

La reunión de los presidentes:

MAS INTEGRACION, PERO "ATADA"

ENRIQUE ANGULO

(Conclusión)

PROMESA COMERCIAL CONDICIONADA

Considerando los preparativos de la Reunión de los Presidentes y los acuerdos adoptados finalmente, lo primero que destaca es cómo, en vez de procurar sin reticencias la articulación de compromisos vigorosos y estrictos en materia de integración económica de América Latina, la mayoría de los países latinoamericanos —trabajando a nivel de Cancilleres y de representantes presidenciales— insistieron con tenacidad en obtener de Estados Unidos ventajas comerciales y préstamos más cuantiosos en mejores condiciones. Tanto fue así que las grandes polémicas habidas sobre estos asuntos en las conferencias y deliberaciones previas a la "Junta Cumbre", estuvieron abiertas hasta el último minuto, es decir, hasta que en Punta del Este el Presidente de Estados Unidos dijo la palabra definitiva.

Fue inútil que el Secretario de Estado norteamericano, Dean Rusk, tratase de convencer a sus colegas latinoamericanos de que no había posibilidad de que Estados Unidos otorgara algo importante en ambas materias. Casi a título de gran concesión, Rusk ofrecía que los Presidentes ratificaran los principios estampados en la Carta de Punta del Este de 1961, algunos de los cuales revestían inopinadamente un tono revolucionario que, al parecer, asombraba al Secretario de Estado. Ello dará idea de la atmósfera en que se discutían estos temas. Mientras tanto, las informaciones abundantes e inequívocas que salían de Washington indicaban a las claras cuáles eran los propósitos de Estados Unidos y los límites en que iba a mantener sus compromisos con América Latina: proclamar su apoyo a la idea de un mercado común latinoamericano, en el marco de la Alianza para el Progreso, y la decisión de contribuir a su financiamiento, pero no acordar términos más liberales en los préstamos ni tampoco nuevas facilidades o privilegios en los intercambios.

La difícil posición de la balanza de pagos estadounidense y las insoslayables exigencias de la defensa del dólar fueron expuestas por el Presidente Johnson en sus pláticas bilaterales con los Presidentes latinoamericanos y en sesiones colectivas de trabajo, para demostrar que, pese a su buena voluntad, era imposible acceder a las demandas de América Latina. La res-

puesta confirmaba, ahora en instancia inapelable, lo que había reiterado una y otra vez el Secretario de Estado norteamericano. Así es como la mayoría de los Presidentes de América Latina admitieron que había terminado en derrota la batalla sostenida a lo largo de meses por sus Cancilleres y representantes y que en estos asuntos no se podía pasar de la reafirmación de estipulaciones anteriores. Por consiguiente —pensaron— no tenía caso resucitar tales temas en discursos y declaraciones, salvo en forma velada y discreta; había que reconocer, por ende, que lo importante de Punta del Este estaría en la integración económica latinoamericana y en la nueva política de apoyo concreto que hacia ella iba a proclamar Estados Unidos.¹

En lo que se refiere al comercio exterior, el Programa de Acción de los Presidentes contiene una enumeración reiterativa de normas ya aprobadas, con escaso o nulo efecto, en instancias interamericanas y aun mundiales. Algunas de las normas datan de la Carta de Punta del Este de 1961; en otras, la pista lleva a diversas resoluciones del CIES a nivel ministerial, a la primera UNCTAD (mediados de 1964), al Capítulo IV del GATT, a la Carta Económica y Social de Río de Janeiro y al Protocolo de Buenos Aires de Reformas a la Carta de la OEA.² Una de las excepciones más notables está constituida justamente por el elemento nuevo que en materia comercial

¹ Hubo un discrepante que no firmó el documento final después de calificarlo justamente de "incompleto y, por tanto, de muy limitada eficacia". Sin embargo, no se conoce la verdadera razón de tal juicio, pues fueron muchos los argumentos que esgrimió en sus dos discursos. Entre ellos los siguientes: falta de unión y de esfuerzo planificado entre los países latinoamericanos; litigios territoriales no tomados en cuenta; problema con Estados Unidos respecto a los límites del mar territorial; ausencia de Plan Marshall para América Latina y condiciones que impone Estados Unidos a sus créditos; que Estados Unidos no concede preferencias arancelarias a América Latina; que Estados Unidos no trata a América Latina como al Vietnam; que el Senado y la opinión pública norteamericana no son tan comprensivos, tan humanos y tan nobles como el Presidente Johnson.

