Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Seminario de Arica: Integracion Economica y politica: le experiencia europea y el proceso Latinoamericano.

Arica - 28 gennaio/2 febbraio 1968

Cartella n. 1

1 - programma del seminario

2 - R.L.CARDON: Reflexiones sobre la integracion de America Latina

3 - C.MASSAD/C.CARRASCO: Problemas financieros y monetarios de la integracion latinoamericana: alcunos comentarios.

4 - M.CEPEDE: L'agriculture dans l'integration européenne.

5 - E.D'ETIGNY: El adelanto tecnologico y cientifico y la integracion latinoamericana.

6 - R.FRIGERIO: Los Estados Unitos y la integracion de America Latina.

7 - L.GLESKE: Problèmes financiers et monétaires de l'intégration européenne.

8 - N.GONZALES: Intégration économique de l'Amerique Latine.

9 - F.HERRERA: Alcunos aspectos institucionales de la integracio latinoamericana.

10 - G.LAGOS: El proceso de integracion de America Latina: significado y dimensiones.

11 - " " Alcance y proyecciones de la Iglesia en la integracion de America Latina.

12 - " " Las crisis de la integracion

13 - " " Hacia una estrategia politica de la integracion latinoame

14 - F.PERROUX: L'intégration et l'échec de la théorie traditionnelle d échanges extérieurs.

15 - G.SALGADO: El desarrollo y la integracion de America Latina.

23 x 32

Sva
Conferioni

Cartella n. 2

16 - G.SALGADO: El desarrollo y la integracio de America Latina.

17 - J.SCHATAN: La agricultura latinoamericana y la integracion.

*

18 - A.SPINELLI: Funcion y perspectivas de las instituciones supranacionales europeas.

19 - P.STREETEN: Balance of Payments Problems of European Integration.

20 - J.VERNANT: Les Etats-Unis et l'intégration européenne.

21 - G.ZIEBURA: La stratégie politique de l'unification européenne.

22 - O. SUNKEL: The structural background of development problems in Latin America.

23 - INTAL: Characteristics of political science in dependent countries undergoing a development and integration process: the need for an original approach.

Seminário de Arica - Janeiro-Fevereiro, 1968

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES - Universidad de Chile

LOS ESTADOS UNIDOS Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA,
por Rogelio Frigério

DISCUSSÃO CRITICA

Helio Jaguaribe

(Do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro)

- x - x - x - x - x - x -

O presente texto é uma discussao crítica da monografia de Rogélio Frigério para o Seminário de Arica, sob o titulo acima. Destina-se a encaminhar, naquele Seminário, o debate sobre a matéria. Compreende este texto duas partes: na primeira, as principais idéias de Frigério, capítulo por capítulo, sao apresentadas de forma resumida e esquemática, encerrando-se com a redução das teses de Frigério a um conjunto de proposiçoes, expostas segundo uma ordem sistemática; a segunda parte deste estudo contem a discussão crítica das teses de Frigério, a partir das proposições anteriormente apresentadas e conclui apresentando, tambem sob a forma de proposições sistemáticas, minhas próprias idéias sobre o tema.

1. Sucinto Resumo da Monografia de Frigério

1.1 Síntese, por capítulo, das principais ideais

I. Estados Unidos e América Latina (pgs 1a 5)

(1) Tradicional marginalidade da AL na política esterior dos Estados Unidos. Posição residual (pgs 1 a 2)

(2) a) Novas condições, a partir de 2a. guerra, inclusive, aumentam a importancia relativa de AL para EU e conduzem estes a intentos de contribuir para o desenvolvimento de AL. F. Roosevelt: Boas Vizinhança (resposta ao desafio nazi); J. Kennedy: Aliança para o Progresso (resposta ao desafio da revoluçao cubana). Inadequaçao, todavia, por erro na apreciaçao teórica do problema (assistencialismo) e por influências internas vinculadas, em última instância, à preservaçao do statu quo (pg. 2).

b) Frigério denuncia, do lado de AL, as seguintes posições equivocadas: (i) o nacionalismo de esquerda e de direita, que denuncia todas as relações com EU em termos do anti-imperialsmo da década 20; (ii) o regionalismo da "patria grande", de origem trotskista, que importaria num a das duas seguintes falácias:

- integração suicida num mercado pan-americano;
- integração estagnante, ao nivel do actual subdesenvolvimiento, no mercado latinoamericano, que ademais prejudicaria os países agro-mineradores em proveito dos que, pela divisao intra-regional do trabalho, fossem fornecedores industriais;

c) Tese de que o desenvolvimento é essencialmente econômico, sendo pouco relevantes os fenômenos de corrupção e violência que usualmente se manifestam na fase de transição. Exemplo de Tammany Hall e dos "robber barons" americanos.

O mesmo seria o que presentemente ocorre na AL (pgs 4 a 5)

II. Caracteristicas do Mundo Moderno (pgs 6 a 9)

(I) O mundo de após 2a guerra se caracteriza por três principais notas: a) a descolonização da Asia e da ~~Africa (pgs 6-7)~~ da Africa (pgs 6-7)

b) a criação de um sistema socialista universal (pg 7)

c) A revolução científica e tecnológica (pgs 7-8)

(2) Consequência: os dois sistemas competitivos estão obrigados a crescer vertical e horizontalmente. Para tanto, a cooperação internacional orientada para o desenvolvimento das regioes periféricas é objetivamente necessária para os dois grupos de países: desenvolvidos e subdesenvolvidos (pg 9). Como a guerra se tornou impossivel por causa do equilíbrio nuclear a convivência competitiva conduzirá ao crescimento vertiginoso da produção para consumo pacífico (pg. 9).

III. Desenvolvimento e Paz (pgs. 10 a 12)

(1) O custo crescente da corrida armamentista pressiona as superpotências para um ajuste que liberaria automaticamente somas imensas para o desenvolvimento (pg. 11).

(2) Há uma correlação direta entre paz e desenvolvimento e vice-versa. Embora a decisão de converter as somas envolvidas em armamentos em recursos para o desenvolvimento dependam, sobretudo, das superpotencias, os países subdesenvolvidos podem contribuir para uma nova e imaginativa política de cooperação internacional (pg. 12).

IV. Posição de Igreja Católica (pgs. 13 a 18)

Joao XXIII, com Mater e Magister e Paulo VI com Populorum Progressio, deram uma nova formulação, cientificamente correta, ao problema do desenvolvimento internacional. A

correçao da deterioraçao dos termos de intercâmbio, que se agrava sempre, so é possivel pela cooperação internacional. Interesse esclarecido das potências desenvolvidas está em ajudar as subdesenvolvidas, para a ampliação do mercado mundial.

V. A objeção do endividamente externo (pgs. 19-20)

A promoção do desenvolvimento importa, a prazo curto e médio, em agravar o endividamente externo: importação de maquinária e outros itens. Tal fato em última análisis é irrelevante. Há cambio qualitativo da economia. Melhor agravar dessa forma a dívida externa, que se resgatará a longo prazo, do que permanecer na estagnação, quasi sempre com semelhante dívida externa, por causa da deterioração dos termos de troca.

VI. Falso enfoque da Aliança para o Progresso (pgs. 21 a 25)

(1) Base conceitual da Aliança: melhorar os padroes de vida da AL e promover reformas democráticas e sociais, ambos fatos assegurando condiçoes para o desenvolvimento.

(2) Completo equívoco desse enfoque. E preciso industrializar. Reformas virao depois, por via de consequência.

VII. Integração regional Versus nacional (pgs. 26 a 30)

(1) A nova tendência à integração regional da AL apresenta duas variantes: a) a que implicita ou explicitamente tende a incorporar os EU no supermercado regional.

b) a que, excluindo os EU, conduz a uma especializaçao interna da AL, entre países agro-mineradores e industriais.

(2) Ambas as variantes acima são igualmente fatais, A integração regional só é possivel depois das integrações nacionais. A fórmula de associação como os Estados Unidos conduz ao contrôle do mercado por aquele país, ou pelas firmas americanas estabelecidas dentro da regiao. A fórmula excludente dos EU conduz à estagnação dos países a que caiba o papel agro-mineiro.

(3) Integração tem de ser em nivel nacional. Somente depois de desenvolvidos os países da AL poderao cogitar de uma integração regional. Tal foi o caso de MCE e do proprio COMECON.

VIII. Países em desenvolvimento e países subdesenvolvidos (pgs. 31 a 34)

(1) Falsa identidade desses conceitos. Em desenvolvimento estão apenas os países que efetivamente romperam a estagnação e nao, necessariamente, os subdesenvolvidos.

(2) Para romper a estagnação e promover o desenvolvimento o Estado nacional é indispensavel.

1.2 As teses fundamentais de Frigério

Considerando as ideias acima resumidas em função de seu conteúdo proposicional pode-se reduzir as mesmas a seis teses principais, que sao abaixo apresentadas, dentro de uma ordenação sistemática nao necessariamente conforme a sequência com que as idéias correspondentes sao expostas na monografia de Frigerio. Para facilidade de discussão essas seis teses sao divididas em dois grupos, o primeiro contendo as teses de ordem geral e o segundo as relativas à América Latina.

A. Teses de ordem geral

I. O desenvolvimento é fundamentalmente um processo econômico, consistente na tecnificação da produção. Deflagra-se através da industrialização e da modernização da agricultura (pgs 4-5 e 22)

II. O desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos requer duas condições, não necessariamente coincidentes mas tampouco necessariamente conflitantes:

a) a de que o processo tenha lugar no quadro do Estado nacional, sob sua proteção e estímulo e, por outro lado, conduzindo a sua consolidação e à integraçao da nação (pgs. 28-30)

b) a de que o processo seja levado a cabo através de uma ampla cooperação internacional, indispensavel para suplementar, como o decisivo aporte dos países adiantados, particularmente dos EU e da URSS, a debil capacidade de investimento e quasi nula capacidade de inovação tecnológica dos países subdesenvolvidos (pg. 27)

III. Nas condiçoes do nosso tempo, a partir do momento em que o equilíbrio do terror tornou impossível nova guerra, tornou-se possivel conciliar as duas condiçoes referidas nas alíenas "a" e "b" do item II, supra. Isto porque o nosso tempo se caracteriza, fundamentalmente:

a) pela descolonização da Africa e da Asia e emergência de novas nações, no quadro de uma tendencia geral à afirmação das nações como agentes independentes do desenvolvimento (pgs. 6-7)

b) pela criação de um sistema socialista mundial, que equilibra o capitalista e terminou convertendo a guerra fria em competição pacífica para o desenvolvimento mundial (pg. 7)

c) pela revolução científica e tecnológica que, alem de haver tornado possivel a deliberada promoção do desenvolvimento, fez que a expansão do mercado mundial, com a consequente elevação do nivel econômico dos países atrazados, se torne um imperativo para os países desenvolvidos (pgs. 7 a 9)

B. Teses sobre a America Latina

IV. O desenvolvimento da AL só é possivel como desenvolvimento de seus respectivos países, no quadro dos respectivos estados nacionais, através da respectiva intregraçao nacional. Tal desenvolvimento consiste, basicamente, na tecnificação da agricultura (pgs. 28 e 32 a 33)

V. O desenvolvimento da AL exige ampla cooperação internacional, notadamente assistência dos EU, o que se torna exequivel, sem prejuizo dos respectivos marcos nacionais e, ao contrário, com a consolidação dos mesmos, porque, como assinalado anteriormente (Tese III) a convivência competitiva força as grandes potencias a promover o desenvolvimento dos países atrazados (pgs. 9, 12, 17 e 27)

VI. A integração regional da AL, por antecipação da integração nacional dos respectivos países, é altamente negativa e contraproducente, porque sujeita à seguinte alternativa fatal:

a) ou a integração se faz com incorporação dos EU, caso em que desaparecem os países latinoamericanos, absorvidos pelos EU (pgs. 27-28)

b) ou se faz com exclusão dos EU, caso em que:

i) se integram economias atrazadas, perpetuando o atrazo (pgs. 28, topo)

ii) se caminha para especializações nacionais fatais para os países a que couber papel agromineiro (pgs. 28 fine, 29)

iii) se abre um espaço econômico onde só as grandes corporações multinacionais americanas poderao prosperar (pg. 26)

3. Discussao Crítica

3.1 Pontos de concordância

I. Enfase sobre o quadro nacional. A naçao como espaço específico e como estimulante intrínseco do desenvolvimento.

II. Enfase sobre a tecnologia e a ciência e o fato de que o desenvolvimento econômico é essencialmente tecnológico.

III. Crítica de vários supostos utópicos ou mesmo negativos do integracionismo regional, notadamente:

i) risco de perpetuação, nao tanto da presente estagnação, mas sim do statu quo, mediante uma consolidação de elites nao progressistas, graças à ampliação do mercado, sem transformação estructural das sociedades latinoamericanas

ii) risco de que o mercado ampliado seja dominado pelas corporações multinacionais americanas, aos países latinoamericanos cabendo, apenas, a contribuição dos recursos naturais e de mao de obra, como inevitavelmente ocorreria se a integração regional nao fosse apropiada por um apropriado estatuto do capital extrangeiro.

iii) óbvio efeito de mera absorção econômica que decorreria da integração em termos panamericanos, com incorporação dos EU

3.2 Sucienta justificação dos pontos de concordância

I. A nação é uma forma da macrosociedade caracterizada por uma dupla solidariedade de seus membros, objetiva e subjetiva, que mutuamente se condicionam e reinforçam. A solidadiedade objetiva decorre da comunidade básica de características culturais e condições econômicas, sociais e políticas.

A solidariedade subjetiva decorre do fato de a nação se apresentar aos membros como um dever ser moral que lhes impoe o imperativo de devoção a lealdade. Tal circunstâncía torna a nação, intrínsicamente um espaço favoravel ao desenvolvimento e um estímulo para sua promoçao...O desenvolvimento da nação é pragmaticamente útil para seus membros e moralmente é um dever. 1/

II. Relativamente ao segundo ponto de corcondância acima indicado baste assinalar que o que se desenvolve, no desenvolvimento, sao os modos e meios de exercício da racionalidade. A ciência é o modo racional de compreender o mundo e a tecnologia, as formas organizacionais necessaárias para, e permitidas por, sua implementação, o meio racional de manipular a natureza a serviço do homem.

III. Relativamente ao terceiro ponto de concordância tambem parece desnecessário maior elaboração. Um integracionismo latinoamericano não acompanhado das necessárias reformas culturais, sociais e políticas teria, pelo menos de início, efeitos conservadores sobre o presente statu quo. Econômica e socialmente, a presente estagnação estrutural dos países latinoamericanos constitue poderoso estímulo para uma renovação das estruturas. Uma integraçao econômica sem alteraçao institucional dos países membros permitiría às atuais elites, notadamente nos países de maior desenvolvimento relativo, usufruir das vantagens de uma grande ampliação de mercados sem alteração das condiçoes culturais, sociais e políticas vigentes. Assim mesmo, é de super-se que as transformações econômicas que adviriam de uma retomada de caminho do desenvolvimento - com a fundamental ressalva de que tal processo se fizesse em termos latinoamericanos, ou seja, com o disciplinamento adequado do capital estrangeiro - acarretaria, a prazo mais longo, inevitáveis efeitos nos

planos cultural, social e político.

Este último aspecto da questao conduz aos dois outros pontos assinalados no item em discussao. Qualquer integraçao latinoamericana que nao seja apoiada por adequada regulamentaçao do capital estrangeiro conduzirá inevitavelmente, como se torna claro no caso do Mercado Comum Centro-Americano e no próprio caso de MCE, ao contrôle econômico da regiao pelas grandes corporaçoes multinacionais americanas. A fortiori, uma integraçao em termos panamericanos, com inclusao dos EU, teria por efeito necessário a absorçao da area pela economia norteamericana, com sua definitiva reduçao ao papel de fornecedora de materias primas e primárias e de mao de obra barata para serviços elementares.

3.3 Pontos de discordância

I. Crítica do Economicismo (Tese I de Frigério)

Frigerio volta aos economistas clássicos e a Marx na apreciaçao puramente econômica do desenvolvimento econômico e, o que nao é menos grave, na confusao e identificaçao entre o desenvolvimento de uma sociedade como um todo e o de seu sistema economico.

De Max Weber a Hoselitz os economistas têm acentuado com crescente ênfase a dependência em que se encontram os processos de desenvolvimento econômico de fatores nao econômicos, de caracter social, cultural e político. [2/] Sôbre esse problema, muito sucintamente, há dois aspectos a salientar:

(1) só metodológicamente se pode falar de desenvolvimento economico. O que ocorre, empiricamente, é o desenvolvimento de uma sociedade, envolvendo, além de seu sistema econômico, seus sistemas cultural, participacional e político;

(2) no próprio plano do econômico, i.e, da criaçao e alocaçao de bens e serviços, sao determinantes os regimes de participaçao, de valores e de poder - além do de propiedade - vigentes na sociedade em questao.

Os países nao sao subdesenvolvidos porque careçam de capital e de tecnologia. Tal carência é ela própria expressão e consequência do subdesenvolvimento. Os países sao subdesenvolvidos porque suas respectivas sociedades estão pautadas por regimes de participação, de valores e, consequentemente, de poder e de propiedade, incompatíveis com um mais alto nivel de racionalidade. 3/ Os modos e meios de racionalidade disponíveis para uma sociedade são determinados por seus regimes de participação, de valores, de poder e de propriedade, particularmente em funçao dos dois primeiros. Todos os processos de desenvolvimento, i.e. de incremento da racionalidade social, nada mais são do que processos de transformação dos regimes de participação (maior número de pessoas têm acesso a maior número de direitos a estes sao distribuidos mais em funçao da contribuição dos titulares do que por motivos acriptivos), de valores (incremento da objetividade, da funcionalidade, da equidade, da responsabilidade, etc.) e o consequente reajustamento dos regimes de poder e de propriedade.

Nas condiçoes do nesso tempo, particularmente da AL, isso importa no seguinte:

a) o regime vigente de participaçao nega as massas oportunidades de acesso à educaçao e de organizaçao em defesa de seus interesses, mantendo-as, por ignorância e atomizaçao, em estado de inermidade, o que assegura às elites condiçoes ascriptivas de dominaçao que as dispensam de maior esfôrço de racionalidade;

b) o regime de valores vigente acentúa o primado da conformidade sôbre a iniciativa, da usufruição imediata sôbre o esfôrço cumulativo, da expressão sobre a realização, da afetividade sôbre a consistência, da ritualidade sobre a racionalidade, etc.;

c) o regime de poder sanciona esses regimes de participação e de valôr (reprimido como subversivos os esforços para sua transformação) e o regime de propriedade os consolida, assegurando os meios de sua perpetuação.

II. Crítica da dependência do exterior (Tese II de Frigério)

A indiscutivel relevância das condições exteriores, que se acentua conforme se acentúe o desequilibrio entre a sociedade a desenvolver e suas circunstâncias externas, nao pode levar à confusao entre as relaçoes intra-sistemâticas. O desenvolvimento de uma sociedade, que é um sistema social, é um processo essencialmente intrasistemático, analogamente ao que ocorre com o desenvolvimento de um ser vivo, que é um sistema biológico. Com em relação a este, o que é externo é ambiental. O ambiente será mais ou menos favoravel e poderá, inclusive, ser letal. O que em nada afeta o fato de que o desenvolvimento consiste num processo interno de diferenciação e complexificação, facilitado, prejudicado ou mesmo impedido pelo ambiente.

Ajuda externa só adianta na medida em que se constitúa em matéria e objeto de ativa e discriminada incorporaçao pela sociedade em desenvolvimento, de acôrdo com suas próprias formas e seus próprios fins e nao os do auxiliador externo. Da mesma como a alimentação necessária ao crescimento de um ser vivo só o nutre se corresponder a suas próprias formas e necessidades. No caso de um sistema social, que, ademais de ser adaptivo, como os sistemas biológicos, é um sistema de interações dotadas

de sentido, é ainda maior a importância da discriminação interna, que constitúi condição necessária do desenvolvimento. O desenvolvimento de uma sociedade consiste, em última análise, no incremento de sua autonomia de decisoes e endogenia de fatores. 4/

Nas condições de nosso tempo as formas sistemáticas e vultosas de ajuda externa estão condicionadas, ainda que de forma sutil ou implícita, ao ajustamento das decisões do recipiente, em detrimento de sua autonomia, aos interesses do concedente e à exportação, por este àquele, em detrimento da endogenia do recipiente, de capitais e tecnologia. Toda ajuda externa sistemática de um país a outro é colonizante e ou satelizante. Ao suprimir ou sacrificar a autonomia e a endogenia do recipiente, perpetúa as próprias condiçoes de que decorre seu subdesenvolvimento, torna-o permanentemente dependente da ajuda externa e o converte em instrumento dos fins do país concedente de ajuda. Nem no passado nem, presentemente, desde a institucionalização em grande escala da ajuda externa, a partir da 2a. guerra, se encontra o caso de um só país que se tenha desenvolvido por causa da ajuda externa ou mesmo quando esta se tenha realizado em grande escala. Ao contrário, somente através da substituição, ainda que gradual, da ajuda externa por esfôrço próprio é que se iniciou o desenvolvimento da China e se ultimou o do Japao. Nesse mesmo período, países como a India, a Indonésia e os da AL continaram subdesenvolvidos e pioraram relativamente, senão em termos absolutos, sua posiçao.

III. Crítica da interpretaçao das características do nosso tempo (Tese III de Frigério)

As três características fundamentais de nosso tempo assinaladas por Frigério, embora apontem fatos indiscutíveis do mundo contemporâneo, merecem importantes e decisivas quelificaçoes. Analisar-se-a, em seguida, cada um dos três aspectos indicados por Frigério.

a) Descolonização

O tema da descolonização exige uma profunda revisao de conceitos. O óbvio fato da liquidação dos imérios coloniais de tipo o todentista nao pode ser identificado com a conquista, pelas ex-colonias, de sua autonomia e endogenia nem, em geral, com a emancipação das nações semicoloniais. Os impérios oitocentista europeus se dissolveram, notadamente:

(1) pelo fato de que seus custos de manutenção, envolvendo pesadas despesas nas colonias, deixaram de corresponder àsvantagens do exercício direto de soberania e autoridade administrativa;

(2) porque as vantagens precedentemente decorrentes da situaçao colonial podem ser logradas pelas metrópoles sem direta ingerência na administraçao interna das colonias;

(3) e pela circunstância de que a perda de poder relativo dos países europeus comparativamente aos EU impossibilitaram aqueles de resistir à pressao destes no sentido da abolição das formas oitocentistas de colonizaçao, que discriminavam contra a influência americana nas áreas coloniais.

O que ocorreu, portanto, foi a substituiçao do colonialismo pelo neocolonialismo, com a compulsória incorporaçao neste última, em forma crescente, dos EU. Consiste o neocolonialismo, em última instância, na substituição da formal dominação jurídica pelo contrôle das fontes e dos processos de poupança, investimento, produção, comércio e inovação tecnológica. Distingue-se do neocolonialismo o imperialismo satelizante pelo fato de que aquele envolve uma relação de condicionamente econômico-cultural e este contem, ademais, uma dimensão política. O imperialismo satelizante consiste na satelização de uma sociedade por outra mediante o contrôle da respectiva elite, no duplo sentido de mani-

pulação da formação de elites e do acesso aos quadros dirigentes e no de submeter estes, em troca das condições que possibilitam seu predomínio local, aos interesses e a orientação do país metropolitano.

A questão apresenta um aspecto geral extremadamente interessante e que as dimensões deste estudo só me permitirao abordar de modo meramente perfunctório e sugerencial. Trata-se do fato de que, tanto analítica como historicamente, parece-me haver evidencia [5] de que as diversas formas de dominação sistemática e duravel de uma sociedade sôbre outra, constituindo o que genericamente se designa por imperialismo, se dividem entre dois modêlos, o Helenístico e o Romano, assim denominados pelos dois casos históricos em que melhor se configuraram na antiguidade.

O imperialismo "helenístico" se caracteriza pela substituiçao, física ou pelo menos funcional, das antigas elites da sociedade dominada por elites oriundas da sociedade metropolitana ou por esta completamente aculturadas, realizando-se tal substituição no quadro de um amplo e maciço processo de exportação cultural. O regime de valores da sociedade dominada é transformado, pelo menos em parte, pela implantação dos valores da sociedade metropolitana, estabelecendo-se um regime de poder apropiado para sustentar essa dominaçao, en quanto os regimes internos de participação e de propriedade sao minimamente afetados. O imperialismo helenístico preserva a autonomia econômica local e persiste ainda quando se restabeleça a autonomia política da sociedade dominada. Exemplos desse modêlo, além do império de Alexandre e dos reinos helenístiicos se encontram, na antiguidade, nos impérios Chinês e Hindú e, nos tempos modernos, nos impérios europeus, notadamente o britânico, e no soviético.

O imperialismo"romano" se caracteriza pelo fato de que as elites locais sao preservadas, ainda que sujeitas à renovação física dos respectivos quadros, dentro de um novo regime de poder que faz as elites locais dependerem inteiramente, quer no que tange aos processos de formação e recrutamente, quer no que diz

respeito ao exercício de suas funções e detenção de seus privilégios, das elites metropolitanas. Estabelece-se, assim, um pacto implícito ou explícito de vassalagem daquelas para com estas. Os regimes locais de valores e de participação, embora se imponha uma regulamentação básica segundo a lei metropolitana, ficam minimamente afetados. A economia local, todavia, perde qualquer autonomia e fica inteiramente subordinada à metropolitana, que explora diretamente os recursos da sociedade dominada ou os tributa e manipula institucionalmente a seu exclusivo critério e no seu puro interesse. Exemplos dese modêlo, além do império Romano, se encontram nos impérios orientais antigos do Egito e da Asia Menor e, modernamente, no império americano.

b) Socialismo mundial

Há efetivamente, no mundo atual, um sistema socialista autônomo do capitalista, embora subdividido entre os polos Soviético e Chinês de dominação. Tal sistema, todavía, depois de ter atingido, com Stalin, seu máximo gráu de expansao e coesao operacional interna, nao somente se subdividíu entre os dois polos acima mencionados como se retraíu, na esfera internacional e adquiríu, no nivel dos respectivos países, marcada diferenciação e autonomia nacionais. O sistema socialista, tanto no seu polo soviético como no chinés, e a despeito da expansao fronteiriça deste último, tem se caracterizado por uma forma especial de isolacionismo, que apresenta certa analogia com o isolacionismo norteamericano do século XIX relativamente às potências europeias: um isolacionismo de não envolvimento em confrontaçoes extraterritoriais, motivado pelo propósito de concentração de esforços no desenvolvimento próprio.

E inexato, assim, dizer-se que o sistema socialista (mesmo fazendo abstraçao de sua bipolaridade) equilibra o capitalista, i.e. o norteamericano. [6] Desde a dissolução do monolito stalinis-

ta os EU, sem embargo do crescente fortalecimento, em termos absolutos, do poderio militar e econômico da URSS, extendeu sua hegemonia a todo o mundo não socialista, sem retaliações do lado soviético.

Há uma acentuada analogia entre a presente expansão norteamericana e a romana. 7/ Ambas se fizeram - depois de uma fase de consolidação interna dentro de um regime patricio-democrático, que conduziu à integraçao de suas respectivas sociedades - em resposta a uma ameaça externa: a ameaça púnica e a ameaça comunista. Ambas conduziram, em nome da defesa do mundo livre (Grécia contra Macedônia, Europa contra URSS) a uma "Pax Romana" semi-ecumênica (Sassânidas e Soviéticos não incluidos) com a consequente satelização, deliberada ou não, das áreas protegidas e a vassalização das respectivas elites (elites helenísticas e ocidentais ou ocidentalizadas). Ambas produziram a supressão da autonomia política das províncias e a subordinação de suas economias à metropolitana, no quadro de uma "Lex Romana". Em ambos os casos, por outro lado, as populações dominadas nao foram incorporadas (ou so tardiamente no caso romano) à cidadania metropolitana e mantiveram, na medida do possivel, os seus precedentes regimes de valores e de participação. Em ambos os casos, finalmente, a expansão do império, determinada inicialmente pela estratégia de defesa contra a ameaça externa, prossegiu, depois de superada esta, em função de uma exigência econômico-militar de dominação mundial.

c) Revolução cientifica e tecnológica

Como no caso de descolonização, o reconhecimento de que a revolução científica e tecnológica constitui uma das fundamentais características de nosso tempo exige uma importante qualificação. E que o que caracteriza o nosso tempo, a partir da 2a. guerra mundial, nao é tanto a revolução científica e tecnológica - a qual, iniciada com o Renascimento, já atingira suas

presentes características nas primeiras décadas deste século - e sim a conversão da criação científica e tecnológica num produto deliberado, continuado e em escala gigantesca e crescente. O que surgiu em nosso tempo foi o estabelecimento científico-tecnológico, substituindo o cientista e o inventor avulsos de até os princípios deste século. Esse estabelecimento consitiu na produção deliberada e crescente de ciência e tecnología, dentro de um sistema apoiado e orientado pelas forças armadas e pela indústria - o complexo industrial-militar a que se referiu Eisenhower. 8/ A ciência e a tecnologia assim geradas, todavia, não representam mais, senao consequencialmente, o resultado de uma vontade científico-filosófica de expansão do saber, e sim o produto de uma pesquisa orientada para os fins de dominação do mundo. Esse novo estabelecimento científico-tecnológico, por isso mesmo, é intrinsicamente alheio e tendencialmente adverso à vocação humanística que, de Pitágoras a Einstein, vinha presidendo à ciência criada por amor ao saber.

IV. Crítica às teses sôbre a América Latina

a) Nacionalismo parroquial (Tese IV de Frigério)

O aspecto economicista desta tese já foi precedentemente criticado. Há que analizar, agora, o argumento de que somente depois de integrados em nivel nacional podem utilmente se integrarem regionalmente os países latinoamericanos. O pressuposto fundamental desse ponto de vista é o de que existiriam formas alternativas para o desenvolvimento dos países da regiao na linha, que ora intentam, do desenvolvimento individual.

Tal pressuposto é denegado pelo fato de que, individualmente, os países latinoamericanos ou já perderam sua viabilidade nacional, como ocorre com os países da América Central e as

ilhas do Caribe, ou estão, em prazos que nao utrapassarao este século, em vias de perdê-la. 9/ Tal fato se deve à circunstância de que os países que entram em processo crónico de subdesenvolvimento e nao conseguem superá-lo depois dos esforços de duas ou três gerações, perdem a capacidade de conter os fenômenos disruptivos internos e as pressões externas, com a consequente dissolução das estructuras nacionais. Ora, a superação individual do subdesenvolvimento dos países latinoamericanos que ainda nao perderam sua viabilidade nacional se acha prejudicada, entre outras condições:

i) no caso dos países de dimensoes mais reduzidas, ou seja, com exceção dos três grandes, por falta de recursos humanos e naturais para a expansão dos respectivos mercados nacionais;

ii) no caso dos três grandes, porque seu potencial de expansão interna é coartado pelas presentes condições culturais, participacionais e políticas e a modificação destas, além de outras condiçoes, requer a neutralização das formas diretas e indiretas de intervenção dos EU, o que, por sua vez, exige um poder de barganha dificilmente alcançavel, isoladamente, por qualquer um dos países da regiao.

b) Cooperaçao internacional (Tese V de Frigério)

A tese de que o desenvolvimento latinoamericano depende da cooperaçao internacional e, notadamente, da assistência dos EU, envolve, a meu ver, graves falácias e manifesta um profundo equívoco. Já foi ressaltado como todo o desenvolvimento societal é necessariamente um processo interno, dependente de, e conducente a, maior autonomia e endogenia da respectiva sociedade.

Saliente-se, ademais, que a necessidade de expansão de mercados, salientada por Frigério, embora seja efetivamente ressentida pelos países altamente desenvolvidos, nao conduz,

como supoe, à geral elevação do nivel econômico dos povos. Nenhum país, inclusive os EU, que já se acham em um estágio de economia de abundância, logrou suprimir, por ação de motivos meramente econômicos, vastos setores e bolsões de miséria (20% da população do caso dos EU) de sua própria sociedade. Deve-se isto ao fato de que o sistema econômico, quando nao intervenham outros poderosos motivos de carater nao econômico, tende a gerar, entregue a suas próprias leis, como ocorre nos regimes capitalistas, incontrolavel propensão à concentraçao de rendas. [10/] Dá-se isto em ambito nacional a despeito, no caso dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental, de importantes medidas redistributivistas que vêm sendo adotadas desde a 1a. guerra mundial. No âmbito internacional, em que os processos redistributivos sao muito mais tênues e esporádicos, o que se produziu foi uma crescente concentraçao do desequilíbrio entre pobres e ricos. O fenômeno ocorre igualmente, em gráu ainda mais acentuado, no âmbito dos países subdesenvolvidos, produzindo o contraste entre as cidades e o campo, entre as restritas zonas modernas e as vastas regioes que permanecem arcaicas e, como consequência, produzindo uma crescente populaçao marginal dentro das próprias cidades.

E evidente, portanto, que nem a necessidade de expandir mercados nem as facilidades criadas pela crescente afluência dos países mais desenvolvidos conduzem, per se, à elevação da renda dos países, setores e populaçoes de baixo nivel tecnológico e organizacional. O que o crescimento da economia internacional e a crescente riqueza dos paises altamente desenvolvidos por si mesmos ocasionam é a direpção das estruturas nacionais dos países subdesenvolvidos, notadamente nos fequentes casos, como ocorre com a America Latina, em que tais países apresentam um alto gráu de heterogeneidade e baixo gráu de integração sócial. Rompe-se, em tais países, a preca-

ria unidade, mais tradicional que funcional, que vinculava entre si setores, regioes e populações díspares. 11/ Assim, o setor moderno das cidades costeiras da America Latina, tende a se repartir em um arquipélago de centros de produção e consumo que se vinculam diretamente, por toda sorte de laços comerciais, financeiros e tecnológicos, com outras unidades dos países altamente desenvolvidos, muito particularmente dos EU, e perdem contacto tanto entre si como com o hinterland dos respectivos países. A unidade nacional de tais países fica, assim, reduzida a um carater meramente nominal e só tende a subsistir na medida em que, nas condições do neocolonialismo e do imperialismo satelizante, peculiares ao nosso tempo, a manutenção nominal das soberanias nacionais dos países periféricos interessa aos centros metropolitanos e por elos é artificialmente mantida. Constitui tal soberania nominal e meramente juridica o equivalente funcional, na relação entre os países periféricos e seus respectivos centros metropolitanos, ao que a reserva de indígenas representa para os países modernos com massas nativas nao incorporadas: formas institucionais de manter, em discreto regime de apartheid, as massas do proletariado externo.

c) A inconveniencia atribuida a integração latinoamericana (Tese VI de Frigerio)

A discussão da última tese de Frigerio exige a prévia distinção entre as duas hipóteses que considera: integração em termos panamericanos, incluindo os EU, e em termos latinoamericanos, excluindo os EU.

Na verdade, a integração em termos panamericanos jamais foi seriamente cogitada por ninguém. Tem sido apenas objeto de algumas referências na retórica dos discursos panamericanos ou, em menos inocentes tentativas, tem servido ao propósito de

confundir a opiniao pública, por parte de certos interesses mercantís, de aquem e de além Rio Grande. Nao pode haver dúvidas, no entanto, sobre o fato de que tal integraçao acentuaria sinda mais o desequilíbrio entre as duas Américas. E de assinalar-se, apenas, para efeito meramente teórico, o fato de que tal resultado catastrófico poderia ser evitado, invertendo-se os efeitos que resultariam de uma integraçao panamericana, se, ademais da comunidade de mercado, fossem adotadas medidas de integraçao cultural e política e outras de carater redistributivo. Importaria isto em converter em Estados da federaçao norteamericana os atuais países latinoamericanos, com cumulativa adoção de uma política redistributiva e de desenvolvimento dessas areas. Em contrapartida, como é óbvio, tal hipótese conduziria à supressão das sociedades latinoamericanas como nações independentes (ou pretendentes a sê-lo). Nao encontraria a mesma, por isso mesmo, nenhuma aceitabilidade de lado a lado, nas presentes condições e, provavelmente, do lado norteamericano, nao constituiria uma política aceitavel em nenhum futuro previsivel.

Completamente distinto é o caso da integração latinoamericana. Nao apenas os trostkistas, como supere Frigério, mas quasi todos os cientistas sociais latinoamericanos recomendam, presentemente, a integração regional como condição necessária para o desenvolvimento da regiao, sua autonomia e endogenia e a própria integração, em nivel nacional, dos países membros. Diversamente do alegado por Frigério a integração nacional dos países latinoamericanos, além de não se opôr à regional ou de se apresentar como algo de a ela necessariamente prévio, tende a ser acelerada e consolidada pela regionalização, desde que se proceda a esta de modo adequado. Tanto a nivel regional como a nivel nacional a integração latinoamericana, adequadamente concebida, tende, num processo de causação circular, a interessar e a reforçar os setores modernos e dinâmicos e a ser antagonizada pelos setores tradicionais e vegetativos, em cujo detrimento opera.

Isto nao importa em fazer da integração a nivel regional, como alias tambem a nivel nacional, uma panacéia que produziria só resultados positivos ou os ocasionasse de modo automático. No essencial, em ambos os casos, o que a integração produz são incentivos para, e espaço de, expansão para as atividades modernas dinâmicas. Para que se obtenham os resultados desejados, todavia, faz-se mister disciplinar e orientar, no quadro da integração, os processos econômico-sociais por ela ensejados ou estimulados. 12/

Desde logo, trata-se de adotar para o capital estrangeiro um regime uniforme e adequado, que mantenha o equilibrio entre as condições de atratividade que permitam às sociedades latino-americanas dele se valerem, para seus próprios fins, e as que preservem a autonomia e a endogenia regionais, incluindo limitações absolutas e relativas, como se fizer mister. Sem tais cautelas, como observa Frigério, a integração resultaria na criaçao de um espaço econômico que somente acabaria beneficiando as grandes corporações multinacionais americanas que lograssem se manter ou estabelecer na região.

Ademais, como tem sido ressaltado por todos os estudiosos da materia, é preciso adotar medidas compensatórias dos países de menor desenvolvimento relativo, ou simplemente de populações muito reduzidas. E preciso minimizar o mais rapidamente possivel os principais desníveis de produtividade, notadamente em materia de educação, de organização e de tecnologia. E é preciso, ademais das medidas compensatorias ou corretivas, adotar outras de carater institucional, que assegurem a adquada mobilidade dos fatores - mao de obra, capitais, tecnologia - fazendo da região uma macrosociedade aberta a todos os latinoamericanos.

Seria utópico considerar como facil a implantação de todo esse conjunto de medidas ou ignorar que sua adoçao não poderá ser nem tao harmoniosa nem tao rapida como desejavel. As dificuldades para uma adequada integração da America Latina, 13/

muito ao contrário, sao de tal ordem que, possivelmente, nas presentes condições, as probabilidades de êxito, no empreendimento, já se desenham como inferiores às de malôgro, tudo levando a crer que o quadro persistirá se deteriorando, na medida em que sejam posteragadas as decisoes que haveria que tomar. Mas seria suicida, por outro lado, ignorar que a integração latinoamericana constitue a única solução que permite aos países da área assegurar-se o quadro econômico, cultural, social e político necessário não somente para seu respectivo desenvolvimento nacional mas, inclusive para sua simples sobrevivência histórica.

3.4 Conclusões próprias em forma proposicional

I. O desenvolvimento dos países latinoamericanos, embora implicando a necessidade da respectiva industrialização e modernizaçao agrícola, é, tanto em nivel nacional como regional, um processo societal global, cuja realização autosustentada depende da instauração de novas condições culturais, participacionais, políticas e econômicas. Os países latinoamericanos atingiram, na década 50, o nivel máximo de desenvolvimento compativel com suas presentes condições culturais, participacionais, políticas e econômicas. A partir de então, ou modificam estas condiçoes, incluindo a integração regional, ou tais países permanecerao estagnados e nesse processo serao definitivamente reduzidos a satélites dos EU.

II. O desenvolvimento da AL e a renovação cultural, participacional e política, ademais da econômica, para tal necessária, somente sao possíveis na medida em que se conjugem ações eficazes em nivel nacional como um enfoque a uma estratégia de nivel latinoamericano. Para esse efeito é necessário que movimentos político-culturais de grande envergadura ocorram em pelo menos dois dos três grandes países da regiao: Mexico, Brasil e Argentina. Ademais da necessária renovação interna tais movimentos terão de conduzir, tanto no nivel dos govêrnos como das populações, a uma estreita aliança entre os respectivos países.

III. O desenvolvimento da AL dependerá, exclusivamente, da utilização de recursos internos e da medida em que a região, em geral, e seus países estratégicos, em particular, logrem um grau de autonomia e endogenia suficiente para que, ademais de darem atendimento às condições referidas nas duas proposições anteriores, consigam:

a) ou compôr com os EU, dentro de um modêlo reformista de desenvolvimento, um modus vivendi que assegure à AL a não intervenção americana, em troca de adequadas garantias à preservação dos interesses estratégicos da segurança dos EU,

b) ou conter e repelir a intervenção americana, dentro de um modêlo revolucionário de desenvolvimento.

IV. A possibilidade de dar atendimento às alternativas referidas na proposição acima depende:

a) no caso do modêlo reformista, de que a ocorrência dos processos referidos nas duas primeiras proposições tenha lugar antes que as estruturas nacionais dos países latinoamericanos, pelo menos de dois dos três grandes, tenham perdido sua capacidade de configuração da respectiva sociedade, o que parece implicar num prazo não superior a trinta anos;

b) no caso do modêlo revolucionário, de que sua exitosa deflagração venha a se tornar possível, mediante a conjugação das seguintes condições:

i) não incorporação das massas latinoamericanas num sistema satisfatória de integração dentro do sistema norteamericano,

ii) aparecimento de liderança política e quadros que se revelem efetivamente capazes de proceder a um alto grau de mobilização política das massas e,

iii) ocorrencia de novas condições internacionais que tornem impossivel ou excessivamente custosa a massiça repressão militar da revolução latinoamericana pelos EU.

N O T A S

1. Cf. Helio Jaguaribe, O Nacionalismo na Atualidade Brasileira, ISEB, Rio, 1958, particularmente Cap. 1.

2. Cf. Bert Hoselitz, Sociological Aspects of Economic Growth, The Free Press, N. York, 1960. Vide tambem: David E. Novack e Robert Lekachman, eds., Development and Society, St Martin's Press, N. York, 1964; Irving L. Horowitz, Three Worlds of Development, Oxford Un. Press, N.York, 1966; Robert T. Holt e John E. Turner, The Political Basis of Economic Development, Van Nostrand, N.York, 1966.

3. Cf. Helio Jaguaribe, Problemas do Desenvolvimento Latino-Latino-Americano, pgs. 69 e sgs., Civilizacao Brasileira, Rio, 1967.

4. Cf. Helio Jaguaribe, Desenvolvimento Economico e Desenvolvimento Político, Cap. 1, Fundo de Cultura, Rio, 1962.

5. Uma boa sistematização do sistema político dos impérios se encontra, embora sem aventar a hipótese sugerida neste estudo, em S.N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires, particularmente Cp. 2, Free Press of Glencoe, N. York, 1963.

6. Tal fato só recentemente está sendo reconhecido. Vide no N.3, Vol. 96, Summer 1967 de Daedalus, dedicado ao tema "Toward the Year 2000", os artigos de Eugene Rostow, "Thinking about the Future of International Society", pgs. 922-926 e de Samuel Huntington, "Political Development and the Decline of the American System of World Order", pgs. 927-929.

7. Cf. Stringfellow Barr, Consulting the Romans, - occasional paper of the Center for the Study of Democratic Society, Fund for the Republic, N. York, Jan. 1967.

8. Cf. Fritz Sternberg, The Military and Industrial Revolution of our Time, F.A. Praeger, N.York, 1959.

9. Cf. Helio Jaguaribe, Desenvolvimento Economico e Desenvolvimento Político, op. cit. Cap. 4.

10. Cf. John Strachey, Contemporary Capitalism, espec. Cap. 8, Victor Gallancz, London, 1956; vide tambem Estes Kefauver, In a Few Hands, Penguin Books, Baltimore, 1965; Paul Baran e Paul Sweezy, Monopoly Capital, Monthly Review Press, N. York, 1966.

11. Cf. BID, Factores para la Integración Latinoamericana, Fondo de Cultura, México, 1966, pg. 63 e segs.

12. Cf. BID, op. cit. e Felipe Herrera, America Latina Integrada, Losada, B. Aires, 1964; INTAL, La Integración Latinoamericana, B. Aires, 1965; Gustavo Lagos e François Perroux, eds. "Intégration Latino-Americaine", in Tiers-Monde, Tomo VI, N. 23, Juillet-Sept. 1965; SIAP, Hacia una Politica de Integración para el Desarrollo de la America Latina, Soc. Inter-Americana de Planeación, Cali, 1967.

13. Cf. Helio Jaguaribe, Problemas do Desenvolvimento Latino-Americano, op. cit. pg 136 e sgs.

Promemoria del Direttore dell'IAI sul Seminario di Arica

Febbraio 1968

Dal 23 gennaio al 2 febbraio 1968 ho partecipato al Seminario de Arica (Chile), che aveva come argomento: "Integracion económica y politica: la experiencia europea y el proceso latino-americano".

Il Seminario era stato organizzato dall'Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, assieme al Centre d'Etudes de politique étrangere di Parigi, e con l'aiuto finanziario del Banco Interamericano de Desarrollo e del governo cileno.

Ad esso hanno partecipato 44 Latino-Americani (30 Cileni, 6 Argentini, 4 Peruviani, 2 Brasiliani, 1 Colombiano, 1 Uruguayano) e 12 Europei (7 Francesi, 3 Tedeschi, 1 Italiano, 1 Inglese).

I francesi, essendo stati scelti da un organo ufficioso del Quai d'Orsay erano tutti, ad eccezione di uno solo, fautori dell'Europa delle patrie. I Tedeschi e l'Italiano erano fautori dell'unità sovranazionale (il rapporto sulle istituzioni europee è stato fatto da me).

I Latino-Americani erano in parte dirigenti e funzionari di Istituti di cooperazione latino-americana o inter-americana, in parte studiosi di scienze politiche o economiche.

I Latino-Americani lì riuniti hanno un forte interesse per l'integrazione del loro continente ed un forte timore che tale integrazione possa essere diretta dagli Stati Uniti e diventare quella che essi chiamano una "integracion satelizante".

Degli Stati Uniti hanno una vera e propria fobia, unita però alla consapevolezza di dover a lungo contare sulla loro presenza e sul loro influsso. Dicono che l'URSS si disinteressa dell'America Latina e sperano solo in una più forte presenza dell'Europa, sola capace, se unita, di controbilanciare il peso degli Stati Uniti.

Dell'integrazione europea hanno un'immagine molto idealizzata. Credono che noi abbiamo realizzato molto più di quel che abbiamo effettivamente fatto, e che le istituzioni siano assai più solide di quel che in realtà sono.

./.

Verso De Gaulle hanno insieme una notevole simpatia perchè è anti-americano e una notevole insofferenza perchè è anti-europeo. Era caratteristico che all'inizio del Seminario i loro migliori rapporti personali erano con i Francesi; alla fine con i Tedeschi e gli Italiani.

Subito dopo il convegno, in una seduta privata, hanno discusso un documento confidenziale che riassumeva il dibattito del Seminario, ed hanno deciso di restare uniti per promuovere una azione di a) studio del modello più appropriato di integrazione latino-americana; b) studio dei modi per agire come gruppo di pressione integrazionista; c) studio delle possibilità di azioni politiche da compiere. Il Cile era sentito come il centro ideale dell'azione integrazionista, e hanno pensato di non moltiplicare gli Istituti di Relazioni Internazionali, ma di sviluppare nei vari paesi ramificazioni di quello di Santiago.

Hanno un forte interesse a tenere relazioni con gli europei.

L'IAI continuerà a sviluppare le relazioni ora felicemente iniziate.

* * * *

— discusso alla fine dei lavori di Arica
— Jaguaribe propone un "gruppo di Arica che si prepari a dimentare con il gruppo di Buenos Ayres (Lagos) un prestamo group

LA "INTELIGENCIA" CIENTÍFICO - SOCIAL EN LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

Notas para un proyecto de compromiso

Por Antonio García

1.- El análisis crítico de la problemática de la integración de América Latina ha revelado varios hechos fundamentales que es necesario puntualizar:

a) El primero es el de que América Latina no es libre de escoger si se integra o no, ya que existe un proceso de integración accionado y liderizado por la gran potencia hegemónica y por los grupos tradcionalmente dominantes en América Latina y es creciente el riesgo de que esa integración se efectúe desde fuera y desde arriba, por medio de políticas de liberación del comercio y acentuando los términos de la dependencia externa. En consecuencia, es falso el dilema de integración no integración.

b) El segundo hecho es el de que no existe, estratégicamente, un esquema de integración latinoamericana, sino dos: uno "desde arriba y desde afuera", y otro "desde adentro y desde abajo", liderizado por las fuerzas sociales identificadas en un propósito de cambio estructural y orientadas hacia dos grandes objetivos estratégicos: el de armar a la América Latina de una verdadera capacidad de negociación internacional y de una facultad real de decisión, en un mundo policéntrico; y el de asegurar el que los beneficios de la integración sirvan para transformar las miserables condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos y para definir su imagen de vida en el mundo.

c) El tercer hecho es el de que se ha definido la aspiración a un esquema de integración latinoamericana "desde adentro y desde abajo" -con una nítida definición del desde donde se integra y para quién se integra- pero sin haber sido precisado y formulado ese esquema.

d) El cuarto hecho es el de que ni puede realizarse aisladamente una integración nacional prescindiendo de estructuras o formas político-económicas de integración latinoamericana (regional o sub regional), ni puede efectuarse una integración latinoamericana que no se fundamente y articule a procesos de enérgica integración nacional. La primera forma carecería de dinámica y fuerza operante, en un mundo pluralista y en el que los países desarrollados y atrasados se articulan en constelaciones de poder.

La segunda forma carecería de estructuras básicas de sustentación.

De allí que cualquier esquema de integración "desde adentro y desde abajo", presuponga la adopción de una filosofía de simultaneidad e indivisibilidad en los procesos de integración, al nivel latinoamericano. Esa simultaneidad tiene el alcance de un enfoque teórico y de un posible comportamiento estratégico (económico, financiero, cultural, político), dentro del marco de una sustitución progresiva del "esquema interamericano" pou un esquema auténtico y exclusivamente "latinoamericano", del "bilateralismo" por el "multinacionalismo" en la relaciones con las grandes potencias.

2.- De acuerdo con los diferentes tipos de diagnóstico sobre la problemática latinoamericana expuestos en el Seminario (Sunkel, Jaguaribe, Veliz, Sábato, Figueroa, Lagos, Schatan, Herrera, Frigerio, Kaplan, Bianchi, Sepúlveda, etc.), un punto clave es el relacionado con la exigencia de los cambios estructurales. Esos cambios obviamente, no pueden ser comprendidos ni liderizados por las actuales "clases dirigentes" en América Latina, las que han adoptado un esquema de integración y desarrollo favorable a la potencia hegemónica y a sus propias aspiraciones de dominación. El profundo desajuste entre la actual problemática nacional y regional y el sistema político social de conducción existente en la América Latina, se expresa en la crisis del sistema y de las instituciones regionales de integración que los proyectan.

3.- Dentro de este orden de ideas, es comprensible el que haya predominado un esquema equivacado de la integración latinoamericana - desde arriba y desde afuera - caracterizado por estos elementos básicos:

a) La conservación de una estructura de dependencia externa, caracterizada por la integración de cada uno de los países latinoamericanos a la economía de la nación metropolitana (España, Portugal, Inglaterra, Estados Unidos, en los diversos ciclos históricos) y la incomunicación consustancial a estos tipos coloniales de dependencia, en el ámbito regional o subregional de América Latina (Esquema Sunkel);

b) El "enfoque ideológico" y sin paerspectiva pluralista- característica de los grupos dominantes en América Latina, - en relación a los sectores no capitalistas del mercado mundial;

c) la carencia de identificación en cuanto a los objetivos de la integración y el desarrollo en los diversos países latinoamericanos, est es, identificación respecto al qué sé persigue, etratégicamente, con la integración y el desarrollo (Esquema Sunkel);y

d) La carencia de finalidad popular en el esquema tradicional de integración y desarrollo, y consequertemente, (formas diversas del desarrollo social) la carencia de estructuras auténticas de participación popular.

4.- Los procesos históricos no se conforman como alternativas racionales de todo o nada. De allí que se plantee la posibilidad de que las nuevas fuerzas sociales de cambio entren a operar de inmediato - si existe un núcleo que las inspire, exprese sus aspiraciones y defina sus objetivos estratégicos - y de que sea posible la generación de procesos de "integración escalonada", a nivel regional o subregional y en las diversas esferas de la vida latinoamericana (económicas, culturales, sociales y políticas).

Es dentro de este marco que debe definirse el papel de la "inteligencia" latinoamericana en la integración "desde adentro y desde abajo" de la América Latina.

5.- La experiencia de la América Latina demuestra que la "inteligencia" ha desempeñado, en diversas coyunturas históricas, el papel de núcleo integrador de las fuerzas sociales indentificadas en un propósito fundamental de cambio. Dentro de la línea de las reformas de tipo populista o dentro del esquema de las revoluciones nacionales en América Latina, se ha definido este rol histórico de la inteligencia". En las revoluciones de mëxico, Bolivia y Cuba, por ejemplo, la "inteligencia" pudo desempeñar la función de núcleo integrador de los movimientos campesinos primero y posteriormente, de la movilización nacional de las fuerzas nacionales de cambio.

6.- Lo que ahora puede proponerse es, entonces, una línea operativa que tiende primero a identificar una elite científico social sobre los objetivos, estructuras y medios de la integración y posteriormente, a provocar una movilización de la inteligencia latinoamericana en estas direcciones de cambio estructural.

¿ Cómo identificar a esa elite de cientistas sociales de la América Latina ? La respuesta tiene que darse en diversos niveles:

a) utilizando plenamente los instrumentos que actualmente existen, y, desde luego, movilizando la inteligencia latinoamericana vinculada a ellos (Institutos Universitarios como el model del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, agencias multinacionales de la ONU como CEPAL, ILPES, ICIRA, etc.); y

b) diseñando o precisando un esquema de integración y desarrollo desde adentro y desde abajo.

7.- Sobre estas bases, debe p ouede diseñarse un progrma de compromiso de los asistentes latinoamericanos al Seminario de Arica, orientado simultáneamente hacia líneas de conocimiento y de acción.

a) Las líneas de conocimiento (investigación, iterpretación valorativa, divulgación) pueden desarrollarse por medio de organismos existentes o por crearse de inmediato, que actén como "núcleos" nacionales, subregionales o regionales, de aproximación e integración de sectores de la "inteligencia latinoamericana" (seminarios organizados con científicos sociales latinoamericanos que operan dentro de instituciones multinacionales o nacionales, en ciertos "centros de condensación" como los que existen en Chile, México y Brasil). Se señala el ejemplo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en cuanto relaciona o asocia a cientistas sociales latinoamericanos residentes en Chile y en cuanto dispone de un órgano publiscitario al servicio de este tipo de comunicación y de diálogo (La Revista del Instituto). Este mismo papel puede ser desempeñado por institutos o centros semejantes en diversos países latinoamericanos.

b) las líneas de acción pueden desarrollarse en varios sentidos:

1) el de plena utilización de los instrumentos institucionales existentes, con un sentido de acción solidaria y unificada de los páises latinoamericanos en los organismos multinacionales, regionales o mundiales (Esquemas Figueroa y Lagos).

2) el de la proyección de métodos y estructuras de integración esdalonada, particularmente al nivel subregional (comunidad Gran Colombiana, comunidad andina, comunidad amazónica o comunidad de la Cuenca del Plata); Y

3) el del estudio y proyección de órganos supranacionales del alcance político, que tiendan a eliminar progresivamente las formas coloniales del bilateralismo y la dependencia externa de tipo tradicional, estableciendo un sistema de relaciones unificadas de la América Latina con los Estados Unidos, con la Comunidad Económica Europea, con el sector socialista y comunista del mundo y con le proletariado de hemisferios o países de Asia y de Africa.

