

La Conferencia de Tlatelolco

Comparando la Declaración de Tlatelolco con las “Bases [latinoamericanas] para el diálogo”, aprobadas en noviembre de 1973 en Bogotá, y con las exposiciones hechas sobre ocho puntos del temario por representantes de América Latina y el Caribe en el propio Tlatelolco,* se puede tener una medida de lo que ha sido la reunión que acaba de desarrollarse. Sus resultados quedan bastante por debajo de lo que América Latina ha planteado y, en realidad, cabe preguntarse si esa forma de medir es la adecuada en este caso. Porque el hecho es que la Declaración contiene escasas respuestas y las pocas que en ella se dan son en su mayoría insuficientes. ¿Cuál podría ser, entonces, esa forma de medir distinta y acertada? ¿Ahondar en los designios políticos de las Partes Participantes, en el designio de Estados Unidos, en los varios designios de las repúblicas latinoamericanas y caribeñas? ¿Contentarnos con esa explicación tan repetida de que se trataba, con la Conferencia de Tlatelolco, de iniciar un nuevo diálogo, diferente a los anteriores, único en su género, generador, por su naturaleza formal, de infinidad de soluciones venturosas?

El Presidente de México recordó en un discurso ante los cancilleres que ni los objetivos del encuentro ni los problemas que habrían de plantearse eran nuevos. “Algunos —añadió— se presentan desde la época misma en que nuestros países nacieron a la independencia. La mayor parte ha sido tema de incontables estudios, debates y acuerdos durante los decenios de vida que tiene ya nuestra organización regional. La accidentada trayectoria de las relaciones continentales consigna numerosos ensayos de renovado entendimiento y anuncios de eras promisorias que jamás llegaron a cristalizar. En rigor, los mecanismos de comunicación entre nuestros países no han estado casi nunca cerrados. Lo que ocurre es que han sido inoperantes y que los hechos han desmentido, con demasiada frecuencia, nuestros propósitos y compromisos.”

Efectivamente, en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos se aprecia una sucesión de etapas bastante claras, cada una de las cuales es nueva con relación a la anterior. También abundan en ellas los diálogos, los planteamientos, las respuestas, los soslayamientos, amén de otros sucesos nada amenos que ocupan lugar destacado en la Historia. Para no ir más lejos conviene mencionar el llamado Consenso de Viña del Mar, expresión de la voluntad unánime de América Latina en 1969 de alcanzar unas relaciones más justas y positivas con Estados Unidos. Fue adoptado por los países latinoamericanos en reunión exclusiva, en el seno de la Comisión Especial Coordinadora Latinoamericana (CECLA), y fue llevado a Washington y entregado solemnemente al Gobierno estadounidense, en nombre de toda América Latina, por el entonces canciller del régimen demócrata-cristiano chileno Gabriel Valdés. En aquel documento se encuentran ya, como en otros anteriores también, varios planteamientos que ahora se han hecho en Tlatelolco. Del Consenso habría de salir, al año siguiente, 1970, la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), dentro del aparato de la OEA, como instrumento que pretendía ser eficaz y expedito para ventilar todos los problemas entre América Latina y Estados Unidos en materia de cooperación económica para el desarrollo. Pero la CECON sin duda por voluntad estadounidense, no ha servido para llevar a cabo todas las consultas que América Latina hubiera deseado, sobre todo cuando Estados Unidos proyectaba nuevas restricciones o más obstáculos a las exportaciones latinoamericanas.

Cierto es que el diálogo con Estados Unidos se ha desenvuelto en muchas formas antes y después del Consenso de Viña del Mar y de la CECON. En incontables ocasiones pudo ser calificado de nuevo, en tantas como diferentes fueron las etapas a que correspondió. Admitamos que con Tlatelolco empieza otra etapa. Como veremos seguidamente, su comienzo es modesto en resultados.

Antes de seguir este intento de valoración de tales resultados, conviene despejar dos temas que no aparecen en la Declaración de Tlatelolco pero que estuvieron presentes en la Conferencia. El primero es el caso de Cuba, que, según se había manifestado repetidamente antes de la reunión, parecía imposible no

* Como se sabe, no hubo exposiciones de esos representantes sobre otros dos puntos propuestos por el Secretario de Estado de Estados Unidos.

