

## La tarea inconclusa: América Latina integrada\*

---

FELIPE HERRERA es profesor de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Santiago. Está preparando una obra sobre el tema que trata el artículo. Entre sus libros se cuentan: *América Latina integrada*, *Nacionalismo latinoamericano*, *El desarrollo de América Latina y su financiamiento*, *Chile en América Latina*, y, por último, *Nacionalismo, regionalismo e internacionalismo: América Latina en el contexto internacional*. Fue ministro de hacienda de Chile y Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente es miembro del Comité organizador de la Universidad Internacional de las Naciones Unidas.

---

### REFLEXIONES PREVIAS

#### UNA GRAN NACIÓN DESHECHA

Walter Hallstein, uno de los constructores de la Europa moderna y primer Presidente de su comunidad económica, publicó hace algunos meses un ensayo bajo el título "La Europa inconclusa", refiriéndose a los vacíos en el proceso de su integración. Sin ánimo de establecer paralelismos, ya que las circunstancias históricas y políticas son del todo diferentes, bien pudiéramos decir que en nuestro hemisferio hay una gran tarea que está por completarse y cuyos síntomas de maduración son evidentes. Porque ya estamos en condiciones de evaluar lo que ha sido el reencuentro de nuestros países, particularmente en el plano económico; y al mismo tiempo podemos diseñar una "agenda" para América Latina que contemple los desafíos multinacionales que tenemos por delante y las perspectivas reales de darles respuesta.

Hace diez años en un simposium internacional, en Bahía, Brasil, abogué por la necesidad de una nueva perspectiva en las relaciones

\*Este artículo está basado en la exposición efectuada por el señor Felipe Herrera con motivo de su incorporación a la Academia de Ciencias Políticas, Sociales y Morales del Instituto de Chile, con fecha 9 de enero de 1973.

latinoamericanas en un ensayo que titulara "América Latina: reintegración política e integración económica". En ese momento se estaban dando los primeros y tímidos pasos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, del Mercado Común Centroamericano y del Banco Interamericano de Desarrollo, órgano para el financiamiento regional.

Entre otros conceptos, expresé en esa oportunidad, lo siguiente: "No es entidad ficticia la nación latinoamericana. Subyacente en la raíz de nuestros estados modernos, persiste como fuerza vital y realidad profunda. Sobre su secular material indígena, diversas sus formas y maneras, pero similar en su esencia, lleva el sello de tres siglos de dominación ibera. Experiencia, instituciones, cultura e influencia afines la formaron desde México hasta el Estrecho de Magallanes. Así, unitaria en espíritu y en su fuerza, se levantó para su independencia. Si América Latina quiere recobrar el tiempo perdido para no quedar definitivamente rezagada en la Historia, ha de acelerar el ritmo de su integración económica, y para ello hacer frente a la necesidad de su integración política. Muchas condiciones y circunstancias de su realidad histórica, geográfica y humana favorecen uno y otro intento. A ella como unidad, le toca recobrar el impulso de un proceso de desarrollo económico frustrado, más que iniciar uno nuevo, América Latina no es un conjunto de naciones: *es una gran nación deshecha*".

Si hoy destaco conceptos que al presente tienden a ser de generalizada discusión, es porque estoy convencido que, temática o ideológicamente y también en la esfera concreta de la acción, hemos efectuado importantes avances que nos permiten mirar con optimismo realista los pasos futuros que deben darse. Sin embargo, la acción que podamos programar para lograr una América Latina unificada, en que su cohesión económica sea la base dinámica para una expresión cultural y política comunitaria, está sujeta a una "prescripción histórica": vale decir, si no logramos cimentar esa acción en un término oportuno, la aceleración de la historia contemporánea puede superar la vigencia de esa tarea que a muchos, paradójicamente, aún les parece utópica, en el escenario de una civilización cada vez más globalizada.

Historiadores, sociólogos, biólogos y psicólogos que analizan las limitaciones humanas —individuales y colectivas— para ajustarse al nuevo escenario donde la ciencia y la técnica toman una velocidad exponencial, están contestes en que nuestras actuales "categorías de pensamiento" son insuficientes no sólo para entender, sino que también para actuar oportunamente frente a esas transformaciones externas. El hombre latinoamericano, por cierto, no escapa a este diagnóstico. Tendemos aún a barajar fórmulas decimonónicas frente a

situaciones totalmente alejadas de las circunstancias en que aquellas fueron acuñadas. Nuestro propio generalizado subdesarrollo, con sus conocidas secuelas de dependencia, de frustrantes tensiones sociales, de privilegios e injusticias no removidas, golpean agudamente la preocupación diaria de gobernantes y de gobernados, haciendo difícil que las colectividades se proyecten hacia el futuro en función de perspectivas más amplias, y más ajustadas al "shock del futuro".

#### VIGENCIA DE NUESTROS PENSADORES

En períodos anteriores habíamos estado acostumbrados a la presencia de pensadores señeros que de acuerdo con las circunstancias en que les correspondiera vivir, prepararon un indispensable "sustratum" de filosofía social para nuestros pueblos nuevos. Cierto es que muchos de ellos estuvieron inevitablemente influidos por las culturas europeas de su época; pero esos "grandes" del pensamiento latinoamericano pensaron en términos continentales. Qué oportuno es en ese contexto, recordar hoy a nuestro libertador cultural Andrés Bello, a los chilenos Juan Egaña, Lastarria, Bilbao y Vicuña Mackenna; a los argentinos del siglo pasado, Echeverría, Alberdi y Sarmiento; y en décadas más recientes, a Ingenieros, Ugarte, Gálvez y Rojas; en el Caribe, a Martí, a Hostos y Pedro Henríquez Ureña; en México, a Justo Sierra, Vasconcelos y Alfonso Reyes; y en la Patria Centroamericana, a José Cecilio del Valle; en Uruguay, a Rodó; a Montalvo en Ecuador; y en Perú, a González Prada y Mariátegui.