8) Este esquema tiende a precisar la necesidad de que los participantes del Seminario de Arica definen su compromiso y su quehacer por medio de una plena utilización de las instituciones nacionales y regionales que funcionan en esta dirección histórica y de la energica movilización de la inteligencia latinoamericana vinculada a ellas.

Arica, [redacted] 1° de 1968.-

ncc.

2

IIIème CONGRES INTERNATIONAL D'ECONOMIE

TOULOUSE - 24 - 28 JUILLET 1967

REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

Por Raúl Luis CARDON

Ex profesor de la Universidad Nacional del Litoral

Ex Secretario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

ARGENTINA

INSTITUT DE SCIENCE ECONOMIQUE APPLIQUEE
11, Boulevard de Sébastopol - PARIS 1er

Hotel Raffaello
Via Urbana 4
Roma

1. Introduccion. - La formulacion de una nueva politica del comercio internacional debe tomar en cuenta, necesariamente, el fenomeno de la integracion regional, caracteristico de nuestra época. Por lo pronto, es evidente que los agrupamientos ya existentes influyen en el crecimiento de los paises que los forman, ocasionan cambios considerables en las corrientes comerciales y en la distribucion de fuerzas que juegan en el campo de la politica comercial y determinan sus orientaciones. Para los países en desarrollo-y muy en particular para los de América latina - la integración se presenta como un medio, quizás insustituible, para superar los obstáculos que se oponen a su pleno desenvolvimento económico y social a través de una mejor organizacion de las actividades productivas y de una más amplia y equitativa participación en el comercio mundial.

El 18 de Febrero de 1960 fue firmado el Tratado de Montevideo, por el que se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Fueron sus signatarios la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Con posterioridad adhirieron Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Su Objetivo fue la eliminación progresiva de las barreras aduaneras y la creacion de las condiciones necesarias para la formación de un mercado comun, que lleve a la complementación e integración de sus economías. En un plazo de 12 años, los Estados contratantes debían eliminar todas las restricciones "para lo esencial de su comercio recíproco" mediante rebajas arancelarias mutuamente acordadas en negociaciones periódicas.

Entre 1961 y 1966 los países miembros se han otorgado cerca de 9.000 concesiones tarifarias y el comercio entre ellos ha crecido en mas del 140 %, ~~pasando a más de~~ superando los 1.500 millones de dólares. Con

ello se evidenciaron las posibilidades de la unión, pero al mismo tiempo la limitaciones del sistema elegido. Pues las concesiones excluyan muchos rubros importantes, su ritmo ha disminuído en los últimos años y las realizaciones en materia de complementación son muy escasas. Por ello y ante la gravedad y urgencia de los problemas económicos y sociales de la región (quizás también bajo la influencia del progresivo deterioro de su posición en el mundo), en la reciente reunión de jefes de Estado de América (Punta del Este, Uruguay, abril de 1967), se ha reafirmado solemnemente el proposito de llevar a cabo la integración regional y se ha resuelto iniciar la formación del mercado común antes del plazo previsto por el Tratado de Montevideo (1).

Pero es necesario recordar que paralelamente se había venido cumpliendo otro proceso de integración en una determinada área de la región. Nos referimos al Mercado Común Centroamericano que tuvo origen en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, de 1958, completado por otro de 1960 y varios instrumentos especiales. Son sus miembros Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En varios aspectos - liberación del comercio entre las partes, complementación de industrias, instituciones comunes - el Mercado Común Centroamericano ha hecho avances más importantes que los de la ALALC. Lo cual se explica, sin duda, dado el menor numero de integrantes y la mucho mayor homogeneidad entre ellos.

---

(1) Sobre los antecedentes y evolución de la A.L.A.L.C. puede consultarse ARAGAO, J.M., Introducción a la teoría de la integración latinoamericana, publicación del Instituto para la Integración de América Latina (Buenos Aires 1967). El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales ha publicado una colección de Instrumentos relativos a la Integración económica en America Latina (Whashington, 1964).

De acuerdo con lo resuelto en Punta del Este, el mercado común latinoamericano deberá estar en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años y se basará substancialmente " en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva" de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. El el transcurso de este trabajo señalaremos las principales normas u orientaciones que se fijan para su organización.

La integracion latinoamericana es, sin duda, una empresa de muy ardua y dificil realizacion. Conspiran contra ella la inestabilidad constitucional de la mayoria de los países de la region y la discontinuidad o falta de politicas nacionales que de allí suele derivarse ; la ausencia de un acuerdo básico sobre los objetivos esenciales de la nación, la inmadurez de muchos dirigentes y la ineficacia de las administraciones públicas. Los arrestos de un nacionalismo suspicaz, que por desgracia se contenta muchas veces con las apariencias de una soberanía absoluta (y en cuanto tal, imposible), sin medir su contenido real de independencia efectiva, erigen también un peligroso escollo. En el plano económico, la manifiesta desigualdad en el grado de desarrollo alcanzado por los distintos países, así como la arbitrariedad con que suelen conducirse sus economías, los agudos y continuos procesos inflacionistas y la escasez de medios financieros, son otras tantas dificultades.

El presente trabajo no tiene por objeto examinar la forma en que tales obstáculos podrán ser superados - tarea, por cierto, de fundamental importancia-, sino indicar las razones por las cuales , a pesar de ellos, la empresa debe ser intentada y realizada. Creemos firmemente, por otra parte, que la integracion, al modificar la condiciones o el marco en que se desenvuelve la vida económica de las naciones latinoamericanas y tambien por los estímulos que crea, las obligaciones que comporta y la concatenación de efectos propia de su dinamica, ayudará a la superación de los inconvenientes señalados.

Pero todo ello no se logrará sin una gran dosis de decisión, imaginación y energia de parte de los gobiernos y dirigentes, y sin el apoyo de los sectores de la producción y las fuerzas sociales

e intelectuales de dichas naciones. Esa decisión y ese apoyo solo pueden nacer de una profunda y suficientemente generalizada convicción, la que a su vez depende de una exacta compresión de ciertas realidades fundamentales de la vida económica contemporánea, que propordonan la perspectiva correcta para apreciar el fenómeno de la integracion.

2. Algunos factores condicionantes de la economía contemporanea.

a) Los grandes espacios economicos. La desigualdad en las relaciones económicas internacionales - Es fácilmente observable en nuestro tiempo una generalizada tendencia a la constitución de grandes espacios económicos integrados. Esos grandes espacios estan, en algunos casos, estructurados come unidades políticas. Son los Estados de dimensiones continentales y, entre ellos, las superpotencias de nuestra época : Estados Unidos y Rusia, hoy, China, en un futuro próximo. En otros casos se trata de asociaciones voluntarias entre varias naciones independentes . Entre unas y otras cubren ya una vasta extensión del planeta, que seguramente ha de aumentan aún (2)

---

(2) La lista de las uniones o "bloques" económicos actuales incluye los siguientes : Comunidad Economica Europea (Alemania occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxenburgo ; países asociados : Grecia y Turquia) ; Zona Europea de Libre Comercio (Gran Bretaña, Austria , Dinamarca, Noruega, Suecia, Suiza y Portugal ; país asociado : Finlandia) ; Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECON) (URSS y países de Europa Oriental, incluyendo Alemania del Este); COMMONWEALTH británico (Gran Bretaña, Australia, y demás "dominios blancos", India y otros países de Asia, Africa y América); Consejo Económico para Africa (13 países del Africa occidental) ; Mercado Común de Africa Oriental (Kenya, Tanganyka y Uganda) También los países de la Liga Arabe han expresado oficialmente el propósito de constituir un mercado común. No debe olvidarse, además que 18 países africanos están asociados a la C.E.E. de acuerdo con la convención de Yaounde. U.S.A., la U.R.S.S., China constituyen en sí mismos verdaderos "mercados comunes" de dimensiones mayores a cualquiera de los que así se denominan y, por supuesto, incomparablemente más perfectos o integrados.

Esta simple comprobacion basta para mostrar el error en que se incurre cuando se quiere presentar al movimiento de integración latinoamericano como un mero reflejo o imitación del europeo. De lo que en verdad se trata es de dos manifestaciones de un mismo fenómeno, a cuyas causas hemos de referirnos.

La grande, a veces extrema, desigualdad entre las naciones en cuanto a riqueza y desarrollo, es otro rasgo esencial de esta segunda mitad del siglo XX. Voluntaria o involuntariamente, las naciones mas ricas y poderosas ejercen su influencia y gravitan a veces de modo irresistible sobre una parte más o menos extensa del planeta. Una nacion sometida a tales flujos puede, a su vez, proyectarlos sobre otras más débiles. Son los "efectos de dominación" de que habla François PERROUX, caracterizados por la disimetría o irreversibilidad : a la acción de unas de esas grandes y poderosas unidades las otras no pueden responder con una acción equivalente. Las repercusiones que en algunas naciones tienen las decisiones que se toman en los grandes centros sobre precios de adquisición, volumen de las importaciones consentidas, inversiones en el exterior, son ejemplos de dichos efectos. Su observación es muy fácil en las negociaciones comerciales internacionales y en el gobierno de los organismos internacionales que se ocupan de cuestiones económicas y financieras.

Esta situacion se ve agravada por el hecho de que una sola y gigantesca nación concentra una proporcion muy alta de la produccion y la riqueza mundial, así como de los recursos tecnológicos que condicionan el crecimiento de aquellas (3).

(3) Recordemos que los Estados Unidos son el primer productor de petroleo y de acero (más de un cuarto de la producción mundial), de aluminio (más de un tercio), de cobre, hulla y gas natural, así como de carne, maíz y algodon. En 1963 su producto nacional superó en más del 75 % al de los seis países de la C.E.E. y Gran Bretaña reunidos. Su capacidad industrial equivale a un tercio de la de todas las demás naciones y su consumo de energía absorbe igual proporción de la producción mundial. La cifra de negocios de su primera empresa (la General Motors), fue en 1965 casi igual al presupuesto de Francia ; y la correspondiente a las 20 primeras es equivalente al producto nacional bruto de Alemania occidental. Una gran superioridad tecnológica es, a la vez, efecto y causa de ese enorme poderio material.

Como resultado de esto, los Estados Unidos, verdadera "economía nacional dominante", disponen de un poder incontrastable e influyen fuertemente sobre el resto del mundo, en buena parte como mera consecuencia de su enorme pujanza (es decir, inintencionalmente). Todo lo cual destruye las condiciones de una competencia internacional verdaderamente libre y de un crecimiento equilibrado de todas las naciones : es decir, se "rompen los esquemas de la interdependencia general y recíproca" (4).

Frente a tal circunstancia los intentos de constituir uniones económicas entre países pequeños o medianos con intereses comunes, se nos aparecen como un medio de disminuir la desigualdad y, por lo tanto, de restablecer el equilibrio. Constituyen también un camino para avanzar en la liberacion de los intercambios, pues la libertad puede ser practicada de modo más eficaz y equitativo dentro de ámbitos más homogéneos y en los que es más fácil el ejercicio de la solidaridad y el funcionamiento de mecanismos compensatorios. Los hechos arriba descriptos y otras características de la economías nacionales de nuestro tiempo (en su mayoría sometidas a uno u otro tipo de planificación), tornan ilusorio el pretendido ideal del retorno puro y simple al libre comercio internacional (5). Por otra parte, el diálogo entre grandes unidades de magnitudes relativamente comparables será más fácil y fructuoso que entre una multitud de naciones demasiado desiguales. Por todo ello, los agrupamientos o sistemas regionales pueden contribuir a un mejor ordenamiento de la economía mundial.

---

(4) PERROUX F. , L'Economie du XXe Siècle 2da. ed. Presses Universitaires de France (Paris 1964), pag. 75. Inutil advertir que nuestras referencias a la economía dominante se basan en las enseñanzas del citado maestro.

(5) Conf. SANNWALD R.F. and STOHLER J. Economic Integration, trad., del Alemán Princeton Univertsity Press (Princeton 1959), pags. 37 a 44.

Pero es preciso señalar que la difusión de la tendencia a la integración en distintos lugares del planeta, aumenta la debilidad relativa de las naciones pequeñas y medianas que permanecen aisladas (6). Cada grupo que se constituye es, en alguna medida, discriminatorio con respecto a los terceros países ; la ampliación del "mercado interno" y la cooperación económica entre los miembros de la unión los coloca en mejores condiciones para competir en el plano mundial ; la unión les permite no solo resistir mejor las influencias externas negativas, sino que tratándose de naciones industriales y ricas, las capacita también para ejercer una gravitación mayor sobre las menos avanzadas. Este es un argumento que nos parece digno de la atención de las que se ha dado en llamar naciones del "tercer mundo".

b) Producción industrial y magnitud del mercado y de la empresa. Tan importante como la situación descripta en los párrafos precedentes es, para la explicación de las causas de las tendencias actuales a la integración económica regional, el hecho de que ésta responde a -o, al menos, armoniza perfectamente con - determinadas características de las formas de producción y la actividad económica en general de nuestra época. En ésta no ha hecho sino acelerarse el proceso iniciado a fines del siglo XVIII con la introducción de la máquina y la revolución industrial. La gran industria contemporánea se basa en la producción en serie de un gran número de unidades entre los cuales los costos se reparten y, por tanto, se reducen proporcionalmente (dentro de ciertos límites).

---

(6) A nuestro juicio, solo una excepción importante puede hasta ahora oponerse a esta "regla" : la del Japón. Pero, aparte de su singularidad, se trata de un país de condiciones muy especiales y que, además, dispone de un mercado interno de considerable magnitud, puesto que tiene cerca de 100 millones de habitantes. Por otra parte, ciertos hechos, como la reciente conclusión de un muy importante acuerdo comercial a largo plazo con Australia, parecen indicar que Japón tiende también a constituir, en alguna medida, su propio gran espacio económico.

La mecanización de los procesos industriales aumenta con la aplicación de la electrónica, la cibernética y la automación. Pero las máquinas, los equipos, las instalaciones, son muy costosos y requieren, en consecuencia, grandes inversiones. Los sistemas de comercialización reclaman a su vez, organizaciones complejas, publicidad, venta a pagos diferidos, etc, todo lo cual se traduce en nuevos requerimientos financieros para la empresa. A lo que se agrega un nuevo factor de importancia creciente : la investigación científica y tecnológica, cuyo desarrollo y aplicación determinan la innovación, la posibilidad de emplear métodos de producción más baratos o eficientes, y de producir artículos nuevos o a precios inferiores. De lo cual depende, obviamente, la capacidad para competir con los demás productores.

Todo ello lleva a la constitución de las economías de escala y la formación de grandes empresas. Por supuesto, no hay una medida uniforme para apreciar la dimensión que en todos los casos corresponde a la empresa (el optimum size), ni cabe pensar que en la economía moderna no hay ya lugar para la pequeña y mediana empresa. Pero, de todos modos, una industrialización avanzada se apoya en la existencia de ciertas industrias para las cuales es imprescindible la industria de gran tamaño. Y ésta necesita un gran mercado para asegurar la colocación de sus productos, que sea a la vez estable y homogeneo.

Teóricamente, el mercado necesario puede obtenerse a través de la exportación. Pero, como afirma SCITOVSKY, los mercados externos sólo en grado muy limitado reunen esas características.

actualmente se los considera como muy precarios y las posibilidades de asegurarse contra sus variaciones son muy reducidas (7). En Inglaterra, tradicionalmente un país exportador, se estima que no es prudente confiar en las exportaciones para más de un 20 a 25 por ciento de la producción total de una empresa. En el mismo sentido escribía L. BROCARD hace ya muchos años : "Los mercados interiores son generalmente más seguros, más estables que los mercados exteriores y pueden servir incluso para salvaguardar aquéllos. Es apoyándose sobre un mercado muy amplio, muy regular, que permite una producción muy abundante y, en consecuencia, a precios más bajos, que la nación puede, con mayor probabilidad de éxito, conquistar y defender sus mercados exteriores" (8). Palabras que nos parecen especialmente válidas para las naciones que ingresan muy tarde - y, por tanto, con gran desventaja - en la economía industrial.

En resumen : para los países de mercado insuficiente (como lo son la mayoría de los estados actuales, desde el punto de vista de la gran industria moderna) y particularmente para las naciones en desarrollo, la forma más viable de disponer de un "mercado interior" de suficiente amplitud y estabilidad, que asegure la colocación de sus productos y les dé, a la vez, mayor competitividad en el comercio

---

(7) SCITOVSKY T., International Trade and Economic Integration as a Means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation, en "The Economic Consequences of the Size of Nations", Mc Millan (London 1960), pag. 284. El A. concluye su razonamiento con esta afirmacion : "My feeling is that international trade, however free would usually be considered too precarious to serve as the main basis for mass production, and that thoroughgoing economic integration would be required to solve these problems of too small an economic" (pag. 286). Es obvio que, desde el punto de vista económico, el tamaño de una nación se mide más por el número de habitantes que por sus extensión geográfica.

(8) Principes d'Economie Nationale et Internationale (Paris, 1929 - 1931), T. II, pag. 10.

exterior, consiste en unirse con otros que se hallen en situacion similar para formar una sola comunidad economica. Para la viabilidad de esta tienen no poca importancia los vinculos culturales y la vecindad geografica entre los miembros de la unión. Más adelante nos referiremos, por otra parte, a la insuficiencia de los mecanismos del mercado (es decir, de la mera libertad para la circulación de los factores de la produccion) para obtener los objetivos propios de una integración entre naciones en desarrollo.

Por lo demás, no es solo en el terreno de la actividad economica donde el Estado-Nación resulta, en nuestra época, un marco demasiado estrecho para la plena expansion y la adecuada organización de las actividades humanas. Parece adaptarse mal a las condiciones de una época caracterizada por el vertiginoso acortamiento de las distancias y la prodigiosa multiplicación de la comunicaciones, debidas al progreso tecnológico. La potencia de las armas modernas exige tambien la estructuración de la defensa sobre la base de espacios más vastos que el territorio de la mayoría de los países. La ya iniciada conquista del espacio interplanetario hace más sensible la pequeñez de la tierra y demanda una gran concentración de esfuerzos y recursos (no es por azar que Estados Unidos y Rusia son los protagonistas, o mejor dicho, los únicos actores de esa gran aventura). Incluso la salvaguardia o promoción de valores comunes, de los contenidos esenciales de una determinada cultura, hacen necesaria la íntima unión de quienes la comparten.

La integracion económica se presenta, asi, como un instrumento que puede servir eficazmente a fines que van mucho más allá del campo de los puros intereses materiales.

3. El mercado común y la industrialización de América Latina. - El objetivo inmediato de la constitución de un mercado común es, sin duda, favorecer el crecimiento economico de las naciones que lo forman por el aprovechamiento de las posibilidades que abre la liberalización de sus intercambios recíprocos. Para los países de

América Latina el crecimiento, si alcanza la proporcion necesaria, ha de equivaler al desarrollo. El desarrollo, pleno y "autosostenido", supone la industrializacion. Por ello, aunque los efectos de la ampliación del mercado y de la integración han de ser importantes en todos los sectores de la producción, nos referiremos en particular al de la industria.

Como es obvio, la primera consecuencia del establecimiento de un mercado común será la ampliación considerable del mercado puesto potencialmente a disposición de los productores de cada uno de los países miembros. La efectividad de esa ampliación depende, por cierto, no solo de la supresion de las tarifas aduaneras y otras restricciones a las importaciones (v.gr., el sistema de contingentes), sino tambien de la eliminacion de otros obstaculos (legales, administrativos) y de la existencia de una infraestructura que permita la circulación "fluida" de personas, bienes, capitales e informaciones. Este punto es particularmente importante y asi lo ha reconocido la Declaracion de Punta del Este (9).

La magnitud del mercado abierto a la producción de los países integrantes depende del número y de la poblacion de estos ; pero tambien de la capacidad adquisitiva de esas poblaciones, del grado o proporción en que ellas participen efectivamente de la economia de mercado. Es bien conocida, a este respecto, la existencia de amplios sectores marginales en América Latina (10). De todos modos, con sus 240 millones de habitantes, un crecimiento anual del 2,8 %,

---

(9) Dice el Preámbulo de la Declaración : " La integracion economica exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para la construccion de una red de transportes terrestres y mejorar los sistemas de transportes de todo tipo que faciliten la circulación de personas y bienes a través del Continente ; establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente ...". Véase, asimismo, el Capítulo II del Programa de Acción anexo a la Declaración.

(10) Tomando la población latinoamericana en su conjunto, el 50 % tiene un ingresosinferior a los 100 dólares mensuales. Pero la situación varía mucho de uno a otro país.

una superficie superior a los 20 millones de kilómetros cuadrados y un enorme potencial de recursos naturales, la región ofrece amplias posibilidades para la construcción de una vasta y próspera comunidad económica.

Casi todos los países de América Latina han iniciado ya su industrialización y algunos han avanzado grandemente en este terreno, hasta el punto que la producción industrial representa una parte considerable del producto nacional (en el caso de la Argentina, por ejemplo, cerca del 35 % en 1965). Una substancial ampliación del mercado a través de la integración debe dar poderoso impulso a ese proceso, consolidándolo y permitiendo su expansión sobre bases mas sólidas. Las dificultades de la industria latinoamericana son, en buena medida, consecuencia de la estrechez de los mercados nacionales. El acceso a los mercados exteriores tropieza con muchos obstáculos, que van desde la diferencia de costos de producción en muchos casos, hasta las condiciones actuales del transporte marítimo internacional. También las alternativas de sus exportaciones tradicionales (materias primas y productos alimenticios), en cuanto a precios y nivel de demanda, inciden desfavorablemente en la situación de la industria, puesto que de aquéllos depende la disponibilidad de recursos para importar bienes de capital y financiar obras de infraestructura.

La industria latinoamericana recibió un fuerte impulso con motivo de la crisis económica mundial de 1929 y otro, más importante aún, con la guerra mundial segunda. En buena medida ella surgió a causa de las dificultades que, por las circunstancias mencionadas, experimentaron los países de la región para seguir aprovisionándose en los grandes centros manufactureros del exterior (falta de medios de pago, en el primer caso, e imposibilidad de hecho, en el segundo). La orientación generalmente seguida fue, por tanto, la de substituir importaciones, es decir, buscar el aprovisionamiento interno de los artículos que antes se adquirían en los centros aludidos. Este proceso se acentuó en la segunda mitad de la década

del cincuenta como consecuencia de un intenso deterioro en la relación de precios del intercambio, que originó una situación muy apremiante en la balanza de pagos de los países latinoamericanos (11). Para posibilitar la subsistencia de las industrias implantadas en esas condiciones, o la implantación de otras en épocas posteriores, se recurrió, lógicamente, a la protección aduanera, indispensable para afrontar la competencia de las naciones industriales. Lamentablemente la protección alcanzó niveles excesivos y sirvió, en muchos casos, para amparar la creación o subsistencia de explotaciones netamente antieconómicas, irracionalmente establecidas o muy deficientemente organizadas.

Pero en otros casos la antieconomicidad de la empresa deriva exclusiva o principalmente de la limitación del mercado interno, pues no permite que la producción se haga a la escala necesaria y que la empresa adquiera la dimensión adecuada, desde el punto de vista técnico o económico ; o que la capacidad productiva instalada se aproveche plena y eficazmente (12). A lo que hay que agregar que una economía demasiado pequeña "no provee las condiciones competitivas necesarias para incitar a una mayor eficiencia y conducir al establecimiento de las fábricas técnicamente más eficientes" (13). Es decir que, por uno u otro motivo, la estrechez del mercado interno impone límites bastante rígidos al proceso de industrialización. Más allá de éstos, si el inconveniente no es superado por otros medios el proceso deberá detenerse o la producción no se hará sobre bases económicas sanas.

---

(11) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL), El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, publ. de las Naciones Unidas (Nueva York, 1963), pag. 17.

(12) "Con respecto a gran número de producciones industriales, los mercados nacionales latinoamericanos son insuficientes para permitir el establecimiento de las plantas de gran tamaño y bajo costo de producción que requiere la industria moderna y especialmente la industria química. Tal es la razón motora principal del proceso de gradual integración económica que se ha puesto en marcha en el área". CEPAL, La industria química en América Latina, Naciones Unidas (Nueva York, 1963), pag. 10.

(13) SUITOVSKY, op. cit., pag. 288.

Por otra parte, la industrialización crea nuevas necesidades de importación, sea de bienes de capital, sea de productos semi-elaborados (insumos), sea de combustibles, sea de tecnologías (el know-how), que también se pagan (licencias de explotación de patentes, contratación de técnicos extranjeros), con lo cual aparecen nuevos problemas de balanza de pagos, a veces más agudos que aquellos que se quiso solucionar con la industrialización substitutiva de importaciones.

Frente a este panorama, una respuesta teóricamente posible es la de renunciar a la "aventura de la industrialización" (como alguna vez se ha dicho), salvo en los casos en que la industria se base en la holgada disponibilidad de determinados recursos naturales y no requiera grandes inversiones, o se trate de aquellos productos para los que el mercado interno tiene, técnica y económicamente, dimensión suficiente (14). O sea que se aceptaría, en substancia, el esquema de la división internacional del trabajo de la economía clásica, que ubicaría definitivamente a las naciones de América Latina en la situación de países esencialmente productores de materias primas. La crítica a esta doctrina ha sido hecha reiteradamente y con gran autoridad, y no es éste el lugar de repetir los argumentos en detalle. Nos limitaremos a señalar :

a) que el proceso de industrialización de América Latina es irreversible, a pesar de sus dificultades actuales ("bloqueos" o "estrangulamientos"). Tanto factores económicos como políticos alimentan, en ese sentido, una decisión que nos parece irrevocable. Deben, sin duda, corregirse sus distorsiones y darse nuevas y

---

(14) Lo que implica que la casi totalidad de los países latinoamericanos debería renunciar a la producción de automóviles, por ejemplo, de acuerdo con la opinión de especialistas que consideran que una planta de talla adecuada en la industria automotriz, debe producir 1.000 vehículos por día.

mejores bases a su desarrollo. Ello constituye precisamente, uno de los objetivos esenciales del mercado común ;

b) La situación de proveedor de materias primas (agravada por la concentración de las exportaciones en un numero muy limitado de productos, a veces sólo 1 ó 2), ha mostrado ya claramente sus graves consecuencias : hace a los países extremadamente vulnerables a las variaciones del sector externo (15) y los lleva a una posición de estricta subordinación económica, que a veces trasciende al plano político. El deterioro de los términos del intercambio (es decir, de los precios relativos de materias primas y productos industriales) agudiza la importancia del problema (dependencia de los grandes centros consumidores que influyen decisivamente en la fijación de los precios internacionales);

c) imposibilidad de que las actividades de producción primaria - y más aún en vista de su creciente tecnificación - proporcionen el numero de empleos necesarios para absorber la mano de obra de una región cuya población se aproxima a los 250 millones y tiene el ritmo de crecimiento más elevado del mundo ;

d) Sólo la industrialización permite la utilización adecuada de todos los recursos humanos y naturales de un país o región y le asegura los beneficios de una "economía compleja" (16) ;

e) la industria es uno de los principales estímulos de la investigación científica y un soporte irreemplazable del avance tecnológico (el cual, a su vez, es motor principal del progreso

---

(15) La estabilización del curso de materias primas y productos alimenticios, a través de convenios internacionales a largo plazo, sólo ha tenido hasta el presente una muy limitada aplicación.

(16) "Necesaria al crecimiento económico y al progreso humano - dice en magnífica fórmula un reciente documento pontificio - la introducción de la industria es a la vez signo y factor de desarrollo". Encíclica Populorum Progressio, párr. 25.

de aquella). La ciencia y la tecnología condicionan no sólo el adelanto material de las naciones, sino también su poderío e independencia.

Por otra parte, el aludido esquema de la división internacional del trabajo no es, ciertamente, respetado por las grandes potencias industriales. Es bien sabido que muchas de ellas sostienen artificialmente la agricultura, por medio de subsidios gubernamentales, fijación de precios arbitrarios, etc. , y que recurren sin vacilar a medidas proteccionistas cuando así lo reclaman intereses locales. Volveremos sobre esto más adelante.

De todo lo dicho se deduce que si las naciones latinoamericanas quieren consolidar e impulsar su industrialización y, al mismo tiempo, asegurar las condiciones de su pleno desarrollo económico, necesitan ampliar sus mercados "interiores". Para ello, la constitución de un mercado común regional se presenta como el medio más viable y promisorio (17). Decimos esto sin ignorar las dificultades que se oponen a la integración, sin asignar a ésta el carácter de panacea universal que ha de resolver por sí sola todos los problemas y sin desconocer la importancia vital de una mejora de las condiciones generales del comercio internacional. Por otra parte, para que la ampliación del mercado - al menos en el caso de naciones en desarrollo- produzca el efecto deseado, es menestar que sea acompañada de una política que estimule la complementaridad de las industrias nacionales en el marco de la región, y procure el desarrollo equilibrado de todos los países.

Aquí hemos se señalar para concluir este punto que, de acuerdo con la idea antes expuesta del comercio interior como una "plataforma" del comercio exterior, la instalación del mercado

---

(17) Más adelante nos referiremos a la hipótesis de una ampliación del mercado nacional por vía de la incorporación a la economía de mercado de los sectores de la población actualmente marginados.

común no solo impulsará la expansión de los intercambios intrarregionales, sino que debe además favorecer las exportaciones de productos industriales latinoamericanos a otras regiones. Pues él posibilitará una mejor organización de las actividades económicas y la constitución de economías de escala - y, por tanto, una producción a costos menores. Las empresas que sepan aprovechar las perspectivas que aquél les brinda para darse una dimensión y organización adecuadas (y, por consiguiente, para producir a precios más bajos y con mejor calidad) serán, por eso mismo, más competitivas y capaces de colocar sus productos dentro y fuera de la región.

4. Industrialización y protección aduanera.- La industrialización de los países en desarrollo requiere, ineludiblemente, un cierto grado de protección. De hecho, y según lo hemos indicado ya, el proceso de industrialización en América Latina se viene cumpliendo al amparo de una fuerte protección aduanera. El retardo con que los países de la región ingresan a la economía industrial ; la inferioridad de condiciones en que se hallan con respecto a las naciones dotadas desde mucho antes de un poderoso aparato de producción industrial, de grandes recursos financieros y de una fuerte organización comercial, hacen indispensable la defensa contra la competencia de los productos importados (18). Es bien sabido que

---

(18) "La inferioridad de un país - escribía BROCARD en 1929, con palabras que muy bien pueden aplicarse a la situación actual de varias naciones latinoamericanas - se origina algunas veces en la falta de ciertas industrias esenciales, capaces de utilizar en el lugar la producción de otras industrias o de proveer a éstas medios de producción... y que sirven de impulsoras a las otras". "Si en ese momento el derecho de aduana interviene para dar la impulsión primera, para permitir a las industrias nacientes vencer las dificultades de la partida, el movimiento continúa luego por efecto de la velocidad adquirida y, luego de haber conquistado el mercado interior, la industria nacional toma en éste su punto de apoyo para conquistar los mercados extranjeros". Op. Cit., T. II, pag. 256.

en análoga forma actuaron, en su momento, las que hoy son grandes naciones industriales.

Incluso Inglaterra, que a mediados del siglo pasado se erigió en campeón del librecambismo, practicó durante siglos un proteccionismo rigoroso. Fue al amparo de la Navigation Act (1651) que se desarrolló la marina mercante inglesa y se impulsó, al mismo tiempo, el fortalecimiento de la industria textil frente a la competencia de la de los Países Bajos, en aquel entonces más adelantada. Hasta fines del siglo XVIII no fueron susvizadas las disposiciones del Acta de Navegación y solo a mediados del siguiente se la abolió definitivamente. A esa fecha la superioridad de la Gran Bretaña en el campo industrial y tecnológico era tal que la adopción de una politica comercial liberal jugaba enteramente a su favor ; sus futuros competidores, Estados Unidos y Alemania en particular, apenas iniciaban su industrialización (19). A su turno estos dos países , como Francia, Italia, Japón, etc., recurrieron a la protección aduanera, para posibilitar o afianzar su desarrollo industrial. Ello degeneró, incluso, en verdaderas"guerras de tarifas" de indudables efectos negativos.

El caso de Estados Unidos es particularmente ilustrativo. A partir de 1860 aproximadamente (en coincidencia con su primera etapa de expansión industrial), ellos adoptaron una decidida política proteccionista, que no conoció treguas de liberalismo (como había ocurrido entre naciones europeas) y alcanzó su culminación con la tarifa Mc Kinley (1891). En 1913 la tarifa norteamericana promedio sobre productos industriales era del 44 % ad valorem ; y en 1925 del 37 %. En esos mismos años la tarifa promedio inglesa

---

(19) Robert PEEL ponia de manifiesto esa situación al abogar por la abolicion del proteccionismo inglés con estas palabras : "El hierro y el carbón, esos nervios de la manufactura, nos dan ventaja sobre nuestros rivales en la gran lucha de la industria. Nuestro capital supera en mucho al que ellos poseen. En espíritu de invención, en habilidad, en energía, no cedemos a nadie". Citado por MARCHAL A., L'Europe Solidaire, Cujas (Paris 1964), pag. 93.

para productos de igual naturaleza, era del 0 y del 5 %, respectivamente ; y la alemana, del 13 y el 20 % (20).

Pero es preciso reconocer que cuando la protección excede de límites razonables produce resultados perniciosos, no sólo para el comercio internacional sino también para la economía de los países que la practican. Pues se favorece el desarrollo o subsistencia de actividades productivas de bajo rendimiento y costos elevados y un empleo irracional de los factores de producción. Ya hemos tenido ocasión de señalar que eso es lo que ha ocurrido en muchos casos en América Latina, como consecuencia de la falta de condiciones de producción adecuadas. Y hemos dicho, igualmente, que condiciones de producción adecuadas significa, para muchas industrias, producción en gran escala y, por tanto, mercado de suficiente amplitud.

Ello es particularmente cierto para aquellas industrias capaces de ejercer un efecto de propulsión (entraînement), para las industrias "industrializantes" y para las de avanzada (de pointe, en la terminología francesa), caracterizadas por la incidencia fundamental del factor tecnológico. - Para muchos de los países en vías de industrializarse, la única forma de conciliar la necesidad de protección con la de disponer de un mercado suficientemente amplio, reside en la formación de un mercado común con otros que tengan un grado de desarrollo comparable, o con los que sea posible compensar las desigualdades existentes mediante mecanismos apropiados. O sea : la erección de un sistema de protección en torno de un espacio económico cuya dimensión permita el pleno rendimiento de una maquinaria industrial eficiente.

---

(20) Tomamos estos datos de un cuadro, basado en informaciones oficiales, compuesto por TINBERGEN J., International Economic Integration (Amsterdam, Bruselas, 1954); pag. 49. Para este tema puede consultarse OHLIN B., La politique du Commerce extérieur, trad. del sueco., ed. Dunod (Paris, 1955), cap. XIII.

El establecimiento de un sistema de proteccion aduanera a la escala de la region implica, obviamente, la adopcion de una tarifa externa comun. Sin ella, por otra parte, no habria propiamente un mercado comun. El Tratado de Montevideo, de conformidad con el tipo de asociación instituida, nada dispuso a tal respecto (al igual que la Asociación Europea de Libre Comercio). En cambio la Declaracion de Punta del Este prevé (como el Tratado de Roma), "el establecimiento progresivo de una tarifa externa común en niveles que promuevan la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio" (II, 2, a).

En el caso de los países latinoamericanos, ese sistema tarifario uniforme es particularmente importante para la ejecución de una vigorosa política de industrialización, basada en el aprovechamiento de la capacidad global de consumo de la región, que es uno de los objetivos básicos de la integración. La tarifa común señala un límite a la competencia de los productos procedentes de otras áreas, lo cual permite la implantación o expansión de industrias locales en función de la demanda regional, a condición de que ellas operen en niveles adecuados de "eficiencia y productividad". Es también una garantía de competencia equitativa entre los países miembros, pues significa que los elementos importados de fuera de la zona que ellos utilicen para su propria pruducción (insumos, etc,) estarán sujetos al pago de los mismos derechos (21). La tarifa externa común define así uno de los parámetros dentro de los cuales los países del mercado común pueden organizar sus

---

(21) En caso contrario, la libre circulación debería limitarse a las mercaderías totalmente producidas en la región, o utilizando no más de un determinado porcentaje de materiales importados. Esto obliga al control de origen de la mercaderías (procedimiento adoptado por la EFTA). Aparte de las dificultades de orden práctico, este sistema disminuye grandemente las ventajas que hemos señalado en el texto. Puede ser apto para países altamente competitivos en términos del comercio mundial, pero no para naciones en desarrollo.

actividades productivas. Lo cual no excluye el otorgamiento de franquicias en beneficio de los países menos desarrollados como, por cierto, lo prevé la Declaración de Punta del Este.

Digamos una vez más que todo ello no implica, ciertamente, que los países latinoamericanos no hayan de luchar para obtener mejores condiciones para la comercialización de sus productos en el plano mundial. Así lo vienen haciendo en el marco del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ya hemos dicho que algunos resultados positivos se han logrado en la reciente "Ronda Kennedy", pero también hemos destacado su carácter limitado y por completo insuficiente. Una nueva batalla ha de ser librada en Febrero del año próximo en la segunda sesión de la Conferencia, en Nueva Delhi. Pero aún en el supuesto, por completo hipotético, de que todas las demandas de los países en desarrollo fueran satisfechas, de que todos los obstáculos que se oponen a la expansión de su comercio fueran eliminados, todavía subsistirían los que derivan de la gran disparidad de desarrollo y de medios (financieros, tecnológicos, etc.) entre ellos y las naciones más avanzadas (22).

Por otra parte, insistimos, nada parece autorizar un optimismo semejante. Este se ve desmentido no sólo por la actitud de las

---

(22) Respecto a los resultados de la "Kennedy round", dice un documento de la CNUCED : "En muchos dominios importantes, las medidas tomadas por los cuatro principales participantes no han desmantelado, en modo alguno, los obstáculos tarifarios y otros obstáculos comerciales que dificultan el acceso a sus mercados de los productos de los países en vías de desarrollo" (Les negociations Kennedy : evaluation préliminaire des résultats, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, Rapport du Secrétaire général de la CNUCED/ Ginebra, 4 de setiembre de 1967, pag. 5). /TD/6

O, como decía un comentarista de "The Sunday Times" (21 de mayo de 1967) : "Generally, though, it was not the poorer countries round".

naciones industriales en las conferencias a que hemos aludido, sino también por otros hechos correlacionados, como la disminución de los fondos acordados para la ayuda al "tercer mundo", la política agrícola de la Comunidad Económica Europea y la nueva amenaza que parece cernirse del lado norteamericano, con las propuestas de neto corte proteccionista presentadas, en fecha reciente, por varios legisladores al Congreso de ese país.

5. Mercado común e integración económica de América Latina.- Una forma de asociación económica que se limite a la supresión de losobstáculos al intercambio entre los países miembros y a la adopción de una protección aduanera uniforme frente a los países terceros no basta, sin duda, para satisfacer las exigencias del desarrollo de América Latina. Puede decirse, incluso, que el éxito del mercado común en cuanto tal depende de la elaboración y ejecución de una política que trascienda decididamente los límites teóricos de aquél (23).

La efectividad del mercado común requiere, por lo pronto, la existencia de un sistema de transportes y comunicaciones que permita la circulación "fluída" de personas, mercaderías e informaciones. Sin ello no es posible que el comercio intrarregional aumente en

---

(23) En regla general se distingue entre unión tarifaria, que supone simplemente un acuerdo sobre las tarifas aduaneras entre los países interesados ; unión aduanera, que implica la existencia de una tarifa común para el mundo exterior y la supresión de derechos entre los miembros de la unión ; y la unión económica, que además de la libertad de ciculación y la tarifa externa común supone una política economica y financiera común (V. Dictionnaire des Sciences Economiques, dirigido por J. ROMEUF, Presses Univ. de France (Paris, 1958), T. II, pag. 1120. Algunos autores identifican el concepto de mercado comun con el de unión aduanera, y hablan de integracion economica en el tercero de los tres casos indicados.

la proporción debida y que, por tanto, gravite sensiblemente en la expansión u orientación de las actividades productivas. No habrá, en suma, un verdadero "espacio económico unificado" sino una yuxtaposición de zonas cuyo aislamiento subsiste a pesar de la institución formal de un mercado común. La situación de América Latina en esta materia es de una gran deficiencia (con razón se ha hablado de un "continente incomunicado") y exige "un vigoroso y sostenido esfuerzo", como dice la Declaración de Punta del Este, para construir una red de transportes terrestres, mejorar los sistemas de transportes de todo tipo y establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente (Preámbulo). Del mismo modo deberán establecerse mecanismos apropiados para la circulación de capitales y el arreglo de los pagos entre los países miembros de la unión.

Tratándose de naciones en desarrollo, la eficacia del mercado común está, asimismo, condicionada por la diversificación de las producciones nacionales. Esto es particularmente válido en el sector de la industria. Se trate de reemplazar el esquema de las industrias nacionales basadas en el consumo interno (substitución de importaciones), por otro en que la producción se dirija a satisfacer la demanda (actual y futura) de toda la región. Pero ello sólo es posible en el supuesto de que cada país no intente producirlo todo y que se opte por un cierto grado de especialización y complementaridad. "Cuando se ha comprendido - dice PERROUX - que industrialización no es sinónimo de industralización por nación, muchos falsos dilemas pueden ser descartados". (24).

Con toda razón, pues, la Declaración de Punta del Este expresa la decisión de "propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial, procurando la participación de los

---

(24) L'Economie des Jeunes nations, Presses Universitaires de France (Paris, 1962), pag. 36. Ver también el artículo del profesor PERROUX, Intégration économique. Qui intègre ? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration ?, en "Economie appliquée", T. XIX, Nros. 3-4 (Paris 1966), pags. 387 a 414.

países de menor desarrollo relativo" (II, 2, 6). No ha reproducido, sin embargo, la expresión más amplia y muy acertada del Tratado de Montevideo, el cual, además de los acuerdos sectoriales, se refería a "una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización". Los acuerdos de complementación por sectores han tenido por otra parte, muy escasa aplicación hasta el presente (25).

Reiteradamente se ha señalado el riesgo de que la integracion economica produzca un efecto desfavorable para los países menos desarrollados de la región. El riesgo surge, ante todo, de la desigualdad de condiciones en que ellos se hallan para afrontar la competencia recíproca, lo cual ha de jugar, lógicamente, en contra de los más débiles. Pero es además previsible - y muchas experiencias lo confirman - que, bajo el estímulo de las nuevas posibilidades creadas por al ampliación del mercado, se origine un flujo de capitales (y también un desplazamiento de personas) hacia algunas ciudades o regiones que, por constituir en sí mismas grandes centros de consumo y por disponer ya de una infraestructura industrial importante, ofrecen mayores perspectivas a corto plazo ; o que en virtud de determinados incentivos se produzcan en otros lugares polarizaciones demasiado absorbentes. El resultado sería una acentuación de los desniveles de desarrollo entre los países de la región (o entre las diversas zonas en el interior de ellos), el crecimiento desmesurado de algunos "polos industriales" ya existentes y la aparición, a lo

---

(25) Es evidente que la especialización deseable no puede resultar de un esquema rígido, estático y autoritario. Ella no puede basarse ni en una interpretación liberal de la "ley" de costos comparativos, ni en la concepción centralizadora y dirigista que por un momento intentó imponer la URSS en el seno del COMECON. El objetivo es llegar a un "proyecto colectivo" (Perroux) que favorezca el desarrollo de toda la región, sin que ningún país deba sacrificar sus propias posibilidades de crecimiento y progreso.

sumo, de unos pocos nuevos centros de características similares.

Acertadamente, por tanto, la Declaración de Punta del Este señala que "es necesario tener presentes los distintos niveles de desarrollo y condiciones económicas y de mercado de los diferentes países de la América Latina, a fin de que el proceso de integración promueva su crecimiento armónico y equilibrado. En este sentido los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponda, los países de mercado insuficiente, tendrán tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera" (Programa de Acción anexo, I,1). Otras cláusulas de este mismo documento confirman y amplían las previsiones que al respecto contienen el Tratado de Montevideo y varias resoluciones complementarias de la ALALC (26).

Todo lo que precede no hace sino comprobar la insuficiencia de los puros mecanismos del mercado, o de la libre "circulación de factores" posibilitada por la supresión de barreras aduaneras y otros obstáculos, para lograr que la integración sea, verdaderamente, un instrumento colectivo para acelerar el desarollo latinoamericano (Declaración).

---

(26) Así, se decidió "propiciar inmediata acción para facilitar el libre acceso al mercado de los demás países de la ALALC de los productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALALC, y promover la instalación y el financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado" (Anexo I, 2). Más adelante, al tratar de los proyectos de infraestructura y de la necesidad de establecer criterios de prioridad, se destaca "como fundamental la atención preferente que deberá darse a los proyectos que beneficien a los países de menor desarrollo económico relativo de la región".

Las posibilidades e incentivos que se derivan de la liberación de los intercambios deben ser completadas - y, cuando corresponda, compensadas mediante mecanismos adecuados y la adopción de una política económica común. (27). Esta supone el acuerdo con respecto a ciertos objetivos esenciales, una programación comunitaria para su prosecución, una consecuente asignación de recursos y una coordinación de esfuerzos entre todos los países de la región.

Nos parece oportuno recordar aquí una advertencia formulada por el Dr. Prebisch hace varios años. "Quienes pretenden - decía - ir derechamente al mercado común con la liberación total de aranceles esperan que el libre juego de las fuerzas económicas resuelva todos los problemas, sin acción planificadora alguna. Esa acción no es incompatible con la competencia. Esta es indispensable para la eficacia del sistema económico en que vivimos. Aunque parezca paradójico, hay que intervenir en el libre juego para crear condiciones adecuadas al funcionamiento de la competencia. Intervención impersonal del Estado que guíe, ampare y estimule, pero que no perturbe ni frene arbitrariamente la conducta de los individuos en la vida

(27) La coordinación de ciertos sectores de la política económica, o si se quiere, la adopción de una política económica común, se impone incluso como una consecuencia de la interpenetración de las economías de los países que forman un mercado común. Así ocurre, por ejemplo, con la política fiscal, la monetaria, la de conyuntura. El caso de la C.E.E. es bien ilustrativo a este respecto. Aunque en el Tratado de Roma estaba presente la idea de una "acción concertada" que garantice la "estabilidad en la expansión" y el "desarrollo armonioso" (Preámbulo) y él contiene múltiples previsiones sobre políticas comunes (cabe mencionar también la institución del Banco Europeo de Inversiones), es evidente el énfasis puesto en los efectos de la competencia. Sin abandonar esta, la evolución ha tendido a reforzar la importancia de las políticas comunes. La creación del Comité de política monetaria, los proyectos en el campo de la investigación científica y tecnológica y, sobre todo, la adopción del Programa Económico a Termino Medio para el período 1966-1971, así lo demuestran.

económica (28).

No se trata, pues, de negar la importancia del papel que en el proceso de integración y desarrollo debe desempeñar la iniciativa privada, ni de reprimir los estímulos a su acción que deben derivarse de la ampliación del mercado. Señalar la insuficiencia de un procedimiento, no implica desconocer su validez dentro de los límites que le son propios. Decir que un determinado factor, obrando sólo y de modo totalmente autónomo no ha de llevar al resultado deseado, no significa ignorar que el mismo tiene una función irreemplazable que cumplir. Como la tienen, al mismo tiempo, los poderes públicos que deben procurar obtener "la mejor asignacion dinámica de recursos desde el punto de vista nacional" (Perroux) o, en este caso, regional.

De igual modo, las medidas en favor de la regiones menos desarrolladas, no pueden ser interpretadas como una suerte de "penalización" de los países más avanzados y progresistas. Los tratamientos preferenciales deben ser una incitación y una ayuda para que aquéllas superen su atraso relativo, o los inconvenientes de ciertas desventajas naturales (caso de los países mediterráneos); no una recompensa a la morosidad, un involuntario estímulo a la pasividad y la ineficacia. La idea de una solidaridad activa y generosa que debe privar en la construcción de la unidad latinoamericana no está reñida con el principio de una equitativa participación de <u>todos</u> sus miembros en los beneficios, que es de la esencia de la integración.

---

(28) PREBISCH, Raul, <u>Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano</u>, Fondo de Cultura Económica (México, 1963), pag. 110 (el subrayado no está en el original). Dice la Encíclica papal "Populorum Progressio" : "La sola iniciativa individual y el simple juego de la concurencia no podrían asegurar el éxito del desarrollo" (33) ; y más adelante : "Sin abolir el mercado de la concurrencia, es necesario mantenerlo dentro de los límites que lo hacen justo y moral y, por tanto, humano" (61).

El esfuerzo para dotar a la región de una infraestructura física moderna y eficiente ; la acción promotora en beneficio de los países menos desarrollados ; el fomento de aquellas actividades que más puedan contribuir al adelanto económico y social de América Latina, se han de traducir, en definitiva, en la adopción de una política de inversiones. Esta implicará, por una parte, la asignación de prioridades, en función de los intereses de la comunidad, para los proyectos de alcance regional ; por otra, la aceptación de ciertas normas comunes para el tratamiento de las inversiones extranjeras (es decir extrarregionales). Esas normas deben evitar que se produzca una competencia entre las naciones latinoamericanas por la captación de capitales foráneos, que lleve el otorgamiento de privilegios excesivos y tenga, por lo tanto, un efecto contraproducente. Deben prever la posibilidad, asimismo, de que la implantación del mercado común en América Latina determine una afluencia masiva de tales capitales, como ha ocurrido en la Comunidad Económica Europea. Sin renunciar, ciertamente, a la imprescindible cooperación de esas inversiones, hay que procurar que ellas sirvan efectivamente al desarrollo de la región y no distorsionen su economía o disminuyan su independencia.

Por último, la integración económica ha de proporcionar a Latinoamérica un marco y un estímulo para la realización de otras empresas del más alto interés para el progreso de sus pueblos. La Declaración de Punta del Este, además de las incluídas bajo la denominación de "Acción multinacional para proyectos de infraestructura" (transportes, energía, desarrollo conjunto de cuencas hidrográficas y zonas fronterizas u otras que pertenezcan a varios países), menciona una que nos parece de la mayor importancia : la ejecución de un programa regional de ciencia y tecnología, que incluye la creación de institutos multinacionales avanzados de capacitación e investigación y el intercambio de informaciones y conocimientos científicos y tecnológicos. Se prevé

también la creación de un Fondo Interamericano para la Formación Científica y Tecnológica (Anexo, V, B). El atraso de la región en este campo, la gran escasez de recursos humanos y materiales en contraste con las enormes exigencias de la investigación moderna, hacen indispensable una estrecha cooperación de las naciones latinoamericanas (como existe en otras áreas del planeta, por ejemplo los países escandinavos, las naciones de Europa Oriental y, más limitadamente hasta el presente, los seis de la C.E.E.), así como la adopción de una política científica, que al mismo tiempo cree las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de las investigaciones y asegure la contribución de la ciencia y la tecnología al desarrollo de la región.

El citado documento ha destacado, asimismo, la "alta prioridad" de la educación en la "política de desarrollo integral de las naciones latinoamericanas" (Anexo, V, A), pero no ha previsto ni esbozado un verdadero programa de acción regional en esta materia. Al parecer esta tarea se delega en los "organismos competentes de la O.E.A.". Otro tanto cabe decir del "majoramiento de las condiciones de la salud", que se reconoce "es fundamental para el desarrollo económico y social de América Latina" (Anexo, V, B) ; en este caso la delegación se hace en favor de la Organización Panamericana de la Salud. Posiblemente ha privado la idea de aprovechar los recursos financieros y técnicos del Sistema Interamericano. Ello no debería excluir, sin embargo, la posibilidad de una acción cooperativa directamente organizada y ejecutada por los propios países latinoamericanos, con el auxilio externo que se pueda obtener.

La lista de sectores particularmente aptos para una estrecha cooperación regional puedealargarse sin esfuerzo. Ella admite proyectos tan diversos como una organizacion latinoamericana para promover el turismo de otros continentes (fuente importante de divisas para muchos países, incluso alguno de la región) ; y la coordinación de las flotas marítimas y aéreas trascontinentales de las naciones latinoamericanas, - algo que puede ser perentorio en un futuro (ya iniciado) en que se utilizarán eviones con capacidad para 300 o mas pasajeros y buques petroleros de quinientas mil toneladas.

6. Integración económica y poder de negociación. - Uno de los objetivos fundamentales de la integración latinoamericana es la ampliación y mejora de las condiciones del comercio de los países de la región con el resto del mundo. Ello supone la adopción de una política comercial común, destinada a facilitar la colocación de sus productos en los mercados internacionales, tanto de los de base (agrícolas, materias primas) como de los manufacturados y semiterminados. En cuanto a las exportaciones tradicionales, importa la obtención de precios equitativos (y, ante todo, restablecer su relación con los precios industriales) y la estabilización de su curso. Respecto a los productos manufacturados y semiterminados, se persigue la adopción de un régimen internacional que facilite su admisión preferencial o en franquicia. La apertura de nuevas corrientes comerciales (con los países del Este europeo, con los de Africa y de Oriente) debe figurar,asimismo, entre los propósitos de esa política comercial (29)

---

(29) Estos temas han de debatirse en la sesión del año próximo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarollo.

La política comercial común supone, además de la coincidencia en los fines a perseguir, una acción concertada y permanente, una activa cooperación que vaya desde el simple intercambio de informaciones, hasta el recíproco apoyo en las negociaciones con terceros países y la actuación conjunta y solidaria en las conferencias y organismos internacionales que se ocupan de cuestiones económicas y financieras. La Declaración de Punta del Este ha dedicado a esta materia uno de los párrafos del texto básico y unimportante capítulo (el III) del Programa de Acción. Este último prevé una serie de procedimientos y acciones concretas, incluso la creación, dentro de la mayor brevedad, de un organismo interamericano de promoción de las exportaciones.

Ya nos hemos referido, al comienzo de este trabajo, a la gran disparidad de fuerzas económicas que caracteriza a nuestra época, a la gran concentración de recursos en manos de unas pocas naciones o grupos de naciones, entre las cuales una sobresale netamente y proyecta su influencia sobre todo el planeta. Hemos señalado, asimismo, la repercusión que ello tiene en el manejo de las relaciones económicas internacionales, las condiciones del comercio y la conducción de los organismos financieros internacionales. Frente al poder ominoso y creciente de algunos, la consecuencia lógica es la debilidad de los otros, que a veces se traduce en una verdadera impotencia para modificar situaciones claramente desfavorables, o para resistir presiones, influencias o, simplemente, la incidencia que en sus economías("las periféricas") tienen las decisiones que se toman en los grandes centros "metropolitanos" (fijación de precios internacionales, trabas a las importaciones, volumen de las inversiones en el exterior, etc.).

Es de esperar que esa situación evolucione en un sentido más favorable al vasto y heterogeneo conjunto de las naciones del "tercer mundo", de acuerdo con las exigencias de lo que -nos atrevemos a creer- es la conciencia moral de nuestra época, y con los mismos bien entendidos intereses de la comunidad internacional. Entre tanto, el fortalecimiento de la posición de esas naciones en

el foro del comercio mundial, de su capacidad de negociación (bargaining power), puede contribuir eficazmente a la obtención de condiciones más favorables y aún a preparar la evolución deseable. Para el logro de tal finalidad nos parece que la constitución de uniones sólidas es el instrumento más idóneo que aquéllas tienen al alcance de sus manos.

