

- LA RESPONSABILIDAD DE LOS POLITICOS, LOS EMPRESARIOS Y LOS TECNICOS EN EL ACTUAL ESTADO CRITICO DE LA ALALC
 - NO PARECEN COMPATIBLES LAS SOLUCIONES QUE SE DAN A LOS PROBLEMAS DE LIQUIDEZ Y LAS NECESIDADES DE LOS QUE CARECEN DE ELLA
-

La ALALC en la Encrucijada

EN toda América Latina, cuantos por vocación o por necesidad se han vinculado a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio están ejercitando cada vez con más rigor un examen de la realidad de la Zona y de las perspectivas que se le atribuyen. En los últimos meses, este análisis ha conseguido despertar, por propio derecho, una atención muy generalizada, pues de él, según se cree, podrán salir ideas y propuestas concretas que resuelvan la presente encrucijada.

¿Marcha o no la ALALC? ¿En qué medida se cumplen los objetivos del Tratado de Montevideo? Para seguir avanzando hacia la integración ¿debe modificarse el Tratado considerando que no ofrece ya respuestas adecuadas a las nuevas realidades? ¿o lo importante es explotar a fondo las posibilidades que ofrece y que según todos los datos no han sido aprovechadas cabalmente?

El debate parece prolongarse sin límite previsible. Y no es lo menos curioso de estas controversias observar que frente a cada argumento positivo se levanta una consideración desalentadora que le sirve de contrapeso. Hay quienes dicen que el ritmo de crecimiento de los intercambios dentro de la zona ha sido tan alto que desmiente por sí mismo toda acusación de esterilidad que pueda formularse al Tratado; este ritmo, se subraya, ha sido mayor que el obtenido por el Mercado Común Europeo en sus primeros años, no obstante que ha sido preciso vencer obstáculos más grandes. Junto a éstos, hay otros que afirman que el crecimiento relativo aparece alto porque el punto de partida era de muy poco monto, de tal modo que aún ahora, a pesar de ese incremento aparentemente espec-

tacular, los intercambios zonales siguen siendo de escasa importancia dentro del cuadro general del comercio exterior latinoamericano; a esto agregan que el incremento ha proveni- do principalmente del intercambio de productos tradicionales y que ni siquiera se han alcanzado los niveles anteriores; que una buena parte de este incremento ha sido absorbi- do por grandes empresas comerciales extrazonales que han tratado de utilizar las oportu- nidades ofrecidas por las desgravaciones mediante simples manipulaciones de mercados; que aparte del aumento en los intercambios poco se ha avanzado hacia la verdadera integra- ción económica de la Zona, etc., etc. Hay quienes sostienen que los resultados obtenidos rebasan hasta las expectativas más optimistas, porque se trata de una tarea que apenas comienza y que debía modificar radicalmente estructuras económicas y actitudes mentales muy firmes; hay otros, en cambio, que consideran que la ALALC ha sido ineficaz e insu- ficiente; que para muchos países ha resultado perjudicial en vez de benéfica, y que, en todo caso, sus obras son insignificantes si se las compara con las necesidades del momen- to y con lo que podría hacerse actuando con decisión y firmeza. . .

Lo que no ofrece duda, ni para los polemistas, ni tampoco para quienes cada vez más, como hemos señalado, se interesan en el debate, es que la integración constituye, sin duda alguna, la mejor o la única salida posible. Pero ahí están los hechos: los hombres latinoamericanos no parecen haber estado, hasta hoy, a la altura de la causa que les mue- ve. El debate aquél puede desarrollarse infinitamente, pero lo cierto es que las realidades han quedado muy por debajo de las intenciones.