² Ver la exposición del licenciado Plácido García Reynoso, Subsecretario de Industria y Comercio de México, en el Duodécimo Período de Sesiones de la CEPAL, Caracas, mayo de 1967, publicada en la sección "Documentos" de este mismo número de *Comercio Exterior*.

anunció Johnson en sus discursos, al prometer que explorará con otras naciones industrializadas y en el Congreso de su país, "la posibilidad de conceder tarifas preferenciales provisionales que ofrezcan ventajas para todos los países en vías de desarrollo en los mercados de todos los países industrializados". A juicio del doctor Prebisch es un cambio de actitud de Estados Unidos de "trascendental importancia", puesto que "el establecimiento de un régimen preferencial para los países en vías de desarrollo fue uno de los asuntos que se debatieron con más intensidad en la primera UNCTAD", sin que entonces pudiera llegarse a ninguna fórmula práctica "debido principalmente a que Estados Unidos no deseaba apartarse de la cláusula de la nación más favorecida en materia de política comercial". Por fortuna, esta actitud, que complementa los primeros puntos del Capítulo III del Programa de Acción, parece enterrar la posibilidad de que Estados Unidos conceda un régimen arancelario preferente a América Latina. La insistencia latinoamericana en obtenerlo había llegado a causar aguda irritación en las esferas oficiales estadounidenses, si juzgamos por las consideraciones, sin duda inspiradas en altas esferas, que un autorizado comentarista de esa nacionalidad incluía en su crónica del 12 de abril desde Montevideo.

"lo que parecen preferir los más de los estadistas americanos congregados aquí —y esta es otra paradoja— es tener acceso más fácil a los mercados norteamericanos... El resultado de esto, desde luego, sería el de atar a los países iberoamericanos aún más estrechamente a la economía de los Estados Unidos y aumentar, en consecuencia, su dependencia respecto de los gringos. Esto les preocupa obviamente, pero no impide a muchos de ellos proponer preferencias comerciales regionales que estorbarían la independencia que dicen desear".³

El anuncio hecho por Johnson en Punta del Este tuvo su consecuencia en las negociaciones del GATT, pues en los últimos momentos de la etapa crítica de mediados de mayo los representantes estadounidenses anunciaron que, siempre que la Comunidad Económica Europea y Gran Bretaña hiciesen lo mismo, su país estaba dispuesto a consentir a favor de los países subdesarrollados una aplicación anticipada de las reducciones arancelarias convenidas entre las naciones industriales. Como se sabe, la norma general es que esas rebajas se escalonarán en cinco años; por tanto, la aplicación anticipada significaría para el tercer mundo una preferencia temporal decreciente.

Resumiendo: el elemento nuevo queda rígidamente condicionado y en una proyección a largo plazo (la segunda UNCTAD, febrero de 1968); es apreciable una táctica lenta y dilatoria en el ámbito hemisférico y en el mundial cuando se trata de asuntos que interesan a América Latina y al conjunto de los países subdesarrollados. Decididamente, a la vista del cuadro (al que habría que agregar problemas como el de las carnes de varios países latinoamericanos, de las frutas y los textiles mexicanos, del petróleo venezolano) no parece lúcido esperar grandes novedades y avances en el comercio de América Latina con Estados Unidos.