tratar dentro del punto VIII, denominado “Panorama general de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos de América”. Algunos cancilleres sostuvieron, en sesión plenaria, que había que levantar el bloqueo de Cuba y restablecer relaciones normales con la isla, pero se les hizo ver (¿por la mayoría o por quién?) que Tlatelolco no era la oportunidad de zanjar el asunto, que sobre él no existía unanimidad latinoamericana y que por el momento debía seguir la misma situación. La conclusión deducible de lo que está ocurriendo con el llamado problema cubano es que, en América Latina, no hay por qué esperar una decisión colectiva sobre él, porque las divergencias son hondas y resistentes. Es patente que el país que no normaliza sus relaciones con Cuba es, sencillamente, porque no quiere. El otro tema que también se planteó en Tlatelolco, pero no pasó a la Declaración, fue el del petróleo. Sobre él hubo una exposición del Secretario de Estado norteamericano y algunos documentos latinoamericanos. En realidad se soslayó el debate, al parecer porque la cuestión petrolera iba a dividir a América Latina. No deja de llamar la atención que después de más de cuatro meses y medio de crisis del petróleo, América Latina sigue sin abordar el problema y, claro está, sin convenir soluciones conjuntas para afrontarlo.

En los planteamientos de los representantes latinoamericanos en Tlatelolco había referencias concretas a principios y normas del Consenso de Viña del Mar, a la CECON antes mencionada, a un 1% del PNB para ayuda global al desarrollo, que no aparecen para nada en la Declaración. En lo que se refiere a la ayuda, por ejemplo, América Latina sostuvo: “Es necesario que se atiendan las aspiraciones de los países en desarrollo, para que los países desarrollados proporcionen asistencia por un importe mínimo equivalente al 1% de su producto nacional bruto en términos de desembolsos reales”. Según la Declaración, Estados Unidos sólo se compromete a “mantener, como mínimo, los actuales niveles de ayuda a pesar de los costos crecientes”. Esos actuales niveles son inferiores al 0.7% del producto nacional bruto estadounidense. Según manifestó el Secretario de Estado norteamericano en su discurso público, “la simple aceleración de la ayuda oficial” no sería suficiente y hay que pensar en una combinación de toda clase de aportes, incluidos los que se obtengan de los mercados mundiales de capitales y los créditos de proveedores. América Latina, atendida a decisiones anteriores, insiste en la extraordinaria importancia de la ayuda oficial, que debería alcanzar al 0.7% del producto bruto de los países desarrollados (la de Estados Unidos es inferior al 0.4%). Se trata de dos posiciones muy distantes. El Secretario de Estado sugería en su discurso que se encargara a un organismo interamericano la revisión del asunto para proponer la forma en que todas las corrientes de capital y tecnología puedan contribuir más efectivamente a resolver las necesidades del Hemisferio. Neutral en este punto, la Declaración no incluye la sugerencia, pero tampoco el planteamiento latinoamericano de las proporciones de la ayuda al desarrollo. En lo que se refiere al acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado de Estados Unidos, este país reitera por enésima vez que tratará de poner en vigor el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas, respecto al cual se ha quedado muy rezagado en relación con Europa, donde opera hace ya bastante tiempo pero sin grandes resultados. El Secretario de Estado ni siquiera pudo asegurar que su país no impondrá nuevas restricciones a la entrada de mercancías latinoamericanas. Se hará “lo posible” por evitarlo, dijo. Es bien sabido que ante el Congreso de Estados Unidos están proyectos de ley que podrían causar serios daños adicionales al comercio de América Latina.

Dentro del temario de Tlatelolco revestía especial significación el asunto de las inversiones extranjeras y de las empresas transnacionales en América Latina. En este punto, igualmente, los planteamientos latinoamericanos eran concretos y claros. Señalaban que existe “honda preocupación en el ámbito latinoamericano por la actitud de empresas transnacionales que se inmiscuyen en asuntos internos de países en los cuales realizan sus actividades y pretenden sustraerse a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes”. “Deseamos que los Estados Unidos reconozcan el carácter intergubernamental de este tema —decía Argentina— y queremos que cooperen para controlar las actividades de las empresas de origen estadounidense en nuestros países, demostrando una actitud más constructiva respecto de la posición de los gobiernos de la región.” Sobre estos problemas, la Declaración comprueba la falta de acuerdo al emplear las fórmulas de que se seguirán “examinando las sugerencias” y de que se ha acordado “continuar el examen de la materia”. En su discurso público, el Secretario de Estado de Estados Unidos —que ni siquiera utilizó el término de transnacionales— sostuvo claramente que los problemas surgidos en este terreno “se fundan, mayormente, en conceptos distintos de la soberanía y responsabilidades de los Estados”. Mientras la mayoría de los países del Hemisferio, siguió diciendo, “afirma que el inversionista extranjero no tiene derecho a invocar la protección de su gobierno”, Estados Unidos “ha sostenido que las naciones tienen el derecho de defender la causa de sus inversionistas, si consideran que han sido objeto de trato injusto”. En lugar de admitir los problemas específicos provocados por las transnacionales, el Secretario de Estado de Estados Unidos respondió recordando el viejo principio mantenido por su país imperturbablemente a lo largo de infinidad de conflictos, y sugiriendo un ambiguo y confuso procedimiento de investigación o conciliación.