Los políticos han mostrado cada vez más preocupación en los asuntos de la ALALC y todos los gobiernos han ido creando algunos de los aparatos técnicos y administrativos que el progreso de la Zona exige. Pero los políticos no han podido o no han querido tomar las grandes decisiones que hacen falta para llevar adelante el proceso de la integración. No lo han hecho, a veces, porque no se han atrevido a enfrentar diversos intereses internos, han sido dóciles a la presión de ciertos grupos económicos y se han mostrado tímidos cada vez que los objetivos nacionales y regionales sólo podrán conciliarse con firmeza y auda- cia. La vía de la integración no es fácil; en cada país será preciso hacer ajustes en la eco- nomía, cuyos engranajes se llevarán entre sus muelas cierta parte del producto obtenido por algunos, sacrificándolo a los intereses de los más. Para hacer esos ajustes, para orien- tarlos de manera adecuada, es preciso que los políticos estén dispuestos a correr los riesgos que implica tomar decisiones que afectan tales intereses. ¿Cuántos de ellos han mostrado hasta ahora esa disposición de ánimo? ¿Hasta dónde son capaces de llegar y de mantener una actitud que les puede crear poderosos enemigos?

Son cada vez más los empresarios que comprenden las posibilidades que les ofrece la ALALC y en muchos de ellos, un interés recatado al principio se va convirtiendo, a ve- ces, en positivo entusiasmo. Pero los empresarios no han sido capaces, hasta ahora, de rea- lizar el gran esfuerzo de promoción que la ALALC exige. No lo han hecho, en ocasiones, por falta de iniciativa; porque han carecido de la información adecuada; porque no han sabido o no han podido enfrentar las trabas burocráticas de todos los gobiernos; porque les ha faltado una tradición exportadora; porque sus organizaciones no han sido suficiente- mente dinámicas para auxiliar con eficacia al empresario individual en sus exploraciones iniciales; porque no se ha formado aún la conciencia exportadora que los impulsará a salir de sus raquíuticos mercados internos, y porque con frecuencia los empresarios no han cum- plido su principal función económica, que es la del riesgo. Si de algo ha carecido la zona, ha sido de esfuerzo empresarial. Las oportunidades surgen por todas partes, el más simple análisis demuestra las grandes perspectivas que ofrecen los intercambios, la complementa- ción y otros aspectos de la integración económica; pero no crece, paralelamente a ellas, un esfuerzo de promoción que las capte, las ponga en marcha y las haga fructificar.

¿Y los técnicos? Se dice que los técnicos son los únicos que han respondido satis- factoriamente al reto que imponía la ALALC. Así es, en la medida que aceptemos que el papel del técnico consiste principalmente en la producción de estudios y en la elaboración de planes y bases de acuerdos. Pero tampoco han estado los técnicos a la altura requeri-

da, si se les exige que intenten poner a prueba sus conclusiones, si se les pide que presionen a sus jefes políticos y empresariales, por una parte, y a la opinión pública, por la otra, y que sólo consideren agotada su responsabilidad cuando hayan visto sus esquemas sometidos a la prueba definitiva de los hechos.

* * *

Del 25 de julio al 13 de septiembre una Misión Comercial Mexicana recorrió los países de la ALALC. En el curso de sus actividades, la Misión tuvo oportunidad de celebrar entrevistas, en forma oficial, con tres Presidentes, 20 Ministros de Estado, 108 funcionarios gubernamentales de alto nivel, 62 organizaciones empresariales (más de 300 dirigentes de las mismas), 27 bancos, 26 empresas industriales y comerciales, y más de mil empresarios, independientemente de los contactos directos que en forma individual hicieron sus miembros. Aparte de sus propósitos específicos (de cuyos resultados se da cuenta en el informe que aparece en la página 608 de este mismo número), la Misión ha podido recoger una impresión general del estado de ánimo que respecto a la ALALC priva en círculos oficiales y privados, de la cual se deducen algunas consideraciones interesantes.

En primer término debe destacarse un hecho fundamental: políticos, empresarios y técnicos parecen animados por el propósito de vencer los obstáculos, a veces impuestos por unos u otros, que han determinado el impasse de la lista común y que están impidiendo un avance más acelerado en el proceso de la integración.