MÁS CRÉDITOS, PERO MÁS "ATADOS"

En los preparativos de la "Junta Cumbre" los países latinoamericanos sostuvieron firmemente la conveniencia de que los créditos canalizados por medio de la Alianza para el Progreso se entregaran "suelos", de manera que los beneficiarios pu-

diesen gastarlos en el país de América Latina donde mejor cuadrara a sus intereses. El "desatar" los créditos proporcionados por Estados Unidos es, como se sabe, una vieja reivindicación latinoamericana, en torno a la cual se ha polemizado mucho. Lo más notable es que en Punta del Este en lugar de conseguir la "liberación" de los créditos, aunque sólo fuese en cierto grado, los países latinoamericanos han tenido que resignarse a que se "aten" todavía más.⁴ El Presidente de Estados Unidos declaró en sesión de trabajo que estudiaría la posibilidad de acceder a la demanda latinoamericana, pero luego no se refirió al tema en su discurso de plenaria, ni el Programa de Acción contiene ningún compromiso norteamericano en la materia. Ello causó seria contrariedad. Era otra batalla perdida.

La consecuencia material se vio al poco tiempo, cuando el Secretario norteamericano del Tesoro alegó en la VIII Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (a fines de abril) que resultaba indispensable defender, en todos los terrenos, la balanza de pagos de Estados Unidos. Respondiendo a planteamientos anteriores, el Directorio Ejecutivo del BID ya había señalado en un informe al respecto: "...el Banco se propone cooperar en el mayor grado posible con Estados Unidos en la solución de estas dificultades [de la balanza de pagos estadounidense] mediante la adopción de medidas apropiadas que, naturalmente, estarían sujetas a revisión según cambien las condiciones". En definitiva, la Asamblea aprobó una resolución que preceptúa la vigencia de las recomendaciones contenidas en el mencionado informe. Con posterioridad, el propio Secretario del Tesoro norteamericano aclaró el alcance de la nueva "atadura" puesta a los créditos de Estados Unidos canalizados por el BID, al precisar que cerca del 90% de la nueva contribución estadounidense a esa institución para el ejercicio fiscal 1967-68 habrá de ser gastado en Estados Unidos.⁵

En consecuencia, los créditos a América Latina, la ayuda financiera encauzada por la Alianza para el Progreso, se "atarán" más que antes. Dentro de ese marco general se encuentran los fondos que se destinarán a promover y apoyar la integración económica latinoamericana.

EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA PARA EL MERCADO COMÚN

El 13 de mayo el Presidente Johnson envió al Congreso de su país un mensaje y un proyecto de resolución tras de haber comprobado, a la luz de la etapa bonaerense de la Undécima Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA (donde se aprobó la primera versión pública de lo que sería después el Programa de Acción de Punta del Este), que los países latinoamericanos habían aceptado la idea de avanzar, en diez años, hasta el mercado común. Hacía saber Johnson que el Ejecutivo y el Congreso aprobaban la integración económica latinoamericana y estimaban que Estados Unidos debía proveer recursos que ayudaran a su financiamiento. En consecuencia, decía el mensaje, Estados Unidos debe prometer que en los cinco años próximos asignará a América Latina una suma adicional

⁴ Ha sido así no obstante que el artículo VIII(33) del Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, aprobado hace sólo unos meses en Buenos Aires (febrero), dispone que "los recursos puestos a disposición periódicamente, por cada uno de ellos [los Estados miembros de la OEA]... deben ser provistos en condiciones flexibles..."

⁵ Hay que recordar que, en realidad se trata de una política general de Estados Unidos, como ha quedado de manifiesto en el caso de la nueva contribución norteamericana a la AIF, filial del Banco Mundial, "atada" en un mínimo de 80 por ciento.

³ James Reston, "The Remarkable Gringos", *The New York Times*, 12 de abril de 1967.

de 1 500 millones de dólares (a razón de unos 300 millones anuales), que se agregará a los mil millones que ya aporta cada año dentro de la Alianza para el Progreso. Parte de la cantidad complementaria se destinará a apoyar directamente la integración latinoamericana y será administrada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

¿Cómo se desglosa el total de 1 500 millones de dólares?