Sin ánimo de implicar que "todo tiempo pasado fue mejor", preguntémonos si la América Latina contemporánea está plasmando las respuestas intelectuales a las que aspiran sus trescientos millones de habitantes. Cierto es que hemos avanzado notablemente en el campo de algunas ciencias sociales, particularmente en la economía y sociología; cierto es que con la revolución de los medios de comunicación los grandes temas del presente son de dominio público. Pero ¿hasta qué punto la denominada "dependencia cultural" no proyecta también una incapacidad de gestar un pensamiento latinoamericano autóctono adecuado para las tres últimas décadas del presente siglo? A nuestro juicio, si América Latina aprecia suficientemente sus propios valores culturales; si supera influencias deformantes, sea por ingredientes exageradamente "provincialistas" o "extranjerizantes"; si se identifica con los serios desafíos de "un solo mundo" que está cada vez más obligada a vivir; si es capaz de analizar su propia realidad y destino con visión dinámica, auténtica y generosa, debería estar en condiciones de llegar a una comprensión más permanente, más profunda, y por eso mismo, más positiva de lo que efectivamente somos, y de lo que podemos llegar a ser.

Esas perspectivas, glosando a Ortega y Gasset, deberían llevarnos a "apretar las filas de las energías vitales" porque "los grupos no conviven para estar juntos, sino para hacer algo juntos". Necesitamos pensamiento y análisis para la acción; pensamiento y acción que para tener vigencia deben ser planteados dentro de las nuevas formas temporales y especiales del universo de hoy.

Creemos que la dimensión de una América Latina Integrada, en cuanto a sus fundamentos, a sus dificultades y a sus proyecciones internas y externas, no ha sido aún suficientemente analizada y comprendida, limitación que ha creado un serio obstáculo en un proceso unificador que hasta el presente se ha hecho más bien bajo el signo de lo sectorial, tanto en lo geo-político como en lo técnico-económico.

#### ANTECEDENTES, ESCENARIO Y ACCIÓN

La teoría y la praxis para nuestra efectiva integración son aún "tareas inconclusas". Felizmente, hay *antecedentes* de ese proceso que nos permiten mirar con optimismo el futuro de estas tareas; por otra parte, vivimos hoy un *escenario* internacional y hemisférico propicio para intensificarlas; y finalmente, hay fórmulas que permiten revitalizar la *acción* que debemos llevar a cabo. Los comentarios que siguen pretenden profundizar estos tres aspectos.

#### ANTECEDENTES

##### EL "DOCUMENTO DE LOS CUATRO"

A principios de 1965, el entonces Presidente de Chile, Don Eduardo Frei, pidió a cuatro latinoamericanos comprometidos en el servicio público regional que preparáramos un documento que pudiera servir de orientación a una acción política de alto nivel para acelerar la marcha de la unidad de América Latina. De acuerdo con esa petición, mis estimados amigos, los señores Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Carlos Sanz de Santamaría y vuestro compatriota, preparamos una respuesta dirigida a todos los Jefes de Estado latinoamericanos, conocida como "Documento de los Cuatro".

Permítaseme recordar algunos de los conceptos que fueron la base de lo que denominamos una "comunidad de esfuerzos" frente a las exigencias que requería la gestación de un gran espacio económico: "Desunidos como estamos, no seremos capaces de hacer frente a tales exigencias a fin de conseguir plenamente los frutos de la tecnología

contemporánea, entre ellas, la necesidad de grandes espacios económicos: el 95 por ciento de la producción industrial de los países más avanzados se desenvuelve en grandes mercados que, a pesar de tener cada uno de ellos cuantiosos y variados recursos, se desbordan hacia afuera en incesante afán de mayor intercambio. Sin embargo, nuestros países pretenden desarrollarse en un territorio segregado arbitrariamente en numerosos compartimentos estancos de muy escasa comunicación entre ellos; y al diseminar así sus esfuerzos en acciones aisladas, no le es posible gravitar como debieran en un mundo en que, además de los que ya eran grandes, han surgido bloques económicos de considerable significación. No se obtendrán todas las ventajas de la industrialización si los países latinoamericanos, así replegados sobre sí mismos, siguen tratando de producir toda suerte de bienes y continúan haciendo a un lado de la frontera todo aquello que se hace al otro lado. Este aislamiento recíproco no se circunscribe al marco estricto de la economía, pues abarca una extensa gama de actividades. Son bien precarias la investigación científica y tecnológica y la formación de complejas aptitudes en estos campos, por la escasez y dispersión de esfuerzos, y en el dominio de la cultura, la actividad creadora sufre y se debilita por la estrechez misma de sus horizontes nacionales. Más todavía, el no haber sabido combinar recursos ha contribuido a que esos países no pudieran aún dotarse de aquellos poderosos medios técnicos de expresión y difusión de que otros disponen; podrían así prevalecer en América Latina ciertos elementos exógenos de dudosa significación que, además de no contribuir al enriquecimiento del común acervo cultural, son incompatibles con el designio de exaltar los valores propios y plasmar la imagen auténtica de nuestra personalidad. Es imperioso combinar nuestras fuerzas, para superar esos y otros obstáculos que se oponen al desarrollo latinoamericano, y concretarlas en la realización de grandes objetivos comunes. No se trata solamente de responder a las exigencias de la técnica, ni de que tengamos que trabajar en comunidad para lograr un gran espacio económico y dilatar el horizonte cultural, científico y tecnológico. Necesitamos también hacerlo para alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional”.

En ese documento planteamos también que la política de integración latinoamericana, no es alternativa a las reformas en las estructuras económicas y sociales. “Esas reformas son ineludibles. Ya se están realizando y deberán adquirir gran amplitud, en un vasto movimiento de modernización de nuestros países. Pero será mucho menos difícil acometer esta ingente tarea en una economía que crezca aceleradamente, con todo el aliento de una política de integración y de cooperación continental e internacional audaz y clarividente. Esta política tiene que aplicarse simultáneamente con

tales reformas y no posponerse a ellas, si hemos de evitar frustraciones de peligrosas consecuencias”.