La definición de las barreras políticas y de la forma de saltarlas ha sido, acaso, lo más difícil de conseguir. Todos los caminos parecen llevar a la Conferencia de Cancilleres, o por lo menos a una de muy alto nivel; todos insisten en que es preciso respaldar políticamente la labor de los técnicos y que para ello los políticos habrán de tomar las decisiones que están necesitándose y los empresarios habrán de apoyar tales decisiones. En general, los problemas de la negociación de la Lista Común, las dificultades que ya se anticipan para el período de sesiones en Bogotá, los escasos resultados en materia de integración industrial, etc., se consideran como síntomas de la insuficiencia de los mecanismos establecidos, y por ello se ventilan proposiciones relacionadas con la aceleración del programa de desgravación, la coordinación de las políticas económicas y financieras, la realización de una política común de transportes, etc. Sin embargo, cuando se trata de precisar más, los lineamientos que conforman las posiciones de cada país de acuerdo con sus intereses inmediatos, producen un amplio espectro entre la extrema timidez y la gran audacia. Hay quienes piensan que debe institucionalizarse el estancamiento, haciendo una pausa en la evolución de la ALALC, a fin de permitir que los industriales se preparen para enfrentar una fase más dinámica; otros consideran indispensable hacer reformas al Tratado de Montevideo que permitan modificar el signo de la evolución, reconocer expresamente nuevas realidades y acelerar el proceso de integración bajo condiciones diferentes; otros más subrayan que lo apropiado es usar a fondo los mecanismos establecidos, hasta agotarlos, antes de su sustitución; finalmente, hay quienes preconizan un rápido avance hacia el mercado común y reclaman una audacia que supere, a corto plazo, las limitaciones de una zona de libre comercio. Sin embargo, todos están de acuerdo en romper, de algún modo, el círculo vicioso establecido entre los políticos, los empresarios y los técnicos, por el cual éstos no pueden avanzar más en sus tareas hasta verse respaldados por los políticos, quienes, por su parte, consideran sus manos atadas por los empresarios. Se sabe que el canciller uruguayo, previos sondeos en Washington con los demás cancilleres, se ha puesto de acuerdo con el argentino para iniciar las consultas oficiales pertinentes sobre la convocación de una conferencia de alto nivel. Pero pronto surgirán a la luz pública las discusiones sobre las finalidades, la agenda o el tiempo requerido para preparar la reunión. Por ejemplo, todavía hay quienes creen que solamente se necesita superar el impasse de la Lista Común, mientras otros exigen llegar ahora mismo al fondo de todos los problemas tomando las más radicales decisiones que sea posible concebir.

En tales condiciones, parece haber todavía un gran trecho entre la buena voluntad que todos manifiestan y la concertación de los acuerdos que hacen falta. Reconocer que existe una gran urgencia de tomar decisiones políticas básicas no implica que los países se encuentren políticamente preparados para ellas. Independientemente de algunos problemas que se originan en los propios medios gubernamentales, existe un buen número de aspectos en que la dificultad radica en algunos empresarios, quienes manifiestan su franca oposición a medidas que pueden acelerar la integración de la Zona, pero que afectarían sus intereses inmediatos o modificarían un statu quo particularmente benéfico. Dado el peso

político de estos grupos empresariales (que no pueden ser contrarrestados por otros grupos más dinámicos y dispuestos al cambio), dadas las condiciones políticas actuales de los países que forman la ALALC, existe el peligro de que la probable Conferencia no tenga el carácter que se ha preconizado hasta ahora y sólo sirva para adoptar algunos expedientes que permitan salir del atolladero momentáneamente.

De otro lado, ciertas barreras típicamente empresariales parecen, a corto plazo, más fáciles de derribar. Las más importantes pueden definirse en pocas palabras y se expresan como tres graves carencias: de información comercial y financiera accesible y suficiente para los empresarios, de una promoción comercial intensa y de una "infraestructura financiera" (como ha dicho don Rodrigo Gómez), o sea, de comunicar y coordinar los sistemas bancarios de todos los países de la ALALC.