- a) 900 millones para agricultura, educación y sanidad. Se repartirán en cinco años. Es la parte que Estados Unidos negociará bilateralmente y que no administrará el BID.
- b) Alrededor de 150 millones distribuidos en tres años (50 millones cada año) que incrementarán el Fondo de Operaciones Especiales del BID. Se destinarán a financiar proyectos multinacionales de infraestructura (comunicaciones, carreteras y presas) que alienten la integración latinoamericana. En realidad, estos 50 millones se agregan a los 250 millones que constituían, hasta ahora, la aportación anual de Estados Unidos al FOR. El mensaje de Johnson ponía como condición que los países latinoamericanos contribuyeran, entre todos, con una aportación adicional del mismo monto.
- c) Entre 250 y 500 millones de dólares, en un período de tres a cinco años a partir de 1970, para "aliviar la transición hacia una economía regional integrada": es decir, sostener medidas de ajuste tales como compensar desequilibrios de balanza de pagos, adiestrar trabajadores desplazados, facilitar reclasificaciones de empresas y estimular el comercio intralatinamericano. Estos recursos también serán canalizados por medio del BID. Dos condiciones señalaban los documentos presidenciales a los países latinoamericanos para que Estados Unidos haga efectiva la suma: que hayan adoptado las primeras medidas esenciales hacia el mercado común y que aporten al BID, con la misma finalidad, una cantidad igual.

Lógicamente, en la VIII Asamblea de Gobernadores del BID, efectuada a fines de abril, se acordó aumentar el Fondo para Operaciones Especiales conforme a los lineamientos contenidos en el mensaje de marzo del Presidente Johnson. El convenio consiste en fortalecer dicho Fondo con 1 200 millones de dólares que serán aportados en tres cuotas anuales. Estados Unidos contribuirá con 900 millones y América Latina con 300 millones (por consiguiente, cada una de las partes aumenta su aportación anual en 50 millones de dólares). Merced a estos incrementos, en el futuro inmediato el BID podrá destinar a proyectos de integración económica un mínimo de 100 millones de dólares anuales, cifra muy superior a la que venía asignando hasta ahora a esa finalidad. En efecto, los informes dados a conocer en la Asamblea revelan que desde 1961 a fines de 1966 el BID había dedicado un total de 120 a 130 millones de dólares a proyectos de integración económica regional (industria, transportes, energía, educación superior y financiamiento de exportaciones de bienes de capital).

La parte financiera del Programa de Acción para avanzar hacia el mercado común latinoamericano se caracteriza por su gran parquedad. Aparte de referirse indirectamente a los nuevos créditos prometidos por Estados Unidos (numeral 5 del Capítulo I y numerales 4 y 5 del Capítulo II), retiene sólo una de las numerosas ideas y propuestas que han venido discutiéndose a lo largo de los últimos años: la del fortalecimiento de los mercados de capitales y la posible formación de un mercado latinoamericano de valores. Curiosamente, esta tarea se encomienda no a los países de América Latina, sino a todos los miembros de la OEA. Además, el acuerdo se concreta en una fórmula poco comprometedoras: acelerar los estudios que se están llevando a cabo. El Programa no incluye orientaciones para fortalecer los mecanismos de cooperación financiera y de coordinación de políticas que ya funcionan a nivel de Centroamérica, a nivel de la ALALC e incluso a nivel de toda la región; ni prescribe que se busque una mayor articulación operativa de todo ello en un sistema general latinoamericano.

Los Presidentes ni siquiera juzgaron útil reiterar la propuesta de la Declaración de Bogotá a favor de una unión de pagos, dotada con un fondo que facilite créditos a corto plazo para la liquidación de saldos. Menos aún iban a recomendar que se constituyera un fondo común de reservas o una institución financiera común de toda América Latina.

Los Presidentes tampoco consideraron la anomalía consistente en que, mientras Centroamérica dispone de un mecanismo propio de financiamiento —el Banco de Integración Económica— que promueve, impulsa y apoya con eficacia el progreso del mercado común, la ALALC carece del organismo equivalente que le permitiría hacer realmente una política de inversiones a favor de los países de menor desarrollo económico relativo. La situación de desventaja en que se encuentran éstos y el peligro de que se acentúe aún más, son un motivo de inquietud que se refleja en el documento de los Presidentes (por ejemplo, en el acuerdo de que se promoverá "la instalación y el financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado"). Sin embargo, en el Programa no se descubre el mecanismo financiero que responderá a tan urgente necesidad. Quizá lo más sencillo y factible en lo inmediato fuese instaurarlo dentro del BID, en forma de un fondo exclusivo para ese fin. Sus Gobernadores acaban de resolver que el Banco habrá de armonizar su política operativa "con los principios, objetivos y metas" que han convenido los Presidentes, teniendo en cuenta sobre todo la mira "de obtener un desarrollo armónico y equilibrado de los países de América Latina".