La experiencia de los últimos años proporciona ejemplos bien concretos de acrecentamiento del poder de negociación como consecuencia de la integración económica. Nos referimos, claro está, a la Comunidad Económica Europea, y aludimos en particular a su actuación en la última fase de la "Kennedy round" y en el Fondo Monetario Internacional. Las grandes negociaciones tarifarias que concluyeron en Ginebra el 30 de junio, mostraron a la Comunidad (que por primera vez aparecía como un conjunto unido, representado por un solo negociador), tratando de igual a igual con la mayor potencia comercial del mundo (30). En las discusiones para la reforma del sistema monetario internacional, la C.E.E. actúa también como uno de los principales interlocutores. Y en la reciente reunión de Río de Janeiro del F.M.I. ella ha obtenido, aunque con carácter limitado, que se le reconozca la posibilidad de "bloquear" ciertas decisiones, privilegio del que hasta ahora sólo gozaban los Estados Unidos (31).

---

(30) V.REY, Jean, L'heureuse conclusion du Kennedy round, en el "Bulletin de la C.E.E.", Nº 6 (1967), pag. 7.

(31) El "derecho de bloqueo" nace de la regla de que para ciertas decisiones importantes del F.M.I. se requiere el 80 % de los votos (Estados Unidos tienen el 22 %). Para la creación de los llamados "derechos especiales de extracción" se ha acordado que la mayoría necesaria sea del 85 % ; como los países de la C.E.E. disponen, en conjunto, del 17 %, tendrán también, en este caso, la posibilidad de "bloquear" decisiones ; posibilidad por lo demás, que ellos quieren ver extendida a una esfera más amplia.

Es cierto que no se trataba, precisamente,de naciones subdesarollas, sino de unas que en conjunto superan a Estados Unidos como potencia comercial y disfrutan de una muy fuerte posición financiera. Pero no es menos cierto que su poder de negociación ha dependido, en ambos casos, de la actuación solidaria, del hecho que aparecieran como un bloque. Sin la unión, los resultados hubieran sido, sin duda, muy distintos.

El poder de negociación resultante de la unión es, obviamente, proporcionado a la importancia de los recursos acumulados por sus miembros, a la suma de intereses que ellos representan. Pero la cohesión del grupo, la estrechez y firmeza de su unión, es también un factor relevante. A este respecto nos parece oportuno destacar la superioridad de la integración económica, como factor de cohesión, sobre las alianzas transitorias y los acuerdos elaborados con vista a una negociación determinada. La integración no sólo nace del deseo de unión, sino que la suscita y la intensifica paulatinamente. Impulsa a la colaboración, a la superación de divergencias, a la búsqueda de fórmulas y soluciones que satisfagan las aspiraciones del grupo. Todo lo cual se traduce en la solidez de éste y en la firmeza con que se defienden sus posiciones ante terceros. -Es evidente, por último, que el acierto con que se negocie, la calidad de los procedimientos elegidos, influyen también en el resultado de las negociaciones.

Los países latinoamericanos pueden aumentar su poder de negociación por el medio a que acabamos de referirnos. Tienen incluso algunas experiencias positivas en este terreno, particularmente la de su actuación en la primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (Ginebra, 1964). En esa oportunidad una postura común fue definida previamente (Comité especial de Coordinación latinoamericana, reunión de Alta Gracia) y sostenida, lo que le valió constituirse en algo así como el núcleo de un gran agrupamiento de naciones del "tercer mundo", origen del actual "Comité de los 77" (que son en realidad 86).

Una actuación semejante se prepara para la reunión de Nueva Delhi ; el citado Comité (CECLA) ha adoptado recientemente en Bogotá un documento que establece las posiciones que serán sostenidas (la "Carta de Tequendama").- Por el contrario, en las negociaciones del GATT la coordinación entre las delegaciones latinoamericanas fue insuficiente y tardía, contribuyendo así a acentuar su debilidad frente a los grandes (32).

La evaluación de la magnitud o peso del poder de negociación que Latinoamerica podría llegar a tener como consecuencia de la integración, resulta tan difícil como arriesgada. Además de los factores que hemos indicado más arriba, aquél depende de las circunstancias que rodeen cada caso. Sin embargo, el examen de la participación de la región en el comercio mundial de algunos productos puede dar pautas interesantes. Del mismo modo, cabe señalar que si bien la suma de los votos de los países latinoamericanos en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento u otros organismos internacionales, no le conferiría un poder determinante, le otorgaría sí una nada despreciable capacidad de influir en las decisiones.

7. Algunas objeciones a la integración latinoamericana.- No nos proponemos examinar aquí todas las objeciones que se han hecho al proyecto de integración regional ; no intentaremos, siquiera, hacer el relevamiento de las mismas. Algunas de ellas han sido ya mencionadas en el transcurso de las páginas precedentes (el riesgo de que se acentúen los desniveles de desarrollo, el temor a la implantación de industrias de capital foráneo que vengan a competir con las ya existentes, etc.). Nos ocuparemos ahora de otras tres que nos parecen de particular interés.

---

(32) La colaboración y actuación mancomunada con países de otros continentes que se hallan en situación comparable es, sin duda, totalmente beneficiosa y plausible. Pero no creemos que ella pueda substituir a una cooperación más estrecha entre las propias naciones latinoamericanas. No puede haber el mismo grado de solidaridad, ni igual posibilidad de entendimiento, ni una tan gran comunidad de intereses. De hecho, ello se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones. En reuniones preparatorias a la Conferencia de Nueva Delhi, por ejemplo, las posiciones latinoamericanas y africanas no han sido siempre coincidentes.

Pero antes hemos de señalar que, así como algunas objeciones nacen de una ponderación mas o menos exacta de dificultades o peligros reales, que podrían afectar a toda la región, o a algunos países, o a grandes sectores de la población ; en otros casos responden a la defensa de pequeños grupos o sectores cuyos intereses difícilmente pueden identificarse con el interés general. Este es el caso, por ejemplo, de algunos empresarios que se resisten a aceptar la idea de una transformación que asegure una mayor eficiencia de la actividad económica. Es evidente, por otra parte, que el mercado común determinará la eliminación de algunas empresas marginales e impondrá un cambio en la producción de ciertas zonas. Lo cual exige simplemente, que se prevean estos efectos y que se adopten mecanismos para que la transformación se opere gradualmente y sin crear problemas sociales, como ha intentado hacerse en la Comunidad Económica Europea (por ejemplo, a través del Fondo Social Europeo).

a) Una solución preferible : la ampliación de los mercados nacionales por vía de la incorporación de los "sectores marginados". Ya hemos aludido a la existencia, en casi todos los países de la región, de vastos sectores de la población cuyo bajo nivel de ingresos (y aún, en algunos casos, su completa falta de participación en la vida nacional) los excluye de la economía de mercado. Se arguye, en consecuencia, que dichos países tendrían un medio, aparentemente más fácil y directo, de ampliar sus mercados interiores, que consistiría en la incorporación efectiva de los aludidos sectores de su población a la economía de mercado. Que esto pueda y deba hacerse está por completo fuera de discusión. Lo discutible es que tal acción se presente como una alternativa preferible a la de la integración regional.

Lo primero que cabe decir es que no hay ninguna oposición entre ambos designios. Por el contrario, lo lógico es que cada uno estimule y contribuya a la realización del otro. La activación económica,

en general, y el avance de la industrialización en particular (que ha de multiplicar la creación de empleos), deben favorecer el aumento del nivel de ingresos y la superación de la incomunicación física de los sectores "marginales" de la población. Esto significará un notable incremento de capacidad adquisitiva que se acomoda perfectamente con las necesidades de una industria en expansión.

Ya hemos visto, al comienzo de este trabajo, que mercados nacionales de dimensión muy superior a la de los países latinoamericanos se han revelando insuficientes, en otras latitudes, para hacer frente a las exigencias de la moderna producción industrial y de la competencia internacional. Ese es el caso, por ejemplo, de Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, que si bien mucho mas pequeñas que la mayoría de las repúblicas latinoamericanas, en cuanto a extensión geográfica, las superan a todas en cuanto a población (con excepción de Brasil), que es lo que determina la dimensión del mercado. En el caso de los "Dominios blancos" del Commonwealth debe recordarse que éstos se benefician de las preferencias comerciales que aquel implica y de otras circunstancias especiales.

De solo una nación latinoamericana - el Brasil - puede admitirse que tiene posibilidades de constituir un mercado interno de dimensión suficiente. Su población pasa ya de los 80 millones y su crecimiento demográfico es de más del 3 % anual, lo que quiere decir que en 1980 Brasil tendrá aproximadamente 125 millones de habitantes. Si a ello se agrega que por su superficie (más de 8 millones y medio de kilometros cuadrados) es uno de los mayores Estados del mundo, espléndidamente dotado de recursos naturales (incluyendo hierro y recursos energéticos), cabe incluso decir que se dan allí todos los elementos para hacer una de las grandes "naciones continentales" del futuro - que son por sí mismas, segun dijimos ya, verdaderos "mercados comunes". Pero, por el momento, Brasil no ha logrado un grado satisfactorio de desarrollo y es uno de los países donde la diferencia entre el mercado "potencial" y el mercado "real" o efectivo (desde el punto de vista de la participación de la población) es más notoria. Y es lícito pensar que la superación de las causas

que así lo determinan depende, en buena medida, de la apertura de posibilidades y la creación de estímulos que han de resultar del mercado común latinoamericano.

Acéptese o no esta última opinión, lo cierto es que se trata de un caso singular. De los restantes países latinoamericanos, sólo México pasa de los 40 millones de habitantes, y nada más que otros dos (Argentina y Columbia) tienen más de 20 millones. Por mucho tiempo, por tanto, aun en el supuesto de que consigan la plena participación de sus poblaciones en la economía de mercado, ellos continuarán careciendo, separadamente, de una dimensión adecuada para asegurar una industrialización sólidamente establecida. Entre tanto, su posición relativa frente a las "super-potencias" y los "bloques" no hará sino debilitarse más y más (33)

b) La integración como recurso para postergar el cambio económico-social. En estrecha relación con lo anterior, se ha expresado el temor de que la integración sirva como pretexto para eludir las necesarias reformas de las estructuras económico-sociales

---

(33) De la comprensión de estos hechos se alimenta, sin duda, la decisión de los países latinoamericanos "del Pacífico" - y, en primer término de Chile- de constituir rápidamente un agrupamiento sub-regional, en vista de las dificultades que retardan el proceso de integración a la escala de la región ; ello parece haberse concretado con la creación de la Corporación Andina de Fomento. No hemos de abrir juicio sobre la compatibilidad entre el proyecto regional y el sub-regional (la declaración de Punta del Este no solo autoriza, sino que propicia los acuerdos de este carácter, siempre que sean transitorios), ni sobre la velocidad que conviene imprimir al proceso de integración. Pero nos parece oportuno decir que los "reticentes" de algunos países deberían meditar sobre las desventajas que podría reportar a estos el encontrarse un día entre el coloso brasileño, por un lado, y el"bloque del Pacífico" por el otro.

de los países de la región (una suerte de"escapismo"); que contribuya a fortalecer la situación privilegiada de algunos grupos o sectores, o favorezca el surgimiento o la expansión de grandes firmas, grupos, monopolios, que detenten un poder excesivo y se opongan a aquéllas. Debe admitirse la posibilidad de que ello ocurra. Pero de ningún modo es éste un resultado que haya de producirse fatalmente, algo que no pueda evitarse mediante la adopción de una política adecuada, tanto a nivel de la región como de cada país en particular. En el plano regional es también por eso que se aboga por una orientación y una acción concertada que impulse el desarrollo "equilibrado y armónico", lo cual debe ser interpretado no sólo en sentido geográfico, sino también social. Es decir, una acción que guíe, promueva y, si es necesario, corrija, buscando una justa repartición de los"frutos de la integración" y del progreso económico entre todos los grupos o clases sociales de cada nación participante (34).

Si el proceso de integración es conducido rectamente - y los núcleos dirigentes y fuerzas sociales y morales de la región tienen la responsabilidad de velar por que así ocurra - el mismo debe producir los siguientes efectos : a) aumento de las actividades industriales y productivas en general y, por tanto, creación de nuevas fuentes de trabajo ; b) posibilidad de explotar recursos naturales ahora descuidados, lo cual significa también aumentar la producción de riqueza y el número de empleos disponibles y además, en muchos casos, la puesta en valor de zonas periféricas ; c) crecimiento económico de los distintos países y, por consiguiente, disponibilidad de mayores recursos que podrán utilizarse para obras de infraestructura, promoción de las zonas menos adelantadas, elevación de

---

(34) Sobre este important tema nos remitimos nuevamente al artículo del profesor PERROUX, Integration économique. Qui intègre, etc., ya citado.

salarios, mejora de los sistemas de seguridad social, etc.

Una adecuada política de inversiones, la creación de instituciones apropiadas (como se ha hecho en la Comunidad Económica Europea), una programación inteligente y sensible a las exigencias de la elevación social de los pueblos latinoamericanos, son instrumentos específicos al alcance de la futura comunidad económica regional (35).

c) Integración nacional versus integración regional. Se ha argüido a veces - incluso por parte de altos funcionarios gubernamentales - que el plan de integración regional podría obstaculizar el proceso, aún inconcluso, de la integración nacional de los diversos países de la región ; y que la terminación de éste debería preceder a la ejecución de aquél. Con lo cual se quiere decir, por ejemplo, que no debería pensarse en desarollar el sistema de comunicaciones entre los diversos países mientras en el interior de cada uno haya zonas muy débilmente interconectadas.

Con razón Prebisch ha llamado a ésta "una tesis peregrina". El motivo es muy sencillo : si cada país latinoamericano continúa desarrollando una estructura económica basada en el propio mercado interno ; si sus actividades productivas siguen organizándose como si cada país constituyera un todo en sí mismo ; si el proceso de industrialización, en particular, se cumple de modo totalmente separado (la industrialización "por nación", como dice PERROUX), las posibilidades de complementación y de cooperación para el desarrollo, que constituye un objetivo esencial de la integracion latinoamericana,

---

(35) La Declaración de Punta del Este no ha sido quizas suficientemente explícita en esta materia. No obstante, en el Preámbulo se expresa el propósito "de elevar el nivel de vida de nuestros pueblos y de asegurar su progresiva participacion en el proceso de desarrollo, creando para esos efectos las condiciones adecuadas , tanto en el plano político, económico y social como en el sindical". Hay otras referencias en el texto, al tratar de las condiciones de vida de los trabajadores rurales, de la educación y la salud.

se habrán frustrado en una proporción muy grande. - Volviendo al ejemplo de los sistemas de comunicación, podemos decir que su estructuración en el plano de cada nación debe variar según se tome o no a la integración regional como uno de los datos de base.

Más aún : es muy difícil que los países latinoamericanos (o al menos la mayoría de ellos) alcancen el nivel de un verdadero desarrollo autosostenido y suficiente prescindiendo de la integración regional. Creemos haber explicado en las páginas anteriores las razones en que se basa esta afirmación. Y sin desarrollo no habrá tampoco integración nacional. Las obras de infraestructura (comunicaciones, energía) que requiere la efectiva incorporación de la zonas periféricas a la vida economica y política de la nación, seguirán postergándose ; el profundo desequilibrio entre unos pocos centros industriales y comerciales (con frecuencia hipertrofiados) y las provincias o distritos alejados y pobres. se mantendrá o se acentuará; se mantendrá o se acentuará, asimismo, la subordinacion a los grandes centros economicos mundiales - lo que significa el predominio de fuerzas centrípetas contrarias a la consolidación de una plena unidad nacional.

Pueden, sin duda, presentarse casos en que las prioridades que se asignen en el marco de la integración regional, difieran de las que se escogerían desde el punto de vista exclusivo de la integración nacional. Cabe que el conflicto se plantee, particularmente en la utilización del crédito público internacional. La Declaración de Punta del Este habla de movilizar recursos que "serán dedicados especialmente a la ejecución de proyectos multinacionales de infraestructura que puedan significar avances de importancia en el proceso de integración económica de América Latina" (Anexo, II, 5). Advierte, sin embargo, que se trata de recursos <u>adicionales</u> "a los que seguirán poniéndose a disposición de los países en apoyo de los programas nacionales de desarrollo económico". Pero aún en estos casos, bien cabe esperar de tales obras un aporte indirecto,

pero efectivo, a la integración nacional, si por su parte los países interesados las complementan adecuadamente con otras que sirvan para esta última finalidad.

Pues debe subrayarse que la integración regional no exige la renuncia a la prosecución de los objetivos nacionales legítimos ; ni impone a los países el abandono de los esfuerzos que pueden y deben cumplir para lograr los niveles de crecimiento y progreso a que justamente aspiran. Por otra parte, éste como otros problemas que la integración suscita sólo hallan una respuesta enteramente satisfactoria a la luz de una plena valoración de la idea de solidaridad regional y de una justa comprensión de hasta qué punto depende de ésta el porvenir de América Latina.

8. Conclusión.- Hemos intentado demostrar, a lo largo de las páginas precedentes, que la integración de América Latina procura una adaptación de los países de la región a las condiciones actuales de la producción industrial y de las relaciones económicas internacionales ; y que ella puede y debe ser - como se ha dicho - un instrumento para el desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Vamos a poner fin a este trabajo insistiendo en una idea que está implícita en toda nuestra argumentación. Y ella es que los "frutos de la integración" no han de aparecer espontáneamente, como mera consecuencia de la instalación del mercado común, ni siquiera de la adopción formal de una adecuada política económica comunitaria. En otras palabras : no deben esperarse resultados "mágicos", beneficios que se deriven automáticamente de la simple puesta en marcha de un determinado mecanismo (36).

---

(36) Coincidimos con ROBINSON R. en que sería absurdo aceptar una fórmula simplista como : "Los Estados Unidos son ricos ; Los Estados Unidos tienen una amplia área de libre comercio ; obtenga una amplia area de libre comercio y usted será rico" (The Economic Consequences of the Size of Nations, cit., pag. XIII). Bien sabemos que hay naciones dotadas de amplio espacio y numerosa población que no han alcanzado altos niveles de desarrollo o de riqueza. Pero esto sólo prueba el peso de algunos factores negativos (sociales, culturales, etc.) que retardan o impiden el aprovechamiento de las posibilidades latentes de expansión.

La integración es, ante todo, una gran apertura de posibilidades, la creación de nuevas y más favorables condiciones para el crecimiento y el progreso ; el establecimiento de un marco o cuadro (el "gran espacio económico integrado") en el cual las actividades productivas y los intercambios pueden organizarse mejor, aumentar en eficacia y en volumen. El que esas posibilidades se aprovechen depende del esfuerzo y la capacidad de cada pueblo, de la reacción de sus dirigentes y de los diversos sectores de la producción, de la voluntad de trabajar y adelantar.

A la región en su conjunto, como a cada nación en particular, la integración plantea un desafío. De la respuesta que se dé a éste dependerá el éxito de la empresa, la magnitud de los beneficios que se obtengan y también su distribución entre los distintos países. Al decir esto no olvidamos nuestras afirmaciones anteriores sobre la necesidad de disposiciones compensatorias, que contemplen las desigualdades de situación entre dichos países ; la necesidad, asimismo, de programación y de una acción consciente y orgánica que vele por la armonía y el equilibrio en el desarrollo ; y el papel ineludible de una solidaridad efectiva y operante. Lo que queremos subrayar es que la integración no puede substituir los esfuerzos de las naciones participantes;por el contrario, los presupone y los exige, al mismo tiempo que los alienta por las posibilidades que abre, los estímulos que surgen de la mutua colaboración y del contacto con otras comunidades, y por el mayor dinamismo que imprime a la vida económica.

Todo le cual quiere decir que la integración no es una condición <u>suficiente</u> para asegurar el pleno desarrollo económico y social de América Latina. Pero es, sin duda, una condicion <u>necesaria</u>, o al menos un factor de la más alta importancia para el logro de aquel.

3

SEMINARIO DE ARICA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

PROBLEMAS FINANCIEROS Y MONETARIOS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: ALGUNOS COMENTARIOS

por Carlos Massad y
Camilo Carrasco

Esta es una versión preliminar de un trabajo que será presentado ante el Seminario de Arica. No puede por consiguiente ser citada o reproducida total o parcialmente sin la autorización escrita del autor y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

CARLOS MASSAD ABUD, chileno, nació en Santiago el 29 de Agosto de 1932. Cursó sus estudios universitarios en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, recibiéndose de Ingeniero Comercial en 1956 y de Master of Arts. Departamento de Economía, Universidad de Chicago en 1958.

Experiencia docente: Escuela de Economía de la Universidad de Chile; Ayudante Teoría Económica - Parte I, en 1952-1954; y Profesor encargado Teoría Económica - Parte II en 1955.
Profesor auxiliar - Teoría Monetaria, en 1961; Profesor interino - Teoría Monetaria B en 1962-1963; Profesor Titular - Teoría y Política Monetaria y Bancaria 1963 - 1968.

Investigación económica: Jefe de Trabajo, Escuela de Economía, 1960; Seminario de Dinero, Ingreso, Estabilidad y Desarrollo, 1960 - 1961; Ayudante de Investigaciones en el Instituto de Economía, 1953 - 1954; Jefe de Investigaciones en el Instituto de Economía 1954 - 1955; Subdirector del Instituto de Economía, 1956; Director Subrogante, Instituto de Economía, 1961; Director del Instituto de Economía 1962 - 1964.

En el año 1962 recibió la Insignia de Oro otorgada por los Ingenieros Comerciales.

Actualmente es : Presidente del Banco Central de Chile; Gobernador del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional en representación de Chile; Profesor Titular de la Cátedra de Teoría Política Monetaria y Bancaria. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile; Miembro de la Comisión Nacional Científica de Chile; Consejero de la Caja de Amortización de la Deuda Pública y Consejero de la Corporación de Fomento de la Producción.

Bibliografía:

"El Sistema Bancario y la Expansión Monetaria en Chile, 1945-1956" Memoria de prueba para optar al título de Ingeniero Comercial.

"Algunas variables que afectan la composición de la oferta total de dinero en Chile". 1948-1955. Tésis para optar al grado de Master, Universidad de Chicago, 1958.

"La Zona de Libre Comercio: Algunos problemas por resolver". Publicada por el Instituto de Economía. 1961.

"Some Research Opportunities in Latin America" (Algunas oportunidades de Investigación en América Latina). Trabajo presentado en la Conferencia del Social Science Research Council para el Seminario sobre Estudios Latinoamericanos, Stanford, California, EE.UU., 1963. Publicado en el libro Social Science Research in Latin America, Charles Wagley, Ed., Columbia University Press. N.Y. 1964 y traducido al castellano y publicado en Trimestre Económico. Vol. XXXLI (4), Octubre - Dicienbre 1965.

"The Effect of Inflation on Economic Developement" comentario a un trabajo del mismo título de Graeme S. Dorrance, publicado en Inflation and Growth in Latin America, Baer and Kerstenetsky. Ed. Richard D. Irving Inc., Illinois 1964.

"La Universidad y el Desarrollo Económico en Chile". publicado en La Universidad en tiempos de Cambios., varios autores, Ed. del Pacífico, Santiago, 19[illegible].

"Redescuento y Concentracion de las Actividades Bancarias", escrito en colaboración con Mario Corbo, Cuadernos de Economía Año 2, Nº 6, Mayo - Agosto 1965, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Carlos Massad A.
Camilo Carrasco A.

PROBLEMAS FINANCIEROS Y MONETARIOS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: ALGUNOS COMENTARIOS

I.- Consideraciones Previas

Las primeras etapas del proceso de intergración económica en América Latina, especificamente el primer quinquenio de aplicacion del Tratado de Montevideo, han demostrado en forma convinciente que la estructura y mecanismos establecidos por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio no son suficientes ni adecuados para hacer de la integración un factor realmente significativo que contribuya a acelerar la tasa de desarrollo de sus miembros, a diversificar su intercambio y a reducir su dependencia del resto del mundo. Esto no implica, desconocer, sin embargo, que el Tratado de Montevideo ha constituido un instrumento efectivo para consolidar las corrientes comerciales tradicionales de la región y, en contadas ocasiones, ha permitido la creación de nuevo intercambio o el establecimiento de formas incipientes de complementación industrial.

Para aprovechar al máximo los beneficios potencialss de un proceso de integración económica entre un grupo de países, especialmente si se trata de economías en vías de desarrollo, es necesario que dicho proceso reuna algunas características básicas. La liberalización del intercambio recíproco debe ser programada y, en lo esencial, irreversible, de tal modo de asegurar no solo mercados amplios, sino mercados seguros y estables. Además, debe asegurarse a la región como conjunto algún margen lícito de ineficiencia transitoria en aquellos sectores productivos que lo requieran, pues de lo contrario el aumento en la magnitud de los mercados nacionales sería ilusorio. También debe ser característica básica del proceso de integración la distribución equitativa de sus beneficios y costos entre todos los países participantes reconociendo los diferentes grados de desarroollo de estos países y estableciendo igualdad de condiciones previas entre ellos. Fianlmente, el éxito del proceso de integración dependerá de su capacidad para proveer los recursos necesarios para la amplia gama de sus implicaciones financieras.

Parece bastante claro que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en su primera etapa, ha contado con instrumentos que carecen de la mayoría de las características básicas mencionadas. El procedimiento de liberalizac ón comercial está basado en negociaciones anuales y no incluye ni todos los productos ni todas las restricciones al comercio. Ha habido además una relativa inestabilidad en las concesiones otorgadas debido a la

aplicación de cláusulas de salvaguardia de tipo restrictivo y a dificultades en la determinación de los márgenes de preferencia. Tampoco se cuenta con un arancel externo común, lo que impide proteger adecuadamente industrias de carácter regional y establecer, en general, igualdad de condiciones en las importaciones desde terceros países. Además, el Tratado de Montevideo no establece en forma clara los mecanismos para asegurar una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, lo que en parte es consecuencia de las deficiencias en los instrumentos utilizados para lograr esa integración. Finalmente, son escasos y muy rudimentarios los procedimientos para captar recursos destinados a financiar el proceso de integración económica.

El caso de la integración centroamericana constituye en algunos aspectos una excepción dentro del proceso general de integración en América Latina. El Mercado Común Centroamericano ha sido reconocido como el movimiento multilateral de integración económica más avanzado entre los países en vías de desarrollo, tanto por los instrumentos de integración que utiliza como por el éxito alcanzado en su primera etapa de funcionamientos. Centroamérica ha logrado ya la casi total liberación del comercio intrarregional, la aplicación de una política arancelaria común hacia terceros y un grado significativo de armonización en algunas políticas económicas Sin embargo, el esfuerzo de integración centro americano se ve seriamente limitado por la extrema estrechez de los mercados de cada uno de sus miembros, que aún unidos no superan la magnitud de los mercados nacionales de la mayoría de los otros países latinoamericanos. Esta circunstancia, entre otras, ha hecho pensar en la necesidad de que Centroamérica pase a formar parte de un proceso de integración más amplio, que en lo posible abarque toda América Latina.

Las breves consideraciones anteriores permiten apreciar que América Latina, ha logrado un grado de integración demasiado incipiente e inestable. Tal vez sea por este motivo que no ha sido urgente preocuparse de algunos problemas básicos que plantean formas más avanzadas de integración económica. Entre estos problemas ocupan un lugar preferente aquellos que se relacionan con las distorsiones provocadas por la divergencia en las políticas económicas internas de los países participantes, llámense éstas monetarias, financieras, cambiarias o fiscales. La coordinación o armonización de dichas políticas adquiere un valor crucial cuando se están eliminando o han desaparecido todos los abstáculos a la libre circulación de productos, servicios, de personas o capitales, y cuando se ha establecido una política comercial común hacia terceros.

Cuando se ha atenuado en un grado significativo la acción de estos instrumentos de discriminación más directos o visibles entre las unidades económicas situadas en la región, aparecen más importantes los efectos distorsionadores de las diferentes políticas económicas nacionales, que pueden llegar a desvirtuar completamente algunos objetivos básicos de la integración, o por lo menos retardar su perfeccionamiento.

En América Latina existe ya el compromiso de iniciar la formación de un Mercado Común en 1970, para ser perfeccionado en el plazo de quince años. Los mecanismos y procedimientos previstos para el futuro Mercado Común Latinoamericano lo hacen aparecer, al menos en su concepción, como una forma efectiva y estable de integración económica. Será necesario, en consecuencia, abordar todos los problemas derivados de las políticas económicas, de tipo de cambio, fiscales, financieras, de previsión social u otras aplicadas por cada uno de los países miembros, pues la interdependencia existente entre ellos hará de interés común muchas de estas políticas internas.

Las páginas siguientes están destinadas a comentar sólo algunos aspectos del vasto tema de la coordinación de políticas económicas en un proceso de integración económica, teniendo en mente el caso latinoamericano. Se tratarán primeramente los problemas planteados por la existencia de distorsiones monetarias o presiones inflacionarias en algunos países del Mercado Común, y la necesidad de coordinación de políticas monetarias y cambiarias que de ellos surge. Posteriormente se discutirán algunas ideas sobre la estrategia a seguir en América Latina para alcanzar la meta final de integración monetaria y financiera.

II. Coordinación de las políticas monetarias y cambiarias.-

Conviene tratar el problema de la coordinación de las políticas monetarias conjuntamente con el problema de la coordinación de las políticas cambiarias pues existe una interconexión muy estrecha entre ambos. La mayor o menor autonomía que posean los países del Mercado Común en la aplicación de sus políticas monetarias dependerá en alguna medida de la existencia de tipos de cambio fijos o flexibles, y a la vez el grado y tipo de coordinación de las políticas cambiarias determinará la mayor o menor necesidad de coordinar las políticas monetarias.

Se ha repetido en muchas oportunidades que la inflación es incompatible con la integración económica. Se dice, como argumento fundamental, que una vez establecidas las estrechas relaciones económicas entre un grupo de países, las presiones inflacionarias o distorsiones monetarias generadas en uno de los participantes afectan en forma demasiado importante las co-

r

nomías de los demás y amenazan la estabilidad del conjunto. Estimamos, sin embargo, que es importante considerar la etapa de perfeccionamiento en que se encuentre el proceso de integración para poder emitir un juicio sobre las consecuencias de las distorsiones monetarias en dicho proceso y la forma de eliminar o atenuar esas distorsiones mediante la coordinación de políticas monetarias o cambiarias. Posiblemente, en el proceso de formación de un Mercado Común, cuando todavía subsisten ciertos obstáculos al intercambio regional o a la movilidad de factores, sea necesario o más factible poner mayor énfasis en la coordinación de determinadas políticas y en la etapa de Mercado Común perfeccionado se necesite otro énfasis en la coordinación. Parece útil, en consecuencia discutir algunas ideas generales sobre esta coordinación según cual sea la etapa en que se encuentre el Mercado Común.

A. En un Mercado Común perfeccionado.

Es bastante claro que cuando se han eliminado los abstáculos al comercio dentro de una región y se ha comprometido una política comercial común hacia terceros, la balanza de pagos de cada país miembro se hace más vulnerable a las presiones inflacionarias internas. Si se analiza el caso de un Mercado Comun ya perfeccionado, en el cual existiera el compromiso de mantener los tipos de cambio fijos la iniciación de un proceso inflacionario en uno de los participantes derivará, entre otras consecuencias, en una presión sobre su balanza de pagos global a través del deterioro de su balanza comercial.

Si por cualquier motivo no se restableciera un pronto equilibrio, esto es, el proceso inflacionario persistiera, podrían alterarse significativamente las condiciones de competencia dentro del Mercado Común, afectando esto la distribución de recursos entre los países con la consiguiente pérdida de eficiencia productiva para la región en conjunto. Por otra parte, el grado de sobrevaluación de la moneda de uno de los participantes podría llegar a ser tan alto que hiciera insuficiente el nivel del arancel externo común, desvirtuando así los propósitos de mantener mercados seguros y estables.

Parece obvio pensar que esta clase de tensiones dificultarían seriamente el funcionamiento del Mercado Común La persistencia del proceso inflacionario en un país obligaría a la devaluación de su moneda rompiendo así el compromiso de tipos de cambio fijos. Difícilmente, puede pensarse que los países miembros que gozaran de estabilidad monetaria, estu-

vieran dispuestos a aceptar que otras partes contratantes modificaran a su arbitrio el tipo de cambio, afectando intespestivamente la posición competitiva de dicho país. Surge entonces la necesidad de coordinar políticas cambiarias cuando no ha sido posible mantener la estabilidad monetaria.

Existen, sin embargo, otros efectos de la inestabilidad monetaria en un Mercado Común que pueden ser tanto o mas importantes que los ya mencionados. Se trata de las distorsiones provocadas en el mercado de capitales de la región y específicamente a los movimientos de capitales financieros o de corto plazo. Debe recordarse que se está considerando un Mercado Común ya perfeccionado, en el cual se supone ausencia de restricciones a los movimientos de factores productivos y un mercado de capitales organizado.

En un país que experimenta inflación más la tasa de interés real (o algo menos) vigente en el resto del Mercado Común, vale decir, en los países miembros que se suponen con estabilidad monetaria Sin embargo, si el tipo de cambio es fijo, la tasa de interés nominal del mercado financiero el país inflacionario pasaría a convertirse en tasa de interés real para los capitales extranjeros, pudiendo alcanzar niveles sustancialmente superiores a los existentes en otros países del Mercado Común que mantuviera estabilidad interna o una tasa de inflación relativamente menor. En estas circunstancias, se produciría un flujo considerable de capital de corto plazo hacia el país con inflación, distorsionando su mercado financiero-interno y también los mercados financieros de los otros países. Cabe mencionar, por ejemplo, los efectos desequilibradores que puede tener este flujo de capitales al constituirse en un elemento de expansión de la oferta monetaria en el país inflacionario.

Los incentivos que producen estos movimientos de capitales podrían atenuarse o eliminarse si es que surgieran expectativas de devaluación en el país con inflación. El interés real esperado para los capitales extranjeros de corto plazo sería en ese caso igual a la tasa de interés nominal menos la tasa de devaluación esperada, con lo cual, pudiera llegar a ser igual o menor que la tasa de interés vigente en el resto del Mercado Común. En tal caso sería de esperar una disminución en el flujo de estos capitales hacia el país, o en casos extremos, una salida masiva de los capitalos capitales financieros extranjeros que operaban en el país.

Estas consideraciones dán una idea de los poderosos obstáculos que encontraría un Mercado Común para funcionar normalmente si algunos de sus miembros experimentan un grado significativo de inestabilidad.

De aquí se deduce la importancia de que existan mecanismos e instituciones que coordinen las políticas tendientes a asegurar que los países mantengan su estabilidad o retornen a ella cuando la hayan perdido. La coordinación significa, por definición, que cada país considerará los efectos que sus políticas económicas tendrán sobre el resto, vale decir la política económica de un país es de interés común para todos.

El objetivo de estabilidad en un Mercado Común implica, desde luego, la estabilidad cambiaria. Se supone que en el proceso de formación del Mercado Común, los tipos de cambio se han adaptado a las nuevas estructuras de comercio exterior de cada país y son los adecuados para mantener el equilibrio externo. En ese caso, la aparición de importantes déficit o superávit de balanza de pagos sería frecuentemente un síntoma de alteración del equilibrio interno del país respectivo. Es de esperar, por este motivo, que mientras no surjan persistentes presiones inflacionarias (o deflacionarias) en alguno de los países participantes, el Mercado Común mantenga relativamente estables las relaciones de cambio entre sus miembros, tendiendo a desaparecer el problema de la coordinación de políticas cambiarias.

La mantención del equilibrio económico y financiero interno de cada miembro debería constituirse, en consecuencia, en un objetivo prioritario del Mercado Común. Un paso fundamental para la consecusión de este objetivo sería crear las condiciones en cada país para dar la máxima eficiacia a las políticas económicas nacionales. La efectividad de las políticas monetaria y/o fiscal, por ejemplo, dependen en gran medida de factores institucionales o estructurales, de la oportunidad e intensidad con que se apliquen y de la mezcla más adecuada de medidas fiscales y monetarias para cada caso. Así, mientras más perfeccionados se encuentren los instrumentos de política económica en cada país, más fácil será enfrentar y superar la aparición de tensiones internas, especialmente en el corto plazo. Entre los elementos que influyen en el grado de perfección de estos instrumentos de política económica interna se podría citar el mayor o menor control que ejerzan las respectivas autoridades monetarias sobre el sistema monetario y financiero del país, el desarrollo de los mercados de capital internos, la flexibilidad de los gastos públicos, la posibilidad de aplicar políticas de salarios y precios, o la existencia de organismos eficientes de planificación que sean capaces de diagnosticar oportunamente las causas de un desequilibrio. Una vez que los países del Mercado Común hayan alcanzado un progreso suficiente en la efectividad de sus instrumentos de política económica interna, no sólo será más fácil mantener la estabilidad monetaria sino que esto podrá hacerse en cada país sin perjudicar sus relacio-

nes financieras con los otros países. En pocas palabras, el hecho de que exista un mayor número de instrumentos alternativos para afrontar una situación dada, posibilita la utilización de aquellos que permitan la consecución de los objetivos internos de un país sin que ello sea a costa de otros objetivos de algún miembro o cree importantes tensiones dentro del Mercado Común. Vale decir, se facilita la coordinación de políticas.

Finalmente, cabe mencionar, que en situaciones que posiblemente sean excepcionales en el caso de un Mercado Común perfeccionado, podría resultar impracticable el objetivo de estabilidad cambiaria y hacerse necesario algún rejuste en los tipos de cambio. Cuando un país, por deficiencias estructurales, por ejemplo, no ha sido capaz de restablecer su equilibrio interno y ha experimentado un proceso inflacionario relativamente prolongado y de naturaleza irreversible, probablemente sea conveniente para ese país y para el Mercado Común una devaluación de la moneda relativamente sobrevaluada. La insistencia en mantener el tipo de cambio fijo en situaciones como la descrita, aplicando medidas de orden monetario y/o fiscal, no sólo podría afectar gravemente al país inflacionario o a través de los costos sociales tradicionalmente conocidos, sino que provocará distorsiones en las condiciones competitivas dentro del Mercado Común y movimientos desequilibrados de capital financiero

B. Durante el proceso de formación de un Mercado Común.

El período de transición hacia el Mercado Común puede plantear problemas de coordinación de políticas algo diferentes a los existentes en un Mercado Común ya perfeccionado. Desde luego, no puede afirmarse en forma categórica que la inestabilidad monetaria sea incompatible con la iniciación de un proceso de liberalización comercial, adopción de un arancel externo común o mejor organización del mercado de capitales. En la práctica dicha inestabilidad existe para el caso latinoamericano, y no podría esperarse su eliminación previa para iniciar el proceso de integración. Por otra parte, aunque existiera estabilidad monetaria, sería necesario realizar ciertos ajustes derivados del cambio en las condiciones de comercio exterior enfrentadas por cada país.

Un problema específico de las primeras etapas del proceso de integración, se deriva de la existencia de tipos de cambio "no realista" en algunos de los países participantes. Los efectos de monedas relativamente sobrevaluadas pueden ser compensadas, al menos transitoriamente, con medidas restrictivas o de control sobre el comercio exterior y otras transferencias del país en cuestión. Sin embargo, a medida que se renuncie a la apli-

cación de estas medidas, las distorciones monetarias se irán haciendo cada vez más importantes por sus consecuencias sobre la balanza de pagos y la posición competitiva del país.

Cuando un país inicia su participación en un proceso de integración regional con una moneda sobrevaluada, sus costos internos aparecerán en general mayores que el resto de la región, produciéndose así una presión sobre las importaciones liboradas de aranceles y no pudiendo aprovechar las concesiones arancelarias de los otros participantes. El deterioro de su balanza de pagos podría inducir al país a no cumplir plenamente con sus compromisos de desgravación arancelaria, recurriendo a cláusulas de salvaguardia o retardando su programa de liberalización comercial. De la misma manera, el arancel externo común podría llegar a ser insuficiente para proteger la producción regional cuando el grado de sobrevaluación de la moneda de uno de los miembros hiciera más atractiva la importación desde terceros países que desde el Mercado Común. Se hace necesario, en consecuencia, buscar métodos para minimizar dichas distorsiones monetarias con el objeto de que no interfieran el proceso de perfeccionamiento del Mercado Común.

El objetivo básico es llegar a la última etapa del Mercado Común con un grado aceptable de estabilidad monetaria en todos los países y con ausencia de distorsiones monetarias significativas. Para alcanzar este objetivo, se cuenta con etapas previas suficientemente extensas para que los países con presiones inflacionarias tomen las medidas de política interna necesarias para eliminar las causas de esas presiones y vayan adaptando su sector externo a las nuevas condiciones.

Una conclusión fundamental de estas consideraciones sería la conveniencia de adoptar una política de tipos de cambio flexibles en las primeras etapas. Esta política permitiría, en primer lugar, realizar los ajustes necesarios para evitar que distorsiones monetarias juegues un papel importante en las posiciones competitivas relativas de los diferentes países y desvirtúen los propósitos del arancel externo común. Por otra parte, la política de cambios flexibles reduce la necesidad de coordinar políticas monetarias y otras políticas tendientes a lograr la estabilidad, cosa que podría ser impracticable cuando se tratara de eliminar las causas de procesos inflacionarios prolongados desde mucho tiempo antes de iniciarse la integración. Finalmente, una política de cambios flexible despertaría menor resistencia mientras las relaciones económicas de los participantes no fueran demasiado estrechas.

La adecuación de los tipos de cambio a las nuevas estructuras de comercio plantea interesantes problemas de armonización de otros instrumentos de política económica, especialmente en lo que se refiere a impuestos fiscales y sistemas de previsión social. Frecuentemente se ha dicho que las diferencias en las tasas tributarias y en las leyes sociales podrían resultar determinantes de las condiciones competitivas dentro del Mercado Común y como consecuencia afectarían seriamente la eficiencia en el uso de los recursos productivos. Esta afirmación se basa en el hecho de que algunos impuestos y los aportes patronales tienen incidencias directas sobre los costos de producción, perjudicando o favoreciendo la posición competitiva de algunos países según cuales sean sus condiciones relativas dentro de la región. Aunque el problema es demasiado complejo para ser tratado en este trabajo, vale la pena mencionar su estrecha relación con el problema de la coordinación de políticas cambiarias. En efecto, los tipos de cambio tienden a reflejar la relación entre las condiciones generales de costos entre un país y los demás, y en consecuencia, algunas de las distorsiones provocadas por las distintas políticas tributarias o de previsión social tenderán a desaparecer automáticamente a través del nivel alcanzado por los tipos de cambio. Sin embargo, el tipo de cambio no puede operar como factor de corrección de otras distorsiones provocadas por los sistemas tributarios o de seguridad social. La estructura tributaria, vale decir, las relaciones entre las tasas de impuesto que gravan los distintos factores productivos de un país, tenderá a discriminar en favor o en contra del uso de un determinado recurso, capital o trabajo, de tal manera que las diferencias entre países pueden ocasionar movimientos de factores productivos que vayan en dirección opuesta a su óptima asignación. En este caso, tendrían que tomarse medidas directas para armonizar las políticas tributarias, ya que los tipos de cambio no pueden reflejar dichas diferencias.

Finalmente, existen muchas alternativas en cuanto a los procedimientos concretos que podrían utilizarse en la adecuación de los tipos de cambio o coordinación de políticas cambiarias durante el proceso de formación del Mercado Común. Se ha hablado, por ejemplo, de impuestos y subsidios compensatorios, de diferentes ritmos en el programa de degravación o de tipos de cambio especiales para la región. Todas las fórmulas tienen importantes implicaciones, tanto desde el punto de vista teórico como en cuanto a su factibilidad práctica, que sería necesario estudiar con detenimiento para adoptar algún pronunciamiento. Sin embargo, más importante que

las fórmulas específicas debería ser el acuerdo entre los países sobre los criterios básicos de la coordinación cambiaria. La forma de estimar el grado de sobrevaluación o subvaluación monetaria, el margen de tolerancia permitido, los efectos sobre el arancel externo común o la asistencia financiera condicionada, tendrían que ser algunos de los criterios a definirse.

III. Estrategia para avanzar en la coordinación de políticas.

A. Experiencia del caso europeo.

En la elaboración de una adecuada estrategia para avanzar en la coordinación de políticas en América Latina, probablemente sea útil analizar brevemente la experiencia que en este aspecto se ha logrado en la Comunidad Económica Europea. Las condiciones existentes en Europa al iniciarse el proceso de integración y los instrumentos ideados para perfeccionar dicho proceso presentan diferencias fundamentales con el caso latinoamericano. Sin embargo, estas mismas diferencias permiten, por la vía de la comparación, descubrir los puntos en que el Mercado Común latinoamericano debiera poner más o menos énfasis y tratar de encontrar las soluciones que más se adapten a su caso.

La puesta en marcha de la Comunidad Económica Europea, en 1958, encontró a los países miembros con largos años de experiencia en el campo de la cooperación monetaria y financiera regional. Sin ir demasiado lejos, ya en 1950 se firmó el Acuerdo Europeo de Pagos que instituyó la Unión Europea de Pagos (UEP) entre los países de la Organización Europea de Cooperación Económica. La utilidad de la UEP no sólo estuvo en sus funciones de mecanismo de compensación que ayudó en forma determinante a lograr la multilateralización de los pagos intraeuropeos y en último término a alcanzar la convertibilidad externa de las monedas de los países miembros. La UEP, fue además, una institución que obligó a sus participantes a adoptar algún grado de coordinación de sus políticas económicas, especialmente para evitar que se produjeran desequilibrios excesivos o permanentes dentro de la Unión o con terceros países. Es así por ejemplo, como el Consejo Ejecutivo de la UEP estaba facultado para hacer recomendaciones a los países miembros y autorizar créditos especiales condicionados a determinadas políticas.

Sabido es que después de cinco años de funcionamiento la UEP se transformó en el Acuerdo Monetario Europeo, que contempla también un sistema de pagos intrarregionales y además un Fondo Europeo. El Acuerdo

Monetario Europeo, como órgano de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) sigue en vigencia hasta nuestros días, aun cuando el sistema multilateral de pagos dejó de tener significación práctica una vez que todos los países miembros alcanzaron la plena convertibilidad de sus monedas. En este sentido, los países de la OCDE han mantenido en vigencia el sistema de pagos, más como símbolo de cooperación monetaria que en virtud de su utilidad. El Fondo Europeo, en cambio, desempeña todavía su papel de entidad regional para otorgar asistencia financiera de mediano plazo a los miembros con dificultades de balanza de pagos.

Esta breve reseña da una idea de cómo la cooperación monetaria y financiera entre los países que formaron la CEE en 1958 se encontraba en un grado significativo de desarrollo e incluso había superado ciertas etapas. La razonable estabilidad monetaria alcanzada en los países de la Comunidad, el restablecimiento de la convertibilidad externa de las monedas europeas y el estrecho contacto ya existente entre las autoridades monetarias de esos países, hizo posible que simultáneamente con la firma del Tratado de Roma pudieran empezar a funcionar eficazmente organismos dedicados exclusivamente al estudio y solución de los problemas planteados por el proceso de integración en los aspectos monetarios y financiero. El más importante de estos organismos es el Comité Monetario, establecido por el propio Tratado de Roma.

El Comité Monetario ha realizado una exitosa labor como órgano promotor de la coordinación de las políticas monetarias y financieras de los países miembros. En el Tratado de Roma se establece que cada país miembro tiene la obligación de aplicar "la política económica necesaria para asegurar el equilibrio de su balanza global de pagos y para mantener la confianza en su moneda, procurando asegurar un alto nivel de empleo y la estabilidad de los precios". Para el cumplimiento de estos objetivos el Comité, periodicamente, observa y analiza la situación monetaria y financiera de cada país, así como su régimen general de pagos, e informa sobre ello a los organismos máximos de la CEE con la recomendación pertinente a cada caso. Asimismo, el Comité ha puesto especial énfasis en el estudio y sugerencia de medidas necesarias para lograr una más libre circulación de capitales entre los países miembros, campo en el cual se han hecho significativos progresos y que es fundamental para alcanzar en último término una efectiva integración financiera y monetaria. Finalmente, el Comité ha tomado a su cargo una parte importante del trabajo de armonizar las

principales actitudes y decisiones de los países miembros en el campo de las relaciones monetarias internacionales especialmente en lo que se refiere al funcionamiento del sistema monetario internacional y a la participación en las principales operaciones de apoyo monetario. En estos últimos aspectos ha sido bastante clara la posición común sustentada por los países de la CEE en los grandes foros internacionales.

B. En un Mercado Común Latinoamericano

La coordinación de políticas monetarias, financieras y/o cambiarias entre los países del Mercado Común Latinoamericano no es una meta fácil de conseguir en corto tiempo. A los importantes problemas técnicos que implica esta coordinación especialmente si se considera la inestabilidad monetaria existente en varios países del Continente, se suma la casi absoluta falta de contactos que durante decenios ha prevalecido entre las autoridades monetarias de los respectivos países. En este sentido, América Latina inicia su proceso de integración en clara desventaja si se le compara con el caso europeo. Será necesario vencer una serie de obstáculos derivados en alguna medida del espíritu excesivamente nacionalista de dichas autoridades monetarias, ideando métodos que vayan eliminando gradualmente la desconfianza mutua que pudiera surgir en los casos de emprender una tarea común.

Parece lógico pensar que los primeros pasos en el proceso de coordinación de políticas deben consistir en la creación de mecanismo que permitan realizar contactos periódicos entre las autoridades monetarias, normalmente representadas por los bancos centrales, de tal modo de establecer un mayor conocimiento recíproco, intercambio de informaciones sobre los problemas y políticas de cada país, discusión de iniciativas de interés regional y buscar puntos de cincidencia para tomar posiciones comunes frente a problemas de carácter internacional De esta manera se fortalecerá paulatinamente una conciencia colectiva de los problemas monetarios y financieros de cada país y del grupo como conjunto permitiendo el apoyo de las autoridades máximas continentales para las iniciativas de interés común.

Cabe mencionar que en América Latina se está avanzando satisfactoriamente en este aspecto, especialmente mediante la institucionalización de las Reuniones de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, del Consejo Monetario Centroamericano y del Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC.

Ya se ha mencionado que al iniciarse el proceso de integración

no se presenta en forma inmediata la necesidad de coordinar, en todo el sentido del concepto, las políticas monetarias y cambiarias. Esta circunstancia permite que en las primeras etapas puedan crearse las condiciones que faciliten, llegado en momento oportuno, la coordinación de dichas políticas. Una forma concreta de crear estas condiciones es mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación o colaboración, en los campos monetario y financiero, entre los bancos centrales, comerciales u otros organismos financieros del Continente. La cooperación deberá iniciarse en aquellas áreas que planteen problemas más urgentes, en el sentido de obstaculizar el programa de integración aún en sus primeras etapas, y tendrá como consecuencia lógica de más largo plazo el establecimiento de relaciones más estrechas entre las instituciones congéneres de los distintos países.

Una cámara de compensación de pagos que contemple algún sistema de créditos para financiar el comercio intrarregional es un mecanismo típico de cooperación entre bancos centrales, y eventualmente entre bancos comerciales de la región. Los efectos de la liberalización comercial podrían verse desvirtuados si las dificultades de pagos o de financiamiento del comercio intrarregional indujeran a los países a imponer restricciones a las transferencias, a no cumplir sus obligaciones en forma oportuna o a buscar formas de financiamiento cuyo costo fuera relativamente elevado. En este sentido, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha servido de buena experiencia. En repetidas ocasiones los países que han experimentado problemas transitorios de liquidez han debido recurrir a restricciones en sus mercados cambiarios que generan la falta de pago oportuno o simplemente la disminución o inestabilidad en la tasa de expansión del comercio intrarregional. Además, estas dificultades de pago constituyen un buen argumento para solicitar una moratoria en el programa de liberalización comercial Por estas razones, un convenio regional de pagos, que podría tomar la forma de cámara de compensación con créditos multilaterales de corto plazo, además de garantizar mayor fluidez en los pagos intrarregionales y posiblemente un menor costo de los mismos, permitiría superar los problemas transitorios de liquidez a que se verían enfrentados algunos participantes, facilitando de esta manera un mejor aprovechamiento de las concesiones arancelarias. Sin hacer un análisis crítico de los mecanismos, cabe señalar que en América Latina se han dado pasos concretos en esta dirección, fundamentalmente mediante la Cámara de Compensación Centroamericana y el Sistema de Acuerdos de créditos recíprocos entre países de Bancos Centrales miembros de la ALALC y mecanismo de compensación establecido en Lima.

La cámara de compensación, sin embargo, aunque cumple un papel básico en el financiamiento del comercio intrarregional, no es el mecanismo adecuado para proveer recursos para otros fines igualmente importantes en el proceso de integración. Es probable, por ejemplo, que las reducciones arancelarias ocasionen desequilibrios en las balanzas de pagos de algunos participantes, que necesitarían cierto tiempo para ser corregidos mediante la readaptación de sus estructuras productivas y de comercio exterior. Si estos países no cuentan con reservas monetarias suficientes o con facilidades crediticias internacionales, podrían constituirse en serios obstáculos para el proceso de integración, pues sus problemas de balanza de pagos, que se supone serían reversibles, tendrían que ser solucionados con medidas restrictivas o devaluaciones inadecuadas. En este caso se presenta otra oportunidad de cooperación entre bancos centrales, mediante un mecanismo que puede tomar la forma de un fondo común o "pool" de reservas internacionales.

La formación de un fondo común de reservas constituiría un paso importante hacia el objetivo final de coordinación de políticas internas de los países. Como ya está dicho, una de las funciones de este fondo común sería prestar ayuda financiera de balanza de pagos ya sea directamente o garantizando préstamos externos. Parece claro que estos créditos tendrían que ser, en lo fundamental de tipo condicionado, pues difícilmente los países miembros estarían dispuestos a destinar parte de sus reservas para financiar automáticamente cualquier desequilibrio sea cual fuere su causa u origen. Especialmente en el caso de los países con inestabilidad monetaria persistente, tendrían que adoptarse criterios muy definidos para determinar sus derechos a recibir los préstamos. Esto significa, en la práctica, un análisis y discusión, por parte de todos los países, de las políticas económicas del país solicitante que sean de interés para el conjunto del Mercado Común.

En otras palabras, es un paso concreto hacia la coordinación de políticas.

La idea de un fondo común de reservas para el Mercado Común Latinoamericano puede ser complementada con otras iniciativas de cooperación monetaria y financiera regional. El acuerdo a que se ha llegado para aumentar la liquidez mundial, mediante la creación de derechos especiales de giro en el Fondo Monetario Internacional que serían asignados periódicamente a los países, según un plan contingente, sugiere la conveniencia de aprovechar estos nuevos recursos con propósitos de integración económica. En efecto, una limitación importante para la formación de un fondo común

de reservas puede ser la dificultad para reunir un monto significativo de recursos provenientes de un porcentaje de las actuales reservas monetarias de los bancos centrales latinoamericanos. Parece razonable pensar que si estas reservas se verán incrementadas periódicamente por la distribución gratuita de nuevos derechos especiales de giro, los bancos centrales podrían idear algún mecanismo cooperativo para que estas adiciones a sus reservas pudieran ser utilizadas en forma conjunta y coordinada. Los bancos centrales que mantuvieran excedentes de derechos de giro no utilizados, podrían negociar el traspaso de estos excedentes a los bancos centrales que por motivo de balanza de pagos tuvieron necesidad de un monto de derechos de giro automáticos mayor que el que hubieran recibido en las distribuciones periódicas. La negociación entre los bancos centrales crearía una nueva oportunidad, e incluso una presión, para la coordinación de políticas internas entre los países integrados.

Cabe destacar también un aspecto que puede ser de gran importancia para acelerar el proceso de cooperación monetaria y financiera y crear las condiciones para una efectiva coordinación de políticas internas. Se trata de la relación que debe existir entre los organismos regionales con organismos financieros internacionales o con terceros países. Las implicaciones financieras del proceso de integración latinoamericana son demasiado cuantiosas para ser satisfechas exclusivamente con recursos de la región. Pretender esto último significaría retardar el proceso pues difícilmente podría convencerse a los países que distrajeran recursos destinados a otros fines que cada uno considera de primera prioridad. Hay que recordar que un factor no despreciable en el éxito de la integración europea lo constituyó la asistencia financiera externa, que apoyó, especialmente en las fases iniciales, el proceso de integración. Específicamente, la Unión Europea de pagos comenzó a funcionar con un aporte importante de los EE.UU. de América. En consecuencia, se hace necesario que los países latinoamericanos establezcan nuevas relaciones financieras de tipo multilateral con los organismos internacionales, teniendo como propósito específico la integración económica.