En este asunto, lo que importa es que los empresarios parecen decididos a recuperar el tiempo perdido y que su sola decisión puede producir resultados inmediatos. No parece demasiado optimista afirmar que pronto comenzarán a funcionar diversos mecanismos de intercambio de información dentro de la Zona, que permitirán poner al alcance de los empresarios, con oportunidad, eficacia y magnitud adecuadas, los datos que se requieren para descubrir las oportunidades comerciales y explotárlas. Por todas partes, asimismo, se elaboran planes que de inmediato se empiezan a poner en práctica, para la realización de promociones de todo tipo: las reuniones sectoriales se ven cada vez más concurridas y las últimas fueron mucho más alentadoras, en cuanto a resultados, que las anteriores; los congresos y convenciones de empresarios los agrupan en cantidad creciente; aumenta cada día el número de empresarios que se lanza al exterior en la exploración de mercados o a la busca de operaciones concretas; se organizan misiones, exposiciones, ferias, etc., etc. Finalmente, bancos de todos los países toman una parte cada vez más activa en la promoción de los intercambios y estudian formas de comunicación y cooperación para coordinar sus actividades.

Empero, paralelamente al entusiasmo y al nuevo dinamismo del esfuerzo empresarial, se desarrolla un clima de discordia entre diversas organizaciones empresariales que no resulta benéfico para nadie y que difícilmente podría encontrar un argumento racional para justificarse. Surgen también grupos de empresarios que abierta o veladamente se oponen a los progresos de la ALALC porque los temen y porque prefieren la tranquilidad de las protecciones para operar en un mercado reducido, a la inquietud de la competencia en un mercado de 200 millones de habitantes. En este lado oscuro de la medalla, hay un hecho que debe destacarse: una de las principales dificultades en las negociaciones dentro de la ALALC ha sido que las distintas delegaciones deben adoptar una postura rígida, rechazando toda posibilidad de transacción, si existe la oposición de algún empresario de su país, la cual, inclusive, puede derivarse de una intención de producir y no necesariamente de una realidad. Esto significa que todo un proceso de negociación, en el cual están involucrados intereses nacionales y regionales de gran envergadura, puede verse detenido por el interés —muchas veces de poca monta— de un solo empresario. Esto se debe, independientemente de consideraciones políticas y de otro tipo, a que en la mayor parte de los casos se carece de mecanismos internos de compensación que den mayor flexibilidad a los negociadores y que podrían establecerse utilizando los múltiples instrumentos de la política económica de auxilio al empresario individual, muy numerosos en nuestros países y usados con frecuencia para fines menos importantes. El hecho citado es sólo un síntoma de la situación de fondo que ha entorpecido la marcha de la ALALC: tienen en parte razón los técnicos y los políticos, cuando dicen que han sido los empresarios quienes han atado sus manos. Son finalmente éstos, en efecto, quienes pueden dar mayor dinamismo a la ALALC, no sólo mediante la realización de la promoción mencionada, el intercambio de información o la creación de la infraestructura financiera, sino sobre todo modificando su actitud frente a los cambios que la ALALC implica. Es preciso que adopten un nuevo concepto para la producción conforme al cual se acepte sin reservas, y en el plazo más breve posible, la competencia zonal y la complementación como hechos irreversibles y necesarios en el desarrollo industrial de la región. En este contexto, parece urgente que los empresarios despierten del sueño que tantas drogas proteccionistas, no siempre justificadas, les han permitido hasta ahora. Cuando en un ramo industrial existan dentro de la ALALC empresas eficientes y dinámicas, no deberá protegerse el desarrollo de aquellas que trabajan a base de equipos obsoletos, sistemas administrativos caducos, bajos salarios, precios artificialmente determinados, etc., etc., ni permitir que sean éstas las empresas que entorpezcan las negociaciones. Es preciso que los empresarios conciban sus proyectos en términos de una industria zonal y que estén por ello dispuestos a conceder y negociar siempre que de complementación se trate. Es preciso que los propios empresarios lleguen a un acuerdo con sus gobiernos para establecer conjuntamente, en el ámbito nacional y regional, mecanismos apropiados para resolver los problemas individuales y para evitar perjuicio a empresarios

circunstancialmente afectados, apoyando la canalización de sus esfuerzos en nuevas direcciones cuando así se requiera. En este campo existen experiencias de reconversión como las del Fondo Social Europeo y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