El informe elabora también un concreto plan de acción cuya “idea fuerza” es la creación de un verdadero y operativo mercado común latinoamericano con la participación de todos los países al Sur del Río Grande. Para cumplir con la finalidad anterior se propusieron instrumentos de programación, de financiamiento y de promoción de inversiones regionales, conjuntamente con mecanismos de pagos y de créditos recíprocos. También se abogó por un tratamiento especial para los países de menor desarrollo relativo y por el estímulo y defensa del empresario latinoamericano en el marco de ese mercado común. Se proyectó además la creación de nuevas instituciones comunitarias, dotadas de atribuciones y recursos adecuados, instituciones que fueron consideradas como esenciales para la creación y funcionamiento del nuevo esquema.

Variadas fueron las reacciones que provocara el informe que hoy recordamos. Desde el apoyo entusiasta de sectores importantes de la opinión pública latinoamericana y de algunos de sus gobiernos, hasta la frialdad y desconfianza manifiesta de otros importantes grupos y líderes políticos. Se nos definió por algunos como “tecnócratas ambiciosos” que queríamos crear un imperio para las organizaciones multinacionales; por otros, como peligrosos “revolucionarios” que deseábamos la ruptura y el enfrentamiento en las relaciones interamericanas; y no faltaron quienes nos acusaron de “agentes de Wall Street”, argumentando que la creación del mercado común, era entregar el continente a las grandes corporaciones del mundo capitalista. Hubo quienes, en forma más generosa consideraron nuestras opiniones, como la proyección de un pensamiento moderno, contraparte de otros movimientos hacia la regionalización, y desde otro ángulo, como revitalización del ideal bolivariano, al tratar de superar las preocupaciones predominantemente mercantiles de los vigentes esquemas de integración por una perspectiva geopolítica de mayor vuelo y contenido.

El contenido del “Documento de los Cuatro” sigue en plena vigencia en cuanto a su inspiración y a sus recomendaciones concretas; sin embargo, carece ya, en parte, de esa connotación ambiciosa que lo transformara en objeto de controversia: después de más de siete años pudiéramos decir, que más bien nos faltó conocimiento y visión para entender cómo se iba a intensificar el proceso de desarrollo y de cambio en la escala internacional y regional.

PUNTA DEL ESTE 1967 Y SUS PROYECCIONES

Uno de los innegables méritos del referido documento fue ayudar a replantear las relaciones interamericanas en la reunión de Jefes de Estado, de abril de 1967, en Punta del Este, Uruguay. En ese período se principió a visualizar con más claridad que el pensamiento "kennediano" para una acción cooperativa nueva entre la América Sajona y la América Latina —expresado fundamentalmente en "Alianza para el Progreso"— no había sido la respuesta adecuada, ni para los EE.UU. ni menos aún para América Latina: tuvo el vicio propio de haber sido paternalista, limitada y tardía; como dicen los anglosajones: "too little and too late".

La reunión de los Jefes de Estado se inspira en un planteamiento que busca un equilibrio más efectivo entre los Estados Unidos y una América Latina más unida, más cohesionada y con una menor dependencia bilateral del principal socio del sistema interamericano; de allí la importancia que la misma otorga a las tesis de aceleración de la integración regional.

A los expertos que habíamos participado en la preparación del Informe de los Cuatro nos correspondió también actuar en el trabajo preliminar de Punta del Este. Nuestros planteamientos se habían ido abriendo campo en aquellos países latinoamericanos insatisfechos con los lentos progresos del proceso de integración comercial, económico y financiero, en la forma iniciada a comienzos de la década. Es así explicable que la temática del mencionado informe se proyecte en los aspectos substantivos de la Declaración de los Presidentes, y más específicamente en los siguientes:

a) El compromiso de América Latina de crear un "mercado común", en forma progresiva, a partir de 1970, que debería estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años, y que se basaría en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a esos sistemas (Panamá, Haití y República Dominicana);

b) Construir las bases materiales de la integración mediante proyectos multinacionales, afirmándose que "la integración económica exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para construir una red de transporte terrestre y mejorar los sistemas de transporte de todo tipo que facilitan la circulación de personas y

bienes a través del Continente; establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente; instalar sistemas conexos de energía y desarrollar conjuntamente cuencas hidrográficas internacionales, regiones fronterizas y zonas geoeconómicas que comprendan el territorio de dos o más países"; y

c) La aspiración a una política colectiva en materia de ciencia y tecnología declarando que "Latinoamérica se incorporará a los beneficios del progreso científico y tecnológico de nuestra época para disminuir, así, la creciente diferencia que la separa de los países altamente industrializados en relación con sus técnicas de producción y sus condiciones de vida. Se formularán o se ampliarán programas nacionales de ciencia y tecnología y se pondrá en marcha un programa regional; se crearán institutos multinacionales avanzados de capacitación e investigación; se fortalecerán los institutos de ese orden existentes en América Latina y se contribuirá al intercambio y progreso de los conocimientos científicos y tecnológicos".

La evolución de los acontecimientos posteriores a la reunión de abril de 1967, es de variada naturaleza. Las burocracias nacionales y algunos sectores que habían sido críticos a lo que consideraban los "ambiciosos planteamientos" del "Documento de los Cuatro", también reaccionaron en contra del espíritu integracionista de Punta del Este. Recuerdo así el ambiente de frustración y desencanto de dos reuniones celebradas inmediatamente después: la del CIES, en Viña del Mar, en mayo de 1967, y la reunión de Cancilleres de ALALC de agosto de ese mismo año, en Asunción. En esas dos reuniones, con la participación de altos personeros de aquellos mismos países que hacía sólo pocas semanas estaban contestes en profundizar la marcha integradora, se colocaron frenos de toda índole a los acuerdos de alto nivel ya logrados. Algunos, en forma directa y aparente; otros, en términos sutiles, pero no por eso menos efectivos. Bien pudiéramos aplicar a esa experiencia lo que señala el refrán popular: "borrar con el codo lo que se escribe con la mano"...