A manera de ejemplo, el Fondo Monetario Internacional podría reconocer que los países en proceso de integración enfrentan problemas específicos de balanza de pagos que pueden requerir financiamiento adicional y una mayor flexibilidad en las políticas económicas recomendables por la institución. Un método concreto de hacerlo sería permitiendo la utilización

de los nuevos derechos especiales de giro en forma de "pool", tal como se ha señalado en párrafos anteriores. En general, el Fondo tendría que considerar y apoyar los esfuerzos de integración financiera a nivel regional haciéndolos compatibles con la cooperación monetaria y financiera a nivel mundial. De aquí la importancia de que en América Latina existan organismos con poder suficiente para hacer pesar sus puntos de vista en los grandes foros internacionales.

El caso de la Comunidad Económica Europea es suficientemente revelador en este aspecto. El alto grado de coordinación que han alcanzado sus miembros al plantear sus posiciones frente al resto del mundo, los ha hecho constituirse en un verdadero bloque regional con poder suficiente para hacer pesar, de manera decisiva, sus puntos de vista. Esto se aprecia claramente, por ejemplo en el Fondo Monetario Internacional, que es en último término el foro donde se discuten y resuelven los grandes problemas monetarios y financieros del mundo occidental. Este poder no ha sido logrado como consecuencia exclusiva de la capacidad económica de cada uno de los países europeos, sino fundamentalmente debido a su actuación coordinada y conjunta. En este sentido, parece importante que los países latinoamericanos se esfuercen por encontrar fórmulas que les permitan tener una mayor participación en las decisiones tomadas en los organismos internacionales, ya que estas decisiones afectan directamente sus intereses, entre los cuales tiene un lugar prioritario la integración económica. Probablemente una alternativa concreta para avanzar en esta dirección, sería plantear un cambio en la estructura organizativa del Fondo Monetario Internacional, que podría denominarse "regionalización" del Fondo.

En la actualidad el Fondo se caracteriza por una absoluta centralización en sus funciones, dejando a criterio de su Directorio Ejecutivo todas las decisiones de relativa importancia. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia que las soluciones propuestas o recomendadas por el Fondo no siempre consideren con el debido énfasis las diferencias existentes en los problemas enfrentados por los distintos países o grupos de países. Esto provoca malas interpretaciones y disminuye la voluntad de los países para someterse a las normas de disciplina monetaria e incorporarse efectivamente al proceso de cooperación internacional. En este sentido, una reforma en la estructura del Fondo, que contemplara la creación de Juntas o Consejos Regionales, en los cuales el Directorio Ejecutivo delegara determinadas funciones, podría tener un positivo efecto en el proceso de cooperación monetaria internacional y, al mismo tiempo, serviría de vínculo entre los acuer-

dos de integración financiera regional y la cooperación financiera a escala mundial. Por otra parte, la creación de los Consejos Regionales implicaría automaticamente una mayor participación de los países de la región en las decisiones que directamente los afectan, lo cual conduce a la mejor comprensión de dichas decisiones. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos tendrían la oportunidad de efectuar negociaciones entre sí, lo cual redundaría en un mayor conocimiento recíproco y una mejor coordinación de políticas económicas en beneficio de la integración regional y de su poder de negociación frente a terceros.

Todas estas consideraciones constituyen las líneas generales de lo que podría ser la estrategia a seguir en América Latina en los campos de la coordinación monetaria, financiera y cambiaria. Posiblemente en cada caso sea necesario comenzar con instituciones de tipo muy simple, con escasos recursos y escasas funciones, lo cual puede dar la impresión de una aparente falta de utilidad. Sin embargo, si existe conciencia colectiva de la urgente necesidad de ir creando las condiciones de una efectiva coordinación de políticas económicas, debería considerarse la creación de cada nuevo organismo o mecanismo en el contexto dinámico de la integración y no sólo tomando en cuenta sus posibles beneficios inmediatos.

M. Cepede

4

L'AGRICULTURE DANS L'INTEGRATION EUROPÉENNE

L'agriculture est présentée aujourd'hui comme un des secteurs difficiles de l'intégration régionale que s'efforce de réaliser la Communauté Economique Européenne. A lire les communiqués de certaines délégations il semble que les rédacteurs du traité de Rome n'aient pas prévu les difficultés que leur décision "de principe" d'étendre la Communauté à l'agriculture allaient susciter. Certains vont même, contre toute vérité historique, jusqu'à se glorifier d'avoir imposé le "marché commun agricole". Il suffit de lire le texte du Titre II (article 38 à 47) du traité justement consacré à l'agriculture pour montrer qu'il n'en est rien. Bien plus si tout n'avait commencé qu'avec le traité du 28 mars 1957, il y a gros à parier que la Communauté Economique Européenne n'aurait pas la valeur d'exemple qu'elle doit avoir, en particulier dans le domaine agricole. Les accusations qui ont été, sont même encore parfois, portées contre l'intégration européenne de tendre à créer une puissance dominant égoïstement les marchés mondiaux seraient peut-être justifiées. Certes un pool d'acheteurs représentant une telle proportion du commerce international de certains produits dispose d'une force de contestation qui peut légitimement inquiéter ses partenaires vendeurs sur les marchés des mêmes produits. Seuls les travaux préparatoires peuvent dissiper ces craintes et montrer que la meilleure garantie que puissent souhaiter les partenaires de la Communauté Economique Européenne, c'est justement l'assurance qu'elle restera fidèle aux intentions de ses fondateurs. Pour éclairer la question, il paraît, donc, utile d'examiner comment les problèmes agricoles se sont posés en Europe Occidentale et quelles études, quelles solutions ont été alors proposées:

I) Avant le Traité de Rome

II) Dans le Traité de Rome et dans la période de mise en place de la CCE.

Il ne peut être question d'examiner tous les aspects de notre problème. Dans notre esprit notre rapport devrait être consacré d'une part à déceler les problèmes analogues pouvant se poser dans d'autres régions où l'on s'efforce de réaliser une intégration économique régionale et d'autre part à examiner si et dans quelles conditions l'expérience de la CEE et des expériences régionales analogues peuvent contribuer à une saine organisation de la production et des échanges agricoles sur le plan mondial.

I) Avant le Traité de Rome

C'est, en effet, l'échec des propositions du premier Directeur Général de la FAO (= OAA : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), John Boyd Orr devant la IIIe Session de la Conférence de cette organisation, tenue à Genève en Septembre 1947, qui devait conduire des mondialistes convaincus à proposer l'approche régionale pour l'organisation des marchés. Dès le printemps 1948 un colloque fédéraliste se tenait à Amboise (France) où le problème était posé en termes clairs (1).

Que s'était-il donc passé? Quelques mois après la première session de la Conférence de la FAO à Québec (Canada) en Octobre 1945, le monde était menacé de connaître une effroyable disette. En application de l'accord liant la FAO au Conseil Economique et Social des Nations Unies, ce dernier saisi de la situation autorisait la FAO à convoquer une Conférence des Nations Unies sur les problèmes urgents du Ravitaillement. Cette conférence tenue à Washington (D.C.) en mai 1946 décidait de transformer le "Combined Food Board", organisme de guerre sur le point de disparaître, en un "Conseil International de la Crise Alimentaire" (I.E.F.C. 'International Emergency Food Council') dont la mission de répartition des produits alimentaires en

---

(1) M. CEPEDE - Fédéralisme européen et Problèmes de la Faim (Amboise, 1er Mai 1948) Alimentation et Agriculture, Bulletin du Bureau Européen de la FAO - n° 7 - ROME - Août-Septembre 1948.

état de pénurie (short supply) se poursuivrait pendant toute la durée de cette pénurie. Mais en même temps la Conférence de Washington constatait que la crainte trop justifiée des producteurs de produits alimentaires de retrouver les conditions de la grande crise des années 1930 risquait de repousser fort loin dans le temps la fin de la pénurie. En tout état de cause, l'expérience de cette grande crise avait montré que la "surproduction apparente" se manifestait sur les marchés des produits agricoles bien avant que les besoins primaires des hommes soient satisfaits. Après tout la FAO n'avait-elle pas été créée, à la suite du projet de "mariage entre l'agriculture et l'alimentation", conclu à Genève, au plus fort de la crise, pour cette raison même qu'alors que les prix agricoles s'effondraient, les pauvres du monde, c'est à dire, la grande majorité de l'humanité, n'avaient pas assez à manger pour se maintenir en santé. Le recours aux procédés du "malthusianisme économique" semblait inévitable si les producteurs n'étaient pas assurés que leurs efforts pour créer l'abondance ne seraient pas à nouveau la cause de leur ruine. Or, en 1946, un tel recours était encore moralement intolérable, aussi la Conférence sur les problèmes urgents invitait-elle le Directeur général de la FAO à faire à la prochaine session (Copenhague, Septembre 1946) de la Conférence de son Organisation, des propositions en vue d'établir un système donnant les garanties à long terme nécessaires pour permettre un effort de production sans appréhensions. La réponse à cette demande fut la proposition d'un "Office Mondial de l'Alimentation" (World Food Board) chargé d'organiser et de régulariser les marchés des produits alimentaires. La Conférence de Copenhague, saisie du projet, malgré les efforts de certaines délégations et de personnalités telles le maire de New York: Fiorello La Guardia, décidait de réunir à Washington une commission afin d'étudier cette

proposition et toutes autres. Après plus de trois mois de travaux (Octobre-Janvier 1947), la "Commission Préparatoire" décidait de proposer un Conseil de représentants d'Etats Membres et non un Office ayant des pouvoirs exécutifs et son rapport laissait peu d'espoir d'aboutir à des réalisations concrètes (2). La Conférence de Genève suivait la Commission Préparatoire en Septembre 1947. Le Comité Exécutif, composé de personnalités indépendantes était remplacé à la tête de l'Organisation par le Conseil proposé. L'insistance de certaines délégations obtenait que la Présidence de ce Conseil soit confiée à une personnalité indépendante élue par la Conférence: le Président Indépendant du Conseil. Le premier fut Stanley Bruce qui avait présidé la Commission Préparatoire. Sir John Boyd Orr donnait sa démission de Directeur général et devait être quelques mois plus tard remplacé par le Chef de la délégation des Etats Unis d'Amérique du Nord à Copenhague et Genève: Norris E. Dodd. Celui-ci devait, au moment où la fin de la pénurie entraînait le retour d'une apparente surproduction et la fin du mandat de l'I.E.F.C., proposer à son tour en 1949 une "Chambre de Compensation Internationale des Produits" (International Commodities Clearing House); la Conférence de 1950 décidait de se contenter de créer un "Comité des Produits"(Committee on Commodities Problems) subordonné au Conseil et chargé de conseiller les gouvernements et le Conseil sur les problèmes des marchés (3). Il était clair que l'organisation internationale n'était pas prête à prendre des mesures concrètes pour organiser les marchés agricoles. Aussi, à partir des Journées Fédéralistes d'Amboise (1) certains européens se sont demandés si le plan régional ne permettrait pas de faire réaliser ce qui ne pouvait l'être sur le plan mondial (4).

---

(2) M. CEPEDE - Les Institutions Economiques Internationales: l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture - Revue d'Economie Politique, pp. 616-637.

(3) M. CEPEDE et H. GOUNELLE - La Faim, que sais-je ? n° 719. P.U.F. Paris 1967.

(4) M. CEPEDE - Agriculture et Alimentation Européennes. M.S.E.U.E. Paris 1949.

Le dernier chapitre de l'Economie Alimentaire du Globe (5), intitulé "Le Devoir de l'Europe" commençait par ces mots : "Ce qui n'a pas été encore possible sur le plan mondial (4) peut être réalisé sur le plan européen et doit l'être par l'Europe Occidentale". Entretemps le Mouvement Européen, après une Conférence politique (La Haye 1948) avait tenu à Church House, Londres, en 1949, sa Conférence économique connue sous le nom de "Conférence de Westminster." Dans cette conférence une commission spéciale était consacrée aux problèmes agricoles d'une Europe Unie. Cette commission adoptait unanimement un rapport dont le ton était fort différent de ceux des autres commissions et en particulier de celui de la commission du commerce. Il s'agissait d'un exposé de principes d'une politique agricole concertée en vue non tellement d'une libéralisation que d'une organisation des marchés agricoles; on y pouvait lire par exemple:

" Il apparaît que lorsqu'une crise survient sur un marché agricole, les droits de douane ne sauraient constituer une mesure efficace; aussi des accords de produits prévoyant des possibilités de contingentement sont indispensables et en leur absence les autorités européennes devraient pouvoir y avoir recours et ne sauraient être désarmées dans l'organisation des marchés européens des produits agricoles" et encore en ce qui concerne le commerce intérieur de l'Europe Unie : "En corollaire, il est apparu à la Commission que les produits européens dans la période transitoire ne devraient pas être achetés par un pays importateur à un prix inférieur à celui que, toutes primes comprises, il accorde à ses propres producteurs, ou, s'il est inférieur, au prix payé sur le marché exportateur."

La Commission concluait en présentant une résolution qui fut votée à l'unanimité par la Conférence. La Résolution agricole de Westminster était

---

(5) M. CEPEDE et M. LENGELLÉ - Economie Alimentaire du Globe. Préface d'André Mayer. Ed. de Médicis - Génin, Paris 1953.

la suivante :

" La Conférence recommande que la Commission de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Assemblée Européenne institue des conseils de produits chargés

1°) D'étudier les mesures à prendre pour organiser la production et la distribution des produits agricoles en vue de promouvoir une politique agricole européenne;

2°) De proposer les mesures propres à régulariser les marchés européens de ces produits à un niveau permettant d'assurer aux agriculteurs et ouvriers agricoles européens une sécurité d'existence et un niveau de vie suffisant dans des entreprises bien conduites, se justifiant du point de vue économique et social;

3°) De proposer éventuellement l'établissement, en collaboration avec les organisations professionnelles agricoles, des Organismes nécessaires à la régularisation des marchés et, s'il y a lieu, chargés d'administrer les stocks, de faire les reports et de procéder en général aux opérations de distribution internationale pour le compte des autorités européennes. "

Un incident après le vote unanime de la Conférence plénière a permis de souligner l'importance des divergences entre les résolutions libérale pour le commerce et organisatrice pour l'agriculture. Un membre de la Conférence a proposé qu'un nouveau vote intervienne sur la résolution agricole, incompatible à ses yeux, avec la résolution sur le commerce. Le rapporteur de la Commission de l'Agriculture, invité par le Président de Séance, M. Van Zeeland, à répondre au nom de la commission, a pu se contenter de rappeler que la Charte du Commerce et de l'Emploi, dite 'Charte de La Havane' dont l'esprit général n'est pas moins "libéral" en matière de commerce international que la réso-

lution de Westminster sur le commerce comporte pour les "produits de base" un chapitre spécial: le Chapitre VI, qui prévoit lui aussi les accords de produits, les limitations quantitatives et, en général, l'organisation des marchés. Or d'entrée de jeu ce chapitre reconnaît à tous les produits agricoles le caractère de produits de base. La Charte de l'agriculture c'est donc le Chapitre VI et non les principes "libéraux" des autres Chapitres et de l'ensemble de la Charte. L'incident fut clos. Mais il est important car il a permis de justifier ce que le GATT (Accord Général sur le commerce et les droits de douane), constitué pour mettre en oeuvre les principes généraux de la Charte, non ratifiée, de La Havane, a du lui-même reconnaître comme "l'exception agricole", non certes sans grincements de dents (6, 7). Ces observations ont du être évoquées à nouveau lors de la préparation du Traité de Rome et aujourd'hui encore certains qui se refusent à reconnaître le caractère dialectique des problèmes réels s'étonnent et parfois s'indignent de ce qu'ils appellent les contradictions entre l'esprit "libéral" du traité de Rome et la conception "dirigiste" de la politique agricole commune. Il nous faudra y revenir.

A la suite de la Conférence de Westminster des propositions furent faites tant devant les parlements nationaux qu'au Conseil de l'Europe en vue de créer ce qui fut vite désigné sous le nom de "Pool Vert".

Prenant plus particulièrement pour base de leurs travaux les propositions de Ministres néerlandais S.L. Mansholt et français P. Pflimin et ~~sur~~ les travaux du Conseil de l'Europe (Rapports Charpentier et David Eccles) deux conférences furent réunies en 1952 et 1953 au Palais de Chaillot à Paris.

---

(6) M. CEPEDE - Exportation de "Terre" et Exportation de "Travail". IIIe Congrès Iberoaméricain d'Economie - Toulouse, 23-30 Juillet 1967.

(7) M. CEPEDE et G. WEILL - L'Agriculture - Coll. L'administration française. P.U.F., Paris 1965.

Elles eurent entre autres conséquences, d'une part, de permettre l'étude en commun des problèmes agricoles européens et d'autre part, à la suite de l'échec de la dernière de transférer à l'OECE (Organisation Européenne de Coopération Economique) la suite des travaux poursuivis dans le domaine de l'agriculture, de faire intégrer la Conférence du Pool Vert au sein de cette organisation à ses deux niveaux: le Comité des Ministres de l'Agriculture et le Comité des suppléants desdits Ministres. L'Espagne et la Yougoslavie, introduites toutes deux bien qu'elles ne fissent pas partie du Conseil de l'Europe dans la Conférence du Pool Vert, se trouvèrent ainsi membres des "instances agricoles" de l'OECE bien avant d'être admises comme membres pleins de l'Organisation elle même.

Déjà un débat avait d'ailleurs commencé sur l'extension du Pool Vert car le 9 Mai 1950 était intervenue la déclaration de Robert Schuman, Ministre des Affaires Etrangères français proposant au nom du Gouvernement français "de placer l'ensemble de la production franco allemande de Charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe." Sans citer toute cette déclaration, il paraît indispensable d'en rappeler encore l'antepenultième et le dernier paragraphes qui montrent comment la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) n'était pas plus que le Pool Vert, dans l'esprit de ses initiateurs, une entreprise égoïstiquement européenne ni une fin en soi :

" Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et aux progrès des oeuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles: le développement du Continent africaine."

.....

" Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne

et les pays qui y adhèrent, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix." (8)

Les négotiations du Pool Vert furent évidemment influencées par celles qui se déroulaient parallèlement sur la C.E.C.A. et devaient, elles, aboutir au Traité de Paris du 18 Avril 1951, qui fut ratifié sans incident par les 6 pays entre Juin 1951 et Juin 1952. La Grande Bretagne, invitée dès le 25 Mai 1950, voulait remettre en cause les termes mêmes de la déclaration du 9 Mai dans la négotiation tandis que les trois pays du Benelux et l'Italie acceptèrent d'entamer les négotiations sur la base de la déclaration Schuman. Les efforts de certaines délégations pour maintenir l'ouverture du Pool Vert à tous les pays européens aboutirent en fait à l'échec de cette négotiation, la Grande Bretagne ne souhaitant pas le succès d'une organisation européenne des marchés agricoles qui lui apparaissait comme devoir devenir un pool de vendeurs pouvant l'empêcher si elle y prenait part de profiter comme elle en a l'habitude depuis plus d'un siècle de la désorganisation du commerce mondiale, pour s'approvisionner à bas prix sur un marché de liquidation de "surplus". La politique réaffirmée par l' "Economist" à l'issue des travaux de la Commission Préparatoire de Washington demeurait celle de ce principal acheteur de produits agricoles. Les sorts opposés des deux négotiations, celle de la CECA limitée aux Six et qui aboutissait et celle du Pool Vert qui pour s'être voulue plus large devait s'enliser dans les sables de la Muette (OECE), devaient amener les mondialistes déjà convertis à l'approche régionale par les échecs de la FAO, les plus délibérés partisans d'une "Europe sans rivages" (9), à se consacrer à l'établissement d'une communauté économique limitée mais dynamique. Ils y étaient incités par la reponse

---

(8) P.O. LAPIE - "Les trois communautés" - Arthème Fayard - Paris, 1960.

(9) François PERROUX - L'Europe sans Rivage - P.U.F. Paris, 1954.

faite à l'un d'entre eux, dès 1951, par le Secrétaire d'Etat au Foreign Office chargé des questions économiques au cours d'une conversation qui peut se résumer ainsi. Question: "La Grande Bretagne est-elle décidée, malgré nos efforts pour qu'elle puisse y participer, à s'opposer au Pool Vert ?" Reponse: "Sans aucun doute, nous ne voulons pas d'une telle organisation, qui risquerait d'être très dangereuse pour notre économie". Q. : "Mais si la Grande Bretagne ne participe pas les dangers que vous craignez n'en seront que plus grands. Qu'arrivera-t-il si nous réussissons sans vous ?". R. "Oh! alors, dès le lendemain, il nous faudrait entrer dans cette organisation ... mais cela n'arrivera pas."

Pour réussir dans une tâche essentielle et même pour obtenir la participation britannique, il apparaissait donc que la meilleure méthode était d'aller de l'avant avec ceux qui acceptaient de courrir l'aventure exaltante et de ne pas se perdre en vains efforts pour obtenir l'accord de tous au prix d'une émasculation du projet d'intégration.

A. Les résultats de l'étude en commun des problèmes agricoles européens

Il est apparu très vite que les opinions qui craignaient les conséquences d'une mise en concurrence des agricultures européennes étaient dominées par des terreurs injustifiées et/ou inactuelles. Chacun a une connaissance très nette de ses propres faiblesses et ignore que les partenaires ont eux aussi les leurs et parfois même à un degré plus grand que lui les mêmes. Dès les travaux du Pool Vert certaines de ces mystifications ont du être mises en cause et il a fallu bien convenir que les conditions, de concurrence entre nations européennes étaient bien souvent moins différentes qu'entre régions d'un même pays. Pour nous en tenir aux 6 pays qui constituèrent depuis la CEE et prendre l'exemple de l'agriculture française, la plus détournée, depuis le succès de l'escroquerie protectionniste dont elle avait été victime sous Jules Meline,

de faire face à une concurrence étrangère, nous constatons que les agriculteurs français redoutent pour des raisons parfois contradictoires la concurrence de "l'italien"misérable" , de l'allemand "travailleur", du belge "débrouillard", du Luxembourgeois "protégé déjà même au sein du Benelux par l'exception Grand Ducale", du néerlandais "tellement en avance sur nous" tandis que nos partenaires redoutent la concurrence du français "qui ne cultive que les meilleures terres".. L'allemand, l'Italien, le Français et le Luxembourgeois pensent à leurs régions de montagne et de "collines". L'eau des Pays Bas et le soleil Italien sont considérés par chacun d'eux comme des handicaps et par leurs partenaires comme des avantages.

... "Les paysans de France jetant les yeux à l'extérieur ont appris des choses étonnantes et, en particulier, que les autres étaient souvent plus qu'eux mêmes ce qu'ils croyaient être mieux ou pis que tous. Ils ont appris que des 6 pays de la CEE, la France était avec 3,4 ha par agriculteur actif, contre 2,5 en moyenne pour les 6 pays disposant de la plus grande superficie arable, que malgré cela, sauf les Italiens, les Français étaient, par travailleur agricole et a fortiori, par hectare, ceux dont les rendements étaient les plus faibles... Avec 15 ha, 1 contre 8,6 en moyenne l'agriculture (française) a les plus grandes ... ou les moins petites ... exploitations (Allemagne 10,9; Luxembourg 7,3; Pays Bas 6,9; Italie 6,3; Sarre 4,9 et Belgique 2 ha par exploitation). Alors les "meilleurs agriculteurs du monde" condamnés par leurs "trop petites surfaces" et leur "culture intensive" à des coûts de production ... par conséquent à des prix élevés ... et qui ont besoin d'être protégés contre des concurrences anormales est ce que ce ne seraient pas d'autres que les Français ... D'ailleurs, nos prix agricoles français, contrairement à ce qui était sans cesse répété, se trouvent souvent les plus bas de la Communauté; en particulier le prix du blé français même

même avant la dévaluation (8$ le quintal en juin 1958) n'était supérieur qu'à celui des Pays Bas dont le prix (7$) correspondait au prix du blé Plata C.A.F. port européen. Mais que pourrait ajouter un dollar supplémentaire par quintal à la production de blé des Pays Bas de l'ordre de 4 millions de quintaux, entre le 4% et 5% de la production française ! Et les 4 à 5% de la production française les moins coûteux ne seraient-ils pas rentables à 7$ le quintal ! A la même époque, le blé était à 9,8 en Union BelgoLuxembourgeoise; 10,9 en Allemagne Fédérale et 11,6 en Italie. Mais allons plus loin, à la même époque ce prix de 8$ le quintal était celui coté à Kansas City, tandis qu'en Inde et en Union Sud Africaine on atteignait 8,3, en Irlande 8,6$ en Norvège 12,6 et en Turquie plus de 16$ le quintal. Alors ? Les blés canadiens et certains blés américains sont de "qualité boulangère" supérieure aux blés français moyens... mais pas les Plata ni les poulards australiens. Alors il faut voir ce qui ne va pas et on constate par exemple que le beurre français est l'un des plus chers alors que, sauf au Danemark, c'est en France que le lait est payé le moins à la production... ont constate que pour bien d'autres produits si les prix à la production sont faibles, à la consommation, ils sont souvent parmi les plus élevés ... et parfois déjà au stade de gros ... c'est donc hors de l'agriculture que ça ne va pas et il importe au destin de l'agriculture française que le remède soit appliqué où il faut et soit efficace (7)."

Ces constatations, elles ont commencé à être faites à l'occasion des travaux du Pool Vert et une fois le premier étonnement passé chacun a voulu en savoir davantage. Il en a été de même en matière de disparités régionales. Plus tard il est apparu que l'analyse de ces disparités pouvaient être étendue aux Etats Unis d'Amérique du Nord eux mêmes et "si nous divisons les

Etats Unis en un certain nombre de régions, si nous en faisons autant pour les pays de la CEE, sauf pour la Belgique et les Pays Bas, nous avons, dans chaque cas, des dispersions et nous constatons ce que nous avions constaté quand nous discutions du "pool vert", bien avant de discuter du Traité de Rome : il y a à l'intérieur de chaque pays géographiquement étendu, des disparités régionales plus grandes que les disparités moyennes entre pays" (10).

Comparaisons entre le Produit Brut par hectare de Surface Agricole Utile (PB/SAU), le Produit Brut par Unité de Travail Humain (PB/UTH) et la Surface Agricole Utile par Unité de Travail Humain (SAU/UTH) dans les pays de la C.E.E. et aux Etats-Unis - (base 100 = moyenne de la C.E.E.) (10)

	U.S.A. (40 régions)	France (20 régions)	Italie (18 régions)	R.F.A. (18 régions)	Belgique (1)	Pays Bas (1)	C.E.E. (48 régions)
PB/SAU							
Moyenne	30	73	88	128	195	240	100
Minimum	7	48	28	98	-	-	28
Maximum	162	148	180	310	-	-	310
PB/UTH							
Moyenne	300	113	62	121	178	240	100
Minimum	120	67	37	82	-	-	37
Maximum	580	260	152	190	-	-	260
SAU/UTH							
Moyenne	1000	155	71	94	89	100	100
Minimum	118	77	32.5	46	-	-	32.5
Maximum	7730	251	204	166	-	-	251

(10) M. CEPEDE - L'Agriculture dans les relations Europe-Etats Unis - Cahiers de l'ISEA AG-4 - Progrès et Agriculture, Novembre 1964, Paris.

B. Les travaux des instances agricoles de l'OECE

Le Comité des Ministres de l'Agriculture et le Comité des Suppléants desdits Ministres devait, au sein de l'OECE, poursuivre les travaux entamés par les conférences du Pool Vert. Certes dans l'ambiance "libéralisante" de l'OECE les "instances agricoles" eurent parfois du mal à défendre "l'exception agricole" avec ses corollaires les restrictions quantitatives et les primes à l'exportation : les "aides artificielles" qu'il convenait de s'interdire entre les 17. Ce n'est pas que les "agricoles" refusent de considérer comme bons les 4 grands principes de la Convention de l'OECE qu'un jour son dernier Secrétaire Général M. Sergent résumait ainsi :"1°) Plein emploi; 2°) Expansion; 3°) Stabilité financière intérieure; et 4°) Equilibre de la balance des paiements" mais après s'être mis facilement d'accord sur les quatre grands principes, quitte à diverger sur leur interprétation, il faut aller plus loin et c'est là que les difficultés commencent. Après avoir admis les quatre vertus théologales de la coopération économique il est encore relativement aisé de définir les cinq, six ou sept pêchés capitaux. En tous cas, chacun admet de placer en bonne place sur la liste de ces pêchés les "aides artificielles" à l'exportation. Faut-il d'ailleurs rappeler que les "agricoles" ont quelque priorité en la matière : n'est-ce pas le marché d'un produit agricole : le sucre, qui a donné lieu, à Bruxelles dès 1902 à une convention pour, d'un commun accord, décider de ne plus avoir recours aux primes à l'exportation? Il est vrai que la Grande Bretagne, bénéficiaire sur le plan économique de ces primes octroyées par les pays continentaux exportateurs de sucre de betterave, avait alors, pour des motifs politiques, demandé elle même que soit mis fin à ce dumping sur son propre marché. Un précédent dont il faudra sans doute se souvenir. Mais si les "agricoles" comme les autres sont prêts à condamner les péchés et bien sûr, d'abord, les plus graves, ils tiennent avant tout à survivre dans un monde où l'usage aussi

condamnable qu'il soit jugé des armes de la guerre économique est trop souvent une condition de survie. Ils considèrent qu'aussi mauvaises qu'elles puissent être, les armes qu'ils détiennent ne sauraient être échangées contre de simples promesses d'organisation. C'est ce qui explique leur attitude à l'OECE comme au GATT chaque fois qu'il a voulu se saisir des questions agricoles, lorsque par exemple les experts commis par le GATT pour étudier, sous la présidence du Professeur Haberler, l'amélioration des échanges internationaux, suggèrent : "C'est par la prévention des cycles économiques et le maintien d'un rythme de croissance régulier que les pays industriels peuvent le mieux contribuer à stabiliser les marchés des produits de base ... (et que) parmi les mesures directes de stabilisation des marchés agricoles, ils préconisent le système des stocks régulateurs ou celui des primes de complément (deficiency payments) de préférence au contrôle du commerce extérieur". Les "agricoles" pensent que cela est fort bon mais qu'il serait imprudent d'abandonner le contrôle du commerce extérieur tant qu'un système de stocks régulateurs et de primes de complément n'aura pas prouvé son efficacité. "Un tiens, selon le proverbe français, vaut, ce dit-on, mieux que deux tu l'auras" et le poète persan, le médecin Omar Kayam, lui fait écho : "Préfère le présent à ces belles promesses

C'est de loin qu'un tambour paraît mélodieux".

Est-ce à dire que les membres des instances agricoles de l'OECE n'ont été qu'une opposition agrarienne empêchant de libéraliser sinon de "danser en ronde" leurs collègues siégeant dans la maison mère. Ce serait à la fois inexact et injuste. Non seulement les efforts tendant à mieux connaître la situation réelle des agricultures européennes ont été poursuivis mais encore des mesures pratiques tendant à améliorer la production et la distribution des produits agricoles ont été préconisées et mises en oeuvre:

normalisation, informations sur les marchés, formation et vulgarisation etc. Bien plus une méthode nouvelle de coopération internationale en agriculture a été mise au point et s'est révélée, de fait, plus efficace que les condamnations de pratiques auxquelles personne ne pouvait renoncer sans s'exposer à périr: il s'agit de la confrontation des politiques agricoles nationales. Puisqu'il y avait, qu'il ne pouvait pas ne pas y avoir, politique agricole nationale, analyser ces politiques dans leurs objectifs, leurs contraintes, leurs moyens, devait permettre à des hommes de bonne foi de se comprendre et peut-être un jour de se concerter. Les deux premiers rapports de l'OECE : Politiques Agricoles en Europe et en Amérique du Nord présentés en mai 1956 et juillet 1957 répondait à ce besoin. Après quelques années de ces exercices on n'était certes pas arrivé à établir une politique agricole européenne mais chacun pouvait prévoir comment, compte tenu de ses propres problèmes, un partenaire réagirait vraisemblablement à une mesure qu'il avait l'intention de proposer pour résoudre ceux de son agriculture. Ces considérations intervenaient dans le choix de la mesure et peut-être plus encore dans les précautions dont son annonce serait entourée, voire sur les compensations que des négotiations préalables permettraient de proposer à ce partenaire. Méthode pragmatique mais non sans efficacité qui a permis en outre de mieux préparer les esprits à la politique agricole commune et aux négotiations avec les pays tiers qui pourraient être affectés par cette politique.

C. La préparation du Traité de Rome

Pendant que le "pool vert" aboutissait à cette confrontation au sein de l'OECE et seulement à cela, la C.E.C.A. s'installait; l'échec de la Communauté Européenne de Défense chapeautée par une communauté politique

faisait douter de la construction de l'Europe, c'est alors que la relance fut recherchée par une extension à d'autres domaines économiques des principes de la C.E.C.A. en particulier par la création d'une union douanière entre les pays européens. Un plan douanier préparé par les Néerlandais et particulièrement par M. Beyen, circulait depuis 1953. Il s'inspirait largement de la Convention d'Ouchy entre les Pays Bas et l'Union Economique belgo-luxembourgeoise constituant le Benelux. L'intégration secteur par secteur était envisagé pour l'électricité, les transports et l'énergie nucléaire. Une note du 20 mai 1955 présentait officiellement ces propositions que devait discuter une conférence intergouvernementale qui eut lieu à Messine du 1er au 3 juin 1955 (8). Paul Henri Spaak fut chargé de suivre les travaux des experts, organisés en délégations nationales, et de préparer les diverses réunions gouvernementales. Un comité directeur composé de P.H. Spaak et des chefs de délégation nationale supervisait les travaux des commissions du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux, de l'énergie (classique), de l'énergie nucléaire, des transports et des travaux publics. Le rapport Spaak remis officiellement aux Gouvernements le 21 avril 1956 était divisé en trois grandes parties : la première définissait les principes d'un marché commun, la seconde s'appliquait à décrire une communauté nouvelle qui devait devenir l'Euratom, la troisième esquissait les problèmes et les solutions proposées pour un certain nombre de secteurs dits d'urgence : l'énergie (classique), les transports aériens, les postes et communications. L'Agriculture n'était pas traitée et la question des territoires d'outre mer n'était pas abordée. C'est parce que ces deux domaines, liés du fait que les territoires d'outre mer ont une économie souvent principalement agricole, intéressaient particulièrement la France, que ce pays a joué un rôle important dans la négotiation qui a suivi. Après une

présentation formelle, les 29 et 30 mai 1956, à Venise, du rapport Spaak aux 6 Ministres des Affaires Etrangères, la Conférence de Val Duchesse prés Bruxelles devait de Juin à Octobre 1956 préparer le traité. Après la réunion de Paris, 20-21 octobre 1956, et les entretiens Guy Mollet-Conrad Adenauer de novembre 1956, la Conférence de Bruxelles (26 janvier-4 février 1957) et celle de Paris (18-19 janvier 1957) permirent de lever les dernières difficultés où les deux problèmes de l'Agriculture et de l'Association des Pays et Territoires d'Outremer tenaient une grande place. Les Traités sur la Communauté Economique Européenne et sur l'Euratom pouvaient être signés à Rome le 25 mars 1957. L'ensemble de ces dates montre à la fois l'importance des travaux préparatoires poursuivis et surtout que la volonté politique fut essentielle pour aboutir à une solution acceptable en particulier pour l'agriculture. Or il était apparu très vite que si la Communauté Economique n'apportait pas aux problèmes agricoles une solution originale et acceptable pour les agriculteurs des 6 pays, elle avait toute chance de connaître, en particulier en France, le sort de la Communauté Européenne de Défense. L'inclusion de l'agriculture et a fortiori des problèmes de pays en voie de développement devait entraîner l'abandon de certaines formules incompatibles avec les réalités de ce secteur ou de ces pays, en particulier l'idée d'une zone de libre échange. La solution d'une Union douanière elle même n'était acceptable que dans la mesure où il ne pouvait s'agir seulement de cela et où une politique commune était prévue.

Avant de passer à l'examen du Traité lui même il est bon de souligner pourquoi en Europe une zone de libre échange ne pouvait englober l'agriculture car certains de nos amis latino-américains pourraient conclure à une critique vis à vis de l'A.L.A.L.C. Or, les circonstances ne sont pas comparables: la grande faiblesse d'une zone de libre échange est le danger de détournement

de trafic et par conséquent le problème épineux est celui de la définition de la nationalité d'origine du produit. Si en matière industrielle il est possible de se mettre d'accord sur un certain taux de valeur ajoutée par l'industrie, pour que le produit soit reconnu d'origine nationale, lorsqu'il s'agit de matières premières, singulièrement de produits agricoles, pouvant être ou non d'origine d'un Etat membre de la zone, les producteurs d'une telle matière première ne peuvent se contenter de savoir que l'industrie transformatrice est protégée par la notion de valeur ajoutée. En matière de produits de base, comme le Chapitre VI de la Charte de la La Havane l'avait reconnu, l'organisation du marché est une condition préalable à la libéralisation du commerce. Or, en Europe, continent de petites dimensions et où surtout le réseau des transports intérieurs est très dense, aucune organisation n'est possible si le détournement de trafic est courant. En Amérique Latine, les dimensions du Continent sont toutes autres et les transports intérieurs ne sont pas encore assez denses pour que le détournement de trafic crée un problème grave. On voit mal comment en supposant que le Brésil ait un tarif plus bas que l'Uruguay, pourtant voisin, des produits seraient débarqués à Sao Paolo pour être envoyés à Montevideo, tandis qu'entre Rotterdam et Anvers ou Dunkerque le problème est tout différent.

II) Le Traité de Rome et la C.E.E.

L'Agriculture a été introduite dans le traité de Rome pour les raisons évoquées plus haut et sur trois arguments principaux dont certains ont été déjà rencontrées mais qu'il convient de résumer:

1°) Tous les pays européens et beaucoup d'autres ont une politique agricole qui donne des cauchemars aux Ministres chargés de ce département

et que leurs collègues chargés des Finances ne permettent de réaliser qu'en se faisant faire violence. A moins de considérer le masochisme comme une maladie commune aux dirigeants politiques, il doit bien y avoir quelque raison qui impose cette politique agricole au plan national. Il en sera de même pour la communauté, tout au plus peut-on espérer que si cette politique agricole est commune, elle pourra être plus efficace ou moins dispendieuse.

2°) Les organisations et conventions internationales les plus économiquement libérales, ont dû reconnaître "l'exception agricole" en particulier comme élément important du problème des produits de base. La Conférence de La Havane, le GATT, l'OECE ... ne se sont rendues qu'à des arguments qui devaient avoir quelque poids.

3°) La France, depuis la fin du XVIIIe siècle, l'Italie, depuis son unité et les Etats Unis d'Amérique, depuis la fin de la Guerre Civile, sont en Union Douanière. Qui oserait affirmer que l'Union Douanière a suffi à répartir leurs agricultures respectives, pour ne parler que d'elles, selon un optimum. Ces trois pays n'ont-ils pas tous leurs problèmes de distorsions régionales dans le développement agricole; leurs problèmes du Midi (ou du sud) opposé au Nord ? Donc l'établissement d'une union douanière ne saurait suffire à assurer un développement harmonieux d'un pays hétérogène d'une certaine dimension et la Communauté Economique Européenne sera une entité hétérogène de grande dimension.

Il ne suffisait donc pas d'établir une union douanière et de déclarer que "le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles" (Article 38 du Traité de Rome) il fallait, dès le Traité, fixer les objectifs de la politique agricole et indiquer quelles méthodes seraient

suivies pour assurer une intégration qui ne pouvait être que progressive, des agricultures des 6 pays et les relations avec les pays tiers associés ou non à l'oeuvre de développement harmonieux recherché par l'intégration.

En fait, des quatre Titres qui constituent sa deuxième partie intitulée "Les fondements de la Communauté", le Traité de Rome a consacré le Titre II (articles 38 à 47) à l'Agriculture. Après avoir reconnu que le commerce des produits agricoles est inclus dans le marché commun et avant de préciser les dispositions particulières s'appliquant à ces produits et contenues dans le Titre II, l'article 38 ne se contente pas de définir généralement les produits : "Par produits agricoles on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits", il précise que la liste de ces produits fait l'objet de l'Annexe II du Traité. Cette liste est minimale, c'est à dire qu'on ne peut rien en enlever, mais que par contre on pouvait la compléter selon une procédure fixée au paragraphe 3 de l'article 38 "dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité". Enfin et surtout le paragraphe 4 du même article 38 prescrivait :"Le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des Etats Membres".

De cette politique l'article 39 déclarait qu'elle "a pour but :

a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'oeuvre;

b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;

c) de stabiliser les marchés;

d) de garantir la sécurité des approvisionnements;

e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs",

et affirmait que "dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer il sera tenu compte:

a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles;

b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns;

c) du fait que, dans les Etats Membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie."

L'article 40 prévoit que cette politique agricole commune sera développée graduellement pendant la période de transition et établie "au plus tard à la fin de cette période". Le second paragraphe de l'article 40 prévoit que : "en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles, suivant les produits cette organisation prend l'une des formes ci-après :

a) des règles communes en matière de concurrence;

b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché;

c) une Organisation européenne de marché."

Le troisième paragraphe fixe les règles à observer et le quatrième prévoit la création de :"un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricoles."

L'article 41 prévoit notamment une coordination en matière de formation professionnelle, de recherche et de vulgarisation "pouvant comporter des

projets ou institutions financées en commun" et des "actions communes pour le développement de la consommation de certains produits". L'article 42 prévoit entre autres que "le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides : a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurales ou naturelles; b) dans le cadre du programmes de développement économique."

Il n'est pas indifférent de souligner que l'article 42 avait tenu à affirmer au préalable que : "Les dispositions du Chapitre relatif aux règles de concurrence" (Chapitre Ier du Titre Ier. Les règles communes de la Troisième partie du Traité : la politique de la communauté)" ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément aux procédures prévues à l'article 43, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39".

L'article 43 prévoyait :"Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune la Commission convoque, dès l'entrée en vigueur du Traité, une Conférence des Etats membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins." Cette Conférence a eu lieu à Stresa (Italie) du 3 au 12 juillet 1958. La résolution finale qui conformément au paragraphe 2 de l'article 43, devait constituer, avec le Titre II de la Deuxième partie du Traité la base des travaux en vue de l'élaboration d'une politique agricole commune attirait notamment l'attention de la C.E.E. sur l'importance des problèmes suivants:

1) Rapprochement progressif des prix pour les produits de base et notamment les céréales secondaires.

2) Mise à la disposition de l'agriculture de capitaux dans les conditions qui correspondent aux besoins particuliers du secteur agricole.

3) Rapprochement des législations sociales, commerciales et économiques.

Le Traité de Rome avait d'ailleurs fixé les méthodes qui devaient être appliquées pendant la période transitoire pour aboutir progressivement à l'établissement de l'organisation commune en évitant les à coups préjudiciables aux économies nationales par l'établissement de prix minima (article 44) et de contrats à long terme (article 45). Il avait aussi, dans le paragraphe 3 de l'article 43 énoncé les conditions auxquelles l'organisation commune prévue à l'article 40 paragraphe 2, pourrait être substituée aux organisations nationales et cela seulement:

" a) Si l'organisation commune offre aux Etats Membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la protection en cause, des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires, et

b) Si cette organisation assure aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national. "

L'application stricte du Traité et des recommandations de la Conférence de Stresa aurait dû conduire à établir pour chaque marché un organisation au moins aussi efficace que la meilleure existant chez l'un quelconque des six. En fait, on aurait dû avoir, par exemple, pour les céréales au moins un Office Européen Interprofessionnel des Céréales sur le modèle français, et pour le lait et les produits laitiers un système au moins équivalent à l'Organisation hollandaise. Il suffirait, pour en être assuré, que le gouvernement français pour les céréales, le gouvernement néerlandais pour les produits laitiers, le demandent en application du paragraphe 2a de l'article 40. Or, aucun Gouvernement n'a fait une telle demande et il faudrait beaucoup de bonne volonté et encore plus d'optimisme, pour admettre que l'organisation actuelle de ces deux marchés pris en exemple répondent au critère ci dessus d'au moins égale efficacité.

La Commission avait cependant établi fin 1959 (Rapport Mansholt) un projet de politique agricole commune soumis, après six mois de discussion et de réflexion, en version définitive remaniée et sensiblement modifiée au Conseil des Ministres de la Communauté en Juillet 1960. Ce projet pouvait être considéré comme respectant la lettre et l'esprit du Traité de Rome (11).

En effet; "Le projet prévoyait essentiellement:

1°) Le maintien du recours aux prix minima (article 44 du traité) ainsi qu'aux contrats à long terme (article 45) pour les échanges entre les pays membres, mais aussi le rapprochement vers un prix moyen européen;

2°) Un système de prélèvements appliqué aux importations en provenance des pays tiers chacun de ces prélèvements devant correspondre, pour le produit en cause à l'écart entre le prix du marché international et le prix moyen européen et devait être affecté à des Fonds de Stabilisation participant à un Fonds Général de Stabilisation opérant des péréquations entre fonds par produits;

3°) La création pour chaque production d'un bureau tenant lieu d'office européen, devant se substituer aux offices nationaux, assurant les stockages et les ventes de surplus.

Le projet était complété par un calendrier précis tenant compte de l'accélération qu'on entendait imprimer à la libre circulation des marchandises. "

Le Conseil des Ministres de la Communauté n'a pas approuvé le rapport Mansholt et a demandé à la Commission de nouvelles propositions, tendant notamment à instituer un système de prélèvements intracommunautaires. C'était abandonner les prix minima (article 44) et les contrats à long terme (article 45) en leur substituant des dispositions maintenant dans une certaine mesure le protectionnisme national.

---

(11) Kléber Loustau - l'Europe agricole après les décisions de Bruxelles - Revue Socialiste No. 172, Avril 1964, pp. 343-352 - Paris.

C'est que la fixation des prix minima, telle que prévue par l'article 44, devait progressivement échapper aux gouvernements nationaux. Le paragraphe premier de l'article 44 avait prévu les prix minima comme une clause de sauvegarde permettant pendant la période de transition d'éviter "que la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les Etats membres" ne soit "susceptible de conduire à des prix de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39". Ils devaient être introduits "d'une façon non discriminatoire et en remplacement des contingents, dans une mesure qui n'entrave pas l'expansion du volume des échanges prévu à l'article 45 paragraphe 2. "

Le paragraphe 2 de l'article 44 prévoyait en outre que : "Les prix minima ne doivent pas avoir pour effet une réduction des échanges existant entre les Etats Membres à l'entrée en vigueur du (présent) Traité, ni faire obstacle à une extension progressive de ces échanges. Les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les Etats Membres".

Plus importantes encore étaient les dispositions des paragraphes suivants:

Paragraphe 3: Dès l'entrée en vigueur du Traité le Conseil devait, sur proposition de la Commission, déterminer "des critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minima et pour la fixation de ces prix". La Commission devait également proposer "une procédure de revision de ces critères, pour tenir compte du progrès technique et pour l'accélérer, ainsi que pour rapprocher progressivement les prix à l'intérieur du marché commun". Critères et procédure de révision devaient, au cours des trois premières années suivant l'entrée en vigueur du Traité, être déterminés à l'unanimité par le Conseil.

Paragraphe 4: Dès que le Conseil a prix la décision ci dessus, les Etats Membres doivent fixer les prix minima sur la base des critères et le Conseil, à la majorité qualifiée, peut rectifier les décisions prises si elles ne sont pas conformes aux critères.

Paragraphe 5: "A partir de la troisième étape et dans le cas où pour certains produits il n'aurait pas encore été possible d'établir les critères objectifs précités, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut modifier les prix minima appliqués à ces produits".

Cette majorité qualifiée se substituant à l'unanimité était redoutée par les gouvernements qui n'ont pas encore admis la supranationalité communautaire.

En ce qui concerne les contrats à long terme (article 45) l'idée était que ces contrats devaient permettre d'organiser la transition progressive d'un marché compartimenté à un marché unique: des quantité limitées mais croissantes de produits agricoles devaient s'échanger entre Etats Membres à des prix se rapprochant de plus en plus des prix auxquels ces produits seraient échangés à la fin de la période transitoire sur le marché commun européen.

En fait un seul accord à long terme avait été conclu entre la France et l'Allemagne Fédérale pour la livraison de céréales (12). Ses dispositions étaient d'ailleurs loin, tant en ce qui concerne les quantités insuffisantes ou insuffisamment progressives qu'en ce qui concerne les prix, de permettre d'éviter que le passage au marché commun ne se produise sans heurt grave. Dans les discussions des règlements en application du compromis du 20 Décembre 1960, permettant d'étendre l'accélération de la mise en place du Marché Commun, décidée en mai 1960, aux produits agricoles (Marché agricole unique au 30 juin 1967), l'alignement sur l'organisation nationale la plus efficace fut aussi abandonné.

---

(12) François CLERC - Le Marché commun agricole - Que sais je ? n° 1115 P.U.F. troisième édition - 1967.

L'abandon du projet de bureaux, tenant lieu d'Office européen pour chaque production et disposant de fonds de stabilisation par produit et la préparation d'un Fonds unique d'Orientation et de Garantie Agricole, devait conduire naturellement à la crise du 30 Juin 1965. L'usage de l'énorme fonds unique non spécialisé n'était inconcevable que sous un contrôle. C'était impliquer un pas en avant vers l'organisation politique européenne que les partenaires de la France ne concevaient qu'en confiant le contrôle à l'Assemblée Européenne Or, si le gouvernement français tenait à un règlement financier, il ne voulait pas, pour autant, renforcer les organes communautaires, singulièrement l'Assemblée Parlementaire. La crise du 30 Juin 1965 rendait également impossible le passage du stade de la décision à l'unanimité à la décision à la majorité qualifiée... au 1er Janvier 1966. Certes un compromis est intervenu le 30 Janvier 1966 à Luxembourg qui a permis le retour des délégations françaises aux réunions des instances communautaires. Le Traité n'a pas été modifié mais son application est limitée par une sorte de 'gentlement agreement' équivalent à un droit de veto. Bien sûr d'autres évènements se sont produits dans la vie européenne. L'échec de la zone de libre échange qu'au sein de l'OECE la Grande Bretagne avait essayé de réaliser avec et autour de la CEE, la constitution de la petite zone de libre échange des 7 (EFTA) dont l'agriculture est le moindre souci, la première candidature de la Grande Bretagne à la C.E.E. en 1962, négotiation suspendue le 28 Janvier 1963, les élections présidentielles en France fin 1965, le remplacement du chancelier Erhard par le Docteur Kiesinger, la réunion de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement à Genève, la Kennedy Round, la seconde candidature de la Grande Bretagne, ... tous évènements qui eurent sur la position de l'agriculture dans l'intégration européenne plus d'influence que l'adoption par le Conseil des premiers "règlements" de marché (céréales et produits dérivés: viande de porc, oeufs et volaille; fruits et légumes; vin) le 14 janvier 1962, puis d'un nouveau train (viande

bovine et produits laitiers; riz) le 23 décembre 1963 et enfin, après l'abandon par la France de la politique de"la chaise vide", le 24 juillet 1966, des derniers règlements d'organisation de marchés (matière grasse; sucre; compléments pour les fruits et légumes).

On peut se demander si le marché commun qui sera atteint au 1er Avril 1968 sera le même que celui dans lequel, en dix ans, d'Amboise (1948) à Stresa (1958), s'était progressivement précisée la place de l'Agriculture. Il apparait que ce secteur est celui qui a sans doute le plus à redouter d'une érosion progressive des dispositions du Traité de Rome et d'un affaiblissement de la Politique Agricole Commune. Certes, comme l'écrit François Perc (12), lorsque le stade du marché unique sera pratiquement atteint au 1er Avril 1968 : "Désormais les produits agricoles circuleront librement à travers les Six Pays et leurs prix seront uniformes sous réserve de l'incidence des frais de transport et des taxes fiscales à moins qu'elles aient été uniformisées entretemps. Les mêmes règles, les mêmes organisations de marché s'appliqueront à l'ensemble des producteurs européens. Les importations subiront les mêmes taxations quel que soit leur point d'entrée dans la Communauté. Un pouvoir central décidera à Bruxelles des prix respectifs des principaux produits agricoles, fixant par là même l'orientation des productions, le revenu des exploitants agricoles et l'avenir de l'agriculture européenne." Cela veut dire que l'intégration européenne s'appliquera bien à l'agriculture mais pour avoir une politique agricole commune il faut un pouvoir véritable; si une direction multiple risque d'être bloquée par le veto d'une minorité, il n'y aura pas de politique agricole commune et la libéralisation du commerce ne sera pas précédée par une organisation véritable du marché. C'est pourtant sans doute la grande leçon à tirer des efforts faits depuis plus de vingt ans: en matière de produits de base, et principalement en matière de produits agricoles, l'organisation est indispensable car le jeu

... marché libre" ne peut qu'entraîner la misère par l'abondance en conduisant à l'effondrement des cours sur les marchés de liquidation des surplus qui sont alors les prétendus marchés mondiaux. Comme le disaient il y a environ ... siècles déjà les physiocrates, les seuls économistes classiques à qui ... chose agricole n'était pas inconnue : la pénurie et les hauts prix c'est la famine, l'abondance et les bas prix c'est la misère, seul le bon prix peut assurer la pérennité de l'abondance. Or notre système économ... n'accorde de valeur qu'aux produits en état de pénurie. Reste à savoir donc si comme l'ont espéré les promoteurs de l'approche régionale, elle permettra l'installation d'un système assurant aux producteurs la rémunération de leur travail et de leurs avances, c'est à dire le bon prix. Si oui l'entente entre les différentes régions, organisées dans cet esprit, permettra d'assurer ... pérennité de l'abondance ... sinon ... Mais s'il serait peu raisonnable de dire ... que sera réalisé sans combats ultérieurs ce que le Traité de Rome et ... conférence de Stresa avaient prévu, il ne convient pas de désespérer car l'enjeu est trop grave et si l'approche est régionale, le problème est le problème mondial le plus sérieux de notre temps : Nourrir les Hommes.

M. CEPEDE

5

SEMINARIO DE ARICA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

EL ADELANTO TECNOLOGICO Y CIENTIFICO Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

por Enrique D'Etigny

EL ADELANTO TECNOLOGICO Y CIENTIFICO Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Nadie se sorprende hoy si al abrir un periódico se encuentra con una información en la que se da cuenta de que un artefacto enviado desde la tierra se ha posado suavemente en aquel lugar de la luna señalado previamente para alunizar, tampoco sería una noticia que nos extrañaría si se nos informara que se ha descubierto una nueva forma de extraer el hierro mineral como consecuencia de lo cual toda la industria siderúrgica deberá cambiar sus métodos de producción.

El progreso de la ciencia y la tecnología ha pasado a ser un hecho de nuestra vida cotidiana pero junto con esto se ha pasado a ser uno de los elementos fundamentales del progreso económico. El descubrimiento científico ha dejado de ser la consecuencia de la curiosidad de ciertas personas que venciendo la incomprensión logran imponer sus ideas. Hoy la sociedad depende para su desarrollo del trabajo de sus científicos y tecnólogos, programa la actividad de ellos, les facilita su formación y su trabajo, en síntesis, los científicos han pasado a constituirse en un elemento vital de una sociedad que busca nuevas formas de progreso.

La importancia de la ciencia en el desarrollo de los pueblos no es un hecho nuevo, pueda en verdad asociarse todo el desarrollo industrial a los trabajos de los hombres de ciencia pero lo que constituye una novedad es el planificar esta actividad en coordinación con el desarrollo económico. Plantearse la existencia de una estrategia científica global es un hecho de los últimos años.

