a pedido expreso de los Estados Unidos. Cambiando posiciones anteriores, a partir de la administración Reagan, Estados Unidos rechazó partes sustanciales de la Convención relativas a los fondos marinos. En todo caso, la Convención fue aprobada por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones.⁶⁴

Los países latinoamericanos votaron a favor de la Convención, con excepción de Venezuela, que votó en contra, y de Ecuador, que no participó en la votación. No obstante, estos dos Estados actuaron así por razones particulares, sin negar la validez del límite de las 200 millas ni del concepto de patrimonio común de la humanidad.⁶⁵

Posteriormente, cuando la Convención fue abierta a la firma en la reunión de clausura de la Conferencia celebrada en Jamaica el 10 de diciembre de 1982, fue suscrita por 119 países.⁶⁶ El 30 de marzo de 1984 contaba ya con 134 suscripciones, lo que nuevamente ha indicado que la gran mayoría de Estados ha aceptado la Convención en su integridad y, por lo tanto, también todas sus disposiciones sobre la zona económica exclusiva hasta las 200 millas y la zona internacional de los fondos marinos.

64) Véanse los documentos oficiales del Décimo Primer Período de Sesiones de la Conferencia.

65) Ecuador mantuvo durante toda la Conferencia su posición de mar territorial de 200 millas. Venezuela por su parte, votó por estar disconforme en relación con ciertas normas aplicables a las islas y a la delimitación marítima que estimaba le podía perjudicar en su delimitación marítima con Colombia.

66) Véase el acta final de la tercera conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar.

En el caso de los pocos países latinoamericanos que no han suscrito la Convención, éstos han actuado así por razones muy especiales, sin desconocer la validez internacional de los dos grandes logros antes mencionados. En consecuencia, se puede afirmar que a través de la Convención sobre el derecho del mar, América Latina ha logrado el reconocimiento universal de las nuevas instituciones propugnadas inicialmente por los Estados de la región.

Consideraciones finales

Tal como ha quedado demostrado, el caso del derecho del mar y el reconocimiento internacional de las 200 millas es un valioso ejemplo de cooperación y de acción concertada entre países latinoamericanos. Más aún, es un ejemplo de acción común exitosa, que luego de un desarrollo histórico de más de 35 años ha logrado su consagración internacional, habiendo constituido las concepciones surgidas en Latinoamérica un importante aporte al derecho del mar contemporáneo, que regula las dos terceras partes del área del planeta.

La cooperación funcional y política, así como la concertación de los intereses nacionales se ha dado simultáneamente a dos niveles. Por un lado, en el plano institucional entre Chile, Ecuador, Perú y Colombia a través de la Comisión permanente del Pacífico Sur. Por otro, a nivel funcional entre los mismos países del Pacífico Sur y los demás países de América Latina y del Tercer Mundo.

El derecho del mar y la defensa de la tesis de las 200 millas es un caso excepcional de cooperación funcional en América Latina y de acción concertada que ha tenido caracteres de permanencia. Así, desde 1952 los tres países del Pacífico Sur han mantenido invariablemente su posición de defensa de las 200 millas hasta su consagración universal. El ejercicio de la soberanía marítima ha sido similar en el plano interno de cada país, a pesar de los sucesivos cambios en la orientación política de los tres países. Más aún, la coordinación de posiciones y la acción común no se han visto afectadas por los conflictos internacionales ocurridos entre estos mismos países, ni por la cambiante situación mundial.

El caso del derecho del mar y el éxito latinoamericano en la implantación de las 200 millas se puede intentar explicar con varias razones acumulativas. El derecho del mar ha sido un campo nuevo de acción en el cual no había conflictos previos entre los países del Pacífico Sur, siendo por el contrario una ocasión para actuar concertadamente en función de la defensa de intereses nacionales comunes claramente identificados y definidos desde sus inicios en torno a la soberanía marítima hasta las 200 millas.

En la historia de la defensa de la tesis de las 200 millas los países del Pacífico Sur han tenido permanentemente enfrentamientos y problemas con los países desarrollados y, en especial, con Estados Unidos de América. El constante rechazo de los Estados Unidos a la tesis de las 200 millas desde las proclamaciones de 1947 hasta la Tercera Conferencia Mundial, ha sido un factor de unión y de concertación entre los países del Pacífico Sur y luego entre los países latinoamericanos. En consecuencia, el conflicto con la gran potencia hizo necesaria y conveniente la coordinación de posiciones y la adopción de acciones comunes entre los países del Pacífico Sur. En rigor, el planteamiento de la soberanía hasta las 200 millas se enmarca dentro del contexto de las relaciones Norte-Sur.

Por lo demás, los tres países del Pacífico Sur, inicialmente solos y luego con otros países latinoamericanos, han ejercido efectivamente sus derechos hasta las 200 millas, por ser los recursos naturales del mar de especial importancia para sus economías, es decir, no se ha tratado de declaraciones formales de soberanía hasta las 200 millas sino de actos reales que amparaban un interés nacional legítimo y concreto.