Del Programa de Acción no se deduce que los Presidentes de América Latina hayan pensado en procedimientos que permitan avanzar hacia una mayor y más auténtica multilateralidad en materia de ayuda financiera externa. Los inconvenientes y aun servidumbres que deparan los tratos bilaterales no dejaron de señalarse en la fase preparatoria de la Reunión de los Presidentes y aun en la sesión plenaria de éstos, pero sin que ello fuese acompañado de recomendaciones nuevas y prácticas. Alcanzar una auténtica multilateralidad presupone: 1) que los países latinoamericanos estén acordes, y así lo decidan y proclamen conjuntamente, en prescindir de ayudas financieras externas que les sean concedidas en tratos bilaterales; 2) que los países latinoamericanos tengan una institución financiera común propia, que sería la encargada de gestionar, reunir, administrar y distribuir los recursos de dentro y fuera del continente que pudiese movilizar. ¿Conviene ir pensando en la posible transformación del BID en esa institución sólo latinoamericana? Desde luego la estructura actual del Banco, con Estados Unidos como socio decisivo, no es la única posible, ni tampoco la mejor, para que se desenvuelva positivamente la cooperación financiera de ese país con América Latina. Desde luego, tampoco es la conveniente para que Europa adopte una actitud más comprensiva y resuelta ante los planteamientos latinoamericanos. Como advertía Rómulo Almeida en el discurso que hemos citado en la primera parte de este trabajo.

"Si... América Latina se presenta en Europa como una zona protegida por Estados Unidos, está claro que debilita su posición de negociación propia en vez de fortalecerse. Lo mismo se puede observar en cuanto a la colaboración financiera. Europa siente renuencia natural a prestar ayuda a través de un mecanismo dominado por Estados Unidos".

PROGRAMA IMPRECISO Y A LARGO PLAZO

Aunque desde varios meses atrás se daba casi por supuesto que en la Reunión de Presidentes sería fácil el acuerdo gene-

ral en torno a la idea de que América Latina forme progresivamente un mercado común, se comprende que dado el gran número de países que habría de englobar y en vista de los múltiples aspectos de la integración en los que les separan considerables discrepancias, el programa susceptible de reunir un amplio asenso tenía que ser bastante impreciso y a largo plazo. De ahí que no fije etapas intermedias con su respectivo calendario y de ahí que el plazo para progresar hasta el mercado común se alargará de los diez años acordados en Buenos Aires a los quince decididos en Montevideo. Los lineamientos precisos para elaborar un tratado regional de integración contenidos en la propuesta norteamericana —y en otras de expertos— son sustituidos por un procedimiento discrecional. Si bien los Presidentes de América Latina aceptan algunos principios o conceptos que no habían sido aprobados anteriormente a nivel de Cancilleres, también soslayan otros de indiscutible conveniencia, que fueron rechazados o requieren un enérgico y autorizado refrendo, tales como: la formulación de normas básicas sobre inversiones extrazonales y zonales; la elaboración de una política regional de inversiones combinada con un mecanismo de planificación regional (debería restablecerse el que creó la Carta de Punta del Este de 1961, la Nómina de los Nueve, perfeccionándolo conforme a la experiencia obtenida); nuevas medidas de cooperación para atenuar el recurso a las cláusulas de salvaguardia; atención urgente a los problemas del comercio y la producción agropecuaria dentro de la Zona; ampliación (en la ALALC) de las cuestiones que pueden decidirse por mayoría, e instauración en toda América Latina de la doble nacionalidad o la nacionalidad latinoamericana, entre otras cuestiones.