Sin embargo, el problema de las transnacionales se impuso en forma real y acuciante durante la Conferencia de Tlatelolco, con motivo de la situación de unas subsidiarias norteamericanas de la industria automotriz radicadas en Argentina. Por un lado, resulta que, como Estados Unidos aplica el bloqueo a

Cuba, las compañías de esa nacionalidad, aunque se hallen en el extranjero, no son libres de comerciar con la isla. Por otro, el Gobierno argentino, que ha concertado una importante operación de exportaciones de vehículos automotores a Cuba —país al que ha concedido un cuantioso crédito— mantiene que dichas subsidiarias están bajo su jurisdicción y deben exportar como cualquier empresa argentina. Se trata de una cuestión que —a diferencia de lo ocurrido con los principios para un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá o con la indemnización por las nacionalizaciones de empresas norteamericanas en Perú— el Secretario de Estado estadounidense no pudo resolver antes de venir a Tlatelolco. Seguramente tropezó con oposiciones mayores que las que esperaba, porque lo ocurrido no confirmó los anuncios hechos días antes desde Washington de que Estados Unidos autorizaría las exportaciones en litigio. Pese a estar ante un caso claro de desacato de la autoridad y de desconocimiento de la soberanía de un país por parte de unas empresas extranjeras, no hay noticia de que en la Conferencia de Tlatelolco América Latina lo planteara directa y sencillamente. ¿Quizá porque tampoco había unanimidad sobre él?

Si se recapitulan los temas relegados o suprimidos en la Conferencia de Tlatelolco, el conjunto es tan importante que parece obligado apuntar que, antes que nada, se requiere un esfuerzo latinoamericano de conciliación de puntos de vista y de criterios. América Latina necesita una unidad más sólida y la coincidencia de pareceres sobre un número mayor de cuestiones que las que han formado la sustancia de esta reunión. Es preciso, por ejemplo, revigorizar la idea de la integración económica regional que ha brillado por su ausencia en esta oportunidad. América Latina y el Caribe deben buscar urgentemente un nuevo diálogo y una nueva etapa de realizaciones importantes en el camino de su integración. Sin duda, el momento es difícil para América Latina porque, como bien dijo el presidente Echeverría, la región “se encuentra en la antesala de un proceso inminente de mutaciones internas”; y “o sus clases dirigentes toman la iniciativa para acelerar y conducir este proceso de reivindicaciones o serán fatalmente desbordadas por la acción directa de sus crecientes núcleos sociales marginados”.

Interdependencia creciente

La concepción del mundo como un todo indivisible es relativamente nueva en los foros internacionales. La idea de que no puede sernos ajeno nada de lo que ocurra en cualquier esfera de la naturaleza o de la actividad humana, incluso en el más apartado confín de la tierra, se ha abierto paso con lentitud venciendo tradicionales actitudes de prepotencia o de provincialismo. El embate de los hechos y sus multidimensionales consecuencias nos acerca cada vez más a la comprensión y el planteamiento planetarios de los fenómenos como un conjunto de procesos interrelacionados de manera compleja y dinámica.

Así, en los últimos años se han estudiado y discutido a menudo los problemas de la interdependencia entre las naciones. Estos debates son en cierto modo la continuación de otros realizados en el curso de los decenios anteriores. Entre las cuestiones examinadas entonces figuraban la búsqueda de la paz, el derecho de los pueblos a emanciparse de la dominación colonial, el principio de no intervención, la soberanía de los estados por encima de las supuestas prerrogativas naturales de la inversión extranjera, las injustas modalidades de la división internacional del trabajo, la necesidad de revisar la “ayuda” de los países ricos a los pobres y, en época más cercana, la explosión demográfica.

Los temas anteriores han sido objeto de replanteamientos para inscribirlos en un marco más general que incluya otras materias y, sobre todo, para estudiarlos con una visión de conjunto. Entre los asuntos incluidos destacan la necesidad de preservar el ambiente y de utilizar de manera racional, no predatoria, los recursos naturales, en especial los no renovables, la urgencia de un nuevo orden monetario internacional y los inconvenientes ecológicos, socioeconómicos y culturales de la adopción y transferencia de tecnología conforme a los patrones de la sociedad de consumo y en el marco de relaciones de dominio y dependencia entre países.