Para lograr los objetivos previstos inicialmente por los países del Pacífico Sur, no fue necesario crear una organización regional con los demás Estados latinoamericanos. Más bien, en el proceso se coordinaron posiciones y se definieron acciones comunes de una manera no institucionalizada a través de reuniones regionales y de una serie de contactos informales, intensificados después en la larga etapa de las negociaciones de la tercera conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

Finalmente, es pertinente destacar que el éxito internacional logrado por los países latinoamericanos en el reconocimiento de las 200 millas, fue posible por la favorable evolución del contexto internacional. En

este sentido, contribuyeron al desarrollo de las nuevas instituciones el despertar de los pueblos del Tercer Mundo y el reconocimiento en Naciones Unidas del principio a la libre disposición de los recursos nacionales.

Información sobre los autores

Compiladores

Heraldo Muñoz Valenzuela. Profesor investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia de Humanismo Cristiano.

Francisco Orrego Vicuña. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Colaboradores

Fernando Alegría. Escritor chileno y profesor del Departamento de Español, Stanford University.

Augusto Aninat. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago.

Pilar Armanet. Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Raymundo Barros. Profesor investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Antonio Augusto Cançado Trindade. Profesor de la Universidad de Brasilia y del Instituto Ríó Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

James Caporaso. Profesor Graduate School of International Studies, University of Denver.

Jaime Estévez. Investigador de FLACSO, Santiago.

Eduardo Ferrero. Presidente ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Internacionales.

612 INFORMACIÓN SOBRE AUTORES

Ricardo Ffrench-Davis. Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago y profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Alfredo Fuentes. Economista colombiano.

Edmundo Fuenzalida. Profesor del School of Education, Stanford University.

Joseph Grunwald. Investigador Senior de la Brookings Institution, Washington, D. C.

Alberto van Klaveren. Subdirector del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid y profesor investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Gustavo Lagos. Profesor investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Patricio Leiva. Consultor de la UNCTAD y el SELA.

Anthony P. Maignot. Director del Departamento de Antropología y Sociología, Florida International University, Miami.

José Alberto Morandé. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Guillermo Perry. Investigador de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá.

Renato Poblete, S.J. Director del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Santiago.

José Manuel Quijano. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Económicos de América Latina (CIDE), México.

María Teresa Quijano. Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Luis Quirós-Varela. Investigador de IESA, Caracas y ex profesor e investigador del Institute of Latin American Studies, University of North Carolina.

Gert Rosenthal. Director de la oficina de la CEPAL para México y América Central.

Roberto Russell. Coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO, Buenos Aires.

Luciano Tomassini. Coordinador del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) y profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Manfred Wilhelmy. Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Miguel S. Wionczek. Profesor asociado y coordinador del Programa de Energéticos de El Colegio de México.

Boris Yopo. Investigador de FLACSO, Santiago y del Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas del CERC de la Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.



*La cooperación regional en América Latina:
diagnóstico y proyecciones futuras*
se terminó de imprimir en febrero de 1987
en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más
sobrantes para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de
Publicaciones de
El Colegio de México.





Programa de Energéticos Instituto de Estudios Internacionales

Existe una amplia coincidencia entre los sectores intelectuales de América Latina ante el hecho de que la cooperación regional se encuentra en crisis. Muchas han sido últimamente las iniciativas destinadas a promover nuevas ideas y proyectos para superar dicha crisis. Sin embargo, hay una pregunta básica que hasta ahora había permanecido sin respuesta: cuáles han sido las causas y problemas de fondo que llevaron a esta situación de parálisis de la cooperación latinoamericana. La respuesta depende de la viabilidad que tengan las nuevas proposiciones que, para empezar, deberían esforzarse en evitar la repetición de los errores o dificultades de las anteriores experiencias y orientarse hacia esquemas o modelos que aseguran la permanencia y estabilidad de las nuevas formas de cooperación que se intenten.

Con motivo de esta inquietud el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, emprendió en 1983-1984 un estudio titulado *América Latina: hacia nuevas formas de vinculación internacional*, que contó con el auspicio de la Fundación Interamericana. El resultado de este proyecto se recoge en este volumen, publicado conjuntamente con el Programa de Energéticos de El Colegio de México dentro del marco de la cooperación institucional entre las entidades señaladas.

Son dos los objetivos del volumen. El primero consiste en conocer las causas de la crisis actual del sistema de cooperación. El segundo es identificar las nuevas orientaciones que se observan en este campo en la región, o bien que sería deseable sugerir a la luz de la experiencia analizada. De tal manera, los estudios cubren tanto el marco teórico de la cooperación como la discusión de los problemas básicos que caracterizan la experiencia latinoamericana en el plano político, económico y cultural.