El alargamiento del plazo adoptado primeramente en la Undécima Reunión de la OEA en Buenos Aires se debió a que varios países temían que un ritmo rápido provocara perturbaciones graves en sus economías. En la capital argentina algunos representantes habían expresado ya reservas al calendario definido en la propuesta norteamericana. Posteriormente, varios más se sumaron a esa tendencia, encabezados, según se informó, por los de Argentina y Brasil. Lo que debe preocupar en este caso no es tanto el quinquenio adicional como el argumento que apoya la actitud de los que preconizan lentitud: se trata de la tesis que considera incompatibles en cierto modo la integración multinacional y el desarrollo económico interno.⁶ Es obvio que esta teoría —que por desgracia se refleja en la política económica de los países más avanzados de nuestra región— constituye un obstáculo mayúsculo para el progreso de la integración económica y explica que, desde agosto de 1962 (cuando el doctor Prebisch y la CEPAL dieron la voz de alarma sobre la urgencia de emprender la coordinación regional del desarrollo de industrias básicas incipientes), la situación se haya deteriorado, en vez de mejorar.

La renuencia a recomendar una política regional de inversiones y una genuina planificación regional,⁷ que para lograr el efecto deseado tendría que ser algo más que meramente in-

dicativa, refleja el predominio que en nuestra área tiene la ideología conservadora y el hecho de que en lo político y en lo social América Latina sigue siendo —como hace unos años cuando lo afirmó un destacado economista— el continente más reaccionario del planeta.⁸ Seguramente hoy se halla más sumido aún en el absurdo de querer conciliar el progreso económico con el retroceso político-social. El despotismo que ensombrece vastas porciones de América Latina no es, ni mucho menos, del género ilustrado que dio brillo a Europa en el siglo XVIII; es, por desdicha, un despotismo rudimentario, guiado por prejuicios y nociones primitivas. Tan penosa circunstancia tiene que ser causa de omisiones y desajustes en los planes que se acuerdan para impulsar la integración económica.

En esas condiciones, la determinación de aceptar “acuerdos subregionales” de integración, de carácter transitorio, dentro de la ALALC (rectificando lo resuelto por el Consejo de Ministros de Relaciones en diciembre último) y de estudiar la posibilidad de que sean concertados entre los países miembros de aquélla y el Mercado Común Centroamericano, así como la de suscribir acuerdos de complementación industrial abiertos a todos los países latinoamericanos, era la única salida del estancamiento. Siendo, como son, tan hondos los desacuerdos entre los países reunidos en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —en lo que se refiere a propósitos de integración, pero también a modalidades de ésta y a políticas económico-sociales internas— no cabía esperar un avance rápido del conjunto de la Zona, ni menos aún de la región considerada como un todo, si se mantenía una rígida norma de “atar” las actividades dentro de cada bloque. Esto hubiese sido liquidar el proceso de integración en la ALALC y en América Latina y reducir sensiblemente las posibilidades de los cinco países centroamericanos. Llama la atención que en varios otros puntos importantes de las relaciones ALALC-MCCA se adopta la norma de “estudiar” o “acelerar los estudios”. Tal ocurre con la extensión a todos los países del área de dos principios: el de no imponer nuevas restricciones al comercio recíproco, y el de establecer un margen de preferencia para todos los productos originarios del área, que se aplicarán primero, los dos, entre los países miembros de la ALALC.

La decisión de acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común —mediante un régimen de desgravación programada dentro de la Zona y de armonización arancelaria paulatina frente a terceros— y la serie de compromisos contraídos, entre ellos, por los Presidentes de América Central, no agregan nada nuevo a lo que ya estaba en curso en una y otra de las asociaciones de integración; a veces hasta retrasan fechas acordadas en un principio o reiteran otras declaraciones también a nivel presidencial.

En cambio, es nuevo el mecanismo discrecional dispuesto en el Programa de Acción para coordinar el avance propiamente dicho hasta el mercado común latinoamericano a partir del perfeccionamiento de la ALALC y del MCCA y conforme a etapas progresivas de convergencia. Sin duda no era posible llegar a un método más rígido y definido a causa de las divergencias que hemos comentado, enriquecidas en esta oportunidad por las que existen entre Centroamérica como un todo y los países de la ALALC considerados individualmente. Así, pues, se optó por lo más simple y menos estricto: una comisión coordinadora compuesta por representantes de los órganos ejecutivos (no de los organismos técnicos), la que propiciará reuniones a nivel ministerial que, en su oportunidad, decidi-

⁶ Véase, a este respecto, Aldo Ferrer, “Integración latinoamericana y desarrollo nacional”, *Comercio Exterior*, marzo de 1967, pp. 208-217.