Puede decirse que la planificación de la actividad científica se ha impuesto como la necesaria consecuencia de la reducción progresiva del tiempo como la necesaria consecuencia de la reducción progresiva del tiempo que transcurre entre la aparición de un nuevo principio y la difusión de las aplicaciones prácticas que pueden derivarse de éste. Son ya clásicos los ejemplos que se presentan en la literatura y que nos demuestran como este período de tiempo se ha reducido, de más de 100 años que era en el siglo 18, a un lapso de 20 años en la actualidad.

La realización que más se cita como ejemplo es la introducción de los transistores dentro de la técnica electrónica: en 1945 los laboratorios de la compañía Bell Telephone decidían reforzar el estudio de la física del sólido para verificar su aplicación en las técnicas de comunicaciones y en 1952, siete años después el mundo estaba invadido por un nuevo producto: los transistores.

Esta reducción en el tiempo que transcurre entre la aparición de una idea y su utilización práctica, ha ido acompañada de un aumento enorme de la velocidad de difusión de los resultados de los trabajos científicos a través de los países. Todo el mundo, está admirado del éxito obtenido por algunos médicos en el trasplante de corazones humanos. Se admira la técnica y se reconoce el enorme y paciente esfuerzo que hay detrás de estas realizaciones, pero al mismo tiempo se sabe que si los resultados son favorables se podrán repetir éstos en Chile dentro de poco tiempo sin necesidad de recorrer nuevamente el largo camino previo.

Al analizar la influencia de la ciencia en el mundo moderno, además de reconocer la aceleración del proceso tecnológico y verificar la velocidad de su propagación debemos tener en cuanta la amplitud de su penetración dentro de las actividades humanas. La tecnología ha invadido en el siglo veinte las más variadas actividades en un proceso que parece irreversible. Los descubrimientos científicos influyen tanto en la agricultura como en la preparación de alimentos, en el control de las epidemias como en las técnicas quirúrgicas, en los medios de transportes terrestres y espaciales. Más, aún, la ciencia comienza a invadir los campos del conocimiento de la mente humana, la sociología y la sicología se ven invadidas por la ciencia y los computadores ayudan a los hombres a razonar.

En nuestra sociedad tecnificada las actividades humanas se adaptan cada vez más a moldes preestablecidos buscando la máxima eficacia de la acción humana, ya no hay lugar para la acción espontánea. Parece que todos los hombres se encontraran empeñados en buscar la mejor forma de lograr determinados objetivos. En este mundo parece que sólo el especialista, el tecnólogo o el hombre de ciencia son los llamados a dictar las normas de acción.

Pocos creen hoy en el "arte" de gobernar, se acepta como un hecho que existe una técnica que permite, si no fabricar, al menos transformar en gobernante a cualquier hombre, el cual dispondrá de un conjunto de elementos que le permitirán dirigir los países hacia metas de éxito. Si bien este problema no puede considerarse resuelto en forma definitiva y satisfactoria, el solo hecho de que muchos hombres se dediquen a investigar sobre las técnicas de gobierno nos muestra hasta que punto nuestra sociedad está tecnificada. Estos ejemplos se pueden multiplicar en los campos más variados desde el diagnóstico médico hecho a partir de medidas instrumentales e interpretaciones estadísticas hasta otros que se referirán a la creación de variedades genéticas de tomates que permitan efectuar la cosecha mediante máquinas. Son muy pocas las actividades humanas que escapan a la tecnificación y las que logran hacerlo no sparecen ajenas al mundo en que vivimos.

A pesar de que el fenómeno de tecnificación puede analizarse en casi todas las actividades humanas talvez en ninguno es más claro que en el desarrollo de la industria, es aquí donde la dinámica que deriva del nuevo descubrimiento y en su posterior aplicación tiene una historia más larga.

Dentro del mundo actual se ven aparecer industrias cuya actividad, más que la explotación de una tecnología pasa a ser la creación de tecnologías nuevas y en todo caso vemos que las industrias cambian su tecnología básica cada vez con más frecuencia. Hay empresas como las que se dedican a la fabricación de computadores que han cambiado elementos de su tecnología fundamental cada cinco años, lo que ha traído como consecuencia que se mantengan en el mercado sólo las empresas más dinámicas.

Es dentro de este marco de gran fluidez que debemos analizar la situación de los países de América Latina y la influencia de la ciencia y la tecnología en su proceso de desarrollo e integración.

Muy pocas son las personas que con un mínimo de conocimiento de los asuntos económicos plantean los problemas de transferencia de bienes entre países, en forma tan simplista, como para decir que si un automóvil tiene un menor costo en Estados Unidos debe enviarse materias primas en ese país, y traer como retorno automóviles. La razón fundamental que nos obliga a hacer un análisis más detallado de este problema es el hecho de que el bienestar de las personas que estén asociadas a la fabricación de automóviles es mayor que el de las personas que laboran en la producción de materias primas. A pesar de la similitud del problema, no es sin embargo tan común que se haga un razonamiento análogo respecto de la ciencia y la tecnología; son muchos los que están dispuestos a aceptar, a priori, la conveniencia de importar ideas y exportar productos o materias primas sin reconocer que el bienestar asociado a la producción de ideas es mayor que el que se deriva de la fabricación de productos manufacturados.

Podría argumentarse que los países deben dar primero el paso correspondiente a la introducción de la industria manufacturera y después el que corresponde al desarrollo de ideas y patentes originales, pero basta observar la historia de los países más desarrollados para verificar que nunca se han dado estos pasos en forma sucesiva. Siempre la producción de materias primas fue la consecuencia de su utilización en la fabricación de productos manufacturados y los nuevos productos han sido en general el resultado de desarrollos tecnológicos derivados de nuevos descubrimientos científicos. No se trata entonces de que cada país recorra etapas sucesivas de un proceso que es único se trata más bien de variar la proporción de sus habitantes que se dedican a cada tipo de actividad; el bienestar de un páis aumentará más mientras mayor sea la proporción de sus habitantes que se dediquen a las actividades de creación científica y menor la que se dedique a las actividades de extracción de materias primas o productos agrícolas mediante métodos primitivos.

América Latina ha sido tradicionalmente una región exportadora de materias primas y productos agrícolas que sólo en estos últimos años se ha planteado la necesidad de industria

lizarse y de planificar su desarrollo científico. Hombres de ciencia siempre existieron pero, como anotan Urquidi y Lajous en su trabajo Educación Superior, Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Económico de México "hasta hace muy poco el hombre de ciencia era visto como un individuo excentrico, alejado de la realidad e inmerecedor de una buena remuneración". Puede decirse que en general los hombres de ciencia, al reaccionar ante esta situación, radicalizaron su posición, es decir, prefirieron dedicarse a llevar a cabo investigación básica o pura y no a efectuar aquella que tuviera que ver con la industria o con el gobierno o en general con la vida económica del país". Estas frases dichas en referencia a la situación Mexicana pueden aplicarse con exactitud a cualquier otro país de la región o a ella en su conjunto.

Esta etapa parece afortunadamente superada en la mente de la mayoría de los dirigentes latinoamericanos pero sin duda que el camino por recorrer es aún muy largo. Es alentador verificar que en la Declaración de los Presidentes de América suscrita en Punta del Este, Uruguay, el 14 de Abril de 1967, se resolviera crear un Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico cuyo objeto sería colocar la ciencia y la tecnología en un nivel que contribuya a acelerar el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos. Dentro de dicho Programa se crea además el Fondo Interamericano para la Formación Científica y Tecnológica.

Sin entrar en un análisis detallado de los diversos supuestos y antecedentes de la citada Declaración podemos ver que plantea dos series de problemas, la primera corresponde a la necesidad de transformar la actividad científica que se realiza en los países latinoamericanos en algo que contribuya a resolver los problemas básicos de los pueblos de la región, el segundo aspecto corresponde al hecho de plantearse estos problemas dentro de una estrategia regional.

Es necesario tener presente que el deseo de transformar la actividad científica en algo útil al desarrollo económico de los países en los que se realiza, no implica solamente un cambio en el volumen de esta actividad sino que además un cambio de actitud en los hombres de ciencia, como en

los industriales y los dirigentes de los gobiernos. Es necesario incrementar el número de personas que trabajan en ciencia - de modo de contar con la capacidad de abordar los problemas en- la magnitud que se presentan y dar soluciones en plazos razonables, pero más que esto es necesario sacar la actividad científica de los claustros universitarios para llevarla a enfrentarse con los problemas de la industria.

En la actualidad, en una parte muy considerable, aunque no toda, la actividad de investigación se realiza en las -- universidades lo que acarrea una tendencia al academisismo, la- finalidad principal de la actividad científica parece estar en- la formación de nuevos científicos. Sin desconocer la importancia de la formación de un mayor número de personas, debemos reconocer la necesidad de romper este círculo dándole a la actividad científica una finalidad independiente de la formación. Es necesario crear la actividad científica que absorva a las personas que se forman en el método de la ciencia, con el objeto de- contribuir al desarrollo económico y esta actividad deberá es-- tar radicada más bien en la industria o el gobierno que en las- universidades.

El segundo aspecto de la Declaración de los Presidentes que plantea la idea de una estrategia regional frente al desarrollo de la Ciencia y Tecnología, nos enfrenta al problema - de escala en la utilización de los resultados de la investiga-- ción. Al mismo tiempo que la actividad científica se especializa cada vez más, se hace necesario recurrir a mercados más am-- plios para justificar su existencia. Los ejemplos que pueden - darse a este respecto son múltiples cúando se trabaja en la búsqueda de un método muy refinado de detección de minerales, se - hace necesario, si se tiene éxito aplicarlo a una región lo más amplia posible; cuando se trabaja en la formulación de un modelo matemático de la economía de países en desarrollo se esperaque habrá de contribuir a comprender los problemas de más de un país.Es cierto que los métodos actuales de difusión permitiránusar en cualquier lugar los resultados de trabajos hechos en -- otros pero no es menos cierto que dentro de una economía planificada y cuya planificación alcanza a la actividad científica,- se dará prioridad a las actividades que resulten interesantes -

para la escala en que se toman las resoluciones y bajo este - concepto la actividad de investigación científica y tecnológica encontrará una justificación mucho más clara si se estudia para la región que si se hace para cada uno de los países de América Latina.

Esta iniciativa contenida en la Declaración de los Presidentes deberá representar un paso positivo en el desarrollo de la actividad de ciencia y tecnología en una escala latinoamericana, siempre que logren superarse las dificultades -- operacionales y que se superen las diferencias planteadas en- cuanto al carácter de las instituciones que aparecerían como- consecuencia del programa. El antagonismo entre las ideas de internacionalización de grandes centros de investigación y la coordinación de las actividades existentes parece superado en primera instancia pero deja planteada diversas incógnitas respecto de la participación de los países del área en los beneficios directos e indirectos del programa.

Otra iniciativa regional que ha tenido una significación importante en cuanto al desarrollo de la ciencia y la- tecnología es la del Banco Interamericano, el que, a través - de sus préstamos a universidades ha contribuído a crear las - condiciones necesarias para la aparición de una actividad - - creativa que tanga repercusión económica en la región.

Todas estas iniciativas tienden a producir una coordinación entre las actividades de las diversas comisiones de- investigación que existen en los países del área que irá conformando progresivamente una estrategia regional. Sin embargo es necesario, además, de producir un cambio de actitud en- las personas que trabajan en ciencia de modo de orientarlos a la solución de los problemas concretos y es necesario formar- un número suficiente de personas para que no sean todos llevados hacia los problemas más inmediatos derivados de la simple operación de las industrias.

LOS ESTADOS UNIDOS Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

I - Estados Unidos y América Latina.

Las relaciones entre Estados Unidos y la América Latina estuvieron siempre presididas por el valor maginal y subsidiario que los dirigentes del país del Norte asignaron a las ex colonias lusohispanas en la esfera de sus intereses económicos y geopolíticos mundiales.

En la fase "paternalista" encarnada en la Doctrina Monroe y en la política de Teodoro Roosevelt, Estados Unidos proyectó en América latina su nacionalismo y aislacionismo vis a vis de las potencias europeas. Era la aplicación de la famosa advertencia del discurso de despedida de Goerge Washington en que se inspiró el aislacionismo clásico de la nueva gran potencia trasatlántica. Respecto de América Latina, ella actuaba como el gran "pater familiae" que protegía la independencia de las nuevas nacionalidades latinoamericanas, hasta el punto de ejercer una tutela que se prolongó hasta bien comenzado el siglo XX. Los gobiernos de Washington consideraron un derecho y un deber intervenir en el desarrollo político de estas repúblicas, con las alternativas de violencia que son bien conocidas.

En materia de penetración económica, esa época se caracterizó por una importante corriente de inversiones limitadas a la explotación de minerales, productos agrícolas y servicios públicos.

Coincidiendo con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y los cuatro períodos de gobierno de Franklin Delano Roosevelt, se clausura esa etapa paternalista e intervencionista en América latina. Coincide también con el fin del aislacionismo mundial de Estados Unidos y con el comienzo de una era totalmente opuesta: la asunción de una nueva responsabilidad universal que se concreta en la asistencia económica masiva para la reconstrucción europea (Plan Marshall) y en la jefatura de la gran alianza anticomunista que se expresa en el Pacto del Atlántico y en análogos tratados que trasladan la esfera geopolítica de Estados Unidos hasta los confines meridionales del Océano Pacífico.

América latina sigue ocupando una posición residual en esta gran estrategia norteamericana. Geográficamente alejada de las zonas conflictivas de Europa y de Asia, su valor estratégico en la guerra

fría disminuye rápidamente en la medida en que los océanos y las rutas marítimas pierden significado militar en esta parte del mundo con relación al presunto enemigo ubicado en el hinterland euroasiático y con relación a las nuevas armas y las nuevas estrategias globales.

En la esfera económica, la etapa de la guerra fría obliga a Estados Unidos a concentrar su asistencia y sus inversiones en Europa y en Asia.

América latina queda relegada ante la urgencia de estas obligaciones norteamericanas. Máxime cuando el gobierno de Washington no puede dudar de la lealtad de esta su retaguardia hemisférica, natural e históricamente afiliada a la causa de Occidente. La excepción cubana no altera el panorama general mientras se reduce a un fenómeno puramente local y americano; cuando el episodio de los cohetes rusos elevó su proyección a nivel mundial, prontamente se redujo el peligro.

Hasta aquí hemos registrado la evolución pasada. Corresponde preguntarse ahora si se han producido cambios sustanciales en la coyuntura mundial que inducen a pensar que América latina ya no será en el porvenir ese aliado tácito y ese asociado marginal de los Estados Unidos sino una región con intereses mundiales propios, con irreprimibles tendencias a un desarrollo independiente de cada una de sus nacionalidades y una de las áreas subdesarrolladas del mundo que alcanzará más pronto que otras las metas de la modernidad.

Si podemos responder afirmativamente a estos interrogantes, no hay duda de que las relaciones panamericanas deberán experimentar cambios cualitativos fundamentales. En la producción de estos cambios, la responsabilidad será compartida por los pueblos latinoamericanos y el pueblo de Estados Unidos. Deberán consagrarse a una honda revisión de sus recíprocas posiciones, a un penetrante esclarecimiento de objetivos y estrategias y, previamente, a aventar prejuicios, falacias y errores -tanto conceptuales cuanto operativos - que no condicen con las infinitas perspectivas que están abiertas en el mundo de nuestros días.

Desde el momento en que se inicia la nueva era el panamericanismo del Buen Vecino (Roosevelt) de la Operación Panamericana (Kubischek) y de la Alianza para el Progreso (Kennedy) surgen las confu-

siones, las tergiversaciones, los preconceptos y los falsos enfoques que perturban y frustran la cooperación ambicionada por aquellos estadistas. El error y la mala intención cunden en ambos extremos de la ecuación Estados Unidos-Latinoamérica. Generalmente adoptan la forma ideológica y doctrina, aunque muchas veces el disfraz solamente oculta otros intereses.

Comencemos con nuestras "culpas" latinoamericanas. Dos vertientes ideológicas principales confunden el cuadro. La primera es la corriente "nacionalista", de extrema izquierda y de extrema derecha, que denuncia toda suerte de relación con Estados Unidos en términos del "antiimperialismo" de la década del año 20. La segunda es la del "regionalismo", cuya tesis consiste en oponer una hipotética "patria latinoamericana" al poder de Estados Unidos. Esta formulación, originaria del trotzkismo latinoamericano, es ahora compartida por grupos de extrema derecha y del nacionalismo reaccionario.

Dentro de estas dos tendencias se observan infinitos matices. La discusión gira siempre en torno de cuestiones adjetivas y formales. Unos rechazan todo aporte financiero, técnico o simplemente cultural, de Estados Unidos de nuestras sociedades. Otros distinguen entre la cooperación de organismos públicos y las inversiones directas de capital privado. Otros preferirían que Washington canalizara su colaboración a través de entidades internacionales. Otros discriminan las inversiones conforme a su aplicación en el sector público o en el privado, en los de servicios esenciales o en los de la producción corriente.

La futilidad de estos distingos es patente a la luz de la ciencia económica, pues ya se sabe que la economía es una y que la conveniencia del aporte de capital exterior se mide no tanto por su fuente de origen sino por los sectores hacia donde se lo canaliza, sea hacia la industria pesada y la infraestructura de los transportes, o hacia la vieja estructura agro-minera.

Del lado norteamericano no son menos graves las distorsiones.- Los grupos francamente enemigos de toda cooperación internacional que no se destine a reforzar la seguridad militar de los Estados Unidos están bien identificados y no ocultan su filosofía. Representan en aquel país una fracción minoritaria, pero muy influyente.

Paradojalmente, peores son las consecuencias de la posición de los partidarios de la ayuda exterior económica. Se dividen en dos grupos principales, aunque coincidentes en su apreciación genérica del problema del subdesarrollo y de la cooperación para remediarlo. La coincidencia estriba en que ambos grupos aceptan como irreversible la condición de productores primarios de nuestros países, al menos en el futuro inmediato. Uno de estos sectores propicia la asistencia financiera y técnica para modernizar nuestras explotaciones agromineras y para aumentar y diversificar nuestras exportaciones en esos rubros. El otro propone que la ayuda se concentre primordialmente en proyectos de sanidad y educación, entendiendo que es menester empezar por elevar los niveles de bienestar social y de cultura de nuestros pueblos para aliviar las tensiones internas.

En los últimos tiempos ha surgido una corriente, que es doctrina oficial del gobierno de Washington, propiciando la aplicación casi exclusiva de los fondos de ayuda al fomento de la integración económica latinoamericana y a la formación de un mercado común que abarque todas nuestras naciones. ~~Dicha doctrina obtuvo la conformidad de la mayor parte de nuestros gobiernos en la conferencia de jefes de Estado que se realizó en Punta del Este, Uruguay.~~

De todas estas concepciones está ausente la noción del desarrollo e integración nacionales o se los contempla como subproductos eventuales de la previa integración hemisférica y de la modernización de las estructuras agromineras.

Los prejuicios ideológicos y morales juegan asimismo un papel en la posición de nuestros amigos norteamericanos. Los sectores llamados "liberales" pretenden calificar la asistencia económica vedándola a los países que carecen de regímenes democráticos y representativos, o que gastan demasiado en armamentos o que están controlados por "oligarquías corrompidas". La ayuda estaría así condicionada al cumplimiento de pautas ideales de comportamiento político, lo que significa otra distorsión e inversión de factores, ya que el subdesarrollo no es resultado del atraso político e institucional, sino al revés: la inestabilidad, las violaciones al sistema democrático, los gobiernos

oligárquicos y la corrupción administrativa reflejan el atraso económico-social.

Los norteamericanos que así pretenden condicionar la cooperación para el desarrollo olvidan que todo el proceso de unidad nacional y de expansión económica de Estados Unidos se cumplió - a fines del siglo pasado - en un cuadro de violencia, de rapiña, de corrupción. En toda la marcha hacia el Lejano Oeste, en la captura de los territorios de los indios, en el Gold Rush, en el asentamiento en las tierras fiscales, en la formación de las ciudades de la frontera, privó la ley del rifle y del revólver. El crecimiento de las grandes urbes industriales se hizo bajo el gobierno de políticos venales y mediante la connivencia de los municipios y de la policía con los contratistas de servicios públicos, con los especuladores en tierras y con los "gangsters" que controlaban grandes sectores del comercio. Tammany Hall gobernaba Nueva York todavía en la década de los años 20, en nuestro siglo. Ninguno de estos flagrantes fenómenos de crisis política - común a todas las naciones que surgen - impidió que al concluir la Guerra de Secesión en 1865 se iniciara la más extraordinaria expansión económica que se conoce en la historia mundial. A partir de esa fecha y en menos de veinte años, mientras Búfalo Bill mataba búfalos e indios y mientras se vendían y compraban empleos de jueces en Chicago y en Nueva York, el país quedó cubierto de vías férreas, de usinas y de acerías. En 1850, en lo que es hoy la sofisticada Quinta Avenida de Nueva York, circulaban las vacas que marchaban hacia los doscientos mataderos de la ciudad. Cuarenta años después, Edward Atkinson dijo, citado por Schlesinger: "No ha habido en la historia de la civilización un período, un lugar o o un sector de la Tierra en que la ciencia y los inventos hayan creado tanto progreso o hayan abierto tantas oportunidades de bienestar material como en los Estados Unidos en el período que se inició con el fin de la guerra civil."

La mayor parte de los capitales que financiaron esta formidable hazaña llegaron de los bancos y comerciantes europeos, que no temieron a los "ranchers" que recibían a tiros sus trenes, ni a los indios que asaltaban sus tropas de ganado, ni a los políticos venales que exigían comisiones para autorizar el funcionamiento de sus usinas y talle-

res. Para ellos, Estados Unidos era la nueva tierra de la oportunidad y del provecho, un nuevo y formidable mercado de capitales y de consumo para la también expansiva economía europea de la primera revolución industrial.

Todo lo que acabamos de señalar demuestra que no debemos computar seriamente las objeciones y recomendaciones de tipo ideológico y moral que encubren -en los sectores reaccionarios y en los sectores progresistas de Estados Unidos - el desconocimiento de la realidad mundial contemporánea o la negativa a asumir el papel que esa realidad impone al pueblo y al gobierno norteamericano.

Debemos reconocer que a esa confusión contribuyen muchos e importantes sectores pseudo nacionalistas y pseudo democráticos de nuestros propios países, igualmente enfrascados en la retórica perfeccionista, en el estéril enfrentamiento ideológico que ignora el dinamismo y la turbulencia lógica de nuestros procesos nacionales. Así perdemos la visión de nuestro horizonte histórico cuando nos dividimos entre civilistas y militares, entre proletarios y capitalistas, entre demócratas y totalitarios, entre "nacionalistas" y "entreguistas" cuando debiéramos unirnos para construir el patrimonio común, el único del que podemos partir hacia el bienestar y la independencia: <u>la idea nacional, el hecho nacional</u>.

II. <u>Rasgos del mundo moderno</u>.

El mundo en que se desarrollan hoy las relaciones entre Estados Unidos y América latina no es el mundo de Teodoro Roosevelt, ni el de Wilson, ni siquiera el de Franklin D.Roosevelt.

El mundo de nuestros días asiste a la crisis definitiva de las viejas relaciones internacionales y al nacimiento de otras nuevas, con nuevos caracteres, con distintos protagonistas.

Este mundo evoluciona en el marco de tres grandes acontecimientos: la descolonización de dos continentes, Asia y Africa; la creación de un sistema socialista mundial; la revolución científica y tecnológica.

1.- La liberación de las colonias y posesiones europeas en Asia y Africa modifica sustancialmente la relación de fuerzas de las

grandes potencias, incorpora nuevos factores en el comercio mundial y pone en primer plano el tema crucial de nuestro tiempo: la necesidad objetiva de las ex colonias de completar su emancipación política con el desarrollo independiente de sus economías subdesarrolladas. El problema configura la gran contradicción histórica de la época, la que opone el tercio adelantado del hemisferio norte al sector subdesarrollado de dos tercios de la población mundial. Están comprendidas en este grupo naciones, como las latinoamericanas y algunas afroasiáticas, que conquistaron antes de ahora su libertad política, inclusive algunas que integran el sector socialista.

Aunque estas naciones del hemisferio sur registran grados variables de progreso económico, social y cultural, pertenecen todas al mundo subdesarrollado, es decir al mundo que está incapacitado para financiar el crecimiento sostenido de sus fuerzas productivas con el solo producto de sus exportaciones primarias. Ha quebrado la tradicional división internacional del trabajo, en cuyo marco se desenvolvieron precariamente los pueblos que cultivaban el suelo y lo abrían para extraer sus riquezas minerales. No hay otra pauta científica para definir el subdesarrollo si no ésta que se refiere a su carácter estructural. Algunos de los países de este grupo pueden ofrecer al observador adecuados niveles de desarrollo social y cultural, bajas tasas de morbilidad y hasta aceptables índices de ingreso bruto nacional por habitante en virtud de que producen minerales como el petróleo, el oro o las piedras preciosas, de gran valor de mercado. Pero siguen siendo subdesarrollados mientras sus estructuras productivas están reducidas a la explotación de la tierra y del subsuelo. Solamente la integración del agro, la minería y la industria al nivel de la moderna tecnología permitirá a estas naciones incorporarse al mundo desarrollado y multiplicar su participación en el intercambio mundial. Paradojalmente, en esta época, los países incrementan y diversifican su comercio exterior, a partir del emplazamiento de su industria pesada.-

2.- El segundo hecho fundamental de nuestra época es el surgimiento de un sistema mundial de naciones socialistas. El capitalismo ya n es la única forma de producción y alterna en la sociedad universal con un sistema que abarca un cuarto de la geografía y un tercio de la población del mundo. En este sistema socialista existen diferencias enormes entre el grado de desarrollo alcanzado por la Unión Soviética,

segunda potencia mundial, y el de países como Albania, Vietnam o Corea. Pero todos han emprendido el camino de la industrialización y de la expansión de sus fuerzas productivas, único que conduce al socialismo,- Forzando el ahorro y canalizando las inversiones a los sectores básicos de la industria pesada y de la infraestructura, superan las tasas de crecimiento de las economías capitalistas. Por otra parte, han rechazado el esquema de la complementación y división del trabajo dentro del sistema y no intentan erigir un régimen cerrado de intercambio que los aislaría del mundo capitalista. Lejos de ello, estimulan el comercio con el sector capitalista así como las inversiones y préstamos provenientes de ese sector para aliviar las tensiones internas y acelerar el ritmo de crecimiento.

Este mundo socialista, al igual que las nuevas nacionalidades afroasiáticas que evolucionan bajo signo capitalista unas y socialista otras, consideran el internacionalismo como fuente de cooperación y solidaridad para su desarrollo nacional independiente y nunca como substituto de su propia afirmación nacional. Fracasaron todos los intentos de convertir el COMECON, unidad de los países socialistas de Europa, en un "espacio económico" supranacional y absorbente del desarrollo individual de sus Estados miembros. Yugoeslavia y Rumania marcaron la primera disidencia, y actualmente se observa un comportamiento análogo en las restantes naciones del sistema.

3.- El tercer elemento de cambio es el prodigioso desarrollo de la ciencia y la técnica, en los terrenos básicos de la energía nuclear, la electrónica, la cibernética y la química. El caracter dinámico de esta revolución en el campo de la producción y del consumo en masa, produce cambios cualitativos en el proceso económico. El mundo sale de la economía de escasez y se interna en la economía de abundancia. Vemos así que se alteran los clásicos ciclos de depresión y recuperación de la economía y que se dispone de elementos materiales y de técnica económica capaces de evitar las profundas crisis del pasado. En la posguerra, el mundo capitalista se ha desarrollado en forma regular y continua. Las dos recesiones que experimentó la economía norteamericana en 1949 y 1954 no alteraron substancialmente dicho ritmo de crecimiento; el pro-

ducto nacional bruto se deprimió en 1% en 1949 y en 0,5 % en 1954, para repuntar nuevamente con tasas de crecimiento del 8,4 % en 1950 y del 5,6 % en 1955.

Esta revolución técnico-científica ha desatado nuevas fuerzas que han multiplicado la reproducción de la economía, ha incorporado a la producción nuevos y grandes contingentes de trabajadores y empresarios y ha efectuado así una formidable expansión del consumo y del mercado interno que impide las bruscas fluctuaciones cíclicas del pasado. Ello explica, en gran parte, que no haya tenido efectos desastrosos para las economías de Gran Bretaña y de Francia la pérdida de sus imperios coloniales. En el caso de Francia, la recuperación económica de posguerra siguió a la independencia de sus colonias africanas y asiáticas.

Naturalmente, como todo proceso histórico, éste que vivimos no ha sido siempre idílico, igual, gradual o rectilíneo. Ha experimentado avances y retrocesos; los han sufrido las economías menos integradas, como la de Italia. Ahora mismo, el problema financiero mundial ha planteado a la imaginación de los hombres un serio conflicto, y cuya solución últilma no se producirá, estamos seguros, en la esfera monetaria sino en la esfera de la producción o, más exactamente, el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad toda.

Pero estos tres sectores o áreas o zonas de la economía mundial -mundo subdesarrollado, mundo socialista y mundo capitalista-, ¿están separados entre sí? ¿siguen cursos completamente aislados entre sí? ¿cuáles son los vínculos que se van formando a lo largo del proceso? ¿cuáles son las perspectivas: la integración o la desintegración del mercado mundial?

Los interrogantes tienen para nosotros importancia vital; nos están indicando una estrategia en la programación del desarrollo; nos están diciendo hacia dónde dirigir nuestras miradas, puesto que formamos parte de ese mundo a la vez único y diferenciado; nos indican dónde pueden estar los aliados del desarrollo y dónde sus enemigos.

La contradicción principal que se destaca en ese panorama que intentamos compendiar es la que existe entre los dos sistemas principales: el capitalista y el socialista. Pero esta contradicción, lejos

de conducir a la guerra, conduce objetivamente a la cooperación. En efecto, el poder destructivo acumulado en ambos polos de la contradicción ha llegado a ser de tal potencia, que ha quedado eliminada la posibilidad de una guerra, so pena de precipitar al universo en la destrucción total, en el caos y en un porvenir incierto. Descartada la guerra, la noción del mundo como unidad y la noción del progreso como aspiración y meta de toda la humanidad crean condiciones inéditas para la construcción del mundo-uno. La contradicción se resuelve entonces en competencia, y la competencia se objetiva en el campo económico, en relación a la mayor capacidad de producir más a menor costo y de crear en la periferia del área subdesarrollada una mayor demanda solvente.

Esto significa que los dos sistemas competitivos están obligados a crecer vertical y horizontalmente, utilizando la totalidad de su capacidad productiva y proyectando y ensanchando sus mercados en escala mundial. Por eso, la cooperación internacional orientada al desarrollo de las regiones periféricas es objetivamente necesaria para los dos grupos de países - desarrollados y subdesarrollados- en la medida en que el desarme y la convivencia competitiva se resuelvan en el crecimiento vertiginoso de la producción para el consumo pacífico.

Ubicados en este cuadro de competencia económica, los países subdesarrollados dejan de ser mercados solventes a medida que se acentúa la disparidad de los términos de intercambio. Deben entregar más excedentes a cambio de menor cantidad de productos industriales, en tanto su demanda interna se ensancha por el crecimiento de la población y por la demanda de los sectores del trabajo organizados en los movimientos sindicales. Para que se constituyan en mercados solventes, para que puedan entrar en la esfera de los intercambios de alto nivel productivo, para que puedan expandir los sectores tradicionales de sus exportaciones y crear un número mayor de productos exportables no tradicionales, necesitan algo más que un "justo precio" para sus productos, algo más que una "rebaja de aranceles". Necesitan desarrollarse en extensión y profundidad.

El problema de las relaciones de los Estados Unidos con nuestra América Latina se enmarca pues en ese cuadro inédito de relaciones internacionales, que abre inmensas posibilidades a todas las formas de cooperación internacional.

III. El desarrollo y la paz.

Hemos descripto someramente los tres grandes factores históricos de la transformación actual que imprimen rasgos absolutamente inéditos a este mundo que se aproxima al umbral del siglo XXI. Estos cambios objetivos nos obligan a revisar algunas concepciones filosóficas y políticas que correspondían muy bien al desarrollo capitalista de la era clásica y aun al período cumbre de la concentración monopolista y del imperialismo.

Especialmente después de la segunda guerra mundial se hace patente y se agudiza la concentración de la riqueza, de la ciencia y de la técnica en el polo de las naciones industriales y la correlativa pauperización de las naciones rezagadas. Justamente en esta coyuntura de máxima tensión y de creciente desigualdad, sucumbe la relación política colonial, eclosiona el movimiento de liberación nacional, el antiguo poderío monopolista imperialista ya no puede dictar su ley a los pueblos de ultramar, y la presencia del rival socialista, poseedor de idéntica capacidad militar, decreta la quiebra de las antiguas aventuras expansionistas y colonialistas. Se difunde universalmente un irreprimible sentimiento en favor de la paz y en apoyo de los pueblos que luchan por su soberanía y autodeterminación. En las grandes potencias occidentales entran en colisión los intereses nutridos en la economía de guerra y aquellos otros que buscan su expansión en el consumo civil y en las inversiones exteriores basadas en el principio del trato igualitario y en la aceptación de las reglas de juego internacionales. Mientras los primeros echan leña a la hoguera de los postreros enfrentamientos internacionales, los segundos reclaman la abolición de las barreras ideológicas en el comercio con el mundo socialista. Grandes monopolios de la industria metalúrgica, electrónica, química y del automotor compiten en todo el mundo por las adjudicaciones de obras y de instalación de plantas en Rusia, Polonia, Rumania, Yugoeslavia, etc. En naciones del grupo llamado "no comprometido", como la India, Afganistán, Egipto, Argelia, Ghana, Nigeria y muchas otras, se recibe simultáneamente la cooperación financiera y técnica de potencias capitalistas y socialistas para las obras de desarrollo.

Se produce así el progresivo desgaste de los rígidos esquemas ideológicos y políticos que tuvieron vigencia en la era de la expansión

colonial y que se prolongaron hasta la época de la "guerra fría". Sucumben, inclusive, las estrategias nacidas en los albores de la era nuclear: la de "contención", de "represalia automática", de "respuesta flexible", para dar paso, con vacilaciones y cautela, a la noción ecuménica de la coexistencia pacífica, que llega hasta concretos intentos de coparticipación en la conquista del espacio ultraterrestre.

No nos sentimos todavía inclinados a imaginarnos un mundo sin armas y sin ejércitos; el gran desideratum del desarme universal y total será producto de un largo y doloroso proceso, no exento, como se está probando hoy, de accidentes graves que a veces parecen comprometer todo lo alcanzado ya en materia de coexistencia pacífica.

Pero los gastos de guerra han adquirido ya tales dimensiones en los Estados Unidos y en la Unión Soviética que cualquier paso que significara un alivio en la tensión internacional liberaría sumas ingentes que se pondrían casi espontáneamente al servicio del desarrollo. Piénsese que los gastos militares de Estados Unidos se redujeron de 88,6 mil millones de dólares en 1944 a 13,3 mil millones en 1947, para ascender luego a 51,5 mil millones en 1953, a raíz del conflicto de Corea, y descender luego, al año siguiente, a 43 mil millones.

Para 1960, estos gastos del Estado para la defensa, en los Estados Unidos, constituían el 10,2 por ciento del gasto nacional bruto, suma superior a la de las nuevas construcciones (8%) y a la formación bruta del capital privado (6,8 %). Preguntábase entonces el eminente economista japonés Shigeto Ysuru si los Estados Unidos tenían necesidad de ese 10,2 por ciento para mantener la prosperidad de la economía nacional. Porque si tal cosa era cierta, los gastos militares de aquel país deberían alcanzar dentro de 10 años la cifra de 56 mil millones, momento en que su producto nacional bruto debería alcanzar, según todas las previsiones, el nivel de los 560 mil millones de dólares. Y agregaba: "Debemos observar (lo deseamos para la paz mundial) que es más bien discutible que los Estados Unidos puedan gastar en 1968, para la defensa, algo así como 16 mil millones de dólares más que hoy."

Y bien, no hemos llegado aún al año 1970 y, no solamente se gastan 56 mil millones, sino que el presupuesto de defensa para el año 1967 ha alcanzado la fabulosa suma de 70 mil millones (exactamente 69.936.000.000).

Tal vez interese agregar que en 1947, cuando los gastos militares constituían solamente el 6 % del producto nacional bruto, las inversiones netas en el exterior llegaron casi al 4%, porcentaje jamás sobrepasado antes o después de la segunda guerra, al paso que en 1951, empeñado ya el conflicto de Corea, las inversiones en el eeterior caen por debajo del 1% del producto nacional bruto. Véase allí la incidencia del problema en el conjunto de la economía y en la corriente de los capitales.

Por eso, me atrevo a afirmar que una política de desarrollo económico será siempre una política de paz, de la misma manera que una política de paz desemboca casi espontáneamente en una de desarrollo económico. Naturalmente, el poder de decisión no está totalmente en nuestras manos; está, en gran parte y a veces totalmente, en manos de las dos grandes potencias que más acabadamente expresan el poderío de ambos sistemas económicos. Pero la presión de este mundo subdesarrollado puede ejercer alguna influencia sobre el poder de decisión de estas grandes potencias.

Por ello, estimo que ningún problema debe desalojar nuestra atención del tema del desarrollo económico. Porque a veces sucede que asuntos artificiales, creados o inventados o de una importancia real secundaria, desplazan de la atención de los círculos dirigentes y gobernantes de nuestra América el problema del subdesarrollo. Creo que no es necesario ocultar que nos estamos refiriendo al problema planteado por Cuba y todas sus derivaciones.

En este cuadro de hondo dinamismo y de creciente fluidez de las relaciones internaciones (perturbadas por episodios lamentados por la opinión unánime del mundo, como el de la guerra de Vietnam) se sitúa el problema crucial de la contradicción entre naciones ricas y naciones pobres. En presencia de este hecho se plantea la opción entre persistir en la práctica de una política cuya caducidad es manifiesta o iniciar una nueva e imaginativa política de cooperación internacional para resolver, en nuestra generación, la última causa de tensión, fraccionamiento y encono que se opone a la tendencia universal de paz.

IV. La posición de la Iglesia Católica.

Tan flagrante es esta contradicción, que ha llegado a situarse en el centro de preocupación de la más antigua e influyente de las instituciones universales: la Iglesia Católica. En efecto, a partir del inolvidable apostolado de S.S. Juan XXIII, la Iglesia ha consagrado a este problema sus más penetrantes pronunciamientos papales y la parte substancial de las resoluciones políticas del Concilio Vaticano II. Creemos innecesario redordar aquí esos documentos.Pero consideramos que es digno de señalarse el enfoque rigurosamente científico y realista de la nueva doctrina social de la Iglesia, tal como se la expone en las encíclicas Mater et Magistra y Populorum Progressio y en las principales resoluciones conciliares.

La Iglesia no se limita a pedir justicia para los pueblos atrasados. Define con precisión la raíz económica e histórica del proceso de pauperización. Pablo VI en Populorum Progressio dice:

"Las naciones altamente industrializadas exportan sobre todo productos elaborados, mientras que las economías poco desarrolladas no tienen para vender más que productos agrícolas y materias primas. Gracias al progreso técnico, los primeros aumentan rápidamente de valor y encuentran suficiente mercado. Por el contrario, los productos primarios qûe provienen de los países subdesarrollados, sufren amplias y bruscas variaciones de precio, muy lejos de esa plusvalía progresiva. De ahí provienen para las naciones poco industrializadas grandes dificultades cuando han de contar con sus exportaciones para equilibrar su economía y realizar su plan de desarrollo. Los pueblos pobres permanecen siempre pobres, y los ricos se hacen cada vez más ricos."

"Es decir que la regla del libre cambio no puede seguir rigiendo ella sola las relaciones internacionales. Sus ventajas son ciertamente evidentes cuando las partes no se encuentran en condiciones demasiado desiguales de potencia económica: es un estímulo del progreso y recompensa el esfuerzo.Por eso los países industrialmente desarrollados ven en ello una ley de justicia. Pero ya no es lo mismo cuando las con-

diciones son demasiado desiguales de país a país: los precios que se forman "libremente" en el mercado pueden llevar consigo resultados no equitativos. Es por consiguiente el principio fundamental del liberalismo como regla de los intercambios comerciales, el que está aquí en litigio."

No puede ser más clara la posición de la Iglesia. La definición del subdesarrollo coincide con la mas rigurosa caracterización científica. La causa del empobrecimiento está en el deterioro de la relación de intercambio y en la incapacidad de las naciones de producción primaria de financiar su desarrollo con el producto de sus exportaciones. De esta premisa, los documentos de la Iglesia sacan la única conclusión lógica: las naciones ricas deben cooperar rápidamente para acelerar el proceso de industrialización integral de las naciones pobres.

La progresiva pauperización de nuestros pueblos se agrava a despacho de todos los pronunciamientos y esfuerzos realizados hasta ahora por las instituciones internacionales y las grandes potencias.

A veintidós años de la firma de la Carta de San Francisco, a similar lapso de la Conferencia de Bretton Woods, de la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de la superposición de otros organismos de ayuda, a seis años de la proclamación de la Alianza para el Progreso, a casi tres años de la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, nos hallamos ante la realidad de que la cooperación reclamada no se ha producido, o no ha sido suficiente o se ha canalizado mal.

La crisis universal de los países de producción primaria es progresiva e irreversible por varias razones:

a) Porque el crecimiento demográfico interno reclama para el consumo gran parte de los saldos exportables de que se disponía en el pasado;

b) Porque es imposible incrementar la producción sin una base industrial que provea al agro y a la minería de los insumos de capital y de tecnología indispensables para elevar la productividad;

c) Porque las naciones industriales han volcado sobre su propio suelo los excedentes de la economía industrial y se autoabastecen de gran parte de los productos naturales que antes importaban o los

substituyeh con materiales sintéticos; para protèger a sus productores están objetivamente obligados a reducir importaciones provenientes de nuestros países.

Estas condiciones objetivas del proceso económico no son susceptibles de corrección política. Para invertir la tendencia es menester aplicar soluciones económicas, las mismas que determinaron el progreso de las naciones adelantadas: la acumulación y las inversiones en los rubros reproductivos. Ahorro nacional y ahorro externo canalizados en la erección de la economía industrial.

Las cifras del intercambio mundial demuestran que es cada vez menor la participación de las eeportaciones de los países subdesarrollados en relación con el constante crecimiento de las exportaciones de los países industriales.Con índice 100 para 1958, las primeras aumentaron a 142 en 1964 mientras las segundas aumentaron a 159. El índice de valor unitario, siempre con base 100 en 1958, fue de 97 para las naciones subdesarrolladas y de 103 para las adelantadas.

Mas grave aún es el desplazamiento de nuestros productos tradicionales en el mercado mundial por iguales productos originados en las naciones adelantadas. Entre 1950 y 1961, la participación de estas últimas en las exportaciones de productos primarios pasó de 47% a 55%, en tanto que la participación de las naciones atrasadas bajó de 41% a 29% en igual lapso.En 1963, la relación fue de 63,6 % para los países industriales y de 24% para los subdesarrollados.

En cuanto a la corriente internacionales de capitales, mientras el 50% de las inversiones privadas norteamericanas se dirigieron a naciones desarrolladas (especialmente Europa y Canadá) sólo el 36% fue a países subdesarrollados (1946-1949).

Este abismo que se va profundizando progresivamente entre países desarrollados y países subdesarrollados - y que con tanta sabiduría ha definido el Santo Padre - se advierte con más relieve apenas se compara la capacidad adquisitiva de los productos de unos y otros. Así, por ejemplo, para adquirir un tractor en los Estados Unidos se necesitan 315 quintales de trigo; en Australia 600; en la Argentina 1.600. Si en Australia se compra el mismo tractor con 21 novillos, en la Argentina se necesitan 84 novillos. En punto a tecnificación agrícola, Amé-

rica Latina dispone de un tractor por cada 231 hectáreas, al paso que Estados Unidos dispone de uno por cada 41 hectáreas e Inglaterra uno por cada 17. Estados Unidos consume 44 kilogramos de fertilizantes por cada hectárea cultivada; América Latina sólo consume 12 kilogramos.

Los mismos profundos desniveles se comprueban en el rubro del ingreso real por habitante. Si tomamos el de la Argentina, que es uno de los más altos del continente, vemos que el ingreso por habitante representaba en 1936 casi las tres cuartas partes del norteamericano; en 1966, este porcentaje sólo del 12 por ciento del obtenido por cada habitante del país del norte. En 1964, el habitante de los Estados Unidos gastaba el 18,5 por ciento de la renta disponible en alimentación; en la Argentina ese porcentaje era del 59 por ciento.

Véase, en este mismo orden de disparidades, la tenencia de oro y divisas. En 1955 los países industriales disponían de 43.400 millones de dólares contra 10.800 millones de los países subdesarrollados. En 1964, las cifras fueron de 59.000 millones para los primeros y solamente 9.800 millones para los segundos.

Las dos grandes pautas para medir el desarrollo de los pueblos son el consumo de energía y el consumo de acero por habitante. El consumo de energía (en kilogramos de carbón equivalente por habitante y por año) es de 4.895 kilos en los países desarrollados y de 320 kilos en los países atrasados. El consumo de acero, por año y por habitante, es de 402 kilogramos en el mundo desarrollado y de 24 kilogramos en el sector subdesarrollado (Datos de 1963).

Otro índice elocuente es el deterioro de la relación de intercambio. En el decenio 1950-61, la relación de precios entre productos manufacturados y productos primarios se redujo en 26%. Raúl Prebisch calcula que, de mantenerse la actual tasa de crecimiento de nuestros países, el déficit en el intercambio de los países subdesarrollados alcanzaría en 1970 a 20.000 millones de dólares anuales. El mismo economista predice que, de mantenerse el actual ritmo de crecimiento demográfico y suponiendo que nuestras naciones alcanzaran una tasa estable de crecimiento económico del 5% anual, los países menos subdesarrollados tardarían unos 80 años en alcanzar el ingreso medio por habitante que se registra hoy en Europa occidental; los países más atrasados necesitarían 200 años.

Es difícil suponer que el mundo subdesarrollado soporte sus tensiones durante estos largos lapsos, cuando en pocos años más el hombre hará turismo en la Luna y las grandes potencias habrán alcanzado lo que los profetas científicos del desarrollo llaman "la era posindustrial" con todas las infinitas perspectivas de enriquecimiento cultural y espiritual de sus poblaciones.

Corresponde preguntarse si la prolongación de esta situación afecta solamente el destino de los pueblos subdesarrollados. Podría responderse ingenuamente diciendo que si la relación entre el vasto mundo subdesarrollado y las potencias industriales se mantuvo inalterable durante siglos, nada justifica la prisa en rectificarla drásticamente; la evolución natural de la civilización produciría gradual y espontáneamente los cambios adecuados.

La tesis sería razonable, si el mundo de este fin de siglo fuera el mismo que el mundo de fines del siglo pasado. Ya hemos visto los cambios cualitativos que distinguen a nuestro tiempo de todos los precedentes. Pero, desde el ángulo del interés de las naciones adelantadas, hay otra consideración, estrictamente pragmática, que las obliga a repensar el problema y a abandonar toda complacencia:

El mundo subdesarrollado cumplió en el pasado una función que se integraba racional y prácticamente con la estructura global de la producción y del comercio internacionales. Las economías de la era industrial de entonces funcionaban coherentemente sobre la base de canjear manufacturas por productos primarios. Las primeras encontraban mercado suficiente en sus propias fronteras y sólo se exportaba lo necesario para la subsistencia de los pueblos que proveían de alimentos y materias primas.

Este esquema ya no es suficiente. Las grandes potencias producen en exceso de sus necesidades y no encuentran mercado solvente para los productos de su alta técnica en las naciones subdesarrolladas. Con la creciente gravitación de los excedentes de las economías socialistas, será imperativa la creación de demanda solvente y la conquista de nuevos mercados. Si examinamos someramente la composición de las exportaciones en la actualidad, así como su distribución universal, observaremos fácilmente dos rasgos: en dicho intercambio, la participación de las exportaciones de bienes industriales es infinitamente mayor

que la participación de bienes primarios; en cuanto a la circulación, se canalizan en su casi totalidad en los mercados de las naciones más desarrolladas.

El mundo subdesarrollado está doblemente excluído. Lo está como productor, porque sus exportaciones declinan y no hallan fácil colocación en países que fueron sus clientes tradicionales y lo está como consumidor, pues sus importaciones tropiezan con el tope de poder adquisitivo que se origina en su declinante capacidad exportadora.

De esto surge meridianamente la urgencia - que se acentuará en cuanto la producción de guerra deba reconvertirse - de incorporar a dos tercios de la población del mundo al circuito de la economía de producción y consumo en masa que es la de nuestra época y que nada tiene de común con la economía industrial autosuficiente del siglo pasado.

Crear mercado, multilateralizar el intercambio, expandir el consumo, a niveles universales, significa elevar el poder adquisitivo de los sectores hoy marginados del proceso económico de abundancia.

La experiencia contemporánea demuestra que este poder adquisitivo sólo lo tienen las naciones que producen bienes industriales. Los norteamericanos producen más automóviles que el resto del mundo; pero compran millones de autos de fabricación europea. El proceso selectivo de la demanda y la creación de nuevos estímulos del consumo son caracteres exclusivos de las sociedades adelantadas. La economía mundial se acerca vertiginosamente a una era de forzosa expansión cuantitativa y cualitativa del consumo.

La experiencia de Estados Unidos como país exportador se refleja en el hecho de que en 1964 exportó por valor de 26.438 millones de dólares (incluídas reexportaciones) de los cuales participó Canadá con 4.898 millones, Europa occidental con 9.073 millones, América Latina con 3.814 millones y otras áreas con 8.653 millones. Canadá y las naciones adelantadas de Europa occidental insumieron el 58 % de las exportaciones norteamericanas. Las veinte repúblicas latinoamericanas representaron alrededor del 14 % (Datos del Ministerio de Comercio de EE.UU.).

Debería ser claro para los dirigentes norteamericanos que los mejores clientes de los productos de su economías son los países que producen bienes industriales similares a los suyos. Y que son pobres clientes los países que tradicionalmente han producido carne y granos, petróleo, frutas y café.

V. La objeción del endeudamiento externo.

Uno de los principales y más contundentes argumentos que se oponen a una política demasiado audaz de cooperación internacional -objetivada, es claro, en una intensa corriente de inversiones- es que ella acarreará inmediatamente, primero un aumento del endeudamiento exterior de nuestro países, endeudamiento ya grave en la actualidad, y segundo, un mayor desequilibrio en la balanza comercial por el aumento de las importaciones a que siempre dará lugar el desarrollo; e igual o mayor desequilibrio en la balanza de pagos.

Pero no se tiene en cuenta al formular este argumento - cuyo razonamiento es objetivamente exacto - que el proceso de endeudamiento crece a medida que se prolonga el estado de subdesarrollo, desde que nuestras producciones no alcanzan, en general, a proveernos de los recursos necesarios para mantener el ritmo de las importaciones. Este es un estado de cosas inevitable en las condiciones del subdesarrollo, es el endeudamiento endémico.

Pero el otro, el que brota inevitablemente de un curso de desarrollo acelerado, y que tan graves repercusiones tendrá en el ejercicio comercial y de pagos, tiene ya otro signo y otro contenido. Una cosa es endeudarse para importar petróleo, hierro, celulosa, química y otra cosa es endeudarse para adquirir la maquinaria con los cuales extraer petróleo, fabricar hierro, celulosa, productos químicos y maquinarias. Este endeudamiento indica un curso de desarrollo, el otro indica un estado de estancamiento en el subdesarrollo. La diferencia es abismalmente cualitativa.

Estados Unidos ha perdido en los últimos diez años 10.000 millones de sus reservas de oro, y el déficit de su balanza de pagos totalizó 25.000 millones de dólares aproximadamente. Sin embargo, los últimos años son los de un crecimiento inédito en todos los órdenes de toda la historia de los Estados Unidos. No incursionamoe en los factores fundamentales del boom norteamericano; anotamos solamente el hecho de que se opera a pesar de ese drenaje de sus reservas de oro y con ese tremendo déficit que ya se ha hecho crónico.

Todo esto significa que la riqueza de una nación no se mide por su deuda sino por el grado de su desarrollo, y la deuda no se mide por su cantidad sino por su calidad.

Véase nuevamente el ejemplo de este país, los Estados Unidos: una economía que ha soportado tal drenaje de oro y tal déficit en su balanza de pagos, ha aumentado sus exportaciones de 16.000 millonee en 1958 a 26.000 millones en 1965, y ha aumentado sus importaciones de 14.000 millones en 1958 a más de 21.000 millones en 1965. Es decir, ha creado y ha absorbido una gigantesca riqueza.

Volviendo a nuestros países, no debemos esperar que, dado un curso de desarrollo acelerado, este panorama de nuestro intercambio exterior cambiará en lo que hace a su desequilibrio comercial y financiero. De ninguna manera. Es una ley económica que, en tiempos de expansión económica, las importaciones tienden a crecer mas rápido que la producción interna, de modo que el déficit podrá mantenerse y prolongarse por mucho tiempo. Pero habrá cambiado de esencia. Aumentarán las importaciones pero habrá cambiado su cualidad; el intercambio se desplazará a otro nivel, al nivel de la alta técnica que es lo que intercambian fundamentalmente los países desarrollados.

VI. Falso enfoque de la Alianza para el Progreso.

Si nos atenemos a la repetida experiencia del enfoque norteamericano del problema del subdesarrollo de América latina y de otras zonas, debemos concluir que lo que es claro para nosotros no lo es para ellos. O que no se trata de una cuestión de comprensión, sino de la influencia de intereses de ciertos sectores internos que estiman conveniente -por lo menos a corto plazo - la subsistencia del atraso de nuestras economías. Todo hace presumir que esos intereses están enfeudados a viejas concepciones que la realidad mundial desmiante a diario.

Solamente así se explica que la innovación que significó en el manejo de los objetivos externos de la política norteamericana el advenimiento de Roosevelt y de Kennedy a la presidencia y la considerable corriente de investigación de la problemática latinoamericana en las universidades y los organismos oficiales de Estados Unidos, no hayan logrado encauzar correctamente la filosofía de la cooperación económica con nuestros países.

Para limitarnos a dos expresiones concretas de ese pensamiento, nos referiremos a la doctrina de la Alianza para el Progreso y a la sustentada por el presidente Johnson en la conferencia de jefes de Estado del continente que se efectuó en Punta del Este en abril de 1967.

El 13 de marzo de 1961, el presidente John F. Kennedy proclamó la Alianza para el Progreso que un año después sería institucionalizada por el sistema interamericano en la llamada Carta de Punta del Este.

La intención era loable. Consagraba un principio justo, el del deber de Estados Unidos y de todas las grandes potencias de cooperar con el desarrollo de los países rezagados. Partía del reconocimiento de una realidad innegable como era la situación de pobreza, analfabetismo, enfermedad y mala nutrición de grandes masas humanas que representaban casi dos tercios de la población mundial. Mitigar esta miseria constituía una obligación moral, pero también involucraba una operación política vinculada a la defensa contra la infiltración extremista. El caso de Cuba había ejemplificado este riesgo en nuestro hemisferio.

Sin embargo, los objetivos del programa no apuntaban al fondo del problema sino a sus exteriorizaciones sociales. En efecto, la pobreza, la ignorancia y la enfermedad no son fenómenos naturales ni el fruto de la desidia o la negligencia de las clases dominantes; son la manifestación social de una estructura económica deficitaria. La Alianza y la Carta de Punta del Este aspiran a corregir el fenómeno social sin atacar la estructura que lo produce. Sus programas de acción y sus inversiones ponen el acento en obras de salubridad, de vivienda, de instrucción y en el suministro de alimentos a través de las donaciones de los excedentes agrícolas de Estados Unidos, conforme al Plan de Alimentos para la Paz.