#### EL PROCESO DE SUBREGIONALIZACIÓN

Hay, sin embargo en el último sexenio, avances interesantes que constituyen puntos de partida para pasos posteriores. Recordamos el énfasis que toman los nuevos procesos de "subregionalización" representados por el *Mercado Común Andino* y por la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). La apertura subregional ha sido una respuesta a las dificultades para hacer marchar a todas las unidades del conglomerado latinamericano a la misma ve-



locidad, porque desgraciadamente, en una concepción global para la integración sucede lo que en los convoyes: se regulan por el navío o medio de transporte de menor andar...

Los países andinos, frente a la lentitud de reacción de los países mayores de América Latina, encontraron su respuesta en el Pacto de Cartagena, cuyas reglas del juego permiten un mayor dinamismo, no sólo desde el punto de vista comercial, sino que también en los campos financieros, científicos y tecnológicos, como asimismo en la complementación y programación industriales, lo que es posibilitado por normas institucionales más efectivas. Con motivo de la inauguración, en este edificio, de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Presidente de Chile, doctor Salvador Allende, resumía los logros del Pacto Andino en los términos siguientes: "en menos de tres años hemos triplicado el comercio mutuo y estamos aplicando mecanismos para coordinar la estrategia económica de cada país. Hemos acordado un tratamiento común a la inversión extranjera que elimine la competencia suicida para captar recursos externos y corrija prácticas injustas que se vienen repitiendo desde hace mucho tiempo. Tenemos plena certeza de que una integración entre países como los nuestros no puede resultar únicamente del juego mecánico de las fuerzas del mercado; deben planificarse conjuntamente los sectores más fundamentales de la economía, definiéndose así las producciones que correspondan a cada país".

Cierto es que Venezuela aún no ha ratificado formalmente el Acuerdo; sin embargo, recientes declaraciones de altos personeros de su Gobierno hacen mirar esperanzadamente la perspectiva de su pronta adhesión, lo que vendrá a reforzar una postura ya definida por su participación en la Corporación Andina de Fomento y en el Convenio Cultural Andrés Bello.\*

Es interesante observar el reciente interés por parte de México y de Argentina para la colaboración, y aun la asociación, con los países del Mercado Andino. Creemos que más de alguna influencia ejerce en este enfoque el intensificado crecimiento del Brasil, país hermano que, no obstante su activa participación en el multilateralismo latinoamericano de los últimos años, tiende a destacar su presencia en el escenario internacional como una nación mayor, con un destino afianzado por una importante combinación de recursos naturales, humanos y financieros. Testimonio interesante de este proceso es la reciente gira del Canciller del Brasil a varios países del África, y sus declaraciones en torno a la existencia de una realidad luso-africana, de la cual Brasil aparece como su pivote en el contexto del tercer mundo.

\*Este trabajo se escribió a fines de 1972 (N. d. E.).

También podemos considerar como exponente de la subregionalización, los pasos que se han estado dando en los últimos años por los países ribereños de la Cuenca del Río de la Plata, iniciativa que tiene su fundamento en el Tratado de Brasilia de 1969 en virtud del cual las partes han convenido en mancomunar esfuerzos para el desarrollo armónico y la integración física de esa cuenca y de su área de influencia directa, que, en atención a sus recursos, es la más rica de toda América Latina.

No todo ha sido positivo en la realidad subregional: apenas recordar la dramática crisis en las relaciones de Salvador con Honduras, hoy felizmente superada, pero que afectara duramente la marcha y consolidación del promisorio mercado común centroamericano.

#### LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

En el balance de los avances que se pueden anotar después de Punta del Este, recordemos la importante promoción que se ha efectuado de las obras multinacionales de infraestructura física. El Banco Interamericano de Desarrollo, directa o indirectamente, ha contribuido decisivamente a la preparación técnica y al financiamiento de proyectos tales como la carretera panamericana entre México y Panamá; las carreteras que comunican Brasil con Uruguay; Argentina con Chile y Bolivia; Paraguay con Brasil; Perú con Ecuador; la carretera marginal de la Selva y la Troncal del Caribe; la modernización de los puertos de Buenos Aires, Montevideo, Paranaguá en Brasil, Acajutla en Salvador y el sistema de los puertos colombianos; el establecimiento de una red interamericana de comunicaciones; el desarrollo energético integrado en las zonas fronterizas de Paraguay, Brasil y Argentina, fundado en la Central Hidroeléctrica del Aca-ray y las interconexiones entre Colombia y Venezuela; la comunicación de los yacimientos de gas en Bolivia con los centros de consumo en Argentina; los programas de inversión para combatir la fiebre aftosa —problema netamente supranacional— en Colombia, Venezuela, Chile, Argentina, Bolivia y Paraguay; y, en fecha reciente, el apoyo al proyecto hidroeléctrico uruguayo-argentino del Salto Grande.

#### LOS PROGRESOS FINANCIEROS

Mal podemos en un trabajo de esta naturaleza efectuar el recuento de todos los progresos de la integración económica en el último período, pero, ya que nos hemos referido a algunos de sus aspectos financieros, agregamos también los siguientes:

— La creación, a partir de 1964, a través del BID, de un sistema de financiamiento de las exportaciones latinoamericanas de bienes de capital y que ha permitido nuevas y elaboradas corrientes comerciales, expresivas de un notable avance cualitativo en nuestra industrialización;

— El funcionamiento de sistemas de pagos, paralelos a los arreglos comerciales, lo que permite, en 1970, a través de la Cámara de Compensación Centroamericana solventar el 93.5 % del comercio del istmo, y un 50 % para los países de ALALC.