⁷ Según Harvey S. Perloff, ex miembro de la Nómina de los Nueve, “fuera de Centroamérica ningún plan persigue efectivamente los objetivos de la integración, ni tampoco tiene en cuenta las posibilidades que ésta abre. En el caso de las exportaciones, los planes latinoamericanos se duplican...” Véase “Problemas de la política económica de regiones subregionales y multinacionales”, *Mundo Económico*, N° 32, Caracas, abril de 1967, pp. 80-85. En Centroamérica acaba de institucionalizarse debidamente la planificación regional que desde 1961 promovía con resultados parciales la Misión Conjunta OEA-BID-CEPAL. La Misión ha sido incorporada como Dirección de la División de Desarrollo a la Secretaría Permanente de Integración Económica.

⁸ Véase, CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, documentos E/CN.12/770, de 29 de marzo de 1967, y E/CN.12/770/Add. 1 de 21 de abril de 1967.

rán negociar un tratado general o los protocolos necesarios para crear un mercado común latinoamericano. Para terminar con lo institucional: es lástima que los Presidentes no hayan retenido la propuesta que hicieron los Nueve para dar cierta permanencia y continuidad a la política integracionista en el plano nacional: la de que cada país latinoamericano crearía o designaría una autoridad de rango equivalente, por lo menos, al de subsecretaría de Estado, encargada de asumir la responsabilidad de cumplimiento de tal política y de los compromisos contraídos en relación con ella.

CONSECUENCIAS Y REFLEXIONES

Las crónicas de la última fase preparatoria de Punta del Este relataron en su día que la delegación norteamericana encabezada por Dean Rusk deseaba reforzar los términos relativos al papel de la empresa extranjera en el proyectado mercado común latinoamericano. Algunas representaciones latinoamericanas sostuvieron que la referencia debía ser sutil. Así es como se llegó a la fórmula que aparece en los primeros párrafos del Programa de Acción y en la que no se habla de empresas extranjeras, sino de "la iniciativa privada extranjera". La diferencia es, ciertamente, una sutileza que no altera la tendencia que en la materia revela el documento, tanto por lo que dice como por lo que calla. En efecto, el Programa de Acción no contiene directiva alguna para que se acelere o simplemente se inicie la complementación o coordinación de algunas ramas industriales de los sectores públicos con fuerte desarrollo en varios países del área. Siempre ha sido motivo de extrañeza la pasividad que muestran las industrias del sector público en materia de integración regional, cuando debía esperarse de ellas una labor precursora o piloto que sirviese de ejemplo y estímulo para el capital privado. En realidad, si nos atenemos a la orientación apreciable también en otros documentos interamericanos recientes y, sobre todo, a las fuerzas financieras que dominan en los países del área, esa característica no tiene misterio. La integración económica latinoamericana en el marco de la Alianza para el Progreso significa, entre otras cosas, una integración al servicio de la iniciativa privada, de poderosos grupos capitalistas extrazonales, estadounidenses sobre todo, combinados en muchas ocasiones con grupos nacionales latinoamericanos.

Ahora bien, de ello se deducen varias consecuencias que conviene examinar, así sea brevemente, antes de poner punto final a estas reflexiones. La primera es que, dada la conjunción de voluntades a favor de la integración latinoamericana apreciable en el sector oficial y el capital privado de Estados Unidos, el avance de los países latinoamericanos hacia el mercado común va a tomar un buen ritmo; va a recibir el impulso, que hasta ahora le ha faltado, de fuerzas económicas y políticas de gran ascendiente y efectividad. A la larga, algunas de las discrepancias intralatinoamericanas y de las debilidades del Programa de Acción irán superándose, a la vez que los reparos y las reservas de gobiernos dominados todavía por anacrónicas doctrinas de autosuficiencia o imposible grandeza autónoma; las empresas y los grupos financieros de capital mixto y de capital externo encontrarán la forma de imponer sus intereses, los que les inducen a complementarse y coordinarse a nivel regional y a presionar a favor de un auténtico mercado común. Habrá que aclarar, de paso, que la tesitura de esos gobiernos dista mucho de ser progresista en cuanto a defensa de la autonomía latinoamericana; ello se demuestra porque no dudan en dar al capital extrazonal participación espaciosa en sectores clave de su economía. Su caso es, simplemente, de conservadurismo anticuado, puesto que no son capaces de entender las