No hay duda de que tales programas - si alcanzasen el vigor suficiente - mejorarían el cuadro de extrema indigencia de algunos pueblos y darían respuesta transitoria a las tensiones explosivas que tal condición determina. Pero jamás resolverían en forma definitiva el problema de la pobreza. Crearían la obligación continua del socorro humanitario que no puede ser un objetivo histórico. Además, perpetuarían en los pueblos beneficiados el sentimiento de inferioridad y frustración que sucede al goce de la dádiva.

En los pueblos subdesarrollados hay hambre, enfermedad e ignorancia porque sus estructuras socioeconómicas de base son incapaces de proveer ocupación plena y estable, salarios dignos, servicios públicos de sanidad y educación. Es la estructura de producción la que determina la pobreza, no el egoísmo o la indiferencia de los círculos dirigentes.

Las propias oligarquías locales subsisten en la medida en que son los únicos factores que controlan el proceso económico.La industrialización, al transformar la estructura agrominera,reduce la gravitación de la oligrarquía terrateniente en el proceso sociopolítico,crea nuevas fuerzas tanto en el sector empresario cuanto en el sector proletario.La expansión de las fuerzas productivas,por virtud de la acumulación del ahorro y la política de inversiones en los sectores básicos del desarrollo,abre fuentes de trabajo, asegura el pleno empleo, eleva el salario, capitaliza la sociedad, da recursos al Estado y permite financiar los servicios sociales indispensables. Consideramos obvio insistir en este razonamiento que está corroborado por la experiencia uniforme de la humanidad.

En razón de esta experiencia objetamos desde un principio la filosofía de la Alianza en cuanto se concentra en los aspectos de la ayuda humanitaria.El presidente de la Argentina,Arturo Frondizi, escribió al presidente Kennedy el 3 de abril de 1961, menos de tres semanas después del lanzamiento de la Alianza. Aplaudía la visión de Kennedy pero hacía en su carta la siguiente reflexión:

"Por ello creeo que es necesario concentrar el impulso inicial en el establecimiento y expansión estratégica de las industrias y servicios básicos que permitirán, a su vez, acelerar la industrialización, tecnificar la agricultura y de este modo elevar rápidamente la productividad de nuestras economías."

El ex presidente argentino reiteró y amplió estos conceptos en artículos periodísticos que publicó después de su derrocamiento por un golpe de Estado y en memorandum que dirigió a Alberto Lleras Camargo en junio de 1966, con motivo de la realización del simposio "Siglo XX" en Lima, Perú. Insistió en que la Alianza fracasaría si sus recursos nosse dedicaban a promover los cambios estructurales que convirtieran a nuestras naciones en sociedades industriales modernas y capaces de sustentar un sostenido desarrollo social y cultural.

La práctica de la Alianza, la exigüidad de los fondos asignados y su errónea aplicación han contribuído a frustrar un esfuerzo más y a propagar un escepticismo que conspira contra las buenas relaciones de nuestros pueblos con Estados Unidos en lugar de favorecerlas.

Asimilado a la doctrina de la Alianza para el Progreso corre otro concepto muy difundido en Estados Unidos, Especialmente en los secto-

res más liberales. El concepto de que la ayuda norteamericana debe estar condicionada a un previo proceso de democratización y de reformas sociales vinculadas con la distribución equitativa del ingreso. Se dice que el pueblo de Estados Unidos no debe cooperar con las oligarquías y las tiranías criollas y se debe exigir a los gobiernos la previa ejecución de planes de reforma agraria y del régimen impositivo. Generalmente se identifica la reforma agraria con la redistribución de la propiedad rural entre los campesinos sin tierra.

Reconociendo la justeza de dichas críticas al privilegio y la corrupción que imperan en algunos de nuestros países, no podemos aceptar sus conclusiones. Es pura ilusión suponer que pueda imponerse desde fuera correctivos que sólo pueden surgir del proceso histórico y del desarrollo material de la sociedad. Así como los "carpetbaggers" los "tycoons" y los "robber barons", mezclados con toda suerte de politicastros y de especuladores inmobiliarios dominaron la escena norteamericana en la transición que preparó el surgimiento de la gran sociedad industrial en Estados Unidos, nuestros sectores oligárquicos y nuestros políticos corruptos son resabios de la sociedad tradicional en crisis. Su poder se desvanece en la medida en que evoluciona y progresa la infraestructura socioeconómica. Sus enemigos son las plantas de energía, las fábricas, el empresariado industrial, los trabajadores urbanos, la inteligencia salida de las universidades. Y todos estos correctivos dinámicos son, a su vez, fruto de la modernización de las estructuras productivas. No se derrota la mala política ni se remedia la injusticia distributiva con subjetividades y menos con imposiciones exógenas. Son barridos por el progreso, por la acción depuradora de las fuerzas sociales internas desatadas por el desarrollo.

La democracia lealmente sentida y cumplida es también un proceso determinado por el progreso material de los pueblos. No se cumple en la formalidad de la ley ni en la estabilidad aparente de las instituciones. Es el resultado de la interacción de muchos factores sociales, cuya riqueza, fluidez y capacidad reproductiva dependen del avance de la comunidad hacia formas sociales de producción y de cambio. Sentemos las bases de esta transformación y fortaleceremos la democracia y la justicia social.

En nuestros países hemos avanzado a través de peripecias políticas, revoluciones y golpes de Estado, tiranías, gobiernos seudo-

democráticos, auténticos regímenes representativos.Este proceso es impuro, contradictorio y muchas veces violento. Pero se incurre en mero formalismo cuando se lo juzga con las pautas ideales elaboradas por las culturas avanzadas. América latina atraviesa hoy la misma etapa de transición que recorrió el pueblo norteamericano en su momento formativo. Muchos de los movimientos revolucionarios que jalonan esa transición están teñidos de violencia y de demagogia.Pero expresan una tendencia nacional transformadora y apoyada en genuinas bases populares: los campesinos,los trabajadores, los militares,los curas, los empresarios de la incipiente industria nativa. No hay que confundir estos movimientos populares con el trasplante intelectual, operado generalmente por minorías cultas,de ideologías y métodos importados. Generalmente son estos brotes"guerrilleros", minúsculos y aislados del pueblo, los que provocan el recelo y la alarma en el exterior. Muchas veces actúan como revulsivo para desatar la reacción interna e internacional contra los legítimos movimientos nacionales, que son esencialmente movimientos unitarios de toda la comunidad.

Se equivocan los norteamericanos y los latinoamericanos carentes de experiencia histórica cuando toman el efecto por la causa y creen que nuestros pueblos alcanzarán sus objetivos de desarrollo poniendo en penitencia a los malos políticos o condenando verbalmente las oligarquías, las dictaduras y los golpes militares.

Tampoco es verdad que el problema del atraso de América latina resida principalmente en la cuestión de la mala distribución de la tierra. El atraso se debe a la escasa productividad de la tierra y esto no depende de que la posean pocos o muchos individuos. Fraccionar los latifundios no equivale a multiplicar la productividad; muchas veces equivale a disminuirla. Hacer propietario de la tierra a un peón sin capital ni medios para labrarla,no mejora su condición humana ni beneficia a la comunidad. Regresar a la explotación "familiar" del minifundio es regresar al Medioevo. Solamente la incorporación masiva de capital y de insumos tecnológicos convierte a un agro atrasado en una economía rural altamente productiva y retributiva para los hombres (propietarios o asalariados) que participan de la producción. De lo que se trata es de integrar el agro, la minería y la industria en un solo aparato productivo, con capitales, con equipos y con materiales requeridos por el proceso moderno de la producción. Hace más por el ascenso del sector agrario la disponibilidad

de fondos y de máquinas e insumos químicos que sólo puede suministrar una estructura industrial basada en la siderurgia y en la petroquímica, que todos los planes de reparto de la tierra en una economía substancialmente atrasada y deficitaria. De esto no es necesario hablar a los norteamericanos. Ellos saben que ha sido la industria la que ha subvencionado, sostenido y modernizado su agro.

VII.- Integración regional versus integración nacional.

Finalmente, la doctrina oficial norteamericana - secundada por buena parte de los gobiernos latinoamericanos - parece ser la que obtuvo consenso mayoritario en la reunión presidencial de Punta del Este, en abril de 1967.

En términos generales se expresaría así:

La identidad histórica y cultural de los pueblos de América latina, reunidos en una geografía continua, los señalan como especialmente aptos para constituir un gran espacio económico en el cual se complementarían y confundirían las economías nacionales como paso previo a una ulterior unidad política más estrecha.

Esta unidad económica tendría la ventaja de utilizar más racionalmente los escasos recursos financieros del área y los que aporte la comunidad internacional para realizar una integración que combine esfuerzos tendientes al desarrollo global de la región.

Dicha integración a nivel regional tendría corolarios lógicos: podría convenirse una división regional del trabajo entre las naciones miembros, repartiéndose entre ellas los rubros de producción conforme a pautas de economicidad y financiando proyectos multilaterales en sectores de la infraestructura de energía, comunicaciones y transportes.

Estados Unidos vería enormemente facilitada su tarea de cooperación financiera y técnica al concentrar la ayuda en la promoción de la comunidad en lugar de dispersarla en naciones individuales. Con menos fondos se obtendrían mejores resultados globales en la región.

El esquema se compadece perfectamente con la tendencia a la concentración que es característica de la macroeconomía de los monopolios. No se descarta la posibilidad de que sean los monopolios norteamericanos, radicados en nuestros países, los que actúan como "polos" primarios de este proceso de concentración y racionalización. De este

modo, Estados Unidos armonizaría las necesidades de crecimiento de la zona con las necesidades de expansión de sus empresas.

Es comprensible que la idea seduzca a los economistas puros. Los de Estados Unidos por razones no solamente técnicas sino por las de favorecer el interés de algunos de sus grupos monopolistas; los de América latina porque suponen que esta sea la forma más expeditiva y fácil de programar el desarrollo y de obtener y gastar los recursos externos. En ellos estaría ausente, sin embargo, la consideración nacional, que se la reemplaza por la vocación ecuménica de la patria latinoamericana.

El movimiento ha alcanzado enorme despliegue teórico y se está concretando en la práctica en algunos proyectos y tratados que vigorizarían las hasta ahora endebles estructuras de los mercados comunes latinoamericanos. Eventualmente, se acaricia la idea de un mercado común que incluya a Estados Unidos. El acta final de Punta del Este recomienda la tesis de la integración regional y el presidente Johnson la considera punto clave de su política panamericana.

En cuanto a los proyectos multilaterales, han sido adoptados en principio en las tratativas de la Cuenca del Plata y en negociaciones bilaterales entre la Argentina, Paraguay y Uruguay, sobre aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos limítrofes y la instalación de plantas siderometalúrgicas.

Nuestra decidida oposición a esta integración regional no se refiere, naturalmente, a la idea de la cooperación entre nuestras repúblicas, a las medidas comunes que puedan articularse para favorecer el intercambio entre ellas ni a todo lo realizado y por realizarse en el marco de los mercados comunes en cuanto son dispositivos que estimulan el comercio.

Nuestra objeción, fundamental y vigorosa, está referida a la idea de una integración latinoamericana o panamericana que substituya el proceso previo e ineludible de la integración nacional y soberana de cada uno de nuestros pueblos.

Nada tiene que ver nuestra posición con el nacionalismo retórico. Hemos denunciado reiteradamente este tipo caduco y vacío de nacionalismo formal que, en el hecho, traba y posterga el desarrollo independiente de nuestras naciones al querer aislarlas de la cooperación internacional a título de combatir el "colonialismo" o el "imperialismo".

Consideramos indispensable esta cooperación externa para acelerar el ritmo del desarrollo nacional. El ahorro interno es insuficiente para financiar inversiones en los sectores básicos que son las de mayor reproductividad pero de larga amortización. La alternativa al influjo de capital externo es el ahorro forzado en lo interno, posibilidad que excluímos porque nuestras comunidades no están en condiciones de soportar tensiones de tal magnitud y porque sería injusto reclamar este sacrificio al pueblo cuando se puede obtener el aporte complementario del capital internacional, público y privado. Este es el punto de mayor contradicción entre nuestra tesis y la de los nacionalistas formales.

Pero queremos la ayuda externa para impulsar el desarrollo nacional, no para apuntalar una hipotética comunidad regional que sería la suma de naciones deinstegradas y débiles. Negamos que el desarrollo y la modernización de América latina puedan venir por el camino de esta supuesta integración hemisférica. Si renunciamos a la condición nacional, esa comunidad difusa, por mucho que exhiba rasgos de progreso global, sería predio de otros intereses que no son los de nuestros pueblos. La unión en estas condiciones no aumentaría nuestra determinación sino que la anularía irremisiblemente.

La tesis de la complementación (división del trabajo en la región) se apoya en el criterio de la economicidad. Se sostiene que es mas económica instalar una planta de gran dimensión que sirva a los consumidores de varias naciones que empeñarse en duplicar las mismas plantas a nivel nacional y con dimensiones mas reducidas. También se esgrime el argumento de la dimensión del mercado.

Por razones que veremos en seguida este proyecto es incompatible con la idea de la integración nacional. Pero deseamos hacer aquí una disgresción sobre el manido concepto de la economicidad que se levanta cada vez que un país subdesarrollado erige y ampara sus industrias nativas. La objeción de economicidad se aplica exclusivamente a la industria. No se ha pensado que el sector mas antieconómico de nuestras economías es el agrario. Producimos carne, cereales y productos de la tierra en general con tasas de productividad realmente primitivas. Mientras el agro norteamericano (análogamente el de las potencias europeas) produde 125,5 kg de trigo por hombre y por hora, la Argentina produce 47 kilos y Ecuador 1,9. En la Argentina, en las zonas de praderas mas

ricas, todavía se cría una vaca por hectárea.

No se ha propuesto jamás que los latinoamericanos dejemos de producir trigo o carne para adquirir más baratos estos productos importando los grandes excedentes de Norteamérica. En cambio, se argumenta que sería mas económico que nuestros países se redujeran a seguir con sus producciones primarias y que importaran acero, máquinas y manufacturas de los grandes centros industriales.

Esta concepción colonial de la economía -amparada en un supuesto técnico de economicidad - se intenta trasladar ahora a las relaciones entre nuestras repúblicas. El "espacio" económico regional se dividiría en diferentes "centros" o "polos" de producción, conforme a la regla de la economicidad. Cada país o cada zona produciría solamente aquellos productos que fueran más accesibles y más económicamente explotables. Habría zonas de producción agropecuaria y minera y "centros" de industria pesada y de manufacturas, todas ellas para proveer un solo mercado regional.

El continente quedaría fragmentado así en grandes regiones agromineras y centros industriales repartidos racionalmente. No habría integraciones nacionales sino una sola gran integración hemisférica.

El progreso social estaría condicionado por esta división de la producción. En torno de los centros industriales se desarrollaría la civilización inherente a este nivel productor: una clase obrera de alta capacidad adquisitiva, ciudades modernas, servicios, etc. El resto estaría constituído por grandes lagunas campesinas y mineras, con los niveles de vida y de cultura propios de la producción primaria.

De este modo, los argentinos seríamos los grandes proveedores de alimentos, que producimos en abundancia en nuestra pampa húmeda. Renunciaríamos a explotar nuestras reservas de petróleo, suficientes para atender nuestro consumo durante medio siglo, pues sería más económico importarlo de Venezuela. Nos abstendríamos de extraer nuestro petróleo y nuestro gas para alimentar nuestras propias industrias petroquímicas, las mas avanzadas en cualquier economía moderna. Renunciaríamos a fabricar celulosa y papel, a pesar de que nuestros árboles admiten cortes mucho más tempranos que los del resto de América y de cualquier país del hemisferio norte. Adquiriríamos acero brasileño o norteamericano, maquinaria y vehículos de Brasil y México, celulosa y papel de Chile y

así sucesivamente. El mismo problema se plantearía en las otras naciones hermanas. La división internacional del trabajo sería resucitada en América, en plena era de fortalecimiento de las nacionalidades y de difusión sin precedentes de la técnica y de la automatización.

Puesto que este esquema atrae a los estadistas y economistas norteamericanos, podemos recordarles que Estados Unidos es un país-continente en sí mismo. Ninguno de los constructores de la nacionalidad estadounidense pensó jamás en congelar la primitiva división del país en regiones agrarias, mineras e industriales. La inmensa región sureña no quedó reducida a las plantaciones de tabaco y algodón. La región montañosa del centro y oeste no se limitó a extraer sus minerales. El este no aceptó ser solamente centro industrial y convirtió al estado de Nueva York y a los estados de la Nueva Inglaterra en formidables productores agrícolas. Los sureños dictaron leyes y ordenanzas de liberación de impuestos para las industrias del norte que vinieran a radicarse en las tierras de la antigua esclavitud agraria. Hoy el sur compite con el norte en desarrollo industrial. Estados Unidos se ha transformado así en una inmensa fábrica, de costa a costa. Pero sus dirigentes proponen a los latinoamericanos que institucionalicemos nuestra fragmentación y nuestro atraso. Y condicionan a este objetivo su cooperación económica. Lamentablemente han atraído a su causa a gobiernos y economistas latinoamericanos de prestigio.

El ejemplo del Mercado Común Europeo es inadecuado. Su hito inicial fue la Comunidad del Carbón y del Acero, resultado de largas tratativas. Esta comunidad fue fruto de un acuerdo a nivel de grandes monopolios, protegidos por estados nacionales plenamente desarrollados. EL M.C.E. es una comunidad de seis naciones desarrolladas, ninguna de las cuales ha renunciado a fomentar un solo renglón de su economía interna en beneficio de los otros socios. Al contrario, se empeñan cada una en defender a sus productores en las negociaciones comunitarias.

Lo mismo ocurre con la comunidad económica de las naciones socialistas, el COMECON. Originariamente fue una concepción de Moscú, para racionalizar su ayuda a sus aliados de Europa oriental y coordinar sus producciones. En la medida en que las naciones pequeñas fueron alcanzando niveles propios de desarrollo industrial, presionaron en el CO-

MECON para abolir todas las restricciones emanadas del esquema de complementación. Esta resistencia continúa en el presente y se considera que el porvenir del COMECON será el de un simple tratado de comercio, que también actuará para incrementar sus intercambios con Occidente. La economía mundial de las grandes potencias -capitalistas y socialistas- tiende a romper los compartimientos estancos y a crear un mercado único. Pero este mercado único será la suma de naciones plenamente integradas y soberanas, que luchan por emularse recíprocamente en materia de progreso y bienestar social y cultural de sus poblaciones. Ninguna acepta congelar el nivel de atraso de sus regiones agromineras en aras de una absurda complementación regional. Italia y España, las dos naciones predominantemente agrarias del sistema europeo occidental,hacen extraordinarios avances en su proceso de industrialización.

VIII.- Países en desarrollo o subdesarrollados.

Necesitamos ponernos de acuerdo sobre algunas definiciones. No se vea en ella ni un afán literario,ni filológico ni semántico. Es que a esta altura del debate sobre el tema del desarrollo económico, las definiciones, a fuer de sutiles,significan siempre algo y algo muy importante.Por ejemplo,la expresión que se va imponiendo insensiblemente en los organismos de las Naciones Unidas y en los grandes encuentros internacionales para definir nuestros países: la de en desarrollo.

Pues bien,esta definición induce a confusión; indica que el país de que se trata está en vías de desarrollo, marcha hacia él; que, por lo tanto, está ya aplicando una política de desarrollo, lo cual implica una masa de inversiones,unos objetivos,un ritmo determinado.

En la realidad, sin embargo,nos hallamos ante un cuadro bien distinto: nos hallamos,tratando siempre de ese país determinado,ante un estancamiento o retroceso de la producción industrial; esa producción industrial -limitada siempre al sector de las industrias livianas- produce un agravamiento de la balanza comercial pues demanda nuevas y nuevas líneas de importación de materias primas, de maquinarias, de equipos; nos hallamos, siempre, ante una caída del valor de sus exportaciones;nos hallamos,en fin, ante una infraestructura de transportes totalmente en crisis,obsoleta. Estamos,pues, ante una estructura ecnó-

mica atrasada y en crisis. Puede ese país tener un ingreso per capita más alto que otros, como, por ejemplo, Venezuela, Argentina y Uruguay frente a Haití, Bolivia, Ecuador.

Pero, ¿qué hay de común entre Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador? Lo que hay de común es la incapacidad de todos estos países de financiar su crecimiento económico sostenido e integrado con el producto de su comercio exterior. ¿Qué se entiende por crecimiento integrado? Se entiende un proceso que se desarrolla en extensión y en profundidad. En profundidad, o mejor en calidad, en cuanto se propone colmar los vacíos que ostentan esas estructuras económicas, especialmente en lo que se refiere a industria pesada (siderurgia, energía química pesada, industria de maquinarias) celulosa, papel, estructura de los transportes. En extensión, es decir, en proyección geográfica, en cuanto se propone colmar los grandes hinterlands desérticos o agrarios muy atrasados, aislados de los grandes centros civilizados. El crecimiento, en tales condiciones, significa colmar la etapa de la formación de la nacionalidad, de la integración nacional de todas sus regiones y sus clases sociales.

Pero la definición - subdesarrollo o en desarrollo- tiene otro significado que llamaría político, si admitimos que la del desarrollo es una política. Se trata de lo siguiente: si aceptamos que este o aquel país se halla en desarrollo o en vías de desarrollo, la política consejable es la de acelerar el proceso en que se halla, cumplir los objetivos que han sido señalados, vigilar que las inversiones se hagan conforme a lo programado, que las etapas se cumplan de acuerdo a los planes. En cambio, si admitimos que este o aquel país son subdesarrollados, la política aconsejable es otra, es la que tratamos en este trabajo: la de una industrialización integral e integrada en cuanto a los rubros básicos que son condición del desarrollo y en cuanto a la proyección geográfica del mismo.

Se advierte, pues, que de una o de otra definición emanan distintas políticas.

Para nosotros, el desarrollo pleno de las economías nacionales y el rechazo de cualquier esquema que contradiga este objetivo, se basa en la noción científica de que la nación es el resultado de un proceso histórico múltiple, dentro del cual el desarrollo armónico de las fuerzas productivas viene a constituir el fundamento material

La nación no es para nosotros un concepto retórico. Es el ámbito histórico y cultural capaz de nutrir ininterrumpidamente el ascenso material y espiritual de los hombres que lo llenan. La nación no es una factoría. Podríamos convertir a América latina en un admirable ejemplo de racionalización empresaria, con sus magníficos "polos" zonales de crecimiento y un gran mercado consumidor. Pero este "espacio económico" no sería una nación, sino una factoría. Las naciones que aceptaran el esquema serían (aunque) muy aprovechados socios de esa factoría, pero dejarían de ser naciones.

Queremos desenvolver en cada una de nuestras naciones, lo antes posible y en el mayor grado de integración posible, todas las fuerzas de la sociedad moderna. Levantar chimeneas en nuestros desiertos y praderas significa propagar en todo el territorio nacional los bienes materiales y culturales que crea la civilización industrial. Significa dar empleo a nuestros obreros en trabajos que reditúen salarios cada vez más altos. Significa impedir la concentración y la promiscuidad de la población campesina que se ve obligada a emigrar a unas pocas ciudades. Significa agregar salario nacional a nuestra producción en lugar de pagar salario a quienes producen el producto extranjero que importamos. Significa sustituir importaciones y liberarnos de los estrangulamientos crecientes de la balanza de pagos. Significa elevar la capitalización interna, para crear excedentes que aplicaremos a la prestación de servicios sociales de sanidad y educación, sin necesidad de depender de la dádiva internacional. Significa fortalecer nuestra soberanía política y nuestra autodeterminación nacional. Significa dar bases materiales al ejercicio honrado de la democracia. Significa liquidar los resabios del caudillismo oligárquico y de la propiedad feudal. Significa vigorizar el Estado nacional como instrumento político de soberanía. Significa dar educación, cultura y horizontes de progreso a nuestra juventud y evitar que emigre a los centros adelantados de Europa y Norteamérica.

Si estas aspiraciones son pueriles o si pueden satisfacerse en el esquema de la complementación y división del trabajo de la hipotética comunidad panamericana, entonces somos partidarios de este plan integrador. Como no creemos que así sea y como la experiencia universal demuestra lo contrario, nos aferramos a la tesis de la integración nacional irrestricta, como único camino auténtico y práctico que conduce a una integración latinoamericana que no rechazamos, pero que conce-

bimos como la etapa superior del desarrollo y la modernización de cada una de nuestras naciones y no como la adición de unidades raquíticas y desintegradas.

El intercambio de América latina, entre sus naciones y con el resto del mundo, se mantiene en los bajos niveles propios del comercio de materias primas y alimentos y escasas manufacturas. Ya hemos visto la tendencia decreciente de la participación de los países subdesarrollados en el comercio internacional, así como la participación reducida de América latina en el comercio exterior de Estados Unidos. El intercambio mundial se concentra hoy en los bienes industriales, de producción y de consumo.

Aspiramos a que la comunidad latinoamericana se expanda a través de la industrialización intensiva de cada una de sus repúblicas, para que pueda incrementar su aporte al comercio mundial y sus 230 millones de habitantes (que a fin de siglo serán 400 millones) formen un formidable mercado de gran poder adquisitivo.

Nada ganan los verdaderos intereses permanentes y a largo plazo de la economía nacional estadounidense con estimular una integración latinoamericana que se basa en el congelamiento del subdesarrollo. Tampoco ganan con proponer que esta integración se haga con inclusión de Estados Unidos, pues al menos advertido no puede escapar la consideración de que concertar franquicias arancelarias entre nuestros países y Estados Unidos sólo favorecería la absorción de nuestras economías por los monopolios norteamericanos, ya que es utópico pensar que Estados Unidos acordaría graciosamente exenciones arancelarias a nuestros productos sin reclamar reciprocidad. No lo ha hecho en las negociaciones de la rueda Kennedy ni lo hará nunca.

IX.- C O N C L U S I O N E S.

1.- Las relaciones de Estados Unidos con América latina atraviesan una época de extrema confusión. Del lado norteamericano se mezclan los intereses neocolonialistas, que están en retirada en todo el mundo, con las quimeras liberales que oscilan entre los "integracionistas" a toda costa y los "puritanos" que condicionan la cooperación de su país con nuestro desarrollo a la "reforma" de nuestras instituciones, de nuestras prácticas políticas y de nuestras decisiones so-

beranas de defensa. América latina cumplirá el proceso natural de modernización social y política en la medida en que se vayan transformando las estructuras socioeconómicas nacionales atrasadas, del mismo modo que se operó la depuración de la civilización norteamericana.

2.- La única gran contradicción que traba el proceso hacia la paz, la coexistencia y la unidad del mundo, es la que separa a los países ricos de los países pobres. El abismo entre ellos se ensancha en lugar de estrecharse. Para liquidar este resabio es indispensable la cooperación de las grandes potencias para el desarrollo de los pueblos rezagados. No se trata de un deber humanitario, sino de la conveniencia de las propias naciones adelantadas, imperiosamente obligadas a crear demanda solvente para sus crecientes excedentes de producción.

3.- La revolución científica y tecnológica, la emancipación del mundo colonial y la competencia de un vasto sistema socialista, imponen caracteres inéditos en la historia de la humanidad. En la imposibilidad de desatar una guerra de exterminio, la rivalidad se traslada al campo económico. El sector capitalista y el sector socialista rivalizarán en la cooperación con los países subdesarrollados para integrarlos al circuito de la producción y de cambio del mundo de la abundancia.

4.- Estos cambios cualitativos de la historia exigen de los estadistas y de las clases dirigentes un máximo esfuerzo de imaginación para superar prejuicios y falsos esquemas ideológicos y económicos. Esto es verdad tanto para los dirigentes del sector desarrollado cuanto para los dirigentes del sector subdesarrollado.

5.- No hay otra solución valedera que la cooperación para el desarrollo nacional de los pueblos subdesarrollados. Nuestra época es una de enorme riqueza y expansión de las relaciones pacíficas entre todas las naciones, pero partiendo del reconocimiento y vigorización de la condición nacional.

6.- Se confunde y distorsiona la responsabilidad de las grandes potencias en la promoción del desarrollo mundial cuando se proponen esquemas de integración regional que substituyen y frustran el desarrollo independiente de las naciones. La "integración" latinoamericana que se proyecta sobre la base de resucitar la división internacional del trabajo en la región, es un plan neocolonialista, que sólo favorece transitoriamente los intereses del monopolio internacional

y perjudica el progreso de América latina y los propios intereses bien entendidos de los empresarios, productores y pueblo norteamericanos.

7.- El desarrollo pleno e integral de las naciones latinoamericanas es un objetivo irrenunciable de nuestros pueblos y la única garantía de bienestar y justicia distributiva para ellos. Solamente la expansión de las fuerzas productivas, a lo largo y a lo ancho de cada uno de nuestro países, asegurará la afirmación de la nacionalidad, el progreso homogéneo de cada pueblo y la riqueza de intercambios zonales y mundiales. La integración al nivel del subdesarrollo es una falacia y un obstáculo al progreso de América latina y del mundo en su conjunto.

8.- Los dirigentes latinoamericanos son responsables de gran parte de estas distorsiones. Es urgente que concierten una política común frente al mundo desarrollado. Las políticas ejecutadas hasta hoy no son adecuadas ni realistas. Es utópico reclamar la indefensión de los productores norteamericanos y europeos para que entren libremente nuestros productos en sus mercados. La economía no conoce reglas extrañas a sus procesos. Se vende y se compra en la medida en que se producen bienes para vender al menor costo y en la medida en que existe creciente capacidad de consumo y de compra. Solamente la industrialización del mundo subdesarrollado aumentará la capacidad de producir, de vender y comprar, como lo revela la uniforme experiencia histórica. Igualmente oblícua y engañosa es la política de la integración y complementación de economías atrasadas que proponen los dirigentes latinoamericanos partidarios de concentrar los esfuerzos de nuestros pueblos en esta dirección. De buena fe, colaboran con los interesas del monopolio internacional y actúan en contra de la autodeterminación y el bienestar de sus pueblos.

Buenos Aires, 7 de noviembre de 1967

S U M A R I O.

		pág.
Capítulo I.-	Estados Unidos y América Latina.	1
" II.-	Rasgos del mundo moderno	6
" III.-	El desarrollo y la paz.	11
" IV.-	La posición de la Iglesia Católica	14
" V.-	La objeción del endeudamiento externo.	20
" VI.-	Falso enfoque de la Alianza para el Progreso	21
" VII.-	Integración regional versus integración nacional	26
" VIII.-	Países en desarrollo o subdesarrollados ?	31
" IX.-	Conclusiones	

Dr. Leonhard Gleske

Brême, le 8 janvier 1968

7

PROBLEMES FINANCIERS ET MONETAIRES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

1. La politique monétaire et financière, une partie de l'intégration économique générale

Permettez-moi de commencer mon exposé par une observation qui n'a rien pour nous surprendre, mais dont on ne peut souligner trop souvent l'importance pour les problèmes de politique monétaire et financière qui se posent au sein du Marché Commun: c'est la constatation que l'intégration monétaire et financière ne peut être étudiée hors du cadre de l'intégration économique générale.

D'une part, en effet, l'intégration monétaire et financière reçoit de très fortes impulsions des interpénétrations progressives à l'échelle communautaire qu'ont réalisées les économies nationales des Etats-membres. Mais elle n'est pour autant pas un simple phénomène subsidiaire, accompagnant le processus d'intégration générale. Au contraire, elle constitue un élément substantiel du processus de fusion des économies nationales qui, jusqu'ici, étaient indépendantes et plus ou moins autonomes. Ce processus exige d'ailleurs le rapprochement des politiques monétaires suivies à l'échelle nationale par les différents Etats-membres. Du reste, plus l'interpénétration économique réciproque des partenaires devient étroite dans une communauté intégrée ou en voie d'intégration, ou le devient en tant que conséquence de cette intégration, plus le rapprochement de ces politiques est une nécessité impérieuse.

D'autre part, une politique monétaire harmonisée, suivie dans une étape ultérieure de l'intégration même en commun, est sans doute appelée à favoriser aussi la fusion des économies nationales. Sans une telle fusion progressive, il serait d'ailleurs impensable de réaliser de nouveaux progrès dans l'intégration monétaire et financière.

C'est à cause de cette interdépendance de l'intégration générale et de l'intégration monétaire qu'il me semble utile d'évoquer, tout au moins par quelques traits, ce qui constitue ce processus d'intégration, afin de pouvoir décrire et expliquer, devant cette toile de fond, les problèmes spécifiques d'ordre monétaire et financier et les aspects également monétaires et financiers de l'intégration.

De par sa conception, le Traité de la C.E.E. s'étend à la totalité des relations économiques entre les Etats-membres. Il a pour objectif l'aboutissement à une fusion progressive des six économies nationales pour instituer un seul marché, où les marchandises et les services seront finalement échangés en toute liberté et où la main-d'oeuvre, les entreprises, la monnaie et le capital pourront circuler librement, sans aucune entrave.

Derrière cet obejctif du domaine économique s'est trouvée dès le commencement la volonté d'arriver, à travers l'économie, à une unité politique de grande portée. Ce but, exprimé en toute netteté dans le préambule du Traité, est né de la réflexion que, par le fait de l'intégration économique, tout un secteur politique important sera soustrait pas à pas à la compétence nationale, pour passer dans la compétence d'une institution communautaire. Cette intégration de la politique économique devra - c'est ce que l'on avait pensé - donner de fortes impulsions aux facteurs d'unification politique pour la simple raison que l'économie est liée indissolublement aux autres secteurs politiques, en particulier à la politique à suivre à l'égard de l'étranger.

Certes, la politique monétaire et financière s'inscrit entièrement dans le grand contexte politique, C'est pourquoi, aux yeux des partisans d'une intégration économique appelée à donner le plus tôt possible dans une intégration plus poussée, l'intégration monétaire et financière apparaît comme un moyen particulièrement adéquat pour l'atteinte de cet objectif.

Or, il ne suffit pas de supprimer tout simplement les droits de douane ou les autres restrictions commerciales dans les échanges internationaux pour arriver à un échange de marchandises, de prestations de services et de capitaux qui soit fondé sur les principes de la division du travail. Les interventions de l'Etat de nature diverse ont créé, tout au long du temps, de grandes inégalités, des discriminations et des distorsions sur le plan de la libre concurrence.

Pour arriver à un Marché Commun en bon état de fonctionnement, il fallait donc remplir encore d'autres conditions. Le Traité de Rome y a posé les fondements: règles communes de libre concurrence, liberté de la circulation des personnes, des services et du capital, droit illimité d'établissement, ajustement sur le plan juridique portant même sur les principes du droit national, harmonisation de la politique fiscale et sociale. En outre, le Traité prévoit à l'égard du tiers monde une politique commerciale commune et, à l'intérieur de la Communauté, une politique commune dans le domaine de l'agriculture et des transports. Enfin, pour instaurer le Marché Commun, il s'impose de remplir encore une condition première; à défaut de celle-ci, il ne serait pas possible d'atteindre les objectifs énumérés: il s'agit de suivre une politique largement concertée dans le domaine économique, conjoncturel et monétaire.

On sait que le Traité de Rome a prévu un calendrier très précis et obligatoire pour la réalisation de l'union douanière. Ce calendrier a obligé les partenaires, et les oblige encore, à rechercher des solutions d'une politique commune ou harmonisée, ou tout au moins coordonnée dans ceux des secteurs où, pour des raisons matérielles et politiques, il n'avait pas encore été possible, du temps des négociations précédant la conclusion de ce Traité, de prévoir dans le texte même des solutions portant sur tous les détails indiqués. C'est dans le domaine monétaire et financier que les auteurs du Traité s'étaient limités, à l'époque, à formuler seulement des principes et à poser des jalons.

C'est au cours de la période de transition qu'il fallait rechercher les solutions . Sinon, aux droit de douane supprimés viendraient se substituer des restrictions d'autre nature, provenant des inégalités du régime fiscal, des coûts de transport influencés par l'Etat, des charges sociales, des restrictions privées apportées de la libre concurrence, par exemple par les cartels etc...

La nécessité de supprimer aussi ces dernières restrictions et distorsions dans la libre concurrence a mis en marche, au sein du Marché Commun, un mouvement que l'on pourrait décrire de la manière suivante: Dès que l'on a fait un pas, la logique immanente à ce système dicte avec une certaine nécessité les pas successifs, soit dans le même domaine, soit dans d'autres, et bien souvent même là où il ne semblait pas exister un rapport direct avec la première décision. Cette affirmation n'est pas en contradiction avec le fait que l'intégration ne peut faire des progrès sans la volonté politique des intéressés. Cette volonté politique doit porter sur l'intégration et ses objectifs, dans l'ensemble, et viser la forme des solutions à adopter dans chaque cas particulier.

La politique monétaire ne peut, elle non plus, se soustraire aux impératifs matériels de l'intégration. La coopération des autorités monétaires des Etats-membres a donc dépassé dans bien des domaines les dimensions prescrites par le Traité de Rome. La cause en est à rechercher surtout dans ce que

- la suppression des restrictions existantes dans les échanges économiques des Etats-membres a eu pour conséquence une interpénétration très intensive et, partant, une interdépendance croissante, et que
- la communauté croissante des intérêts commerciaux à l'égard du tiers monde a conduit à rechercher des compléments correspondants dans la politique monétaire. (L'action politique commune dans les négociations douanières du Kennedy-Round et dans les débats consacrés à la réforme du système monétaire international est significative à cet égard.)

L'interpénétration croissante des économies nationales, notamment, et le fait que l'évolution économique de chaque Etat-membre se trouve étroitement liée à celle de tous les autres partenaires, tracent des limites de plus en plus étroites à la politique autonome d'un Etat-membre dans le domaine monétaire et financier. La contrainte de pratiquer une coopération aussi intensive que possible, mais aussi l'intérêt à cette coopération se sont, par conséquent, renforcés.

Je peux me dispenser de décrire en tout détail le degré des interpénétrations réciproques, et je peux très bien me borner à signaler que, jusqu'ici, l'intégration a apporté une croissance extraordinaire des échanges économiques entre les Etats-membres. Ceci est vrai dans tous les domaines, qu'il s'agisse

- de l'emploi de main-d'oeuvre dans d'autres Etats partenaires,
- des échanges de services,
- du droit d'établissement des entreprises,
- des mouvements de capitaux, et enfin
- des échanges commerciaux.

La suppression des restrictions formelles qui étaient appliquées aux mouvements des marchandises, des services, du capital et de la main-d'oeuvre, ainsi que l'abolition successive des obstacles d'ordre psychologique - ces derniers ont joué un grand rôle surtout en ce qui concerne la mobilité des facteurs de production - créent, au fur et à mesure de l'évolution, des rapports économiques multilatéraux et plus intensifs entre les pays du Marché Commun.

C'est l'évolution du commerce au sein du Marché Commun entre les Etats partenaires qui en est significative. Les parts proportionnelles des échanges avec les partenaires de la C.E.E. dans le total des échanges de marchandises de chaque Etat-membre se sont développées comme suit:

	Importations		Exportations	
	1958	1965	1958	1965
	en p. cent			
République Fédérale d'Allemagne	26	39	27	35
France	22	39	22	41
Italie	21	31	24	40
Pays-Bas	42	54	42	56
Belgique/Luxembourg	47	55	45	62
C.E.E. au total	30	42	30	44

Les échanges de marchandises entre les Etats-membres se sont développés depuis l'institution du Marché Commun à des taux d'accroissement annuels bien supérieurs à l'accroissement du volume des échanges commerciaux dans le monde entier; on est arriver ainsi à augmenter sensiblement la part des échanges intérieurs au sein de la C.E.E. dans les échanges extérieurs de chacun des Etats-membres. Cet accroissement des échanges intérieurs - qu'il me soit permis d'y insister pour prévenir des malentendus - n'est pas accompagné d'une réduction correspondante des échanges commerciaux avec les tiers pays. Au contraire, ces échanges ont augmenté dans de plus fortes proportions que la moyenne établie pour le commerce international.

L'interpénétration étroite et sans cesse croissante des économies du Marché Commun a pourtant sensibilisé les économies nationales des Etats-membres à l'égard des influences venant des autres Etats partenaires. Au cours des premières années d'existence de la Communauté Economique Européenne, ce phénomène et ses répercussions n'ont pas encore été assez distincts. Notons d'abord que l'intégration avait juste commencé; d'autre part, les Etats-membres de la Communauté Economique Européenne se trouvaient presque tous dans la même situation en matière de balance des paiements. Ils avaient enregistré pendant plusieurs années d'importants excédents dans les opérations de règlement avec l'étranger.

Au cours des dernières années, il y avait eu toutefois un déphasage dans le mouvement de la conjoncture des Etats-membres, et leurs balances des paiements ont suivi un cours d'évolution divergent. A cette occasion, on a constaté que, dans l'état d'interpénétration étroite atteint dans l'entretemps, le déséquilibre qu'éprouve un Etat-membre se communique très vite aux autres partenaires.

Ainsi, l'expansion économique des années 1963 et 1964 de l'Italie et de la France a permis aux exportations allemandes de prendre un vif essor qui a donné de fortes impulsions à l'activité économique de notre pays, et celle-ci a tourné ensuite en une menace d'inflation. Inversement, les efforts de stabilisation déployés dans la deuxième moitié de 1964 et en 1965 avec succès en Italie et en France ont eu des répercussions sur le développement économique de l'Allemagne dans le sens d'une stabilisation, mais celle-ci a engendré des forces qui ont menacé, à leur tour, la stabilité des partenaires; enfin, l'an dernier, nous avons dû constater que la récession qu'a traversée la République Fédérale d'Allemagne s'est répercutée aussi sur l'évolution économique de ses partenaires du Marché Commun. Cela veut dire, qu'au sein du Marché Commun, s'affirment de fortes tendances de transmission par lesquelles les mouvements conjoncturels d'un Etat se communiquent aux Etats-membres et provoquent ainsi un certain alignement des conjonctures.

Comme l'interpénétration devient plus étroite dans tous les domaines de la vie économique, les effets de la politique économique d'un Etat-membre restent encore moins limités que jusqu'ici à l'économie nationale en cause. Tous ces effets se répercutent avec une grande intensité sur les les Etats partenaires et s'y affirment tout aussi rapidement et tout aussi directement que dans l'économie nationale propre. Inversement, tout gouvernement et et toute banque centrale doivent compter de plus en plus sur les influences qui s'exercent sur l'économie nationale à partir de la politique économique

des Etats partenaires. Les autorités nationales qui font la politique économique n'ont pas le moyen d'agir sur ces influences; lorsque cette politique s'oppose aux objectifs assignés à la politique économique nationale, elles ne peuvent non plus se protéger contre leur action, à moins qu'elles ne se servent de restrictions à l'égard des échanges de marchandises traversant les frontières, c'est-à-dire de mesures qui sont en contradiction avec l'esprit et la lettre du Traité instituant le Marché Commun.

Si l'on veut empêcher que la direction, dans laquelle s'engage la vie économique à l'échelle nationale et à celle du Marché Commun, ne devienne le résultat non souhaité des différentes politiques monétaires et financières des Etats-membres, il faut arriver à une politique aussi harmonisée que possible et entièrement cohérente au sein du Marché Commun. Aussi bien, la politique économique doit-elle être définie et conçue de plus en plus dans un véritable esprit communautaire.

2. Les prescriptions du Traité de Rome en matière de politique monétaire et financière

La constatation que nous venons de faire se trouve en une éclatante opposition avec la réserve que se sont imposée les auteurs du Traité de Rome, lorsqu'ils ont approché les questions monétaires. Si les compétences que les gouvernements des Etats-membres détiennent dans le domaine des échanges de marchandises et de services, de la libre circulation des personnes et des capitaux, du droit d'établissement des entreprises et de la politique concurrentielle, devaient passer au fur et à mesure du processus d'intégration pleinement, ou tout au moins dans de notables proportions, sur les organes de la Communauté, et si d'autres grands secteurs de la politique économique nationale, tels que, par exemple, la politique dans le domaine de l'agriculture et des transports, devaient aboutir finalement dans une politique commune, la compétence pour les problèmes touchant la politique économique générale, soit en particulier la politique monétaire et budgétaire, reste entièrement entre les mains des gouvernements des Etats-membres.

On a critiqué souvent le Traité, parce que ses auteurs ont omis de prévoir, comme dans les autres secteurs de la politique économique, une transmission progressive des compétences en matière de politique monétaire et financière aux organes communautaires pour créer ainsi les bases d'une politique monétaire et financière commune au sein de la Communauté Economique. Cependant, au moment de la conclusion du Traité, aucun Etat-membre n'avait été disposé à accepter une atteinte à sa souveraineté dans le domaine monétaire et financier. L'abstinence que se sont imposée, à l'époque, les auteurs du Traité dans le domaine de la politique monétaire s'explique et se justifie à la lumière d'un jugement réaliste sur les problèmes d'ordre monétaire, tels qu'ils s'étaient présentés durant les années de négociation 1955, 1956 et 1957; il est de même lorsqu'on retient toutes les implications de grande portée qu'apporte une politique monétaire et financière communautaire à chaque Etat-membre.

Le Traité de Rome se borne, par conséquent, à formuler certaines dispositions fondamentales concernant la politique économique générale des Etats-membres au sein de la Communauté Economique Européenne et la politique monétaire de ces Etats. Les quelques articles du Traité qui s'occupent de questions de politique monétaire et financière postulent pourtant des principes très importants que je voudrais faire passer brièvement en revue:

Il s'agit de préciser tout d'abord que les Etats-membres devraient considérer leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun. Une importance capitale revient du point de vue de la politique monétaire à l'article 104 du Traité, selon lequel "tout Etat-membre doit pratiquer la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix." Afin d'atteindre ces objectifs, l'article engage les partenaires à coordonner leur politique économique et à instituer une collaboration entre les services compétents de leurs administrations. L'équilibre intérieur et extérieur reste pourtant, malgré les engagements à la coordination et à la coopération, une tâche individuelle à la charge de chaque Etat-membre. Le Traité ne prévoit pas la responsabilité de la Communauté pour les affaires de politique monétaire et de balance des paiements.

Du point de vue institutionnel, le Traité ne prévoit qu'un seul organe particulier pour les questions d'ordre monétaire et financier, c'est le Comité monétaire. Ce Comité n'a pourtant pas de fonctions formelles de coordination. Il n'a pas non plus été conçu comme organe de coopération entre les administrations compétentes des Etats-membres et entre les banques centrales. C'est plutôt un Comité de caractère consultatif au service du Conseil et de la Commission. Ses membres ne sont donc pas des délégués de leurs gouvernements et de la Commission, mais ils sont recrutés parmi les hauts fonctionnaires des administrations nationales des pays de la C.E.E., et sur proposition des banques centrales; la nomination est personnelle. Ils exercent leur activité en toute indépendance pour le seul intérêt général de la Communauté.

Le Traité de Rome ne consacre qu'un bref article aux questions des taux de change qui sont, toutefois, d'une importance capitale pour le Marché Commun. Il y est dit que tout Etat-membre traite sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun. Ceci n'exclut nullement une modification des taux de change.

Enfin, le Traité renferme encore quelques dispositions de procédure pour le cas où un Etat-membre aurait à faire face à des difficultés de la balance des paiements. De telles difficultés risqueraient de compromettre le bon fonctionnement du Marché Commun au cas où l'Etat-membre touché prendrait des mesures restrictives à l'égard de ses partenaires. C'est pourquoi le Traité prévoit des procédures et des mesures allant jusqu'à des concours mutuels par l'ouverture de crédits. Jusqu'ici, toutefois, il n'y a pas eu de situation qui ait exigé l'application des dispositions que le Traité de Rome avait stipulées en cette matière.

3. La coopération en matière de politique monétaire et financière

La modicité apparente des dispositions monétaires et financières du Traité instituant la C.E.E. n'a pas entravé jusqu'ici la poursuite de l'intégration. Au contraire, on pourrait même être de l'avis que les dispositions du Traité d'une teneur assez générale étaient une base absolument adéquate pour l'adaptation pragmatique aux nécessités qui s'étaient manifestées dans le domaine monétaire et financier. L'espoir nourri par les auteurs du Traité que la logique matérielle immanente du Traité général se communiquera finalement aussi à la politique monétaire et financière s'est bien réalisé en fin de compte. La décision de principe qu'implique la seule conclusion du Traité pour le processus général d'intégration n'a pas tardé à produire des conséquences pour les différents secteurs individuels d'intégration, donc aussi pour la politique monétaire et financière, conséquences que l'on n'était pas encore en mesure de tirer, ou que l'on ne voulait pas encore tirer au moment de la conclusion du Traité. Il faut pourtant les tirer plus tard et aussi longtemps qu'on respecte cette première décision. C'est ce qui est déjà arrivé dans le domaine de la politique monétaire et financière. Du point de vue formel, chaque Etat-membre a gardé jusqu'ici ses compétences en la matière, cependant la nécessité de se plier à un comportement conforme aux impératifs de l'intégration a limité, en fait, fort sensiblement l'autonomie monétaire et financière des signataires du Traité de Rome.

Permettez-moi de vous donner dans ce qui suit un aperçu des modalités de coopération monétaire au sein du Marché Commun, et de vous présenter aussi l'aspect pratique de cette coopération.

Le Comité monétaire, conçu pour être un organe consultatif, est devenu dans la pratique bientôt un organe qui a étudié régulièrement la situation monétaire et financière des Etats-membres. Sous l'aspect technique, on est arrivé ainsi à développer pas à pas un organe de coordination. L'explication en est à rechercher tout d'abord dans le fait que, dès le commencement, aussi bien les gouvernements que les banques centrales ont désigné dans ce Comité généralement des personnalités qui portaient, dans les Ministères et les banques

centrales de chaque pays, une partie de la responsabilité pour la politique économique de leur pays. Les membres du Comité étaient ainsi en mesure de faire valoir, dans les organes compétents de leur pays, les avis et les suggestions élaborés au sein du Comité, et grâce à leur connaissance de la politique économique et des problèmes particuliers qui se posent à l'échelle nationale d'autres Etats-membres, ils étaient en mesure d'obtenir, qu'il soit tenu compte, dans les décisions de politique économique nationale, des éventuelles répercussions sur la Communauté entière.

Au cours des premières années de fonctionnement du Marché Commun, il ne paraissait pas absolument nécessaire de créer des institutions particulières pour la coopération entre les services compétents des Etats-membres, chargés sur le plan national de la politique monétaire et conjoncturelle. D'ailleurs, à cause du développement, à vrai dire unique qu'ont pris tous les Etats-membres, et de la réalisation concomitante d'excédents de la balance des paiements au cours des premières années après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, il n'y avait pas trop à coordonner; en tout cas, les tâches de coordination n'étaient pas autres que celles nécessaires dans un système monétaire international comportant la convertibilité des monnaies.

L'interpénétration économique progressive entre les Etats-membres donne à une coopération intensifiée de plus en plus le caractère d'un impératif. Il faut pourtant que la politique à suivre et les mesures envisagées fassent l'objet d'une confrontation et d'une discussion dans les institutions du Marché Commun, même bien avant que les organes nationaux, auxquels incombe la prise des résolutions ne se soient formés des conceptions théoriques et un plan d'action pratique en cette matière, soit une volonté politique.

C'est ce qui est arrivé surtout pendant les premières années de fonctionnement du Marché Commun au sein du Comité monétaire. Un élément substantiel des travaux de ce Comité fut de suivre attentivement la situation monétaire et financière des Etats-membres, tâche qui lui a été impartie par le Traité même; elle lui est encore assignée aujourd'hui. En général, le Comité examine deux fois par an l'évolution économique de chaque Etat-membre en tout détail, après une soigneuse préparation écrite.

Cet examen régulier est important sous deux aspects: d'abord, il permet de dégager à temps les tendances du cours d'évolution de l'économie et les problèmes qui se posent à cet égard. Ensuite, après chaque examen, un Rapport est adressé au Conseil et à la Commission comportant des suggestions pour la politique économique à suivre. De plus, cette étude offre aux membres du Comité une bonne occasion de mieux se renseigner sur les particularités de l'économie et de la politique économique de chacun des Etats-membres, ainsi que des méthodes de cette politique et de l'efficacité des instruments utilisés. Les positions prises par le Comité constituent le fondement des recommandations que le Comité avait adressées à maintes reprises aux Etats-membres sur proposition de la Commission en regard de leur politique monétaire et financière. Des recommandations de cette nature sont d'autant plus précieuses qu'elles peuvent tenir compte des particularités structurelles de l'économie des Etats intéressés et des instruments qui se prêtent à être engagés dans leur politique économique.

D'autre part, ces travaux peuvent contribuer à rapporcher les méthodes et les instruments des différentes politiques monétaires et financières. Jusqu'à un certain point, ce rapprochement s'est déjà accompli. L'essentiel est pourtant d'élaborer une conception de base commune au sujet des objectifs que la politique économique se propose d'atteindre. L'échange de vues, devenu depuis lors presque permanent, qui s'effectue au sein du Comité monétaire, de même que dans les divers autres comités institués dans l'entretemps et composés de personnalités qui occupent de hautes fonctions dans la politique économique de leur pays, a créé de bonnes conditions pour ce rapprochement.

A côté de ces travaux, orientés plutôt vers l'intérieur, le Comité monétaire a dû diriger son attention, ces dernières années, de plus en plus sur les problèmes monétaires internationaux. Les Etats-membres détiennent une position importante dans les relations monétaires internationales et, sans être des pays à monnaie de réserve, ils participent largement à la responsabilité du bon fonctionnement de l'actuel système monétaire international, dont dépend, d'autre part, également la Communauté Economique Européenne.

Le fait, par exemple, que les transactions du Fonds Monétaire International sont financées dans de notables proportions par les pays de la C.E.E., traduit à l'évidence les nécessité de la coordination. Toutes les grandes mesures à prendre par les Etats-membres dans le domaine de ces rapports monétaires internationaux doivent faire également l'objet d'une coopération aussi étroite que possible. Ceci est vrai à la fois en ce qui concerne l'importance que peuvent revêtir les mesures pour les autres Etats-membres et, partant, pour la cohésion interne de la Communauté, et pour les rapports de la Communauté, dans son ensemble, avec le monde extérieur.

Le Comité monétaire a étudié déjà dans les commencements de son existence l'élaboration d'un système de crédits spéciaux dans le cadre du Fonds Monétaire International, connu ensuite sous le nom "Borrowing Arrangement"; de même, les travaux de ce Comité ont préparé l'attitude adoptée par les Etats-membres à l'occasion des négociations concernant ce nouveau système de concours financiers. De même, les délibérations et les négociations au sujet de la réforme du système monétaire international, qui ont lieu dans le cadre du Groupe des Dix et du Fonds Monétaire International font toujours l'objet de discussions préliminaires au sein du Comité monétaire.

Cette coopération dans le domaine des relations monétaires internationales qui s'est avérée de plus en plus nécessaire pour les Etats-membres de la Communauté Economique Européenne, et qui s'est développée de manière pragmatique dans le Comité monétaire, fut posée sur une base formelle en avril 1964 par une décision du Conseil de la Communauté Economique Européenne. Aux termes de cette décision, des consultations auraient lieu au sein du Comité monétaire chaque fois que les Etats-membres devraient prendre des décisions dans le domaine de leurs relations monétaires internationales ou lorsqu'ils prennent position à l'égard des problèmes touchant le fonctionnement général du système monétaire international, le recours aux ressources financières dans le cadre des arrangements internationaux et la participation d'un ou plusieurs Etats-membres à des actions de grande portée pour soutenir les monnaies des pays tiers.

Une importance particulière revient dans l'ordre monétaire aux taux de change pour le bon fonctionnement du Marché Commun. Si l'on veut arriver dans la Communauté Economique Européenne à des conditions pareilles à celles qui régissent les marchés intérieurs, il faut exclure à longue échéance les variations des parités. On se trouverait ainsi, en somme, en présence d'une union mpnétaire. Cependant, pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que la politique monétaire soit déjà commune. Or, aucun des Etats-membres ne peut renoncer au droit de modifier les cours de change sans se désister en même temps du droit de la dernière décision concernant la politique monétaire, pour le céder à une institution communautaire.