— La creación y funcionamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica, de la Corporación Andina de Fomento y del Banco de Desarrollo del Caribe, como órganos sub-regionales especializados para la preinversión y financiamiento de proyectos multinacionales. En semanas recientes, los países ribereños de la Cuenca del Río de la Plata han discutido las posibilidades de establecer un sistema financiero para sus propios objetivos.

#### ¿HACIA DÓNDE VA AMÉRICA LATINA?

La incompleta relación anterior nos reafirma en nuestra convicción de que es este el momento oportuno para un trabajo evaluador de los progresos, de las dificultades y de las perspectivas integracionistas. Ese ejercicio ayudaría a plasmar el necesario concierto de voluntades nacionales para rectificar aquellas políticas que han creado insatisfacciones y para definir nuevas tareas regionales.

Después de la gestación del "Documento de los Cuatro", proyectado en la Declaración Presidencial de 1967, no se ha vuelto a intentar un enfoque global de esa naturaleza. Tal vez sea ésta la circunstancia de por qué, al presente, aun a pesar de los logros sectoriales ya mencionados, no exista al presente una clara definición de *hacia dónde va el proceso de integración* en un contexto internacional y cuál es la perspectiva temporal del mismo.

No ha sido una coincidencia, en semanas recientes, que dos iniciativas de corte académico, una en la ciudad de Quito, con motivo de la celebración del sesquicentenario de la batalla de Pichincha, y otra patrocinada por la Universidad de Boston, congregara a un número destacado de figuras latinoamericanas, precisamente bajo la sugerente interrogante: *¿hacia dónde va América Latina?*

Hay una profunda intuición colectiva en todos nuestros pueblos, a pesar de la dificultad de dar un diagnóstico único, que nuestra comunidad de naciones requiere al presente una definición y un

gran acuerdo común. ¿Será este momento histórico internacional y continental, es decir, el actual escenario, propicio a la respuesta que esa intuición pareciera plantear?

## ESCENARIO

### DESARMAMENTISMO Y DESARROLLO

Tengamos en cuenta las nuevas circunstancias internacionales en las que se inicia 1973. Hay un aflojamiento de tensiones mundiales, a las que nos habíamos habituado durante muchos años. En las últimas semanas presenciamos el reencuentro de las dos Alemanias, con positivas secuelas para la coexistencia pacífica de pueblos de diversos sistemas económicos y políticos; el diálogo interrumpido después de 20 años para la reunificación de las dos Coreas; la apertura de los Estados Unidos hacia la China Popular y la consolidación de un nuevo tratamiento con la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas; las negociaciones de paz en el trágico conflicto de Indochina, que pese a su naturaleza errática, permiten abrigar esperanzas desconocidas hasta hace pocos meses; la convocatoria a la Conferencia Europea de Helsinki, que se celebrará en fecha próxima, y a la que fundadamente se da una extraordinaria importancia para consolidar la paz en el mundo.

No es aventurado, basándose en esta nueva visión internacional, pensar en la liberación y reorientación de inmensos recursos —hoy en día destinados a la destrucción— hacia fines de naturaleza pacífica. Su Santidad Pablo VI proclamaba que el “nuevo nombre de la paz es el desarrollo”; por el contrario, *sin paz*, no tendremos las condiciones necesarias para que el mundo pueda dar la respuesta urgente para el mínimo requerido de bienestar, cultura y seguridad para todos los hombres. No olvidemos que en 1970 se gastaron en armamentos más de 200.000 millones de dólares, vale decir, una vez y media de lo que el mundo invirtió en educación, y 30 veces más que el volumen total de la ayuda económica oficial otorgada por los países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>U Thant, ex Secretario General de las Naciones Unidas, expresaba al respecto: “Mientras los progresos para el desarme han sido lentos, la ciencia y la tecnología —en particular la tecnología nuclear— han avanzado a un ritmo formidable. Enormes recursos materiales y la facultad creadora del hombre se han aplicado a fines de destrucción en mayor medida que a lo constructivo; y, a pesar de que repetidamente se afirma lo contrario, el mundo se hace menos seguro.

## CENTROS DE PODER E INTEGRACIÓN

Por otra parte, tienden a definirse cada vez más las tendencias que dan la imagen de un mundo "multipolar", donde los centros de poder representados por la Unión Soviética, por los Estados Unidos, por China Popular, por Japón y por una Europa Occidental Unida, se conjugan también con la realidad de un "tercer mundo", donde tienen importante vigencia naciones continentes y subcontinentes que representan grandes aglomeraciones humanas: el mundo árabe, India, Indonesia y la emergente África Negra. En esa pluridimensión, América Latina está llamada a tener un nuevo significado.

La formación de los grandes centros de poder no tiende a producirse mecánica o vegetativamente. En algunos casos, es el resultado de formas de desarrollo que han permitido una acumulación de recursos de toda índole proyectados principalmente en la ciencia, en la técnica y en las finanzas. En otras situaciones, es el producto de una asociación de países, en que participan también naciones que se consideran individualmente viables para la realización de sus propios destinos. No otra cosa ha significado la extraordinaria intensificación y consolidación de lo que pudiéramos llamar "Operación Europa", comenzada por las seis naciones que suscriben el Tratado de Roma, en 1956, y que en los últimos meses se amplía espectacularmente con la participación del Reino Unido, de Irlanda y de Dinamarca. Este núcleo está destinado a una progresiva extensión, con la flexibilidad existente a través de los mecanismos de asociación para países que no comparten plenamente una participación comunitaria. Agreguemos a lo anterior el "status" especial para los países africanos, antiguas dependencias de algunos miembros del Mercado Común. Comprensible es así el orgullo del europeo contemporáneo que actualmente vive no sólo en una nueva dimensión económica, sino también en un distinta perspectiva histórica. Estamos presenciando el renacimiento de la Europa de Carlomagno, cuya Aquisgrán es hoy Bruselas.