ventajas de la coordinación regional del desarrollo. De todos modos, para interpretar bien el fenómeno de la nueva fase de integración es indispensable tener en cuenta dos circunstancias: a) el grado de dependencia en que se encuentran actualmente las economías de los países del área respecto de los grandes centros industriales y financieros, sobre todo Estados Unidos. No es de prever que en el curso de la fase de integración "atada" al Sistema Interamericano aumente esa dependencia. Por el contrario, lo probable es que, gracias a su coordinación multinacional, nuestros países se hagan menos dependientes de los poderes extrazonales; b) el avance en esa fase no será lineal ni mucho menos, pues tendrá que superar los desacuerdos y las posiciones negativas que hemos citado; además, surgirán numerosas contradicciones, incongruencias y altibajos a lo largo de un periodo de maduración y de ajuste de actitudes.⁹

Incluso en las condiciones que acabamos de indicar, la integración económica regional, el avance hacia el mercado común latinoamericano, tendrá un carácter progresista y efectos positivos en las economías y en la estructura político-social de los países latinoamericanos. Lo más retrógrado, lo más negativo, es mantener en aislamiento los estrechos mercados, en producciones artificiales y antieconómicas, alimentando a una clase empresarial atrasada o apática, brindando condiciones a la inversión directa para que obtenga altas ganancias con baja productividad. La integración económica multinacional sólo pueden hacerla los núcleos económicos y políticos vigorosos, a los que su capacidad, su experiencia y su interés les induce a buscar nuevas salidas para evitar las crisis que se avecinan.

Pero esa no es más que una de las consecuencias previsibles. Otra es que, tras la fase de integración económica "atada" al Sistema Interamericano y, a través de él, a la influencia oficial y privada norteamericana, a los grupos capitalistas extrazonales, habrá de sobrevenir otra fase en la que América Latina intentará el "despegue" paulatino, la conquista de su autonomía como bloque, sin duda concebido también políticamente. Esa fase posterior es la que conviene preparar desde ahora, limitando el daño que puede causar la inmediata, la "atada". En concreto, el camino de la integración que va a iniciarse puede colocar a los regímenes reformistas en coyunturas laberínticas y peligrosas, bajo el amago de los regímenes oligárquicos identificados con los poderes financieros externos. Son de prever momentos en los que lo conveniente será frenar algo la integración para evitar determinaciones particularmente perjudiciales para los regímenes reformistas. Por ejemplo, aquellos países en los que sectores económicos vitales y dinámicos han sido nacionalizados habrán de procurar vincularlos mediante acuerdos de complementación a fin de defenderlos mejor, de impedir que se reduzca el campo propiamente latinoamericano de la integración y de fortalecer la participación estatal en el proceso y así influir en éste.

En suma, preservar márgenes de acción para llevar a cabo en su día el tránsito de la etapa "atada" a la etapa autónoma, requiere ante todo comprender la realidad presente y esforzarse por aplicar, en los puntos clave, los escasos elementos con que se cuenta para contener así las tendencias más comprometedoras que se manifiesten. Los ideales de la integración concebida cara al mañana deben popularizarse (hay que retener la idea del *referendum* sobre cuestiones cruciales de la integración), aunque, evidentemente, con la pausa o la prisa que impongan las circunstancias.

⁹ Sin ir más lejos, el Departamento norteamericano de Estado ha emprendido una nueva acción contra el Convenio de Transporte Marítimo de la ALALC, no obstante las seguridades dadas por el Presidente de Estados Unidos en los documentos de Punta del Este (véase *The Journal of Commerce* del 2 de junio último).