¿Qué saldo podría arrojar este balance de necesidades y expectativas? Probablemente, en un corto plazo se observará una intensificación muy importante de la promoción empresarial, y se atenderá seriamente el problema de la información y de la coordinación entre los bancos de la Zona. En cuanto a complementación industrial y a una modificación radical en las actitudes de los empresarios, aunque no se avizora un viraje decisivo o algún gran salto, han surgido signos alentadores que permiten suponer el avance de un proceso incontenible: parece probable, por ejemplo, que la industria del vidrio y la química pueden llegar pronto a acuerdos en materia de complementación; asimismo, las ponencias de algunas reuniones empresariales recientes y de otras que están en puerta, reflejan ya un mejor conocimiento de los problemas zonales y una mejor disposición a enfrentarlos sin el lastre de concepciones anticuadas.

Tal es la impresión general que ha recogido la Misión Comercial Mexicana en algunos problemas básicos del desarrollo de la ALALC. Quedan para tratar en otra ocasión, desde luego, temas tan importantes como el de los intereses extrazonales dentro de los intercambios o los proyectos de complementación, la forma en que el progreso de la ALALC ha afectado y afectará las economías de cada país y los mecanismos de concentración del ingreso de la región, la situación de algunas actividades esenciales como la de los transportes, y otros más. Pero en esta revisión panorámica, parece importante destacar los puntos reseñados, porque en ellos está, sin duda, el punto de flexión que determinará que la ALALC sea un auténtico instrumento de integración económica o el resultado insuficiente de muchas buenas intenciones que no pudieron llevarse a la práctica.

La Lógica de los Carentes de Liquidez

CON la liquidez internacional ocurre lo que con muchas otras cosas; no es tanto que la existente resulte poca, como que esté mal repartida. Los países industriales y de altos ingresos la acaparan casi toda, distribuyéndosela y redistribuyéndosela una y otra vez en medio de grandes debates que convierten la transferencia en uno de los problemas claves de la época. Los países en desarrollo reciben una parte minúscula que les mantiene en vilo y que frena sus posibilidades de acelerar el desarrollo, porque al menor descuido se encuentran carentes de ella casi por completo y tienen que devaluar y entrar en programas austeros de estancamiento o depresión. Ciertamente que dentro del segundo grupo hay algunos países, como México, que en el presente se encuentran en una posición mejor; pero considerado el conjunto de las áreas subdesarrolladas, esa posición es crítica y, sin embargo, no consigue conmover suficientemente a las instituciones internacionales, absorbidas por la formidable querrela de los países opulentos en mayor y menor grado.

Consistiendo la liquidez internacional —según la definición del Fondo Monetario Internacional— en todos los recursos que los gobiernos pueden tener disponibles para cubrir los déficit de pagos exteriores de cada país (en primer término, reservas en oro y divisas), parecería lógico que la preocupación básica de las grandes conferencias mundiales sobre el tema se centrara en cómo remediar la funesta carencia de ella que padecen los países en desarrollo, es decir, en hallar la forma en que se opere, y con bastante rapidez, una auténtica redistribución que les favorezca.

La realidad no responde a esa lógica, lo que confirma que esta última no se entiende del mismo modo cuando se goza de una abundante liquidez internacional que cuando se sufre su falta. La preocupación que prevalece, como lo demuestra una vez más lo ocurrido en la asamblea anual de los gobernadores de las instituciones de Bretton Woods celebrada en Tokio en este mes de septiembre, es la de que la posible reforma del sistema monetario internacional para ampliar la liquidez en general y la redistribución entre los opulentos vayan a efectuarse conforme a un equilibrio de fuerzas que, evidentemente, es un tanto inestable y tornadizo. Que convenga reformar el sistema y ensanchar la capacidad de creación de liquidez adicional es cosa que ya pocos niegan; pero todavía no se encuentra, ni mucho menos, la fórmula renovadora que obtenga la anuencia de los países opulentos, separados en este punto por serias discrepancias. Se ha pretendido salir del paso con la aprobación, en principio, de una elevación de 25%, promedio, en las cuotas que los países miembros tienen en el Fondo, dejándose para posteriores deliberaciones y acuerdos los procedimientos concretos de aplicar el aumento. Y también decidiendo proseguir los profundos estudios ya realizados sobre la posible fórmula conciliatoria para la reforma del sistema.