### REUNIÓN DE LA CIMA EN PARÍS

En octubre pasado tuvo lugar en París el primer encuentro de cima de los nueve Jefes de Gobierno europeos, cuyos países forman la

---

en virtud de la producción de armas más complejas. Esta situación no sólo constituye una amenaza continua a la paz internacional, sino que tiene también un profundo efecto desorientador en la sociedad humana, debido a los peligros, ansiedades y presiones que genera".

Comunidad Económica Europea. A nuestro entender, es este el acto de mayor significación en el proceso de unificación europea desde la firma del Tratado de Roma, en 1956. El comunicado que se diera a conocer acusa una inspirada vocación histórica, sin perjuicio de contener también un acuerdo de voluntades para la acción práctica. En uno de sus párrafos introductorios se lee: "Europa debe ser capaz de hacer oír su voz en los asuntos mundiales y de proporcionar una contribución original de acuerdo con sus recursos humanos, intelectuales y materiales y de afirmar sus propias concepciones en las relaciones internacionales, conforme a su vocación de apertura, de progreso, de paz y de cooperación".

Entre los aspectos del programa de acción cabe destacar: el paso a una segunda etapa del actual sistema de mercado común, para transformarlo en una *unión económica y monetaria*, a partir del 1º de enero de 1974, y para estar completada al 31 de diciembre de 1980; la creación de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria—*verdadero Banco Central Europeo*— destinado a lograr la coordinación, primero, y luego la integración de las políticas monetarias de la Comunidad; el establecimiento de una política especial para corregir los desequilibrios estructurales y regionales que impiden una integración de carácter más armónico en el seno de la Comunidad, con cuyo objeto se propone la creación de un "Fondo de Desarrollo Regional"; la formulación de una nueva política social pretendiéndose—en los términos de "Le Monde"— crear la "Europa Social", donde exista una política coordinada en materia de empleo, de formación profesional, de participación de los trabajadores en las directivas de la empresa y la protección de los consumidores. Otros aspectos del nuevo programa incluyen: la formulación de políticas comunitarias del "medio ambiente"; de las fuentes de energía; de la industria; de la ciencia y de la tecnología. También se destaca la necesidad de una acción conjunta frente a los países del tercer mundo, tanto en materia comercial como financiera y el esfuerzo de las *instituciones comunitarias*.

#### LA EXPERIENCIA DEL COMECON

La maduración de una Europa Occidental Unificada que fortalece su peso económico y político, ejerce también un impacto *directo* para el fortalecimiento de COMECON. En efecto, en julio de 1971, se celebra en Bucarest, la XXV sesión del Consejo de Ayuda Mutua Económica con el propósito de dar un nuevo impulso a esta organización multinacional de los países socialistas, aprobándose un nuevo programa de "profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista". En ese

programa se lee que el intercambio comercial entre los países asociados ha aumentado en más de 600 %, y que como resultado de la cooperación, se han construido centenares de nuevas grandes empresas, efectuándose un amplio intercambio de adelantos científicos y técnicos: También se lee en el referido documento que "en estos éxitos se ha manifestado el papel activo de COMECON como una organización de colaboración económica de nuevo tipo, que une los esfuerzos de los Estados Socialistas, iguales en derecho y soberanos. Toda labor del COMECON se basa en los principios del internacionalismo socialista, del respeto de la soberanía estatal, la independencia y los intereses nacionales, de la no ingerencia en los asuntos internos de los países, de la plena igualdad de derechos y la voluntariedad, del provecho recíproco y la ayuda mutual".

### PROYECCIONES DE UNCTAD III

Para el análisis del actual "escenario" internacional, la experiencia de UNCTAD III juega también un rol de importancia. La última Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, fue, en cierto sentido, una tangible notificación por parte de los países industrializados de su limitada capacidad política para alterar en un plazo relativamente corto las reglas del juego que han significado la agudización creciente de los desequilibrios comerciales, financieros y técnicos entre dos tipos de sociedades, UNCTAD III representa el término de una época en que se creyó que era posible, a través de nuevos módulos de la cooperación internacional, superar factores sustantivos que determinan el atraso de gran parte de la humanidad. Para muchos países del "Tercer Mundo", UNCTAD III sólo vino a confirmar el pesimismo con que llegaron a Santiago; para otros en cambio, fue un amargo despertar.

Consecuencia de UNCTAD III será un inevitable fortalecimiento de los "nacionalismos" del Tercer Mundo. Esos nacionalismos se proyectan para muchos países medianos y pequeños en el fortalecimiento de esquemas de integración regional; estamos en presencia, en estas situaciones, de expresiones de "pannacionalismos" o de "nacionalismos trascendentes", que corresponden también a expresiones operativas del Tercer Mundo en su lucha contra el atraso y la dependencia. Huelga insistir en lo valioso de la experiencia y proyección latinoamericana en este contexto, que ya sirven de modelo a otros pueblos en vías de desarrollo.

## NUEVAS PERSPECTIVAS HEMISFÉRICAS

También las nuevas circunstancias del Hemisferio Occidental se dan favorablemente para un nuevo "tempo" latinoamericanista. Desde luego, las relaciones de los Estados Unidos con América Latina se han visto influidas por la política general del "no compromiso" (disengagement) formulada por el Presidente Nixon y cuyo artífice ha sido Henry Kissinger.

