

## **Bilateralismo y multilateralismo en las relaciones intralatinoamericanas**

Habrá que convenir con los comentaristas sudamericanos que 1971 bien podría ser el año de los encuentros presidenciales en América del Sur y quizá, para ser más exactos, en toda América Latina. A tal pronóstico, lleva la contemplación de una serie ininterrumpida, y no terminada aún, de reuniones bilaterales al más alto nivel, entre presidentes de los países de nuestra área. Además, en este intento de examen de lo que está sucediendo, hay que contar los diversos convenios bilaterales a que se ha llegado en los últimos meses entre cancilleres de repúblicas latinoamericanas. Todo ello se realiza bajo el signo manifiesto y proclamado de la cooperación económica y, a veces, de la política en lo que se refiere a determinados objetivos, los que en unas ocasiones aparecen explícitos en los textos publicados mientras en

otras quedan omitidos, deliberadamente sin duda. En tales condiciones, no puede entrañar que tan fuerte dinamismo interpresidencial despierte la curiosidad y promueva interpretaciones diversas. En una palabra, lo que muchos se han preguntado y siguen preguntándose es si tales encuentros reflejan simplemente una voluntad mutua de cooperación económica, aprovechando posibilidades complementarias o tratando de suscitarlas. ¿Por qué y para qué tanto bilateralismo en la cumbre?

En primer término, parece evidente que este vigoroso bilateralismo es consecuencia de la difícil o crítica situación por la que atraviesan la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. Las instituciones de estos dos grupos de integración funcionan a ritmo lento o no funcionan en absoluto; ello promueve la relación bilateral, que se presenta como el cauce obligado y oportuno para llevar adelante planes de colaboración en el terreno económico: bien para acuerdos de complementación industrial o de ensanchamiento de posibilidades de intercambio, bien para la ejecución de obras de infraestructura de interés común, bien, por último, para otorgar créditos atados a la importación de bienes del país acreedor.

Se observa, asimismo, un bilateralismo brioso cuando se carece de instituciones multilaterales en las que enmarcar colaboraciones entre países. ¿Dónde y cómo fortalecer y ampliar las relaciones económicas con los países centroamericanos cuando, por un lado, la Comisión Coordinadora ALALC-Mercado Común Centroamericano no existe prácticamente y cuando no funcionan las instituciones comunitarias normales de Centroamérica? Es cosa clara, también, que cuando se ha registrado una patente divergencia entre países miembros de una agrupación económica, renace el bilateralismo. Esto explica, según comentaristas sudamericanos, las negociaciones bilaterales de Argentina y Brasil en la Cuenca del Plata, cada uno por su lado, con los otros miembros, en razón de criterios distintos en torno a los derechos del "país de aguas abajo" de conocer a tiempo y poder negociar u objetar los planes del "país de aguas arriba" en el curso de un río que recorra a ambos países.

Contrasta, a este respecto, la multiplicación de las reuniones bipartitas a niveles presidenciales o ministeriales que se producen en el ámbito de la ALALC y en Centroamérica, con la ausencia de tal fenómeno dentro del Grupo Andino, donde, en cambio, las instituciones multilaterales que creó el Acuerdo de Cartagena gozan de vitalidad y laboran intensa y continuamente.

Como la relación bilateral es aparentemente más fácil y sencilla, por algo es la tradicional, la tendencia a recurrir a ella está presente en todas partes y en cualquier momento. Por otro lado, el campo y la importancia del procedimiento multilateral tienden a contraerse naturalmente y sólo gracias a una atención constante y a una voluntad muy sostenida podrá conservárseles su jerarquía y su razón de ser. Quiere decirse que todo lo multinacional es eminentemente frágil si se compara con lo bilateral. Empero, así como la cooperación con

base en el bilateralismo atrae por su facilidad, también el conflicto más o menos agudo —la escala es amplia— es predominantemente bilateral y justamente los esquemas o grupos multilaterales contaban a su favor con el supuesto de que favorecerían la solución de las diferencias internacionales y evitarían que degenerasen en conflictos de grado agudo. Cabe dudar de que se hayan aprovechado debidamente esas supuestas posibilidades y hasta de que se haya prestado suficiente atención a este aspecto del asunto. Desde luego ha habido un caso extremo en Centroamérica en que el supuesto ha fallado totalmente. ¿Hay indicios de que las agrupaciones multilaterales hayan tomado nota de lo ocurrido y tratado de curarse en salud corrigiendo las debilidades de sus mecanismos para afrontar eventualidades de ese orden? Lo cierto es que no son apreciables en la información disponible.