Lo que llama la atención, según la lógica del mundo en desarrollo, es que ya no se hable y parezca descartado uno de los planes propuestos hace largo tiempo para tal reforma, el llamado plan Stamp, consistente en que el FMI emita certificados a favor de un organismo internacional de ayuda al desarrollo económico, que, a su vez, los proporcionaría, en préstamo, a los países subdesarrollados. Estos emplearían los recursos así obtenidos para pagar importaciones. Con la misma lógica cabría añadir que no es precisamente el plan Stamp el único que esta parte del mundo podría considerar adecuado, pero sí que no estará en ánimo de aplaudir, ni siquiera de aprobar, cualquier otro que no se inspire en la idea de satisfacer las necesidades de liquidez más auténticamente urgentes y apremiantes, es decir, las suyas. No se trata de una figura retórica: mientras el conjunto de los países industriales y de alto ingreso (26 en total) acumulaban en 1963 más de 56,000 millones de dólares de reservas oficiales en oro y divisas, los países en desarrollo (unos 70) sumaban alrededor de 12,500 millones. En la inmensa mayoría de éstos apenas ha habido incremento apreciable en los cinco últimos años; en igual tiempo, las de los otros se fortalecieron con más de 8,000 millones de dólares.

Otro elemento inquietante, por patentizar una vez más lo poco que se comprende a los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods, es que, según lo declaró en Tokio, el director gerente del Fondo Monetario no cree que en América Latina se requiere establecer algún mecanismo de compensación de pagos y de créditos. Esa declaración, que parece señalar un retroceso en cuanto a cierta apertura que se había podido observar a fines de 1963, desconcierta más por venir de quien era tenido por hombre receptivo y sensible a los intereses y a las opiniones de las áreas subdesarrolladas. Claro está que el Fondo Monetario trata de facilitar el recurso a su mecanismo de crédito compensatorio de las pérdidas de ingresos por exportación y seguramente seguirá con la idea de completar sus cauces crediticios con algunos más. Pero ello no basta, ni bastará, si en toda reforma no se toma más en cuenta a los más indigentes en liquidez internacional. La misma reflexión es aplicable al grupo de los Diez Países fuertes que han constituido una especie de club privado para delinear su plan de modificación del sistema monetario mundial. El hecho de que en él los países europeos, acreedores de Estados Unidos, se sientan más a gusto que en el foro más amplio del Fondo Monetario en el que, por la ponderación de los votos, la representación norteamericana les lleva muy ancha ventaja, no es razón para que se descarte de sus deliberaciones a quienes podrían exponer y defender, por conocerla algo más que de oídas, la otra lógica; los países en desarrollo deberían ser escuchados.

Claro está que, sin esperar mucho, los 70 de América Latina, África y Asia no han ratificado en Tokio lo que prometieron en Ginebra. Sólo los países latinoamericanos y Filipinas supieron mantener una actitud unida para rechazar un plan del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que pretende establecer un arbitraje en conflictos sobre inversiones extranjeras. Y ese no es el único asunto tratado en Tokio en el que se ha sentido la misma falta de cohesión y entendimiento entre los países en desarrollo. Urge, pues, pensar en el remedio de cosa tan deplorable. En cuanto al plan del BIRF en sí, además de antagonico a normas de equidad y de autonomía de decisión que no sólo interesa preservar por motivo nacional, sino también regional, de integración económica y política regional, parece un tanto simple. Porque, o bien un país, por medio de una revolución, confisca y entonces el arbitraje es inoperante por principio, o bien, si su régimen es reformador, expropia, y entonces, como todos los inversionistas extranjeros saben, suelen negociar y llegar a un acuerdo porque le conviene mantener la afluencia de capital del exterior. En el segundo de los casos, se basta solo para tratar directamente con los interesados, quienes por su parte saben a la perfección cómo se discute y se desemboca en el convenio. Los ejemplos, de ayer y de hoy, son numerosos.