Lorsqu'il est prévu d'exclure les variations des cours de change entre les monnaies des Etats-membres, il reste de toute importance d'avoir le moyen d'étudier les problèmes qui se posent à cet égard pour le Marché Commun et les répercussions sur les principaux secteurs de la politique communautaire au moyen de délibérations communes. Tout Etat-membre devrait respecter entièrement les aspects communautaires du problème avant de prendre les décisions de rigueur. Afin de garantir le respect des intérêts communs, les gouvernements des Etats-membres ont déclaré leur volonté de se consulter réciproquement avant de modifier les parités de leurs monnaies.

Cet engagement de se consulter avant la modification du taux de change est un facteur particulièrement important, surtout en rapport avec la politique agricole commune. Cette politique commune, réalisée déjà sur une large échelle, se sert de prix uniformes pour les produits agricoles importants, de montants d'égalisation uniformes aux frontières du Marché Commun et d'un grand nombre d'autres montants fixes uniformes. Or, une modification des parités entre les monnaies des Etats-membres soulèverait des problèmes très divers pour le système d'une politique agricole commune.

Je ne veux pas entrer ici dans le détail. Je me borne à souligner que la politique agricole commune constitue la contrainte de suivre une politique économique de nature à éviter dans la mesure du possible la nécessité de modifier

les taux de change entre les monnaies des Etats-membres. L'étroit rapport qui s'établit entre la politique agricole commune et la politique monétaire au sein du Marché Commun démontre à l'évidence combien les évolutions et les décisions, prises dans un domaine, se répercutent sur d'autres secteurs qui, de prime abord, apparaissent étrangers. Il faut, du reste, avoir présent à l'esprit toute l'interdépendance et toute la complexité des problèmes d'intégration du Marché Commun pour se rendre compte des progrès faits en réalité par l'intégration des pays de la C.E.E. aussi dans le domaine de la politique monétaire.

Cette évolution a exigé d'étendre la coopération progressivement aussi à d'autres secteurs de la politique économique nationale. Aussi bien a-t-on créé quelques organes de coordination additionnels pour la politique monétaire et financière.

En 1962 déjà fut créé, par décision du Conseil, un Comité de politique conjoncturelle. Il est composé de hauts fonctionnaires des Ministères auxquels il incombe de définir la politique conjoncturelle, et des banques centrales. Pendant son activité, ce comité a présenté toute une série de prises de position en matière de politique conjoncturelle, fondées sur la confrontation de ce que l'on appelle les "budgets économiques", qui offrent, pour l'année à venir respective, un pronostic sur l'évolution probable de la conjoncture dans chaque Etat-membre et dans la Communauté. Les conséquences politiques qui en résultent pour la conjoncture sont retenues dans les recommandations que le Conseil a adressées en 1964 et en 1965 aux Etats-membres sur proposition de la Commission.

En 1964 fut constitué, par décision du Conseil, un Comité des Gouverneurs des banques centrales et un Comité de politique budgétaire. Le Comité des Gouverneurs des banques centrales a pour mission des consultations concernant les principes d'ordre général et les grandes lignes de la politique des banques centrales, en particulier à l'égard du crédit et des marchés monétaire et de change.

L'institution de ce Comité s'inscrit dans la ligne d'une évolution qui s'est déjà dessinée dans les années passées. En effet, les Gouverneurs des banques centrales des Etats-membres ont discuté les problèmes monétaires qui sont posés par la Communauté Economique Européenne à l'occasion de leurs réunions mensuelles à la Banque des Règlements Internationaux de Bâle. Depuis 1959, d'autre part, les Ministres des Finances des Etats-membres se réunissent à des intervalles réguliers à titre inofficiel. Lorsqu'il s'agit de discussions concernant un système de crédit particulier dans le cadre du Fonds Monétaire International ou de délibérations sur le développement futur du système monétaire international, les Gouverneurs des banques centrales prennent également part à ces réunions. Ces derniers sont appelés à s'informer réciproquement au sein de leur Comité sur les mesures qui entrent dans la compétence des banques centrales et à soumettre ces mesures à une étude préalable. L'importance de cet organe est la possibilité, notamment, qu'il offre aux Gouverneurs de discuter au moins les mesures de quelque importance, relevant de la compétence des banques centrales, au sein d'un Comité des Gouverneurs des banques centrales, sans compromettre le caractère confidentiel de telles délibérations par un nombre trop grand de participants.

Les résultats des délibérations qui ont eu lieu dans le Comité des Gouverneurs des banques centrales n'impliquent, du point de vue juridique, pas d'obligation pour les décisions qui seront prises finalement par les organes de direction des banques centrales respectives. Inversement, aucun Gouverneur ne peut obliger l'organe exécutif de sa banque par les opinions, les positions ou les avis exprimés au sein du Comité. Le processus conduisant à la volonté d'action tel qu'il s'accomplit aux termes des lois respectives relatives aux banques centrales n'est donc pas changé par les délibérations préalables du Comité des Gouverneurs des banques centrales. L'essentiel est que, dans le stade des délibérations internes préparatoires concernant les mesures importantes, il y ait une occasion d'informer, à travers les Gouverneurs, les banques centrales des Etats partenaires et, le cas échéant, la Commission, sur les problèmes, les arguments et les conceptions, d'en discuter et enfin de tenir compte des avis et des réactions des partenaires au moment de la prise définitive de décision.

Le Comité de politique budgétaire se compose de fonctionnaires des Ministères de Finances responsables pour l'établissement des budgets et de représentants de la Commission. Ce Comité a pour tâche d'étudier les grands traits de la politique budgétaire des Etats-membres et d'en opérer une confrontation. Il s'occupe tout particulièrement des effets d'ordre global qu'exerce le budget sur les grands aggrégats du circuit économique, donc de la consommation, des investissements et de l'épargne. En matière monétaire, il doit s'occuper des effets qu'exerce l'exécution du budget sur la liquidité de l'économie et des banques. Les travaux de ce Comité sont d'autant plus importants pour le développement de l'équilibre de l'économie au sein de la Communauté Economique Européenne que, dans notre vie moderne, les budgets publics et les décisions de politique économique qu'ils reflètent acquièrent parfois une portée égale, sinon plus grande, pour le secteur monétaire. Une grosse fraction du revenu national passe aujourd'hui par les caisses publiques. Les excédents et les déficits des budgets publics et la nature de leur financement influe nécessairement sur l'évolution de la liquidité de l'économie intérieure et sur la situation monétaire générale. Si l'on veut que la politique monétaire soit efficace, il faut que la politique des banques centrales et la politique budgétaire soient coordonnées - le Comité monétaire l'a précisé dans son Cinquième Rapport annuel - dans chaque Etat-membre, et ensuite également à l'échelle communautaire.

Il s'impose, pour cette coordination, que le Comité s'occupe des plans budgétaires déjà au stade de leur établissement pour être si peu que ce soit à même d'exercer une influence sur leur forme définitive sous l'angle de vue de la politique économique communautaire.

4. Les perspectives d'avenir de l'intégration monétaire

Après avoir exposé la coopération monétaire et financière telle qu'elle s'est développée depuis l'institution du Marché Commun, permettez-moi encore quelques remarques visant l'avenir:

Si l'on veut entendre par intégration finalement une évolution monétaire au sein du Marché Commun qui soit la résultante des politiques monétaires des différentes banques centrales et des gouvernements de chaque Etat-membre, il y a lieu de se demander s'il ne fallait pas suivre une telle politique à longue échéance dès le commencement des efforts d'intégration. En d'autres termes, on peut se demander si les décisions de politique monétaire, au lieu d'être prises par une banque centrale nationale, ne seraient pas mieux l'affaire d'une institution communautaire, institution qui devrait tout au moins être en mesure d'influencer profondément toutes les autres décisions de politique monétaire nationale. Une autre question se pose en étroit rapport avec celle-ci: celle de savoir s'il faut exclure l'éventualité d'une modification des taux de change entre les monnaies des Etats-membres, c'est-à-dire s'il ne faut pas faire aussi les derniers pas pour réaliser l'union monétaire. Aucune des communautés d'intégration créées après la guerre en Europe et en Amérique Latine n'a atteint jusqu'ici dans son développement un stade où l'impératif matériel exigerait ce dernier pas. Il est pourtant utile de se faire une idée claire des conditions à remplir pour qu'on puisse arriver enfin à une politique monétaire unique et à des taux de change invariables à l'égard de l'étranger. En outre, il faut prendre conscience aussi des conséquences qu'apporte l'unification de la politique monétaire et de l'adoption de l'union monétaire. En effet, se décider à l'union monétaire où il ne sera plus possible de modifier les taux de change, c'est une décision de principe pour tout Etat-membre, même au cas où rien n'aurait empêché cet Etat de maintenir les taux de change stables avec les partenaires pendant de longues années. C'est que tout Etat-membre se serait désisté de la décision dernière en matière de politique économique pour en charger une institution communautaire à laquelle il serait bien appelé à coopérer, notamment à l'élaboration de la volonté d'action politique, sans être pourtant le seul à la dominer.

Un tel pas aurait avant tout une importance éminemment politique. On ne peut pas concevoir cette union sans la création simultanée d'une instance politique supérieure. Une intégration monétaire de cette envergure devrait reposer sur la volonté de ses membres de tirer toutes les conséquences d'une intégration politique à partir de l'intégration économique et de constituer soit un Etat fédéral ou une Confédération d'Etats, avec un minimum de pouvoir central. Dans le cas d'une politique monétaire qui entrerait entièrement ou dans une large mesure dans les compétences et dans la responsabilité d'une institution monétaire communautaire, la question qui se pose est celle de savoir si une telle institution aurait assez de pouvoir pour compenser les conséquences que pourrait avoir, par exemple, une politique financière divergente des Etats-membres intéressés sur l'économie générale de la zone intégrée, ou pour influencer suffisamment la politique financière des gouvernements nationaux. On peut douter de la réussite. En effet, une politique monétaire intégrée postule également la réalisation d'un minimum de politique financière centrale. Il serait tout au moins nécessaire d'établir en commun les grands traits des politiques budgétaires nationales. Or, le budget de chaque Etat, ramené au plus simple dénominateur, n'est rien d'autre que l'expression quantifiée des objectifs que l'Etat assigne à sa politique intérieure et extérieure. Soumettre le budget, sous une forme quelconque, au contrôle d'une instance communautaire, veut dire qu'il faut intégrer également tous les échelons de formation d'une volonté d'action politique générale. Ce disant, nous constatons que le problème de l'intégration monétaire débouche, en définitive, comme l'intégration économique, dans l'intégration politique tout court.

8

INTERNATIONAL SEMINAR

on

ECONOMIC CO-OPERATION IN AFRICA

Sponsored by the University College, Nairobi, University of East Africa
and the Congress for Cultural Freedom

L'INTEGRATION ECONOMIQUE DE L'AMERIQUE LATINE

par

Norberto Gonzalez

- VI -

NAIROBI, 13 - 18 DECEMBER 1965

INTEGRATION ECONOMIQUE DE L'AMERIQUE LATINE

par Norberto Gonzalez

Les opinions exprimées dans ce document sont les opinions personnelles de l'auteur et non pas nécessairement celles des Nations Unies.

I. Généralités

La crise de 1930 a provoqué, dans les pays d'Amérique Latine, l'effondrement de l'ancien plan de développement qui consistait à accroître rapidement les exportations des matières premières vers le reste du monde. Depuis cette époque, le pouvoir d'achat résultant des exportations a été insuffisant à couvrir les importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires dont le processus de développement a entraîné la nécessité; le goulot d'étranglement qui se forme dans le secteur extérieur a limité sérieusement les possibilités d'atteindre un taux d'expansion soutenu et rapide.

Pour réagir contre les difficultés de la balance des paiements, les pays d'Amérique Latine ont commencé à s'industrialiser. A l'origine, pas très clairement définie, la politique d'industrialisation est devenue de plus en plus une politique d'imports substitution bien déterminée.

Le maintien des conditions défavorables pour les exportations traditionnelles de la région a conduit à utiliser toutes les possibilités de ce nouveau plan pour la substitution des importations, en particulier dans les pays les plus importants de la région; non seulement on opéra les substitutions les plus faciles (telles que celles de biens de consommation non durables et durables), mais on en opéra certaines, bien plus importantes et technologiquement complexes, dans le domaine des biens d'équipement et des biens intermédiaires. Les pays d'Amérique Latine relachèrent leurs liens non seulement vis-à-vis du reste du monde, mais aussi entre eux. Les barrières de protection élevées et l'importance relativement minime des marchés nationaux signifiaient que, dans bien des cas, la concurrence n'était pas très acharnée et les niveaux des prix peu favorables, comparés aux standards internationaux. Le marché de l'un des pays les plus importants de la région, pour bon nombre de secteurs industriels les plus dynamiques, ne représente que le quart du marché de n'importe lequel des plus grands pays d'Europe occidentale. C'est vrai pour l'Argentine, le Brésil ou le Mexique, par exemple, en ce qui concerne les industries métallurgiques; leur demande intérieure conjointe pour les produits de ce secteur, représente annuellement un peu plus de 6.000 millions de dollars; pour l'Allemagne occidentale, la France et le Royaume Uni, le chiffre correspondant s'élève environ à 26.000 millions. Pour chacun des autres pays d'Amérique Latine dont l'ensemble des

../..

marchés est généralement à peu près de la même importance que celui de l'un des pays mentionnés ci-dessus, la différence est incomparablement plus grande.

Dans ces conditions, la substitution d'importations et le processus d'industrialisation, sur la base des marchés nationaux, rencontrent des difficultés croissantes à jouer leur rôle d'éléments principaux d'une stratégie du développement et les possibilités d'exporter des produits manufacturés vers le reste du monde sont très minimes.

Une étude récente de l'Institut d'Amérique Latine pour la planification économique et sociale (1) a montré que le goulot d'étranglement extérieur constitue encore un très important facteur limitatif pour l'Amérique Latine. D'après cette étude, en supposant que les circonstances qui ont prévalu au cours des quinze dernières années et qui ont déterminé l'évolution des exportations et des importations de l'Amérique Latine dans son ensemble, se perpétueront à l'avenir, et que le taux d'accroissement de la production de la région augmentera de un pour cent par an, en 1975 les besoins en importations de la région dépasseront de 5,5 millions de dollars par an sa capacité d'importation. C'est à dire que, même si le processus de substitution des importations continue dans l'avenir à être aussi puissant qu'il l'a été dans le passé, les pays d'Amérique Latine ne seront pas en mesure de résoudre les problèmes de balance des paiements liés à leur expansion. La récente Conférence des Nations Unies sur le Commerce mondial a examiné les méthodes destinées à combler ce déficit du commerce extérieur. L'une des méthodes principales recommandée par la Conférence a été l'accroissement de la coopération entre les pays en voie de développement eux-mêmes.

C'est parce qu'ils ont compris ces faits que les pays de la région en sont venus à adopter une politique d'intégration, rendue possible par une longue tradition historique et culturelle commune. Outre les conséquences économiques favorables, tant du point de vue politique que du point de vue général que l'on pouvait attendre de cette politique, les pays s'étaient assignés deux objectifs principaux bien déterminés.

D'abord pour les secteurs primaire et industriel déjà développés de la production, augmenter la concurrence et faciliter la réalisation de meilleures conditions de production grâce à une meilleure utilisation des ressources productives en liaison avec une certaine spécialisation. D'après des études récentes, l'exemple de l'industrie textile en Amérique Latine montre que les possibilités d'améliorer la production sont considérables et que les différences entre les pays ont une grande importance. Le cas de l'agriculture, où les efforts de substitution d'importations ont conduit de nombreux pays de la région à produire la plupart des denrées dont ils ont besoin, bien que pour certaines de celles-ci les conditions naturelles ne s'y prêtent pas, constitue un autre bon exemple des avantages qui pourraient découler d'une spécialisation tenant compte des ressources de chaque pays.

../..

Ensuite, pour ces produits qui sont encore importés du monde entier, la possibilité de maintenir le processus de substitution d'importations. L'élargissement du marché signifierait que la production de certains produits deviendrait bientôt plus économique, la capacité de production des nouvelles usines serait utilisée plus complètement et les économies d'échelles feraient partie des processus adoptés pour ces nouveaux secteurs. Donc, l'investissement indispensable par unité de production nouvelle en particulier l'investissement en devises étrangères, serait réduit et l'accroissement de capacité productive qui pourrait être réalisé avec les rares ressources disponibles serait accru. Ainsi, une étude récente sur l'industrie de l'acier prouve que, en s'attaquant au développement du secteur sur une base régionale, on pourrait, en dix ans, économiser trois millions de dollars d'investissement. La situation des secteurs produisant des biens d'équipement est également très significative. Dans ce cas, l'intégration permettrait une accélération du processus de substitution d'importations et aiderait ainsi à rendre le processus de formation de capital plus indépendant des difficultés du secteur externe. Dans ce même ordre d'idées, l'élargissement du marché améliorerait la situation en ce qui concerne les techniques de production. Actuellement, l'Amérique Latine, en général, copie les techniques mises au point dans les autres parties du monde et pas nécessairement adaptées aux caractéristiques de ses marchés ou à ses ressources productives. Pour des raisons liées aux échelles de production, à la spécialisation et au potentiel économique et financier, le marché régional pourrait ouvrir à l'Amérique Latine la possibilité de créer ses propres techniques ou d'adapter plus efficacement à ses ressources propres celles qu'elle a empruntées à l'étranger.

L'étude mentionnée ci-dessus de l'Institut de Planification d'Amérique Latine montre qu'un programme de substitution d'importations, organisé sur la base d'une régionalisation du marché, pourrait combler d'environ la moitié ce déficit du commerce extérieur.

II. Plans d'intégration actuellement en cours de réalisation en Amérique Latine

Les deux processus d'intégration actuellement en cours en Amérique Latine, à savoir l'Association Latino-Américaine de Libre Echange (LAFTA) et le Marché Commun d'Amérique Centrale (CACM) ont essayé d'atteindre ces objectifs par deux méthodes principales. D'abord la réduction graduelle des barrières douanières entre elles pour multiplier leurs liens économiques, en particulier dans les secteurs de production déjà existants. Ensuite, la définition et l'application d'une politique de développement pour les principaux secteurs industriels qui produisent des biens d'équipement et des biens intermédiaires encore importés, en utilisant les avantages de la régionalisation du marché.

Comme le démontrera la suite de la présente étude, les progrès réalisés jusqu'à maintenant en Amérique Latine sont relativement plus importants grâce à la première méthode.

../..

L'Association Latino-Américaine de Libre Echange

L'Association Latino-Américaine de Libre Echange a été créée par le Traité de Montevideo, signé en I960, et a commencé à fonctionner en I962. Peu après la Colombie et l'Equateur se joignirent aux sept membres fondateurs (Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Paraguay, Pérou, et Uruguay).

Ces neuf pays représentent environ I80 millions d'habitants, soit un peu plus de 80% de la population de l'Amérique Latine et près de 90% du produit interne brut de la région.

Le programme de libéralisation des échanges entre ces pays tend à éliminer graduellement toutes les restrictions atteignant la partie essentielle de leur commerce. Cette élimination s'effectuera en douze ans, grâce à des négociations périodiques permettant aux pays de s'accorder les uns aux autres des réductions des droits de douanes et de toutes les autres restrictions; ces négociations détermineront les biens auxquels s'appliquera cette libéralisation. Les caractéristiques du Traité de Montevideo sont donc la gradation du processus et son caractère sélectif, qui impliquent la nécessité de conclure des accords périodiques et de décider sur quels biens chaque pays accordera des réductions aux autres.

Le Tableau I indique le nombre d'accords passés au cours de chacune des quatre années. On peut constater une nette tendance à la réduction du nombre des accords. Au cours des premières réunions les pays accordaient des réductions surtout sur les biens qui ne concurrençaient aucune production intérieure similaire; lorsque ces cas commencèrent à devenir plus rares et que les négociations affectèrent les intérêts nationaux, les difficultés s'accrurent et le nombre des accords diminua incroyablement. Ceci donne raison à l'opinion générale d'après laquelle le processus sélectif de négociations approche rapidement de la stagnation et vient à l'appui des efforts en cours pour changer le système.

Le Tableau II indique l'accroissement du commerce inter-régional depuis le début de la mise en oeuvre de la LAFTA; on voit que l'accroissement des échanges depuis I96I a été relativement considérable. Cependant, ces échanges représentant auparavant une proportion relativement minime des importations totales, leur importance à l'intérieur du secteur externe de ces pays n'est pas encore considérable et ne fait qu'approcher l'importance relative la plus haute au cours de la première moitié des années cinquante, lorsqu'ils étaient basés sur des accords bilatéraux.

La composition de ces échanges (Tableau III) montre que, même en I963, alors que les accroissements relativement les plus élevés avaient été atteints pour les métaux et les produits chimiques, 72% des exportations à l'intérieur de la zone étaient constitués par des produits agricoles et les produits manufacturés ne représentaient que I3%.

../..

Il faudrait aussi remarquer que le commerce inter-régional indique une proportion moindre de produits fabriqués parmi les groupes de produits qui ont fait l'objet d'un accord que parmi ceux correspondant aux produits dont le commerce n'a pas été libéralisé. Ce fait confirme apparemment le peu d'empressement des pays à accorder des réductions pour des biens qui peuvent faire concurrence à leurs propres pays.

Les faits précédents conduisent à la conclusion que les processus de libéralisation des échanges, grâce à des négociations sélectives, ont eu tendance à produire dans le cas de la LAFTA, des conséquences importantes pour les secteurs spécifiques de l'économie mais que, jusqu'à maintenant, ils ne semblent pas représenter une augmentation ni une diversification des échanges telles qu'elles pourraient contribuer, pour une part importante, à résoudre les problèmes de la balance des paiements des pays intéressés.

On a généralement l'impression, dans la région, que le caractère sélectif du processus a favorisé la prédominance des droits acquis et a eu tendance à le ralentir, si bien qu'il serait possible que la position à l'intérieur de chaque marché national en soit compromise. La nécessité d'une réduction de tarifs plus automatique est devenue évidente et plusieurs propositions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la LAFTA, ont été faites dans ce sens. (2)

Une autre caractéristique fondamentale du Traité de Montevideo est celle ayant trait aux accords complémentaires pour les secteurs industriels spécifiques.

Les accords complémentaires étaient considérés, dans le Traité de Montevideo, comme un moyen d'accélérer le processus d'intégration pour les secteurs industriels spécifiques. Cependant, jusqu'à maintenant, deux accords seulement ont été signés et ils se rapportent à des industries dont l'importance n'est pas vitale pour l'économie de la région.

Une des raisons importantes du fait que si peu d'accords aient été signés, était probablement l'existence d'une clause de la nation la plus favorisée, d'après laquelle les pays de la LAFTA qui ne participaient pas à ces accords complémentaires pouvaient néanmoins bénéficier des avantages qu'ils concédaient. Ceci signifiait que les pays ayant des besoins similaires ne pouvaient pas passer d'accords de ce genre sans avoir à les étendre à d'autres pays de la région, vis à vis desquels ils pouvaient être en situation concurrentielle défavorable. C'est seulement récemment que, comprenant que cette clause constituait un élément négatif qui entravait l'avancement du processus d'intégration dans ce domaine, les pays l'ont modifiée dans ce sens que les membres qui ne participent pas à un accord ne peuvent bénéficier de ses avantages qu'après une négociation spécifique.

../..

Un second facteur a peut-être eu également une influence négative importante sur les possibilités d'arriver à ce genre d'accords: il s'agit du manque d'analyse concernant leurs avantages possibles pour le développement des pays intéressés, les problèmes pouvant découler de leur mise en oeuvre, les soultions de rechange et les conséquences que ces solutions pouvaient avoir pour le développement de chaque pays en particulier .

De plus, la négociation accord par accord semble gêner considérablement la mise au point d'un équilibre régional satisfaisant dans le partage des avantages qui en résultent. Une approche plus globale, touchant un important groupe de secteurs, serait nécessaire afin de rendre l'équilibre compatible avec le choix de l'emplacement de chaque activité économique, compte tenu des avantages comparatifs, pour les divers pays de la région, pour la production de produits déterminés.

Un troisième aspect important de la politique d'intégration de la LAFTA est le traitement réservé aux pays relativement peu développés. Ces pays peuvent recevoir de l'ensemble des autres des avantages qui ne sont pas étendus à ceux-ci; ces avantages, accordés sans réciprocité, peuvent consister en réductions des restrictions commerciales; cette procédure permet d'inclure des produits supplémentaires et est plus rapide que des négociations normales. L'application de ce plan signifie l'attribution de ces avantages au Paraguay et à l'Equateur, en ce qui concerne une longue liste de produits. Cependant, dans le cas du Paraguay, l'accroissement des exportations vers la zone a été plus lent que l'accroissement moyen du commerce inter-régional; on pourrait expliquer ce fait par les conditions défavorables de la capacité productive du Paraguay, qui entraînent une incapacité à exporter compétitivement vers les autres pays d'Amérique Latine. Ces différences de niveaux de développement sont, naturellement, plus importantes s'il s'agit non pas seulement d'accroître les exportations des pays moins développés mais, plus précisément, de leur donner la possibilité de vendre des produits manufacturés au lieu des produits traditionnels.

Le Marché Commun d'Amérique Centrale

Depuis 1952, plusieurs accords bilatéraux ont été signés concernant la libéralisation des échanges entre cinq pays d'Amérique Centrale (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, et Nicaragua). Cette libéralisation s'appliquait à des listes spécifiques de produits annexées à chacun de ces accords. Au cours des six années suivantes le volume des échanges entre ces pays doubla.

En 1958, ces accords bilatéraux furent remplacés par un traité multilatéral, signé par les cinq pays. Ce nouveau traité élargissait la portée géographique des accords précédents mais le plan était toujours confiné à une liste spécifique de produits. En dépit de cette limitation, au cours des deux années suivantes, le commerce inter-régional quadrupla.

../..

Deux ans plus tard, en I960, l'accord général pour l'intégration de l'Amérique Centrale était signé. A l'exception d'un nombre de produits comparativement peu élevé, toujours soumis à des accords particuliers, tous les autres produits étaient incorporés à un système de libéralisation des échanges d'après lequel une union douanière totale devait être organisée dans les cinq ans.

Ce processus d'expansion continue et l'intégration toujours plus poussée des pays d'Amérique Centrale montre que, dans ce cas, il existait une détermination évidente d'utiliser toutes les possibilités existantes pour progresser; dans certains cas les accords n'étaient signés que par les pays qu'ils intéressaient particulièrement; dans d'autres cas, des accords partiaux furent transformés en accords plus généraux utilisant pour commun dénominateur ceux qui existaient déjà; cependant, les liens entre les pays se renforçaient et l'expérience acquise était facteur de nouveaux progrès.

En d'autres termes, l'intégration ne résultait pas de décisions adoptées une fois pour toutes à un moment donné, mais était et est encore, un processus en évolution constante, non seulement dans le domaine du libre échange mais aussi dans la création d'autres mécanismes auxquels se réfèreront les paragraphes suivants.

Le Tableau IV montre l'augmentation du commerce inter-régional depuis I959. On peut voir que le commerce entre les pays est passé de 27,6 à I07 millions de dollars au cours de cette période; ceci représente un accroissement moyen cumulatif des échanges de 31,1% par an. Il est aussi évident que le montant de ces échanges représente déjà un élément significatif pour le développement des pays d'Amérique Centrale, (3) et son importance relative pour leurs économies est bien plus grande que dans le cas de la LAFTA. Le même tableau donne l'accroissement de l'importance relative du commerce inter-régional sur les importations totales de ce pays; la proportion passa, entre I959 et I964, de 5,8 à 13,8%, en dépit de l'accroissement rapide du commerce avec le reste du monde.

La composition de ces échanges indique également une modification importante, représentée par la proportion croissante de produits manufacturés. Les exportations de produits manufacturés ont augmenté de 22,5% par an, de I957 à I960, alors que, durant les cinq années précédentes, l'accroissement annuel moyen n'avait été que de 5,2%; l'exportation des produits non-manufacturés a, au cours des deux périodes, augmenté d'environ la même proportion, soit 15%. Les renseignements disponibles montrent que cette tendance a persisté jusqu'en I962. (4)

L'effet de cet accroissement des échanges intérieurs en Amérique Centrale sur la production de ces pays, a été important. L'augmentation du commerce des produits manufacturés a entraîné une expansion des industries déjà existantes à l'intérieur de la région et l'implantation de nou-

../..

velles industries au niveau régional. D'après une estimation récente des investissements effectués dans ces nouvelles industries, les investissements totaux se sont élevés à 65 millions de dollars jusqu'à I963, ce qui, pour l'Amérique Centrale, est une somme relativement élevée. Le processus s'est intensifié au cours de I964, contribuant à un accroissement des investissements privés dans la région de I0% par rapport au niveau de l'année précédente; les investissements publics d'infrastructure ont également été accélérés pour répondre aux besoins créés par le Marché Commun; tel est le cas en ce qui concerne les routes, les réseaux de communications et les ports.

La diminution des restrictions internes aux échanges s'est accompagnée de l'unification des tarifs des cinq pays de l'Amérique Centrale vis-à-vis du reste du monde. En I960, commença le processus d'adaptation des tarifs nationaux au tarif commun. L'adoption d'un tarif commun vis-à-vis du reste du monde a été un élément important pour éviter les distortions qui auraient pu entraver le renforcement de l'intégration parmi les pays membres. On a souvent dit qu'il serait nécessaire de faire la même chose pour la LAFTA mais, jusqu'à présent, cela a été impossible à réaliser.

Une caractéristique importante distingue le Marché Commun d'Amérique Centrale de la LAFTA: le premier tient bien davantage compte des aspects de l'intégration industrielle par secteurs.

Pour compléter le processus de libre échange, une série de mécanismes ont été adoptés pour imprimer une orientation plus définie à la politique d'intégration.

Le plan pour l'intégration industrielle en Amérique Centrale constitue un des rouages importants de cette politique. Ce plan a été créé en I958 et incorporé, en I960, à l'Accord général pour l'intégration de l'Amérique Centrale. Il a pour but l'implantation d'industries à marché régional, afin d'obtenir une meilleure utilisation de leur capacité productive et une implantation qui tienne compte des avantages relatifs de chaque pays. Ces considérations doivent être également compatibles avec la mise sur pied d'un certain équilibre régional. Le plan concerne les industries dont l'usine la moins importante exige un marché régional afin de pouvoir fonctionner économiquement.

Ces usines ont droit à un traitement spécial en ce qui concerne le libre commerce à l'intérieur de la région, et à des privilèges de nature fiscale. La décision concernant les usines à inclure dans ce système spécial fait l'objet d'accords signés pour chaque cas; ces accords indiquent la capacité minimum et l'emplacement des usines, de même que tous les avantages qui leur seront accordés et les garanties aux consommateurs concernant les prix et les conditions d'approvisionnements.

../..

La signature d'un accord de ce type n'implique pas que des usines du même type ne peuvent être établies dans d'autres pays que ceux auxquels les usines ont été attribuées mais, naturellement, tout autre usine créée en dehors de ces accords n'aura pas droit à des privilèges particuliers.

Deux usines ont été créées dans le cadre de ce plan. Une troisième commencera à fonctionner dans deux ans environ et plusieurs autres sont actuellement à l'étude.

En dépit de l'importance des résultats pratiques que ces usines représentent, on pourrait observer que l'application du plan a été plutôt lente. Ceci pourrait être dû à la difficulté, d'une part, de répondre à l'attente de tous les pays de la région et, d'autre part, de contrebalancer les pressions des intérêts spécifiques par un processus de décisions usine par usine. Sur ce point, l'avantage de se mettre d'accord sur une ligne de conduite générale pour une politique industrielle régionale devient évident et la discussion de "blocs" de projets accordant des avantages spécifiques à chaque pays serait souhaitable. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

La Banque Centre-Américaine d'intégration économique joue un rôle important dans la mise en oeuvre de la politique de développement en Amérique Centrale. Elle a été créée en I960 et a commencé à fonctionner en I96I. Elle a pour tâche de financer les projets d'investissements, concernant les industries de caractère régional, les projets tendant à arriver à une spécialisation agricole à l'intérieur de la région, d'autres projets consacrés à la réadaptation des industries qui doivent être transformées par suite du processus d'intégration, et les projets d'infrastructure pour la construction, dans la région, d'un réseau minimum de transports et d'énergie, et la création des conditions nécessaires à l'établissement d'un équilibre économique dans la région.

En Mars I965, la Banque avait effectué des opérations de crédit pour un montant total de 34 millions de dollars: 66 entreprises industrielles créées et agrandies, 21 études de praticabilité effectuées et 4 prêts accordés pour des projets d'infrastructure et de construction. En outre, quatre opérations de crédit pour 22 millions de dollars sont également déjà approuvées. Les opérations de la Banque prendront une importance beaucoup plus considérable par suite de la création d'un Fonds d'Intégration d'Amérique Centrale qui financera des projets destinés à promouvoir et renforcer l'intégration économique et le développement des pays d'Amérique Centrale; ces projets devraient tendre à établir un équilibre régional et devraient s'incorporer dans le cadre de la politique de développement et les plans de chacun des pays.

../..

Toutes ces opérations sont financées par des contributions des pays d'Amérique Centrale et par des prêts de la Banque de Développement Interaméricaine et du Gouvernement des U.S.A.. La Banque est virtuellement un élément important du mécanisme destiné à promouvoir une politique de développement de caractère régional et à utiliser les possibilités offertes par l'intégration.

L'Institut Centre-Américain de Technologie et de recherches industrielles est un autre élément important d'une politique de développement industriel.

On a prévu également la coordination progressive des politiques monétaires de crédit et d'échanges pour les cinq pays de la région; ces arrangements monétaires et financiers comportent un système de paiements qui fonctionne depuis 1961 pour répartir les reliquats créés par le commerce inter-régional.

Il convient aussi de mentionner que l'organisation institutionnelle du Marché Commun d'Amérique Centrale est plus solide que celle de l'Association de Libre Echange d'Amérique Latine. Grâce à ces mécanismes variés l'intégration de l'Amérique Centrale subit davantage l'influence gouvernementale et dépend relativement moins étroitement du mécanisme du marché libre que la LAFTA.

Une politique de développement régional

Dans les paragraphes précédents, il a été souligné que, dans le cas de la LAFTA et du Marché Commun d'Amérique Centrale, il existe plusieurs raisons de définir et d'appliquer une politique de développement régional. Brièvement, ces raisons sont les suivantes:

(i) retirer de l'intégration le maximum d'avantages pour le développement de l'Amérique Latine. La définition d'une politique précise dans ce but permettra une détermination plus efficace, tant en ce qui concerne l'importance que la situation des usines. En d'autres termes, le libre jeu de la concurrence ne garantirait pas plus que ces objectifs seraient atteints qu'il ne le fait à l'intérieur d'un marché national, dans des circonstances similaires.

(ii) l'intégration n'est pas une fin en soi mais un moyen d'activer le processus de développement. En tant que telle elle doit être harmonisée avec les autres composantes fondamentales de la stratégie du développement des pays. Avec de maigres ressources il faut non seulement atteindre les objectifs de l'intégration, mais encore les autres objectifs du développement national et la mise en oeuvre de réformes structurelles nécessaires à l'intérieur de chaque pays. La politique de développement régional devrait servir à placer le processus d'intégration dans une juste perspective afin de lui faire jouer le rôle qui lui convient et afin qu'il soit compatible avec la poursuite des autres objectifs indispensables.

../..

(iii) afin d'accélérer le processus d'intégration il est indispensable de définir clairement ses buts et sa politique à long terme. La répugnance de nombreux secteurs à s'engager davantage dans le processus d'intégration est dûe, dans une large mesure, au fait que ses objectifs ne sont pas définis et à ce que ses effets sont incertains en ce qui concerne le développement général ou par secteur de chaque pays.

D'un autre côté, comme cela a été le cas dans certains des pays de la LAFTA en ce qui concerne la réduction des restrictions déjà accordées, la seule élimination des barrières commerciales en tant que mesure passive n'entraîne pas un accroissement de l'interdépendance économique que l'on pourrait attendre parmi les pays membres. Il est nécessaire d'adopter des mesures pour le développement des secteurs productifs correspondants, afin qu'ils puissent exporter compétitivement et profiter des réductions obtenues grâce aux négociations. La politique de développement doit donc être adaptée afin de donner la priorité aux investissements dans ces secteurs. Il a été observé que certains pays, parce qu'ils ne produisent pas assez, ne pouvaient exporter, en dépit des réductions qui avaient été accordées.

Pendant longtemps, bien des gens ce sont opposés, en Amérique Latine, à cette idée qu'une telle politique régionale de développement est indispensable parce qu'ils craignaient que les difficultés soulevées lors des négociations en vue d'un accord sur les questions en jeu, auraient un effet négatif sur l'intégration. Il semblait plus facile d'appliquer des mesures commerciales indirectes. Cependant, l'expérience de la LAFTA et du Marché Commun d'Amérique Centrale ont conduit, dans les deux cas, à lier de plus en plus ces processus à la politique de développement.

Le cas du Marché Commun d'Amérique Centrale, parce qu'il est plus avancé, est plus clair à cet égard. Il y a plus de deux ans, la Banque Inter-Américaine de développement, l'Organisation des Etats Américains et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine, en collaboration avec la Banque d'Amérique Centrale et le Secrétariat du Marché Commun, organisèrent une mission conjointe d'étude dans le but d'aider les bureaux d'études nationaux à coordonner leurs politiques de développement et à établir quelques directives générales pour l'ensemble de la région. La mission étudia le potentiel de l'ensemble du marché régional pour le développement économique des cinq pays, essaya de déterminer les objectifs qui utiliseraient à plein ce potentiel et aida chaque pays à définir les mesures indispensables, au niveau national. Cette tâche n'est pas facile, et, dans le cas particulier de l'Amérique Centrale, la nécessité d'un renforcement préalable des bureaux de planification nationaux ajouta aux difficultés. Cependant, l'élaboration des programmes de développement national est bien avancée dans les cinq pays; ces programmes tiennent compte de plusieurs des impératifs principaux du processus d'intégration. La continuation de

../..

ce travail de coordination des plans devrait permettre une plus grande clarification des questions en jeu, tant du point de vue conception que du point de vue technique, aussi bien qu'une discussion plus franche et plus approfondie des problèmes et des perspectives du développement de l'Amérique Centrale et permettre également de définir la place de chaque pays dans le développement de l'ensemble de la région.

En fait, les progrès de la planification, y compris ceux du Plan d'Intégration Industrielle pour l'Amérique Centrale, sont encore limités. Mais les mesures prises dans ce sens sont importantes.

Dans le cas de la LAFTA, il semble que l'orientation des conceptions à l'intérieur de la région soit similaire. La LAFTA, elle-même, en Octobre 1964, a adopté la Résolution 100 (IV) qui affirme la nécessité d'exprimer les objectifs principaux du processus d'intégration en fonction du développement économique et social de la région. Répartir également les résultats de l'intégration, s'occuper particulièrement des pays relativement moins développés, et leur garantir une place raisonnable dans l'industrialisation de la région, faire effectivement avancer le processus d'intégration, tels sont les objectifs indiqués dans cette résolution. Ils exigent la formulation de politiques de développement régional pour l'industrie et l'agriculture. Certaines des idées de base de ces politiques sont contenues dans la même résolution; en outre, on reconnait clairement la nécessité de coordonner les plans de développement national et certaines mesures sont indiquées pour arriver à ce but.

Le Secrétariat de la LAFTA a organisé de nombreuses réunions d'entrepreneurs et de fonctionnaires du gouvernement afin de discuter le problème du développement de nombreux secteurs industriels importants. Même lorsque les résultats pratiques immédiats de ces discussions n'ont pas été très importants, elles semblent avoir beaucoup contribué à obtenir un très large soutien pour la mise sur pied de politiques à moyen et à long terme, basées sur des critères régionaux.

D'un autre côté, au cours des deux dernières années, les gouvernements de plusieurs des pays de la LAFTA ont insisté sur la nécessité d'intensifier le processus d'intégration. A la suite de l'une de ces interventions, quatre économistes bien connus d'Amérique Latine ont récemment exprimé leurs opinions sur les mesures qui devraient être prises dans ce but. (5) L'un des principaux chapitres de leurs recommandations se réfère à ce qu'ils appellent une "politique régionale d'investissements". Leur politique se ramènerait en somme à une politique de développement conjoint pour les principaux secteurs industriels dont les marchés englobent l'ensemble de la région, et à la même politique pour l'infrastructure, indispensable à la fois pour fournir les liens minimums entre les pays membres et pour résoudre de façon adéquate les problèmes des pays moins développés.

../..

On dit souvent, en Amérique Latine, et ailleurs, que le Marché Commun d'Amérique Centrale a été une réussite et la LAFTA un échec. Les liens plus étroits déjà noués par le premier et son processus de développement relativement plus précis semblent confirmer ce point de vue. Cependant, il faudrait prendre en considération le fait que le processus d'intégration du Marché Commun de l'Amérique Centrale a effectivement commencé en 1952 alors que celui de la LAFTA a commencé dix ans plus tard. Il semble évident que, dans les deux cas les mesures tendant à l'intégration n'ont pas été adoptées au début, mais ont été plutôt le résultat d'un processus grâce auquel les liens régionaux sont continuellement renforcés et la définition et l'application des objectifs et des politiques régionales sont de plus en plus reconnues et mises en pratique. La LAFTA étant pratiquement unique dans toute l'Amérique Latine, est peut-être plus difficile à mettre en oeuvre. Mais si, en Amérique Centrale, en dépit de l'instabilité institutionnelle qui a amené, depuis le début du mouvement, de nombreux changements de gouvernement, il était possible d'arriver à des résultats concrets et de dégager petit à petit l'orientation du processus, on pourrait être raisonnablement optimiste à propos des initiatives et des discussions récentes concernant la LAFTA et espérer qu'elles conduiront graduellement à un marché commun qui lui assignera un rôle clair dans la stratégie du développement de la région.

==========

N O T E S

(1) Institut d'Amérique Latine pour la Planification Economique et Sociale. Effets d'un programme régional de substitution d'importations sur le déficit du secteur extérieur en Amérique Latine. Version ronéotypée Aout 1965.

(2) En particulier: Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raul Prebisch, Carlos Sans de Santa Maria, Proposition pour la création du Marché Commun Latino Américain.

(3) Il représente environ 3% du G.D.P.. Dans le cas de la LAFTA cette proportion est inférieure à I%.

(4) Joseph Mosacarella. L'intégration économique de l'Amérique Centrale. Dans "Intégration de l'Amérique Latine, expérience et perspectives" Miguel S. Wionzeck, Editeur.

(5) Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raul Prebisch, Carlos Sanz de Santa Maria, op. cit.

=-=-=-=-=-=

- Tableau I -

Nombre d'accords passés par les pays de la LAFTA chaque année

année	nombre
I962	3.246
I963	4.347
I964	655
I965	226

Source: LAFTA, Synthèse mensuelle, N° I, Juillet I965.

- Tableau II -

Importations des pays membres de la LAFTA (1) - millions de dollars -

Année	Provenant des autres pays de la région	Provenant du reste du monde	Total	Importance relative du commerce inter-régional
I950	383,8	3.259,5	3.643,3	I0,5
I95I	5I9,8	5.I62,4	5.682,2	9,2
I952	452,9	4.905,7	5.358,6	8,4
I953	53I,I	3.822,4	4.353,5	I2,2
I954	579,6	4.424,9	5.004,5	II,6
I955	576,5	4.495,2	5.07I,7	II,4
I956	4I0,0	4.72I,4	5.I3I,4	8,0
I957	442,6	5.I9I,I	5.633,7	7,9
I958	403,8	4.734,5	5.I38,3	7,9
I959	354,4	4.483,2	4.837,6	7,3
I960	376,1	5.312,0	5.688,1	6,6
I96I	36I,4	5.67I,9	6.033,3	6,0
I962	420,5	5.5II,0	5.93I,5	7,I
I963	526,8	5.226,2	5.753,0	9,2
I964	638,I	5.339,9	5.978,0	I0,7

(1) C.I.F.

Sources: ECLA. Evaluation des Echanges de l'Association Latino Américaine de Libre Echange E/CN.I2/7I7 Avril I965.

LAFTA, Synthèse mensuelle, N° I, Juillet I965.

../..

- Tableau III -

Exportations des Pays Membres de la LAFTA par Groupes de Produits (1) - millions de dollars -

Groupes	Années I959-61 (moyenne)	I962	I963
produits agricoles	254.91	254.03	296.08
minerais non métalliques	18.87	21.71	19.29
métaux non travaillés	19.49	41.52	56.54
métaux travaillés	9.96	18.01	25.88
produits chimiques et autres	5.08	8.58	14.75

(1) F.O.B.

Source: ECLA. (Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine). Evaluation des Echanges de l'Association Latino-Américaine de libre échange, E/CN.12/717; Avril I965.

- Tableau IV -

Importations des Pays du Marché Commun d'Amérique Centrale - millions de dollars, C.I.F. -

	(1)	(2)	(3)	(4) = $\frac{(1)}{(2)}$ 100
Année	Provenant des autres pays de la région	Provenant du reste du monde	Total	Importance relative du commerce inter-régional
I959	27,6	448,7	476,3	5,8
I960	31,9	482,5	514,4	6,2
I96I	43,3	451,4	494,7	8,8
I962	47,9	504,7	552,6	8,7
I963	79,6	567,2	646,8	12,3
I964	107,0	664	771	13,8

9

INTEGRACION POLITICA Y ECONOMICA:

LA EXPERIENCIA EUROPEA Y EL PROCESO LATINOAMERICANO

Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Política Extranjera de París

ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Documento presentado por Don Felipe Herrera

Este documento es una versión preliminar y ha sido preparado por su autor a título personal

Seminario de Arica

ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

I n d i c e:

	Pág.
Prólogo	
Capítulo Primero - Aspectos Institucionales de la Integración: Planteamientos fundamentales	3
1. Situación actual de la integración latinoamericana	3
2. Aspectos institucionales del proceso de integración	6
3. Campos principales en que se desarrolla el proceso	9
Capítulo Segundo - Algunas consideraciones generales sobre la problemática institucional de la integración	11
1. Papel de los Organismos Regionales en el Proceso de Integración	12
2. El Proceso de Integración y el Desarrollo Nacional	16
3. Las Instituciones de la Integración y los Organismos Especializados	18
4. Etapas en el proceso de inversiones regionales	20
Capítulo Tercero - Las instituciones establecidas en los tratados de integración	25
1. Las Instituciones de la ALALC y del MCCA	25
(a) Comparación entre las Experiencias Latinoamericanas y Europea	26
(b) Comentarios relativos a las instituciones de la ALALC	30
(c) Comentarios sobre las instituciones del Mercado Común Centroamericano	33
2. Funciones propias de las instituciones de la integración latinoamericana	35
Capítulo Cuarto - Participación de los organismos especializados en el proceso de integración	40
1. Tipos de organismos especializados	40
(a) La experiencia de la CEPAL	42
(b) La experiencia del CIAP	44
(c) La experiencia del BID	47

Pág.

2. Proyecciones de la actuación de los organismos especializados 48
   (a) El proceso de regionalización de América Latina 49
   (b) Multilateralización de las relaciones internacionales de América Latina 50
   (c) El proceso de integración económica latinoamericana 52

Capítulo Quinto - El financiamiento de las inversiones regionales: la experiencia del BID 54

1. Aspectos institucionales y financieros del BID 54
2. Acción desarrollada por el BID en favor de la integración 59

P R O L O G O

La formación de un espacio económico que abarque los territorios de varios estados requiere de dos elementos esenciales: la voluntad política de los países de participar en un proceso de integración de sus economías y la existencia de instrumentos jurídicos e institucionales adecuados para traducir las decisiones políticas en programas concretos de acción oportuna y coordinadamente ejecutados. En América Latina estos requisitos son todavía más necesarios por tratarse de un proceso que incluye a un gran número de países, de tamaños y niveles de desarrollo muy diferentes, cuyos territorios configuran una región de dimensiones continentales que todavía carece de las infraestructuras necesarias para dar movilidad a los factores de la producción.

El estudio de los aspectos institucionales de la integración latinoamericana ha adquirido especial importancia a partir de las decisiones adoptadas en Punta del Este por los Presidentes latinoamericanos, en el sentido de crear un mercado común regional a partir de 1970. En efecto, la necesidad de contar con instrumentos institucionales adecuados para llevar a la práctica las decisiones presidenciales confronta a los países con la necesidad de analizar profundamente los instrumentos que actualmente existen a fin de perfeccionarlos y adaptarlos a las tareas propias de una comunidad económica. Este análisis debe basarse en un planteamiento muy claro de tipo institucional que - aprovechando la experiencia acumulada a través de la integración económica europea y prestando la debida consideración a las características que reviste este proceso en el caso de América Latina - contemple y defina el rol que están llamados a desempeñar en la promoción de este proceso los gobiernos y las administraciones de los países participantes, las instituciones

creadas especialmente por los instrumentos jurídicos de la integración y los organismos internacionales especializados que colaboran en el desarrollo de la región.

En este documento se analizan algunos aspectos institucionales de la integración latinoamericana. A tal efecto, en el primer capítulo se exponen las tesis fundamentales que inspiran en general este estudio y que se desarrollan en forma más detenida en los capítulos subsiguientes, con el objeto de presentar desde el comienzo un planteamiento de conjunto. En el capítulo segundo se consideran y discuten en forma especial ciertos elementos comprendidos en la problemática institucional de la integración a los que se asigna un interés más destacado. El capítulo tercero está dedicado al estudio de las instituciones propias de la integración, incluyendo tanto los mecanismos existentes como las funciones que, en principio, deben cumplir las instituciones encargadas de encauzar el proceso. El capítulo cuarto se destina a analizar los principales tipos de organismos internacionales especializados que participan en el desarrollo de la región, así como las proyecciones más destacadas de la actuación de dichos organismos. En el capítulo quinto, finalmente, se analiza la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo en el financiamiento de los diversos aspectos del proceso de integración.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION: PLANTEAMIENTOS FUNDAMENTALES

Con el objeto de dar debida consideración a cada una de las partes de este documento sin perder la visión de conjunto, se há considerado conveniente exponer desde un comienzo los planteamientos generales y las principales tesis que, con mayor detención, se fundamentan y explican en los capítulos subsiguientes.

1. Situación actual de la integración latinoamericana

El proceso de integración latinoamericana se inicia formalmente con los Tratados de Montevideo y Managua que dieron origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y al Mercado Común Centroamericano (MCCA), respectivamente. Es necesario destacar que, si bien esta última organización fué creada con objetivos más amplios, la ALALC - cuyos países miembros comprenden más del 90% de la población y del producto bruto de la región - en un comienzo se propuso objetivos orientados principalmente a la liberalización del comercio intrarregional a través de negociaciones anuales producto por producto. Esto es, mientras que el Tratado de Managua no solamente se propone la liberalización del comercio intrazonal, sino tambien la formación de una unión aduanera y de un verdadero mercado común, los objetivos inmediatos del Tratado de Montevideo sólo persiguen la creación de una zona de libre comercio por la vía de la desgravación negociada.

Debe reconocerse, sin embargo, que dadas las condiciones que prevalecen en la región no resulta conveniente ni sería políticamente viable enfocar la integración económica latinoamericana como un proceso limitado a

liberar un comercio intrarregional que es todavía reducido ni siquiera si a este objetivo se añadiera el de establecer una tarifa externa común. En efecto, si bien estos elementos son esenciales para la formación de un gran espacio económico, ellos no son suficientes para resolver los problemas estructurales que retardan el desarrollo de las economías latinoamericanas y obstaculizan la participación equitativa de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración. Es necesario, pues, concebir y realizar la integración como un proceso que promueva un desarrollo más acelerado, armónico y eficiente de las economías nacionales en el contexto de un mercado regional, mediante la aplicación de políticas deliberadas, formuladas por los propios países participantes en el seno de los organismos de integración.

Es preciso reconocer que las consideraciones expuestas no han estado ausentes de las preocupaciones que inspiran a los más altos dirigentes políticos de los países de la región. En efecto, la integración fué el tema más destacado en las deliberaciones de los Jefes de Estado en Punta del Este. El respaldo categórico prestado por los mandatarios de los países de la región a la creación del Mercado Común Latinoamericano, de acuerdo con características y modalidades especiales y dentro de plazos definidos constituye, a nuestro juicio, una de las decisiones de mayor trascendencia histórica que se hayan adoptado en el transcurso de la vida independiente de América Latina. Este pronunciamiento, cuando se considera la muy alta investidura de sus autores, nos permite confiar en que se adoptarán oportunamente las medidas necesarias para traducir en acciones concretas las decisiones presidenciales.

Por su parte, el Presidente de los Estados Unidos prometió el respaldo de su gobierno para facilitar y apoyar la integración latinoamericana, en el entendimiento de que se trata de un proceso que está colocado plenamente al servicio de América Latina y que será diseñado y dirigido por los propios latinoamericanos.

En lo que concierne a los alcances del proceso de integración, los Presidentes latinoamericanos no se limitaron a adoptar compromisos tendientes a liberar el comercio intrarregional y a crear una tarifa externa común, sino que también incorporaron otras decisiones que tienen en cuenta el concepto más amplio del desarrollo de las economías nacionales en el contexto de un gran espacio económico regional, a que se hacía referencia más arriba. En este último aspecto, destacaron principalmente las tareas que se deben cumplir en la construcción de la infraestructura física de la región y en el desarrollo más dinámico y eficiente de las actividades directamente productivas, ya sea a través de convenios de complementación sectorial o en el ámbito de acuerdos subregionales.

Finalmente, en cuanto a las modalidades especiales que se deben tomar en cuenta para orientar el proceso de integración, los Jefes de Estado destacaron dos principios básicos que ya han sido generalmente aceptados en América Latina. El primero, establece que la integración debe promover el

desarrollo armónico y equilibrado de la región, para lo cual debe otorgarse un tratamiento proferencial, en materia de comercio y de cooperación técnica y financiera a los países de menor desarrollo relativo y, en la proporción que corresponda, a los de mercado insuficiente. El segundo, reafirma que la integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere el fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional.

El cumplimiento de los compromisos asumidos por los mandatarios latinoamericanos hará necesario, por cierto, coordinar los programas nacionales de desarrollo en función de políticas de alcance regional. Este proceso, a su vez, supone la creación de normas jurídicas y mecanismos de tipo institucional adecuados para regular y hacer posible la formulación y aplicación de este tipo de políticas.

2. Aspectos institucionales del proceso de integración

Si bien todo proceso de integración económica requiere la intervención de mecanismos institucionales adecuados, como lo demuestra la experiencia europea, en el caso latinoamericano esta necesidad adquiere mayor relieve, a la vez que se presenta con características propias. En efecto, por una parte, la participación de un gran número de países en el proceso, los desequilibrios existentes entre esos mismos países y los obstáculos estructurales que afectan su desarrollo señalan la necesidad de que la integración latinoamericana sea promovida por instituciones dotadas de suficientes atribuciones y flexibilidad operacional. Por otra parte, la coexistencia de las instituciones propias de los sistemas de integración, creadas a partir de 1960, con otras organizaciones internacionales especializadas vinculadas al desarrollo

de la región, plantea la necesidad de crear mecanismos que aseguren la colaboración entre ambos grupos de instituciones.

Ante todo, los complejos problemas derivados de las características peculiares que presenta la integración latinoamericana hacen ver la necesidad de concretar la institucionalización del proceso a través de organismos dotados de poderes efectivos. Al respecto debe considerarse que para llevar a la práctica el acuerdo alcanzado en Punta del Este por los Presidentes latinoamericanos, en el sentido de establecer un mercado común regional a partir de 1970, es necesario asegurar un flujo constante de decisiones y compromisos políticos, de carácter obligatorio para los países que participan en el proceso, sobre una gran variedad de materias, lo cual sería muy difícil de lograr si no existieran autoridades comunes dotadas de amplias atribuciones. Es necesario, además, recordar que todo proceso de integración - más aún en el caso latinoamericano - envuelve una gran labor de armonización de intereses entre diversos países, la cual preferentemente debe ejercerse a través de instrumentos regionales, revestidos de la debida imparcialidad. La orientación del mismo proceso exige finalmente un marco jurídico flexible que permita la creación de nuevas normas jurídicas o la adaptación de las existentes con el objeto de regular las nuevas situaciones creadas por el movimiento integracionista. Estas consideraciones señalan la necesidad de encomendar la conducción superior del proceso de integración latinoamericana a autoridades regionales, es decir, a instituciones que representen los intereses comunes de los países participantes y que constituyan una fuente de decisiones obligatorias, una instancia negociadora imparcial y un instrumento de creación jurídica en términos adecuados a los requerimientos de la integración.