Si plausibles son los acuerdos bilaterales que permiten solventar pacífica y amigablemente litigios territoriales o divergencias de otro orden exclusivas de dos países, lo mismo que los que propician colaboraciones económicas que, en las presentes circunstancias, no encontrarían foro multilateral adecuado, no dejan de entrañar consecuencias potencialmente inquietantes aquellos otros en los que, aunque sólo sea al trasluz, se puede ver, o intuir, que encierran otros propósitos, como el de fortalecer posiciones antagónicas. Caer en disensiones hegemónicas es, probablemente, la peor de las calamidades que podría abatirse sobre nuestra región. No sólo se rompería de un tajo todo lo que penosa y pacientemente se ha ido tejiendo en forma multilateral en todos los órdenes —el económico, el social, el político—, sino que, además, se inauguraría un nuevo capítulo de desenlace imprevisible concretamente, pero funesto con toda seguridad.

Antes de que se continúe por la senda tan trillada del bilateralismo y se acentúe la indiferencia y aun el desdén hacia los procedimientos multinacionales de integración, conviene que todos los países latinoamericanos hagan un alto para reflexionar y elaborar previsiones inteligentes. Desechar, o dar por agotadas, las potencialidades del multilateralismo tanto para impulsar el desarrollo económico de todos como para encontrar salidas distintas y positivas a antiguos o recientes litigios geopolíticos y volver a los tratos bilaterales puede parecer indispensable, y hasta atractivo, en un primer tiempo, pero a la larga, cuando llegue el momento decisivo, seguramente resultaría desastroso. Por lo menos así lo enseña la Historia, la de América Latina y la de otras regiones. Quizá la pretensión de la unidad sea quimérica y preconizarla no pase de ser una manera de propiciar la disgregación; en cambio, el entendimiento para empeños comunes no parece utópico, siempre que se encuentren sistemas que favorezcan a todos los participantes y no sólo a unos cuantos. Probablemente ha llegado la ocasión de replantear los principios en que se basan las agrupaciones de integración y sus normas operativas, pues fortalecer el proceso de entendimiento y cooperación no significa forzosamente mantener con empecinamiento fórmulas que no han servido para lo que se pretendía. Aunque no se explicita esta idea en las declaraciones bilaterales, el vigor y el amplio campo de acción que está alcanzando el bilateralismo lo están proclamando abiertamente.

## Relaciones económicas entre los países socialistas y América Latina

El único organismo internacional que analiza en detalle y a escala mundial las relaciones económicas entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes es, como cabría esperar, la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Otros —supuestamente por razones de falta de datos— se dedican todavía, como en los decenios anteriores, casi exclusivamente al análisis del comercio y relaciones financieras dentro de las economías de mercado, sin que se defina satisfactoriamente este último concepto. Sin embargo, en la situación internacional presente, llena de nuevos acontecimientos político-económicos, no existe base alguna para que América Latina se olvide de la existencia de un sector importante de la economía mundial con el cual crece constantemente el comercio de los países industriales y de muchos países de Asia y África. Si bien no se sabe exactamente a qué intereses sirven las exhortaciones provenientes de algunas partes en el sentido de que para América Latina es “peligroso e inconveniente” tener relaciones económicas con los países socialistas, es obvio que estas declaraciones no atienden a los intereses latinoamericanos. El único resultado de la falta de acción en este campo sería que el comercio entre las dos regiones seguiría estando, como en el pasado, dominado por los intereses políticos de los intermediarios de los países industriales.