Durante décadas, los Estados Unidos de Norteamérica miraron con profunda sospecha las tendencias hacia la unidad de América Latina, realizadas al margen del sistema panamericano, organizado por ellos mismos, y que constituía un poderoso instrumento de influencia sobre nuestros países. En la década de los 60, a partir de la Administración Kennedy, este enfoque cambia sensiblemente. La nueva actitud provoca juicios controvertidos: para algunos no significa sino el interés de la industria y comercio norteamericanos de contar con mercados más amplios; otros, la estimaron como una respuesta a la necesidad de contar con un vecindario de mayor madurez política y viabilidad económica. Los países latinoamericanos, que durante muchos años habían resentido la actitud hostil de los Estados Unidos hacia su unidad, reaccionan ahora con recelo frente a este nuevo criterio.

En el marco de la reciente política exterior de los E.E.UU. es observable una saludable prescindencia frente al proceso integrador de América Latina. Importantes voceros públicos y privados de ese país entienden al presente que la Unidad de América Latina es tarea para los latinoamericanos, y cuyas perspectivas no coinciden necesariamente con los intereses y políticas del país del Norte.

Pero hay algo más en nuestro propio hemisferio. La madurez en torno a una concepción que pudiéramos definir como "coexistencia político-económica". Tal como otros procesos que hemos analizado, esta variedad aceptada y reconocida de las relaciones interlatinoamericanas no ha sido un proceso estático; muy por el contrario, corresponde a la expresión de las diversas formas de nuestro nacionalismo de los últimos años y a la interesante acción y reacción entre lo internacional con lo regional y lo nacional.

Es difícil establecer rígidamente una tipología político-económica en el continente. Recordemos países como México, cuyo cambio de estructuras nació de movimientos "nacionalistas revolucionarios", ocurridos en los últimos decenios; la experiencia cubana, que se nutre en la concepción "marxista-leninista" del Estado y de la economía; las políticas actualmente vigentes en varios países, que pudiéramos calificar de un militarismo de orientación "nacionalista" y



“populista” y, en otros, el predominio de un nacionalismo de derecha; los sistemas constitucionalistas y democráticos de orientación “presidencialista” y de contenido diverso, junto a las democracias típicamente “parlamentaristas” de vinculación y tradición británicas.

Este intento de esquematización expresa una variedad dinámica de fórmulas políticas e ideológicas para países que, por regla general, actúan en torno a problemas comunes en formas coincidentes. En este sentido, no me refiero sólo a la integración económica regional, sino que también a la expresión colectiva de América Latina en foros internacionales, tales como CECLA, el Grupo de los 77, UNCTAD, etc. Las posibilidades reales de coexistencia de estos variados sistemas, demostrados en el último período, ha permitido terminar con la peligrosa concepción de las “fronteras ideológicas”, en virtud de la cual las soberanías nacionales de América Latina tenían que subordinarse a los mandatos externos que emergían de la denominada “guerra fría”.

Obviamente, esta nueva forma de la convivencia latinoamericana no da solución a *todos* los problemas ni implica la maduración de todos sus procesos. No podemos olvidar que desde la época de nuestra independencia, han estado presentes los celos, las sospechas y las tensiones nacionales, que en más de alguna oportunidad han llevado a nuestros países a situaciones de confrontación bélica. Felizmente que esas situaciones tienden a superarse, en la medida que comprendemos mejor que en el plano internacional, los elementos estructurales que determinan nuestro subdesarrollo no dependen tanto de nuestros vecinos, como de factores externos.

Por la circunstancia de que nuestros países tienen enfoques distintos frente a la empresa privada y a la estatización de la economía y en relación al rol del capital extranjero, se crean inevitables dificultades para el encuentro de algunas coincidencias multinacionales. Estas diferenciaciones agudizan aquellas ya existentes desde hace largos años en materia de sistemas monetarios, de estructuras de costos, de mecanismos de distribución del ingreso nacional, de legislaciones fiscales y laborales, de desniveles educativos y tecnológicos, etc.

La ponderación de estos últimos factores, que pudiéramos llamar “centrífugos”, con aquellas fuerzas “centrípetas”, nos permiten sin embargo, ser optimistas. Necesitamos, cierto es, una visión estratégica compartida por toda nuestra comunidad de naciones y una voluntad política que pueda expresarse operativamente, materia que tratamos a continuación, como último tema de este trabajo.

## LA ACCIÓN

## HACIA UN TRATADO GENERAL DE LA INTEGRACIÓN

En la Asamblea de Gobernadores del BID, celebrada en Panamá el año 1964, me correspondió expresar: "es evidente que en el último tiempo América Latina ha venido dando pasos muy significativos en el campo de la integración regional. Sin embargo, creemos que es necesario acelerar ese proceso y proyectar las experiencias logradas hacia el cumplimiento de nuevas etapas. Los progresos alcanzados a través de los sistemas de ALALC y del Mercado Común Centroamericano deberían servir de base para programar un TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA, que asocie los dos sistemas existentes e incorpore también a los países que han estado al margen de ellos. Ese tratado no sólo debería establecer las fórmulas para la liberación del comercio, sino además, las bases que conduzcan a la formulación de políticas y a la creación de instrumentos en los campos de la planeación económica a nivel continental, de la acción común en materia de políticas comerciales —cuyo primer gran paso fue la Declaración de Alta Gracia— de la coordinación de las políticas monetarias con vista a establecer un sistema monetario común, y del financiamiento regional. A estas medidas, deberían sumarse iniciativas destinadas a fortalecer las formas institucionales de la integración regional y aquellas otras que dan mayor fuerza a nuestros vínculos técnicos, culturales y científicos".

Creo que esa necesidad de negociar y poner en vigencia un *convenio básico* que defina el futuro de las relaciones interlatinoamericanas se hace hoy más evidente que nunca. Aún más, creo que de darse una estructura institucional y jurídica al futuro de esas relaciones, estaremos permanentemente enfrentando una supuesta "crisis de la integración". Evidentemente, tiene que haber "crisis" si los socios de una empresa no fijan las normas con arreglo a las cuales deben conducir sus negocios. No basta que exista el "affectio societatis" si las partes al mismo tiempo no se ponen de acuerdo en sustantivos aspectos que configuran la sociedad principalmente en cuanto a sus objetivos, estructura interna y normas que rijan sus operaciones.