Los futurólogos se han ocupado de muchas de las cuestiones anteriores. Hay, por ejemplo, previsiones de un devenir promisorio para la humanidad gracias a los avances de la ciencia y la técnica. Más abundantes aún son las visiones apocalípticas que señalan la inminencia de un colapso de grandes proporciones, provocado por la explotación desenfrenada de los recursos, la explosión demográfica y el acelerado deterioro del ambiente. Las predicciones de este último género van seguidas de clamores sobre la conveniencia de disminuir drásticamente el crecimiento económico y el demográfico. Incluso algunos aconsejan llegar con rapidez a un crecimiento cero.

Las propuestas de este tipo han surgido casi siempre en los países industrializados que ya tienen la capacidad de dar a la mayoría de sus habitantes un nivel de vida aceptable. Por ello parecen olvidar la urgencia de que en las naciones atrasadas se den las vastas transformaciones requeridas por el desarrollo económico y social. No resulta extraño que algunos estadistas e intelectuales de estas últimas, si bien reconocen que se están fraguando situaciones peligrosas, hayan denunciado las soluciones que pretenden perpetuar la injusticia de las actuales relaciones internacionales y la miseria de las masas marginadas del Tercer Mundo.

Los críticos de las posiciones perpetuadoras del *statu quo* mundial exigen en primer término estudios más rigurosos; también rechazan muchas de las estimaciones por basarse en reducido número de variables o en supuestos poco consistentes. Se ha señalado por ejemplo que los futurólogos suponen en general una actitud pasiva de los pueblos ante el desarrollo de los acontecimientos que los afecten e incluso los coloquen paulatinamente al borde de la extinción. Asimismo postulan la incapacidad popular, frente a horizontes permanentes de pobreza, de modificar los esquemas de organización social y política.

Otros opinan que las perspectivas de desastre pueden modificarse favorablemente a condición de que el mundo industrializado y rico cese su consumo dispendioso que tan alta carga representa para el planeta. Esta postura se basa en lo evidente: el desequilibrio, en términos *per capita*, entre el uso e incluso el desperdicio de recursos naturales que hacen los países desarrollados y el que hacen los subdesarrollados a tal punto que los primeros provocan a menudo la ruptura ecológica.

En otras palabras, se arguye que si es inevitable repartir un pastel que no puede ser superior a ciertas proporciones, no es justo dividirlo de acuerdo con las actuales pautas de distribución del ingreso y la riqueza mundiales.

Estos puntos de vista han tenido hasta ahora poco efecto en los gobiernos de los países desarrollados y en la mayor parte de sus habitantes. Ello a pesar de que algunas de las críticas más serias a los modelos propuestos, que olvidan los intereses de los pobres, provienen de destacados intelectuales de las zonas industrializadas y a pesar de que esas requisitorias no pueden calificarse de "subversivas" o de unilaterales. Recuérdese, si no, que ante problemas como el del petróleo dichos gobiernos han relegado a los países débiles y además no dan muestra de conceder atención suficiente al futuro abastecimiento de energéticos para todo el mundo.

El diálogo entablado en la desaparecida Sociedad de Naciones ha recorrido toda una serie de etapas. No obstante, se está lejos todavía de una acción internacional concertada de manera sistemática y amplia, que permita trabajar con eficacia en pro de los intereses colectivos. Aunque son importantes los resultados obtenidos en cuanto al conocimiento de los problemas o en relación con ciertos aspectos limitados en los organismos internacionales, puede afirmarse que apenas se ha avanzado en la solución de cuestiones fundamentales.

El proyecto de Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados constituye un paso adelante en los esfuerzos en favor de condiciones adecuadas para un entendimiento internacional en términos de justicia y corresponsabilidad. Sin embargo, el camino es arduo como puede desprenderse de las palabras pronunciadas por el presidente Echeverría en Yugoslavia: "Muy a pesar de que el documento propuesto cuenta con el apoyo casi unánime de los países del mundo, su formulación no recoge todavía de manera clara las aspiraciones de las naciones en vías de desarrollo y aumenta, en cambio, la resistencia de intereses contrarios a la filosofía de la Carta".

Más difícil aún es que la comunidad de naciones adopte medidas concretas en favor de un desarrollo socioeconómico a largo plazo, definido con elementos de justicia social, libertad y preservación de las posibilidades de vida humana. Entre los escollos para conseguir estos propósitos se encuentran la escasa conciencia de los problemas mundiales y una tupida urdimbre de intereses económicos y políticos de los centros de poder del globo. A lo anterior hay que agregar que en muchos países prevalece un orden social que se opone a dichos objetivos; la cooperación y equidad en el ámbito mundial no pueden ser un sustituto de los cambios estructurales en los sistemas socioeconómicos y políticos de los estados.