Según el estudio de la UNCTAD sobre el comercio mundial, tanto en 1969 como en 1970 el intercambio comercial entre los países socialistas (excepto la República Popular China) y todas las demás regiones siguió una tendencia ascendente. Lo mismo ocurrió en el caso del comercio de ese bloque con los países en desarrollo, después de dos años de estancamiento: 1967 y 1968. Lo más relevante de los acontecimientos de 1969-1970 es la diversificación geográfica de las corrientes de ese comercio; la creciente expansión de las exportaciones de los países en desarrollo a los países socialistas; la mayor flexibilidad de los nuevos acuerdos comerciales bilaterales; la multilateralización de los pagos en ciertos casos, y el creciente número de acuerdos de cooperación económica y técnica entre los países socialistas y los países en desarrollo, tendiente a fomentar la capacidad de exportación de estos últimos.

Según los datos reunidos por la UNCTAD, el comercio entre los países socialistas de Europa y los países en desarrollo creció en 1969 y 1970 a una tasa mayor de 10% al año, la que excede las registradas en el intercambio comercial de los países en desarrollo y los industrializados de libre empresa, particularmente cuando se excluye el comercio mundial petrolero. De hecho, las exportaciones de los países en desarrollo al bloque socialista

europeo crecieron con mayor rapidez que las importaciones desde ese bloque, liquidando éste una parte de su déficit con pagos en monedas libremente convertibles. En otras palabras, en 1969 y 1970 el bloque socialista fue para un número considerable de países en desarrollo, una fuente de divisas en la cuenta comercial, fenómeno contrario del que suele ocurrir en las relaciones entre los países en desarrollo y los industrializados de economía de mercado. Como resultado de esta tendencia, los países socialistas iniciaron un fomento más intenso de sus exportaciones manufactureras a Asia, Africa y América Latina. Según los datos disponibles, los productos del bloque se comparan favorablemente, en lo que se refiere a precios y calidad, con los de los bienes manufacturados y el equipo industrial procedentes de las fuentes tradicionales de ambos lados del Atlántico del Norte. En igualdad de condiciones, en muchos campos solamente la producción del Japón compite con la de los países socialistas.

Las exportaciones de los países en desarrollo al bloque socialista europeo se estimaban para 1970 en unos 2 100 millones de dólares y sus importaciones en cerca de 1 800 millones. Dentro de este total, la participación de América Latina, por razones que son demasiado obvias para necesitar una explicación, era marginal, si dejamos a un lado el caso particular de Cuba. Tomando como ejemplo el comercio entre América Latina y la URSS, en 1969 las exportaciones latinoamericanas a ese país sumaban apenas 85 millones de dólares y las compras de la región en la URSS la suma ínfima de 26 millones. El comercio entre América Latina y China (exceptuando otra vez Cuba) era completamente inexistente en un año (1969) en que el comercio entre China y los países no socialistas europeos y asiáticos excedió de 3 000 millones de dólares, según las más recientes estadísticas del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Empero, en los últimos doce meses el panorama está cambiando de manera radical tanto respecto al número de acuerdos comerciales entre los países latinoamericanos y el bloque socialista europeo como en cuanto al valor del comercio entre los dos grupos. Además, se están abriendo por primera vez los canales de comercio con China. En la expansión del comercio con el bloque socialista europeo participa la gran mayoría de las repúblicas sudamericanas, destacándose particularmente la actividad de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Además, Chile y Perú iniciaron ya el comercio con la República Popular China. Las únicas partes de la región aparentemente no afectadas hasta la fecha por estos importantes acontecimientos son Centroamérica, Venezuela y México. Sin embargo, hay que esperar que la urgente diversificación del comercio y las demás relaciones económicas, ya emprendidas por casi toda América del Sur, también ocurrirá en el resto del subcontinente. En la nueva situación internacional, hay pocas razones para que una parte importante de América Latina deje su comercio con los países socialistas al criterio de terceros países que, mientras que por su cuenta hacen todo lo posible para expandir sus propias relaciones económicas con esos países, tratan de impedir el comercio directo de los países latinoamericanos con los socialistas, con base en dudosos argumentos geopolíticos.