En ese mismo contexto podemos preguntarnos, ¿existiría una Comunidad Económica de Europa si no se hubiera firmado el Tratado de Roma? En el trabajo preparatorio para la reunión de Jefes de Estado de Punta del Este, me correspondió proponer, precisamente,

la creación de una Comisión Ejecutiva que pudiera poner en práctica las declaraciones y compromisos que fueran acordados por los Jefes de Estado. Desgraciadamente, este enfoque no prevaleció; el hecho de que una parte importante de las declaraciones de Punta del Este no pudieran llevarse a la práctica se debe a esa omisión que, tal vez, fue deliberada por parte de aquellos que no deseaban en ese momento mayores compromisos en torno a la integración de América Latina.

#### UNA AGENDA PARA AMÉRICA LATINA

Sin ánimo de elaborar detalles acerca de los que pudiera ser una nueva perspectiva institucional y operativa para hacer más dinámico el proceso de unidad de América Latina, sugerimos los siguientes lineamientos:

1. *El Tratado General* debe contener las bases orgánicas y funcionales para la creación de una *Comunidad de Estados Latinoamericanos*"; debe ser un "Tratado Cuadro", es decir, tener la amplitud y flexibilidad para dar respuesta, no sólo a las aspiraciones comunitarias actuales, sino también a las futuras.

2. El Tratado debe crear una *Organización de Estados Latinoamericanos*, distinta del actual sistema interamericano, y a su institución, la OEA. No estamos proponiendo modificar esta última organización, ni menos aún suprimirla. Creemos que ella puede seguir prestando útiles servicios como un foro para la vinculación de América Latina con los Estados Unidos, y asimismo con los países del Hemisferio que por circunstancias diversas no estuvieran en condiciones de participar en este nuevo enfoque.

3. Deberán ser miembros "elegibles" para su incorporación en la nueva organización *todos* los estados independientes del Hemisferio que económica y socialmente puedan definirse como países "en vías de desarrollo".

4. Los países signatarios del Tratado General se comprometen a formar una asociación de Estados que procure la cooperación político-económica, técnica y cultural entre ellos. Para estos fines, se fijarán períodos fijos en los cuales deberán quedar estructuradas las políticas comunes: el paso prioritario de esas políticas será la formación de *un mercado común* cuyos términos técnicos son ampliamente conocidos. En la marcha hacia

ese mercado común deberán, obviamente, reconocerse los esquemas subregionales; en consecuencia, el Tratado General no podrá ser sustituto de otros convenios específicos actualmente vigentes.

5. El órgano máximo de la nueva organización, será la *Asamblea de los Jefes de Estado*, o bien de Jefes de Gobierno, de acuerdo con las modalidades políticas de cada país. Habrá Consejos de diversa índole, que serán integrados por los Ministros de las carteras correspondientes de los países signatarios, según la materia de que se trate.

6. La comunidad latinoamericana deberá contar con un *Parlamento* que, en una etapa inicial, podrá ser generado en forma indirecta por los actuales Congresos; en un período posterior podrá considerarse un mecanismo de representación directa en base al sufragio universal de todos nuestros pueblos. Ese parlamento no se sobrepondrá a los actuales sistemas legislativos nacionales, sino que será el órgano legislativo y fiscalizador de los intereses comunitarios.

Habrá también una *Corte Suprema Latinoamericana* encargada de dirimir las controversias, públicas o privadas, que surjan con motivo de la aplicación de la nueva institucionalización de la Comunidad.

7. Para la coordinación y aplicación de las políticas propias de la nueva organización comunitaria habrá un *Consejo Permanente*, donde cada país adherente tenga representación. Ese Consejo podrá delegar algunas de sus funciones en comisiones ejecutivas.

La Organización deberá contar con un *Secretariado* de carácter permanente, y cuyo estatuto y responsabilidad sea análogo al de un servicio público internacional.

8. Visualizamos la Organización de Estados Latinoamericanos como un *gran núcleo central* en torno al cual se organicen diversas autoridades, corporaciones o agentes multinacionales, con grado diverso de autonomía, y que estarían a cargo del cumplimiento de funciones y políticas específicas. Por vía de ejemplo, una Corporación de Fomento Latinoamericana, un Banco Central de América Latina, una Comisión Coordinadora para la Planificación, un ente para el Desarrollo Educacional y Cultural y para la Promoción Científica y Tecnológica, una Agen-

cia de Noticias Latinoamericanas, una Corporación de Defensa de los Productos Básicos y de los Recursos Naturales, etc.

Estos mecanismos deben ser paralelos a un sistema jurídico-institucional que haga compatibles las políticas nacionales de diversa índole, laborales, fiscales, administrativas, etc. Algunos de los institutos y organismos mencionados ya existen; otros están en una etapa de formación o bien han sido propuestos como respuestas sectoriales a necesidades colectivas de América Latina.

Comprendemos que las ideas anteriores necesitan un proceso de cuidadosa preparación técnica y de maduración política. Por esa circunstancia, creemos que en alguna fecha prudencial hacia el futuro, debería convocarse a una reunión de todos los Jefes de Estado Latinoamericanos, para decidir acerca de la sustancia y de la forma de la creación de la propuesta *Comunidad Latinoamericana*. Aunque la declaración parezca redundante, es obvio que *Cuba* debe ser miembro de la nueva Organización de Estados, organización cuya filosofía fundamental será el respeto a los distintos sistemas de organización económico-políticos prevalecientes en el Hemisferio.

Consideramos fundamental, de aceptarse una iniciativa de esta naturaleza, que los cancilleres nombraran algún mecanismo ya existente (por ejemplo, CECLA) o bien formaran una comisión ad hoc para hacerse cargo de la preparación y coordinación de los laboriosos trabajos que requeriría llevar a cabo un proyecto de esta especie.