Sin embargo, las instituciones señaladas no están llamadas a afrontar la totalidad de las tareas involucradas en el proceso de integración regional. Así, por ejemplo, existe una gran variedad de actividades especializadas destinadas a identificar y ejecutar programas y proyectos necesarios para crear la infraestructura regional y promover el desarrollo de los sectores directamente productivos en el marco de mercados más amplios que los nacionales. Para prestar asistencia técnica y financiera a los países en la ejecución de estas tareas, existen varios organismos especializados, creados con el respaldo de los países latinoamericanos y en cuya dirección continúan participando esos mismos países. No sería conveniente, pues, subutilizarlos o sustituírlos en el cumplimiento de esas funciones ya que ello implicaría desaprovechar una valiosa experiencia e inevitablemente conduciría a una inútil duplicación de funciones. Por otra parte, estos organismos están participando en forma muy importante en los esfuerzos internos de desarrollo de los países, esfuerzos que, naturalmente, se irán articulando en forma cada vez más estrecha a medida que avance el proceso de integración. De lo anterior surge la necesidad de establecer mecanismos de contacto y coordinación adecuados entre las instituciones encargadas de la conducción del proceso de integración latinoamericana y los organismos especializados que operan en la región.

Los antecedentes expuestos demuestran que, desde el punto de vista institucional, la integración latinoamericana es un proceso complejo en el cual deben intervenir tres tipos de organismos o instituciones: las autoridades nacionales de los países que participan en los esfuerzos de integración; las instituciones establecidas en los propios instrumentos jurídicos de la integración para ejercer la conducción del proceso; y los organismos internacionales especializados vinculados al desarrollo de la región. Las instituciones señaladas participan en distinta medida y colaboran entre si siguiendo pautas diferentes

según cual sea el sector o campo de que se trate, como se explica en la sección siguiente.

3. Campos principales en que se desarrolla el proceso

En la generalidad de los casos, la ejecución de los programas de integración resulta de una acción coordinada de las autoridades nacionales, de las instituciones propias de la integración y de los organismos especializados de asistencia técnica y financiera. No obstante, se debe reconocer que la forma y el grado de las relaciones existentes entre los diversos organismos e instituciones participantes son muy diferentes según sea el campo de la integración cuyas actividades se trate de promover. Desde el punto de vista anteriormente señalado es posible clasificar los campos en que se desenvuleve el proceso de integración latinoamericana en tres grandes grupos: en el primero, predominan las relaciones directas entre las autoridades nacionales y las instituciones propias de la integración, sin que sea necesario generalmente la participación de los organismos especializados; en el segundo, las relaciones institucionales más importantes se establecen entre las autoridades nacionales y los organismos especializados de asistencia técnica y financiera, sin que haga falta la intervención de los organismos encargados de la construcción política de la integración; y, finalmente, en el tercero se requiere la participación simultánea de los tres tipos de entidades mencionadas, esto es, las autoridades nacionales, las instituciones de integración y los organismos especializados.

El campo comercial representa un caso típico de cooperación directa entre las autoridades nacionales y las instituciones propias de la integración. En efecto, el proceso de integración comercial generalmente se lleva a cabo a través de la aplicación de un régimen de liberalización del comercio intrarregional y de armonización de los aranceles aduaneros para formar una tarifa externa común, todo ello bajo el control directo de las instituciones de la integración. En el caso de América Latina, los Presidentes ya han expresado, en

forma enfática, la voluntad política de completar la integración comercial en plazos determinados. Se trata ahora de llevar a cabo las negociaciones entre los países que traduzcan ese pronunciamiento político en un conjunto de compromisos específicos de cumplimiento obligatorio. Esta es una de las responsabilidades más importantes que los Presidentes han encomendado a los organismos propios de la integración.

En el campo de la infraestructura regional, debido a que los aspectos técnicos y financieros tienen una importancia relativa mayor que los aspectos políticos, predominan las relaciones directas entre las autoridades nacionales y los organismos especializados, sin que por regla general tengan una participación activa las instituciones de la integración.

En cambio, en el proceso de regionalización del desarrollo industrial, la participación de los organismos propios de la integración se acentúa en la medida en que se requiere llevar a cabo negociaciones políticas relacionadas principalmente con la necesidad de adoptar decisiones conducentes a extender los beneficios de la industrialización a los países más pequeños y de menor desarrollo económico, así como a establecer condiciones que promuevan la participación principal de la empresa latinoamericana en la industrialización de la región.

CAPITULO SEGUNDO

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROBLEMATICA INSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION

La voluntad política de llevar a cabo la integración latinoamericana ha sido claramente manifestada en la Declaración de Punta del Este. Dicha integración deberá realizarse, además, en los términos señalados por los Presidentes, ésto es, como un proceso "activo", de carácter eminentemente "desarrollista", que debe promover el crecimiento armónico y equilibrado de las economías nacionales con una participación principal de la empresa latinoamericana. Se plantea entonces la interrogante: Qué mecanismos jurídicos e institucionales se requieren, primero, para traducir esa voluntad política en un conjunto de derechos y obligaciones específicos que tengan valor jurídico y, segundo, para elaborar programas concretos de acción que permitan llevar a la práctica los objetivos y políticas de la integración?

En este aspecto, las decisiones de los Jefes de Estado son menos precisas, pues se limitan a establecer que el Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y en la gradual vinculación de los dos esquemas existentes, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, y en la oportuna negociación de un Tratado General o de los Protocolos adicionales a los tratados vigentes que se requieran para lograr los objetivos de la integración económica. Es cierto que, a tal efecto, los Presidentes latinoamericanos resolvieron crear una Comisión integrada por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA, y por representantes de los países que no han adherido a ninguno de los dos sistemas. Esta Comisión fué establecida en una Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, celebrada en Asunción en agosto de 1967. Sin embargo, también es cierto que la Declaración de los Presidentes no contiene ninguna indicación específica acerca de las características que deberán reunir los

instrumentos institucionales requeridos para realizar la integración latinoamericana.

La simple manifestación de la voluntad de crear un mercado común latinoamericano no es suficiente para llevarlo a cabo. Por una parte, no faltan sectores interesados en los beneficios que emanarán de la existencia de un mercado ampliado; tampoco se observa la ausencia de proyectos o iniciativas de alcance multinacional, ni faltan del todo los recursos necesarios para ejecutar los estudios de preinversión que sean necesarios. Sin embargo, la gran variedad de países y de sectores involucrados en el proceso así como los apreciables desequilibrios existentes entre ellos, a menudo determinan la confrontación de intereses más o menos conflictivos cuya armonización presenta dificultades. Estas dificultades surgen principalmente en el momento en que es necesario adoptar decisiones que hagan posible la conjugación de los intereses, proyectos y recursos existentes en la región a través de programas concretos. La adopción de este tipo de decisiones no puede basarse exclusivamente en negociaciones directas entre gobiernos sino que supone la intervención de entidades multinacionales,[1/] ya sean los organismos propios de la integración o instituciones internacionales de carácter especializado, según sea la materia de que se trate, cuya idoneidad técnica e imparcialidad los coloca en una posición adecuada para desempeñar este tipo de funciones.

1. Papel de los Organismos Regionales en el Proceso de Integración

En efecto, el proceso de integración latinoamericana exige la presencia de instituciones regionales tanto por razones de orden político, como financiero y jurídico.

En el plano político debe considerarse que todo proceso de integración se compone de iniciativas en las que están interesados dos o más gobiernos, directamente o a través de determinadas empresas. En el primer caso, los

---

1/ Estas entidades se denominarán en adelante "organismos regionales".

intereses de cada país pueden responder a diferentes órdenes de importancia o de urgencia, dictados por sus respectivos planes nacionales de desarrollo, por lo cual se requiere emprender una acción encaminada a compatibilizar las diferentes prioridades nacionales. En el segundo caso, empresas latinoamericanas de distintas nacionalidades pueden encontrarse interesadas en proyectos cuyos alcances desbordan las fronteras nacionales, en cuya circunstancia resulta conveniente facilitar la concertación de acuerdos entre ellas que les permita aprovechar las ventajas del proceso de integración económica, dentro de un régimen de equitativa concurrencia, robustecer su capacidad para competir con empresas de fuera de la región y mejorar su posición negociadora en los mercados extranjeros y frente a los inversionistas y proveedores de tecnología de fuera de la región. En uno y otro caso para armonizar los intereses y facilitar los acuerdos a que se ha hecho referencia, no solamente se requiere el ejercicio de una gran habilidad negociadora sino también la intervención de una instancia imparcial, que pueda formular propuestas y recomendaciones revestidas de la mayor independencia y debidamente balanceadas a la luz de las ventajas recíprocas y de las conveniencias regionales, función que puede ser desempeñada con gran propiedad por instituciones regionales.

Por otra parte, también militan en favor de esta idea claras consideraciones de carácter financiero. En efecto, el proceso de integración da lugar a la realización de estudios y crea oportunidades de inversión en escalas que a menudo sobrepasan las posibilidades financieras de los países respectivos. En los estudios de preinversión que se hace necesario ejecutar a medida que avanza el proceso de integración, hay un riesgo inicial que asumir frente al cual los gobiernos y las empresas tienden, naturalmente, a adoptar actitudes de excesiva prudencia y cautela. En lo que respecta a la realización de las inversiones mismas, la ejecución de proyectos de alcance multinacional implica

una labor de movilización de recursos en montos que frecuentemente superan la capacidad de inversión normal de los países de la región, lo cual supone la formulación de políticas de financiamiento que no solamente permitan la obtención de recursos externos, en cantidades y condiciones adecuadas, sino que también estimulen a los capitales de la región a jugar el rol que les corresponde dentro del proceso de inversión. Muchos de estos riesgos y esfuerzos, que en el plano nacional resultarían excesivos, se harían más manejables al trasladarlos a un plano regional.

Finalmente, pueden formularse consideraciones en el mismo sentido desde el punto de vista del derecho. En efecto, de lo anterior se desprende que la solución paulatina de los complejos y cambiantes problemas que planteará el proceso de integración latinoamericana requiere de un marco jurídico bien definido que contenga, además, los elementos de flexibilidad necesarios para poder adaptar las normas jurídicas a las nuevas situaciones que se vayan creando en el curso del mismo proceso, o para dictar nuevas normas con el objeto de regular dichas situaciones. A semejanza de lo que se hizo en el caso del Tratado de Roma, se trataría de establecer una fórmula jurídica que permita regular desde el inicio las materias que ya hayan sido estudiadas y definidas y, en lo demás, establecer los mecanismos necesarios para fijar posteriormente las normas que falten. Aún más, es necesario considerar que tanto las normas contenidas en los instrumentos fundamentales como las disposiciones que posteriormente se vayan dictando, deberían poder ser modificadas de acuerdo con procedimientos pre-establecidos, con el propósito de irlas adaptando a las nuevas condiciones que se vayan produciendo.

Las consideraciones señaladas indican la necesidad de estudiar los aspectos institucionales de la integración latinoamericana. Las experiencias

integracionistas que están teniendo lugar en otras regiones del mundo, particularmente en Europa, constituyen una valiosa fuente de inspiración y de sugerencias. Sin embargo, es necesario tener presente que el planteamiento institucional de la integración latinoamericana tendrá siempre características peculiares, determinadas por las condiciones propias de la región.

En efecto, en el caso de la integración latinoamericana es necesario pensar en instituciones dotadas del poder y la flexibilidad necesarios para manejar los complejos problemas derivados de la participación de un gran número de países en el proceso, de las distorsiones que se han incrustado en las economías nacionales el operar en espacios muy reducidos y excesivamente protegidos de los ingentes obstáculos físicos que se oponen al desarrollo de nuestra infraestructura, y de los desniveles socio-económicos que se advierten entre los países de la región. Una segunda característica que es conveniente destacar dentro del cuadro institucional de la integración latinoamericana es la que se refiere a la coexistencia de las instituciones internacionales especializadas vinculadas al desarrollo de la región, coexistencia que plantea la necesidad de crear mecanismos de colaboración adecuados entre ambos grupos de instituciones.

De estas características peculiares de la integración latinoamericana se desprende la necesidad de que el marco institucional de dicho proceso sea concebido en términos que, por una parte, permita una adecuada interrelación entre las organizaciones regionales que de una u otra manera participan en el proceso y las autoridades nacionales encargadas de formular y poner en práctica los respectivos programas de desarrollo y, por otra parte, facilite una acción

concertada entre las instituciones encargadas de la conducción del proceso y los numerosos organismos especializados que inevitablemente deberán colaborar en la ejecución de muy variadas tareas específicas, en los diversos campos que abarca la integración.

2. El Proceso de Integración y el Desarrollo Nacional

En relación con los aspectos que se acaban de señalar, resulta oportuno examinar brevemente la forma en que se está llevando a cabo el desarrollo de las economías nacionales en América Latina. Es indudable que en los últimos cuatro o cinco años, nuestros países han logrado avances apreciables en la programación de su desarrollo económico y social. No obstante, es preciso reconocer que, en general, este esfuerzo se sigue realizando en el marco restringido de los mercados nacionales, con prescindencia de los objetivos integracionistas. Sólo últimamente algunos países han comenzado a incorporar en sus programas nacionales de inversiones proyectos de alcance multinacional, particularmente con el propósito de mejorar la infraestructura entre países vecinos. Aunque esta situación se explica por el avance todavía incipiente del proceso de integración, ella pone en evidencia la falta de mecanismos de coordinación institucional que promuevan una gradual y progresiva complementación de los programas nacionales de desarrollo en el contexto del mercado regional.

Es necesario reconocer que las autoridades nacionales encargadas de formular la programación del desarrollo y de orientar la realización de los planes, hasta ahora han operado al márgen de las instituciones de la integración. Otro tanto cabe señalar, aunque en alguna menor medida, en lo que respecta a la actuación de las organizaciones internacionales que colaboran en el proceso de desarrollo con los países de la región. El hecho es que, en la práctica, los

países latinoamericanos todavía siguen formulando sus políticas de desarrollo dentro del marco de sus mercados nacionales. Esta situación ha contribuído a distorsionar la imagen de la integración económica, en cuanto a que se la tiende a considerar como un proceso distinto y separado de los desarrollos nacionales, desconociendo que su propósito fundamental es el de dinamizar y hacer más eficiente el desarrollo de las economías nacionales en el contexto de un mercado más amplio.

De estas consideraciones surge la necesidad de considerar, al nivel nacional, en las políticas de desarrollo y en las prioridades de los programas de inversión, las nuevas oportunidades que se vayan creando a medida que avanza el proceso de integración. Esta actitud supone, por una parte, la existencia de un diálogo activo entre las autoridades nacionales y las instituciones encargadas de conducir el proceso de integración y, por otra, la participación de los organismos internacionales que actualmente colaboran con los países en la realización de sus programas de desarrollo.

Además, el mejor aprovechamiento de las nuevas oportunidades de inversión que se presentarán en el contexto de mercados más amplios que los nacionales, hará necesario movilizar recursos adicionales, internos y externos, públicos y privados, para lo cual se requerirá adecuar los instrumentos financieros existentes o crear nuevos instrumentos, tanto dentro de los países como en el marco de acuerdos multinacionales. En ese aspecto, debemos tener presente que la movilización de recursos externos adicionales para contribuir al financiamiento de las necesidades que emerjan del proceso de integración sólo tiene sentido y significado práctico en cuanto a los países latinoamericanos, a su vez, asignan recursos propios de contrapartida para el financiamiento de tales necesidades.

3. Las Instituciones de la Integración y los Organismos Especializados

En este orden de ideas debemos señalar una segunda cuestión que consideramos de gran importancia. Nos referimos a la situación que se ha creado por la falta de un entendimiento de aceptación general que defina con precisión la forma en que se deben articular, en el campo de la integración, las funciones de los organismos encargados de la conducción del proceso y de las instituciones técnicas y financieras, de carácter regional, que participan en el desarrollo de América Latina. En efecto, de manera parecida a lo que ocurrió en el caso europeo, existe cierta preocupación en algunos países latinoamericanos, en el sentido de que una participación más activa de los organismos regionales de asistencia técnica y financiera podría debilitar la acción de las instituciones encargadas de la conducción de la integración y eventualmente haría posible una intervención indirecta de países ajenos al proceso, especialmente de los Estados Unidos.

Se plantea así una cuestión que, a nuestro juicio, es paradójica. En efecto, los países latinoamericanos, tras largas y difíciles gestiones políticas, han logrado crear instituciones regionales a través de las cuales han podido acentuar y consolidar su participación en el manejo multilateral de la asistencia técnica y financiera externa necesaria para complementar el desarrollo de las economías nacionales. Es así como se creó primeramente la CEPAL, en el marco de las Naciones Unidas; posteriormente el BID, mediante un convenio ratificado por los Parlamentos Americanos y que constituye un tratado internacional; y por último el CIAP, como un instrumento ejecutivo que tiende a reforzar la conducción multilateral de la Alianza para el Progreso. Es de todos conocido que estos organismos están desempeñando funciones de vital importancia para el

desarrollo económico y social de América Latina.[1/]

No obstante, cuando se trata de definir las funciones de los organismos regionales en el campo de la integración, hay quienes tienen dudas sobre su "idoneidad política", contradiciendo así los objetivos que los propios países latinoamericanos tuvieron en cuenta para luchar por la creación de tales organismos. Si, en algún caso, estas dudas tuvieren un asidero real, ello reflejaría una omisión de los propios países latinoamericanos, en cuanto éstos no habrían utilizado adecuadamente los instrumentos de que disponen dentro de cada uno de los organismos regionales, para dar expresión real a la conducción multilateral de los organismos respectivos.

A este efecto, debemos recordar que las autoridades superiores de los organismos regionales de asistencia técnica y financiera, al igual que en el caso de las instituciones de la integración se constituyen a nivel ministerial, en reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores, en el caso de la ALALC; de los Ministros de Economía, en el caso del CIES, y de los Ministros de Hacienda y de los Directores de los Bancos Centrales, en el caso del BID. Además, el BID y el Programa de la Alianza para el Progreso tienen órganos ejecutivos colegiados - el Directorio Ejecutivo del Banco y el CIAP - cada uno de los cuales es presidido por un latinoamericano y está integrado por seis representantes de América Latina y un representante de los Estados Unidos.[2/]

1/ La relación de la Alianza para el Progreso, por una parte, y del BID y el CIAP, por otra, con el proceso de integración latinoamericana, se explica en la sección titulada "Tipos de Organismos Especializados", del Capítulo III de este documento.

2/ La composición de estos órganos se explica en la sección titulada "Tipos de Organismos Especializados", del Capítulo III de este documento.

Los antecedentes expuestos ponen en evidencia ciertas características institucionales que están retardando el proceso de integración. Por una parte, es indispensable fortalecer los mecanismos institucionales propios de la integración, particularmente en el caso de la ALALC, con el propósito de lograr la concertación de acuerdos entre los gobiernos que permitan llevar oportunamente a la práctica las decisiones presidenciales, de promover la gradual complementación de los programas nacionales de desarrollo en el contexto del mercado regional, y de dotar al proceso de integración de una conducción más vigorosa. Por otra parte, es preciso establecer dentro del marco institucional de la integración, mecanismos adecuados para estimular la participación de los organismos especializados, particularmente de las organizaciones regionales de asistencia técnica y financiera, actuando cada uno dentro de su respectiva esfera y en diversas formas de relación con las instituciones de la integración y con las autoridades nacionales, según los casos de que se trate.

4. Etapas en el proceso de inversiones regionales

La consideración de las posibles formas de cooperación entre las autoridades nacionales, las instituciones de integración y los organismos especializados a que se refiere este documento, hace necesario destacar las diversas etapas que se pueden presentar en el proceso de las inversiones multinacionales.

En efecto, el proceso de las inversiones de alcance "integracionista", enfocado desde los aspectos más generales hasta la realización de proyectos específicos, presenta diversas etapas que, para los efectos de este estudio, se han clasificado en tres grupos: etapa de formulación de políticas sectoriales de desarrollo; etapa de identificación de programas y proyectos de alcance multinacional y etapa de preparación y ejecución de programas y proyectos multinacionales.

(a) La primera etapa en el proceso de inversiones multinacionales, consiste en la formulación de políticas sectoriales de desarrollo, de carácter general y de alcance regional o subregional, que contribuyan a orientar

los programas nacionales de desarrollo hacia objetivos cada vez más concordantes con la integración económica de la región. Se trata, por ejemplo, de apoyar iniciativas de grupos de países interesados en formular políticas comunes que les permitan coordinar las decisiones de inversión al nivel nacional, ya sea con el fin de mejorar los servicios de infraestructura o de promover en el contexto de mercados más amplios que los nacionales, el desarrollo de industrias básicas más eficientes. Debemos, sin embargo, reconocer que sólo ahora comienzan a incorporarse algunos proyectos de alcance multinacional en los respectivos programas nacionales de desarrollo.

La formulación de las políticas sectoriales de alcance multinacional debe apoyarse en estudios técnicos, cuya elaboración muchas veces se demora indefinidamente por no existir instituciones que estén en condiciones de ayudar a los países a prepararlos. La experiencia enseña que, en general, nuestros países están demasiado ocupados en la solución de urgentes problemas internos para dar oportuna atención a la realización de estudios "integracionistas". En consecuencia, resulta indispensable crear, dentro del marco institucional de la integración, nuevas formas de cooperación que estimulen la acción de las instituciones especializadas en la elaboración de estos estudios, con la activa participación de los países interesados y de acuerdo con los términos de referencia en que se convengan con esos mismos países.

No obstante, cuando ya se trate de negociar convenios para precisar los términos de una política de desarrollo de alcance multinacional se hará necesaria la intervención de los organismos propios de la

integración, con el doble propósito de promover negociaciones conducentes a establecer compromisos que tengan valor jurídico y, a la vez, de servir de centro donde se articulen las políticas sectoriales o subregionales, dándoles cada vez más coherencia con los objetivos de la integración económica de toda la región.

(b) La identificación de programas y proyectos de alcance multinacional constituye la segunda etapa en el proceso de inversiones regionales, en la cual pueden distinguirse tres aspectos diferentes: la realización de "estudios de reconocimiento", la negociación entre países con el propósito de identificar oportunidades de inversión de alcance multinacional y la preparación de "estudios de prefactibilidad" en los casos en que se produzcan acuerdos entre los países.

Los "estudios de reconocimiento" se realizan con el fin de reunir los antecedentes más importantes para que los países puedan conocer la "situación existente" en un determinado campo de actividades y apreciar las ventajas que cada uno de ellos podría lograr en ese campo mediate la realización de proyectos de alcance multinacional. Naturalmente, las materias cubiertas por los estudios son muy diferentes según se trate, por ejemplo, de la infraestructura regional o de las industrias básicas. En todo caso, los organismos especializados deben asumir una responsabilidad principal en la promoción de estos "estudios de reconocimiento", procurando una participación muy activa de los propios países, tanto con el propósito de acelerar la realización de los estudios y reducir su costo, como dejar establecidos mecanismos de trabajo que permitan actualizar periódicamente la información con un esfuerzo mínimo. Además, con el fin de adecuar los estudios a las exigencias de las negociaciones subsiguientes, es conveniente que los organismos propios de la integración participen en la elaboración de

las bases de estos estudios y se mantengan informados sobre el desarrollo de los mismos.

Concluídos los "estudios de reconocimiento", las instituciones propias de la integración deben promover negociaciones entre los países, procurando lograr los acuerdos más amplios posibles, pero en el entendimiento de que si existen países dispuestos a avanzar más rápidamente o con mayor profundidad, los demás no podrían obstaculizar su acción invocando el principio de unanimidad. Los "estudios de reconocimiento" deben ser utilizados también para lograr acuerdos que promuevan el desarrollo más armónico y equilibrado de la región, otorgando una atención preferente a la situación de los países de menor desarrollo relativo y, en menor grado, a los países de mercado insuficiente.

Una vez que todos los países, o grupos de ellos, acuerden elaborar conjuntamente programas o proyectos de alcance multinacional, es necesario realizar "estudios de prefactibilidad" que permitan determinar, en sus aspectos fundamentales, su viabilidad técnica y económica. En este aspecto, le corresponde de nuevo a los organismos especializados de asistencia técnica y financiera una participación muy importante para facilitar una acción coordinada de todos los países interesados y, particularmente, de los países de menor desarrollo relativo.

(c) La preparación y ejecución de programas y proyectos multinacionales constituye la última etapa en el proceso de inversiones provisionales. En esta etapa, la participación de los organismos especializados es de importancia decisiva. Se trata de otorgar a los países los recursos técnicos y financieros necesarios para complementar sus propios esfuerzos en la preparació de los proyectos definitivos y en la organización y financiamiento de las empresas - nacionales o multinacionales - o de las entidades ad-hoc de carácter público que se requieran para ejecutar y administrar los programa

y proyectos mencionados.

Por cuanto América Latina no cuenta con recursos técnicos y financieros propios suficientes para realizar tareas de tal magnitud y complejidad, se hace necesario un decisivo aporte externo adicional para estos fines, que sólo puede provenir de los países exportadores de capital y de los organismos internacionales que también procuran estos recursos. No obstante, para obtener esta contribución externa en forma oportuna y en las condiciones más favorables posibles, es indispensable contar con organismos institucionales que faciliten la acción conjunta de los países latinoamericanos en las negociaciones respectivas. Las instituciones especializadas, particularmente las instituciones financieras de carácter regional o subregional, pueden desempeñar en este campo una función muy importante de promoción y coordinación.

CAPITULO TERCERO

LAS INSTITUCIONES ESTABLECIDAS EN LOS TRATADOS DE INTEGRACION

Corresponde a las instituciones establecidas en los propios tratados de integración ejercer la conducción superior de dicho proceso, actuando en estrecha colaboración con los gobiernos de los países interesados, así como también con los organismos internacionales especializados vinculados al desarrollo de la región.

Es evidente que los dos sistemas de integración existentes en América Latina - y en forma muy especial la ALALC - constituyen sistemas en transición, tanto desde el punto de vista de las metas establecidas en los instrumentos jurídicos que los rigen, como de las iniciativas y decisiones adoptadas a nivel político con el objeto de vincular ambos sistemas entre sí y transformarlos en una auténtica comunidad económica que abarque a toda la región. Si se considera la situación evolutiva en que se encuentra la ALALC y, en menor medida, el MCCA, no debe extrañarnos que las instituciones creadas inicialmente para asegurar el cumplimiento de los objetivos que los países latinoamericanos tuvieron en vista en un comienzo, hayan resultado ser insuficientes para garantizar el cumplimiento de las nuevas metas acordadas con posterioridad por sus más altos mandatarios. Dicho de otra manera, la evolución de la integración latinoamericana, al orientarse hacia objetivos más ambiciosos que los que se establecieron en un principio, determinó la inadecuación de los instrumentos existentes en orden a alcanzar los nuevos objetivos.

1. Las Instituciones de la ALALC y del MCCA

Un somero análisis de las instituciones de la ALALC es suficiente para mostrar que estos instrumentos, si bien fueron adecuados para el cumplimiento de los objetivos inmediatos previstos por el Tratado de Montevideo, han

resultado en cambio demasiado débiles para promover el logro de las metas de más largo alcance establecidas en el mismo tratado y, en mucho mayor medida, para llevar a la práctica la decisión de los Presidentes de crear un mercado común latinoamericano. Lo mismo podría decirse, aunque con notables atenuaciones, tratándose del Mercado Común Centroamericano.

Lo anterior queda de manifiesto, sobre todo, al comparar las instituciones de la ALALC y del MCCA con las que dirigen la marcha de la Comunidad Económica Europea. Debe tenerse presente que la Zona Latinoamericana de Libre Comercio fué concebida con un alcance mucho más limitado que el Mercado Común Europeo y que incluso el Mercado Común Centroamericano no persigue la creación de una unión económica en forma tan acentuada como la Europa de los Seis. Estas diferencias entre la integración europea y los correspondientes ensayos latinoamericanos, en cuanto a la naturaleza y alcance de los respectivos procesos, determinaron la creación de un aparato institucional muy diferente en cada uno de estos tres casos.

(a) Comparación entre las Experiencias Latinoamericanas y Europea

La comparación entre los mecanismos latinoamericanos de integración, especialmente los de la ALALC, con la experiencia europea, pone de manifiesto profundas y significativas diferencias en cuanto a los objetivos y naturaleza de los correspondientes procesos, a los ordenamientos jurídicos que los regulan y a los instrumentos institucionales encargados de impulsarlos. Las referencias que se hacen a continuación a la Comunidad Económica Europea sólo tienen por objeto establecer algunas bases de comparación que permitan analizar mejor el proceso de integración latinoamericana.

Si se considera que los países que forman la Zona Latinoamericana de Libre Comercio representan más del 90% de la población y del producto bruto de la región, se puede llegar a la conclusión de que hasta ahora los esfuerzos

realizados en favor de la integración latinoamericana se han referido fundamentalmente a la liberalización del comercio intrarregional, a diferencia de lo que ocurre en el Mercado Común Europeo, el cual, además de lo anterior, contempló, desde un comienzo, la creación de una unión aduanera y una comunidad económica. Incluso en el campo meramente comercial, el procedimiento adoptado por los países latinoamericanos ha sido mucho más débil que el mecanismo europeo: en el caso de la ALALC - al menos mientras no se lleven a la práctica los acuerdos adoptados por los Presidentes - el desmantelamiento aduanero es el resultado de negociaciones producto por producto, mientras que la Comunidad Económica Europea optó, en estas materias, por un sistema de desgravación programada y automática. Es cierto que el Mercado Común Centroamericano se propuso, desde un comienzo, alcanzar ciertas metas que iban más allá que la simple creación de una zona de libre comercio. Es cierto también que, en el caso de la ALALC, tanto en el Preámbulo como en el Artículo 54 del Tratado de Montevideo, las partes contratantes se comprometen a empeñar sus máximos esfuerzos para orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. Sin embargo, fué necesario esperar hasta 1967 para que los Mandatarios de América Latina otorgaran a esta idea el apoyo político necesario.

En suma, el Mercado Común Europeo se propuso desde un comienzo lograr, además de la liberalización del comercio, la formación de una tarifa externa común, la libre circulación de los factores productivos y el acercamiento de las políticas económicas y de la correspondiente legislación en los seis países miembros. Para obtener estos objetivos, dichos países necesitaban procedimientos jurídicos y mecanismos institucionales muy diferentes de los previstos por los países latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a los signatarios del Tratado de Montevideo.

En efecto, en cuanto al ordenamiento jurídico y a las formas de elaboración del derecho que regula el proceso de integración, los Tratados de Paris y de Roma, que establecieron las Comunidades Europeas, [1/] constituyen instrumentos flexibles, que se limitan a establecer los principios fundamentales y a crear los órganos y procedimientos necesarios para dictar las demás disposiciones requeridas por la evolución del proceso, mientras que el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Tratado de Montevideo representan instrumentos más rígidos, que pretenden regular los correspondientes procesos en forma casi exhaustiva, participando en mayor medida de las características de un convenio internacional de tipo clásico. Es por eso que los europeos usan la expresión "Tratado Cuadro" para referirse a los instrumentos jurídicos que regulan el Mercado Común, indicando de esta manera que ellos se limitan a formular los principios fundamentales que rigen este proceso, principios que ulteriormente deben ser complementados y pormenorizados mediante nuevas normas jurídicas, emanadas no solamente de actos ejecutados por las instituciones de la CEE sino incluso de la legislación interna de cada uno de los estados miembros, de acuerdo con pautas definidas que distribuyen las competencias entre las autoridades comunitarias y nacionales. Es cierto que, en este punto, existe una diferencia entre la CECA y la CEE, ya que la primera de estas organizaciones está regida por normas mucho más precisas que la segunda, sin duda debido a la especialización del sector económico involucrado. Sin embargo

---

1/ Por el Tratado de Paris, firmado en 1951, se creó la Comunicad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Los Tratados de Roma, suscritos en 1957, crearon la Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (CEE).

en ambos casos, los respectivos tratados permiten un márgen de creación jurídica muy superior que en los esquemas de integración latinoamericanos.

De la mayor o menor flexibilidad del ordenamiento jurídico del proceso de integración, es decir, de la mayor o menor posibilidad de regular nuevas situaciones mediante la creación de nuevas normas de derecho, se desprenden las principales diferencias institucionales que se advierten al examinar los organismos de la integración europea y los de los dos procesos de integración latinoamericanos. En efecto, mientras que el Mercado Común Europeo cuenta con instituciones propiamente "comunitarias", tanto en los organismos de la ALALC como en los del MCCA predominan las características de tipo intergubernamental. El proceso de decisión en la CEE consulta la participación tanto del Consejo de Ministros, en el cual se hace valer los puntos de vista de los países miembros, como de la Comisión, independiente respecto de los gobiernos de los seis países, encargada de representar los intereses de la Comunidad. Al respecto, debe tenerse presente que, si bien por regla general la Comisión sólo dispone de facultades para formular proposiciones al Consejo, a su vez generalmente este último no puede actuar sino a propuesta de la Comisión. Además, el Tratado de Roma contempla una serie de medidas encaminadas a resguardar la integridad de las proposiciones presentadas por la Comisión, con el objeto de salvaguardar la coherencia técnica y el enfoque comunitario con que han sido elaborados los respectivos proyectos. Por otra parte, estas instituciones, consideradas en conjunto, disponen de poderes comunitarios - llamados a veces "supranacionales" - que les permiten adoptar disposiciones de aplicación inmediata o directa, es decir, para cuya validez no se requiere la ratificación de las autoridades nacionales y cuya obligatoriedad se extiende no solamente a los estados sino también a las empresas y a los particulares a los cuales ellas se refieren. Los

organismos de integración latinoamericanos, en cambio, no participan de la autonomía de que gozan las instituciones europeas. Como se puede apreciar en las secciones siguientes, la conducción superior de los dos procesos latinoamericanos de integración económica está radicada en organismos de carácter marcadamente intergubernamental, dotados de escasos poderes de regulación propios y encargados tan sólo, por regla general, de aplicar las disposiciones de los respectivos tratados, sin tener atribuciones para complementarlas mediante la creación de nuevas normas jurídicas.

(b) Comentarios relativos a las Instituciones de la ALALC

Como se hace notar en otro lugar, las instituciones establecidas por el Tratado de Montevideo, si bien corresponden a las de una zona de libre comercio, basada en la desgravación negociada, resultan insuficientes para impulsar la realización de los objetivos últimos del mismo Tratado y, más aún, para llevar a la práctica la decisión de crear un mercado común latinoamericano, adoptada por los Jefes de Estado de la región. Si se examina el esquema institucional de la ALALC en su conjunto, se advierte de inmediato la ausencia de un organismo técnico y comunitario capaz de desempeñar una función similar y tan importante como la que cumple la Comisión, en el caso de la CEE.

Los dos órganos fundamentales de la Asociación, establecidos originalmente por el Tratado, poseen un carácter marcadamente intergubernamental desde el punto de vista de su composición, atribuciones, sistema de votación y efectos de sus decisiones.

Debe considerarse que, por una parte, la Conferencia de las Partes

Contratantes, que hasta hace poco tiempo fué el órgano máximo de la Asociación, ha tendido a funcionar, en la práctica, como una reunión ampliada del Comité Ejecutivo Permanente; por otra parte, dentro del cuadro institucional que se examina, se produce la situación anómala de que la Asociación carece de una Secretaría Ejecutiva autónoma, como es usual en las organizaciones internacionales, toda vez que la actual Secretaría se encuentra formalmente adscrita al Comité Ejecutivo Permanente. Sin embargo, cabe señalar que las funciones del Secretario Ejecutivo se han ido vigorizando paulatinamente a lo largo de la historia de la Asociación.

La ulterior creación de un Consejo de Ministros ha venido a complementar la estructura institucional de la Asociación, proporcionando a los gobiernos miembros la oportunidad de expresar su voluntad a un nivel más alto, abriendo así la posibilidad de imprimir un nuevo impulso político a la ALALC, si bien con algunas limitaciones que se analizan más adelante.

El carácter intergubernamental de los órganos de la Asociación queda una vez más de manifiesto al examinar el sistema de votación previsto por el Tratado de Montevideo para la adopción de sus resoluciones. En efecto, el Tratado establece que durante los dos primeros años de vigencia del mismo, la generalidad de las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios de las partes contratantes y siempre que no haya voto negativo. Esta última regla equivale a conferir un poder de veto a cada estado miembro. El Tratado autoriza, además, a las partes contratantes para establecer, en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después del período inicial de dos años. Las circunstancias de que los países no hayan hecho uso de esta última facultad, manteniendo hasta hoy día el requerimiento de ausencia de voto negativo, y de que en la práctica se haya entendido que también el Comité Ejecutivo permanente

debe seguir la misma regla en sus votaciones, en las materias que le son delegadas por la Conferencia, ha reafirmado la aplicación de un sistema clásico y poco adecuado a las exigencias dinámicas del proceso de integración.

A las mismas conclusiones se llega al analizar los efectos de los actos emanados de los órganos de la Asociación. Ante todo, las resoluciones de la Conferencia y del Comité Ejecutivo Permanente carecen de "inmediatez", es decir, no obligan a las personas naturales y jurídicas que intervienen en el proceso de integración, sino solamente a los estados miembros de la Asociación, y ésto incluso con ciertas limitaciones. En efecto, muchas de las resoluciones que trascienden la esfera de la integración comercial - que se refieren precisamente a materias de la mayor importancia - se reducen a establecer principios de alcance declarativo o programático, que no involucran obligaciones jurídicas, cuyo cumplimiento sea obligatorio dentro de plazos determinados. Por lo demás, en ausencia de una jurisdicción común facultada para declarar las infracciones al derecho de la Asociación y para imponer sanciones, corresponde velar por la ejecución del Tratado a la Conferencia y al Comité Ejecutivo Permanente, en donde el voto negativo de cualquier país puede impedir la aplicación de medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones infringidas. En suma, la falta de "inmediatez" de las decisiones de los organismos de la Asociación, el carácter meramente declarativo de muchas de sus principales resoluciones y la falta de mecanismos adecuados para imponer el cumplimiento de las reglas jurídicas de la Asociación en caso de conflicto, debilitan considerablemente la eficacia de los actos emanados de las instituciones de la ALALC, si bien la instauración de un mecanismo para la solución de controversias contribuirá en alguna medida a remediar esta situación.

(c) Comentarios sobre las Instituciones del Mercado Común Centroamericano

La estructura institucional del MCCA es diferente a la de la ALALC. Factores de órden histórico, tanto como geográfico y económico, han contribuído a originar estas diferencias. Es necesario, en tal sentido, recordar que Centroamérica desde un comienzo se trazó un programa integracionista mucho más avanzado que los países que forman la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, lo que explica el mayor rigor de sus instituciones. En efecto, el MCCA contó de un comienzo con un Consejo Económico Centroamericano a Nivel Ministerial por encima del Consejo Ejecutivo, de carácter más técnico. Por otra parte la Secretaría del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es una de las tres instituciones del MCCA y dispone, por consiguiente, de la debida autonomía.

Los esfuerzos desplegados por los países Centroamericanos con bastante anterioridad a la celebración del Tratado General de Integración Económica, encaminados en el mismo sentido, constituyen una explicación adicional de la mayor madurez y coherencia que presentan sus instituciones. Uno de los primeros resultados de estos esfuerzos fué la creación del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)[1/], cuyos estudios suministran valiosos antecedentes para la formulación de proyectos multinacionales

---

1/ Organización creada por los gobiernos centroamericanos en 1955, con la colaboración de la CEPAL y de la Administración de Asistencia Técnica de la ONU, con el objeto de realizar estudios relativos a la aplicabilidad de nuevos procedimientos industriales en el área centroamericana, el mejor aprovechamiento de materias primas locales y la solución de problemas empresariales y laborales.

y para la programación de un desarrollo más integrado de las economías centroamericanas. También ha sido importante la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica,[1/] el cual ha constituído un instrumento importante para movilizar recursos internos y externos de acuerdo con prioridades definidas en función del proceso integracionista. Finalmente, la interrelación existente entre la integración económica del área y el proceso de coordinación política que tiene lugar al nivel de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)[2/] contribuye a dar una fisonomía propia al movimiento de integración centroamericana.

Si se consideran las interesantes características y la valiosa experiencia reflejadas en la estructura institucional del Mercado Común Centroamericano, llama la atención el hecho de que estas instituciones carezcan de facultades para adoptar decisiones y dictar normas jurídicas obligatorias para los sujetos que intervienen en el proceso de integración económica, al menos para los estados participantes. En efecto, la regulación del proceso integracionista se lleva a cabo en Centroamérica mediante convenios o protocolos, que deben ser suscritos por los gobiernos y ulteriormente ratificados por los

---

1/ Organismo establecido en 1961 con el objeto de promover la integración y el desarrollo económico equilibrado de los países centroamericanos mediante el financiamiento de proyectos de inversión de alcance regional.

2/ Organización establecida por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala en 1951, cuya actual Carta Constitutiva data de 1962, bajo la concepción de una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica.

poderes legislativos. En tal sentido, las resoluciones del Consejo Económico Centroamericano, por lo general, se limitan a recomendar la celebración de convenios internacionales, en la forma señalada. Es claro que este sistema podrá continuar operando en forma exitosa mientras se cuenta con una actitud favorable hacia el proceso de integración por parte de los poderes públicos de los cinco países involucrados. En cambio, si esas actitudes se volvieran menos favorables, quedarían de manifiesto las dificultades de los organismos de integración para impulsar por si mismos el avance del proceso. Sin embargo, hasta ahora la existencia de un marco institucional ha facilitado la tendencia de los gobiernos a prestar un apoyo continuado a las iniciativas de contenido integracionista.

2. Funciones propias de las Instituciones de la Integración Latinoamericana

Las consideraciones que anteceden ponen en claro la existencia de importantes debilidades en el aparato institucional de la ALALC y, en menor medida, del Mercado Común Centroamericano;además, tales consideraciones muestran, en algunos casos, cierta falta de coherencia entre las diversas instituciones que componen cada sistema y, en otros casos, señalan ciertos desajustes entre las atribuciones de que disponen y los objetivos de largo plazo incorporados en los instrumentos jurídicos de la integración y reafirmados posteriormente en las decisiones presidenciales que han dado nuevo impulso al proceso.

En otras oportunidades se ha intentado describir, en un plano puramente especulativo, las características y atribuciones que deberían poseer las instituciones encargadas de promover la integración latinoamericana, para poder cumplir adecuadamente sus funciones. No obstante la utilidad que este tipo de

sugerencias pueda haber tenido en orden a clarificar ideas o, al menos, a abrir debate en torno a estas materias, no nos parece útil volver a hacer este tipo de planteamiento. Parece preferible limitarse a definir las principales funciones que deben llevar a cabo las instituciones encargadas de la conducción del proceso, sin referirse en detalle a sus aspectos organizativos.

Sin pretender realizar una enumeración completa de esas funciones, cabría mencionar aquí las de tipo técnico, político y financiero. La función técnica se define como aquella que tiene por objeto la elaboración de los antecedentes y recomendaciones necesarios para la adopción de políticas, la formulación de programas generales, y la preparación de proyectos específicos. La función política consiste en la adopción de las decisiones mediante las cuales las partes interesadas optan por una política, o acuerdan apoyar un programa o un proyectos específico, incluyendo las negociaciones previas a la adopción de la decisión. La función financiera, como es obvio, se refiere a la movilización de los recursos necesarios para llevar a la práctica las diversas iniciativas que componen el proceso de integración económica.

La integración de las economías de varios países requiere instituciones capaces de cumplir las dos primeras funciones anteriormente señaladas, compartiendo las tareas involucradas en la función técnica con una serie de organismos especializados. En cambio, por regla general, la experiencia indica que no es necesario ni conveniente que esas mismas instituciones desempeñen las funciones especializadas relacionadas con el financiamiento del proceso, las cuales continúan siendo ejecutadas por los organismos que tradicionalmente se encargan de proveer los recursos internos y externos necesarios para el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo. Las instituciones de la integración, por consiguiente, deben tener la capacidad de traducir en decisiones y compromisos específicos, obligatorios para las partes involucradas en el proceso, la

determinación de los países de integrar sus economías. También deben poseer la competencia técnica necesaria para promover la adopción de dichas decisiones políticas mediante la formulación de proposiciones relativas a programas o proyectos específicos. En el caso europeo, el Consejo de Ministros desempeña el rol político y la Comisión, la función técnica. En el caso Centroamericano, existió desde un principio un órgano ministerial encargado de adoptar las resoluciones requeridas -si bien, como ya se ha indicado, este órgano se limita a recomendar la celebración de los correspondientes convenios internacionales- mientras que por intermedio de la SIECA se realiza parte importante de los estudios técnicos necesarios para viabilizar la integración económica. La ausencia de instrumentos adecuados para cumplir en forma óptima las funciones mencionadas se advierte sobre todo en la ALALC, por lo cual las observaciones que siguen se refieren principalmente a ella.

Los esfuerzos realizados hasta ahora por impulsar el proceso de integración entre los países miembros de la ALALC se han visto parcialmente frustrados por la falta de un mecanismo político en el seno de la ALALC, capaz de adoptar decisiones e introducir compromisos de cumplimiento obligatorio para las partes contratantes, que traduzcan en forma concreta su determinación de integrarse. Mientras la ALALC se mantuvo en el plano propio de una simple zona de libre comercio, resultó explicable la ausencia de un organismo político como el que se ha señalado. En cambio, una vez que los países latinoamericanos suscriban los instrumentos jurídicos necesarios para regular la programación y el funcionamiento del Mercado Común Latinoamericano, cuya creación, a partir de 1970, fué acordada por los Presidentes de la región, se hará indispensable contar con una institución capaz de adoptar las decisiones políticas que un proceso de esta especie requiere. Es evidente que la formación de un arancel externo común, la formulación y aplicación de una política

regional de inversiones y la armonización de las legislaciones y las políticas económicas de los países latinoamericanos, supone esta clase de decisiones. Ciertamente la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que ya ha celebrado dos reuniones, constituye un paso importante en la dirección señalada. Sin embargo, los prolongados períodos que median entre sus sesiones y cierta falta de coherencia entre las actuaciones del Consejo y la de los organismos tradicionales que actúan permanentemente en el seno de la ALALC han dificultado, a menudo, llevar a la práctica los acuerdos ministeriales en forma oportuna y adecuada. Es necesario, pues, asegurar que la ALALC disponga de una institución dotada de poderes suficientes en orden a adoptar decisiones obligatorias para los estados miembros e incluso, eventualmente, para las empresas y personas naturales que participan en el proceso. Al mismo tiempo, es necesario adoptar modalidades que permitan tomar estas decisiones dentro de plazos y bajo condiciones que aseguren su aplicación efectiva y oportuna.

Del mismo modo, es posible advertir también la necesidad de intensificar las actuaciones técnicas desplegadas por los organismos propios de la integración a los efectos de acelerar y perfeccionar ese proceso. Es posible comprobar que, hasta ahora, gran parte de las iniciativas, estudios y proposiciones que intentan conducir el proceso de integración económica regional más allá del sector comercial, provienen de los organimos internacionales que actúan en la región, de las administraciones nacionales o de los propios sectores interesados. Si bien la colaboración entre estos distintos elementos resulta lógica e indispensable, el fenómeno anotado puede convertirse en un problema si no existen mecanismos adecuados para canalizar estas iniciativas hacia las instituciones de la integración, es decir, si éstas no cuentan con instrumentos técnicos adecuados para estudiar estas iniciativas, así como para traducir las conclusiones que se derivan de los estudios mencionados en proposiciones

concretas hechas a los órganos ejecutivos, con el fin de que éstos tomen la última decisión. La creación de una Comisión Técnica de carácter independiente, acordada en la Reunión de Cancilleres de 1965, pudo llegar a representar un paso en esta dirección. El hecho es que la Comisión nunca llegó a establecerse, por lo cual continúa en pie la necesidad de dotar a la ALALC de un instrumento idóneo de carácter técnico. Al respecto, es útil tener presente que otra alternativa consiste en robustecer e independizar la Secretaría Ejecutiva de la Asociación. Una u otra alternativa podrían asegurar un contínuo flujo de proposiciones hacia el órgano político, el cual de esta manera se vería avocado a la necesidad de pronunciarse sobre una serie de iniciativas de carácter técnico, haciendo avanzar el proceso.

Finalmente, cabe enfatizar que ni siquiera en el caso europeo las instituciones de la integración consideraron adecuado asumir las tareas relativas al financiamiento del proceso. En efecto, las necesidades financieras de la integración económica europea continúan siendo atendidas por las organizaciones tradicionales,[1/] excepto en ciertos aspectos de carácter específico para los cuales se crearon instituciones ad-hoc, como el Fondo Social Europeo o el Banco Europeo de Inversiones. Es esta una experiencia que América Latina debe tener muy en cuenta, sobre todo si se considera la conveniencia de fortalecer las instituciones regionales encargadas de movilizar recursos externos, tanto para el financiamiento del desarrollo al nivel nacional como de los requerimiento adicionales que plantea la integración económica de la región.

1/ A este respecto la CECA constituye una excepción por más de un concepto.

CAPITULO CUARTO

PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACION

Como se ha explicado anteriormente, aún en la situación hipotética de que las instituciones encargadas de la conducción política de la integración contaran con atribuciones suficientes para llevar a cabo esas funciones, la realización del proceso de integración continuaría requiriendo la colaboración de una serie de organismos internacionales especializados, vinculados al desarrollo de la región.

En este capítulo se examinan someramente, en primer lugar, algunos tipos de organismos especializados, mencionándose un ejemplo de cada categoría, y a continuación se analizan algunos de los roles que estos organismos están desempeñando en relación con la integración latinoamericana.

1. Tipos de organismos especializados

Es posible clasificar las organizaciones que participan en la integración regional desde distintos puntos de vista. Un primer criterio de clasificación podría identificarse con la mayor o menor amplitud del sistema internacional al cual pertenece el organismo respectivo. De acuerdo con este criterio, podría hablarse de organismos subregionales, de organismos latinoamericanos, de organismos interamericanos y de organismos internacionales. De acuerdo con un segundo criterio, podrían distinguirse funciones de carácter político, técnico y financiero, clasificándose los organismos internacionales de acuerdo con la naturaleza de la función principal que le corresponde desempeñar. Sin perjuicio de la utilidad que puedan tener estas categorías para determinados efectos, parece más provechoso atenerse a criterios más pragmáticos con el objeto de clasificar y describir los principales

organismos especializados que intervienen en la integración.

En este documento se entiende que la conducción superior del proceso de integración regional, considerada como la adopción de compromisos y decisiones de cumplimiento obligatorio para las partes involucradas y susceptible de traducirse en programas concretos de acción, debe quedar entregada a las instituciones propias de la integración, correspondiendo a los organismos especializados coadyuvar, en los planos técnicos y financieros, a la elaboración y realización de los programas operativos. Definida de esta manera la misión general de los organismos especializados en la integración, debe dejarse muy en claro que la realización de estudios técnicos es una función propia de cada uno de ellos, ya sea en el cumplimiento de labores de investigación, o de responsabilidades de carácter operativo. Después de esta aclaración, es posible distinguir organismos especializados cuya función básica es de estudio, información y asesoría, otras en que es de análisis de confrontación de políticas económicas y, finalmente, una tercera categoría de organismos cuya función principal es de evaluación y financiamiento de programas y proyectos específicos. La primera de dichas funciones ha sido cumplida, hasta ahora, por organismos como la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), la Organización Mundial para la Agricultura y Alimentos (FAO) y, más recientemente, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La segunda de estas funciones está siendo llevada a cabo fundamentalmente por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), dentro del marco del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está realizando labores relacionadas con el financiamiento de los programas y proyectos específicos.

(a) La experiencia de la CEPAL

Después que la evolución económica de nuestros países hubo entrado en la etapa llamada del "crecimiento hacia adentro", basada en el impulso a la industrialización con el propósito de promover la sustitución de importaciones, se hizo sentir la necesidad de fundamentar este tipo de desarrollo en estudios adecuados. Fué precisamente entonces cuando se hizo presente la CEPAL, en 1948, cuyas actividades han sido complementadas con el establecimiento del ILPES.

Es interesante notar que las negociaciones que precedieron la creación de la CEPAL constituyeron, posiblemente, la primera oportunidad en que los países latinoamericanos se reconocieron a sí mismos como un grupo homogéneo y dotado de características y problemas propios dentro del sistema económico mundial. En el discurso mediante el cual el Embajador de Chile ante las Naciones Unidas, señor Hernán Santa Cruz, propuso la creación de dicho organismo, se habla ya de una "comunidad latinoamericana", concepto que la CEPAL contribuiría a enriquecer en forma muy poderosa.

No obstante lo anterior, la CEPAL, tanto por su origen como por su composición misma, continúa siendo una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas. Entre sus veintiocho países miembros o asociados se cuentan ocho países que no pertenecen al sistema interamericano.[1/] La estructura institucional de la CEPAL es muy simple. Su Secretaría está constituída por diversas divisiones, cada una de las cuales corresponde a alguno de los aspectos principales del desarrollo económico de América Latina. Su Secretario Ejecutivo tiene rango de Subsecretario de las Naciones Unidas y,

---

1/ Canadá, Cuba, Francia, Guayana Británica, Honduras Británica, Jamaica, Países Bajos y el Reino Unido.

en la actualidad, es Asesor Permanente de la ALALC y del CIAP. Los resultados del trabajo de la CEPAL se canalizan principalmente a través de sus "períodos de sesiones", los cuales se efectúan cada dos años. Puede decirse, en general, que la extraordinaria importancia de la CEPAL para América Latina ha quedado mejor reflejada en su historial que en su organización.

La CEPAL es, fundamentalmente, un organismo de estudio y asesoría, destinado a promover el desarrollo de los países de la región y a elevar el nivel de vida de sus pueblos. En tal sentido, la CEPAL ha estado especialmente preocupada del mejoramiento de las relaciones financieras y comerciales existentes entre los países latinoamericanos, así como también entre éstos y las demás naciones del mundo. A través de sus actividades, la CEPAL ha sido capaz de identificarse en una medida extraordinaria con la problemática y los intereses de América Latina, y ha elaborado y difundido un conjunto de actitudes y postulados coherentes, los cuales han contribuído a formar una especie de ideología que ha influído poderosamente en la formulación de políticas y programas por parte de los gobiernos latinoamericanos, así como en amplios sectores intelectuales.

La CEPAL proporcionó el primer fundamento teórico al proceso de "crecimiento hacia adentro", al caracterizar a América Latina como una zona periférica de la economía mundial, cuya función es producir materias primas para los mercados de los países industrializados. La comprobación de esta realidad condujo a la CEPAL a la formulación de diversos postulados. Así, por ejemplo, al poner de manifiesto el hecho de que los beneficios del comercio internacional están desigualmente distribuídos entre los países desarrollados y los productores de materias primas, la CEPAL señaló a estos últimos la necesidad de impulsar un vigoroso proceso de industrialización con el objeto

de impedir o, al menos, atenuar el ensanchamiento de la brecha que separa ambos grupos de naciones.

De esta consideración se desprenden, a manera de corolarios, los principales planteamientos en que ha venido insistiendo la CEPAL hasta nuestros días. Uno de ellos es el de que el proceso de industrialización de nuestros países les exigirá adoptar programas dinámicos de desarrollo, basados en prioridades determinadas mediante una rigurosa labor de planificación. Otra conclusión importante ha sido la de que resultará difícil promover un proceso de industrialización que exceda en gran medida los límites logrados en el pasado mientras no se diversifiquen las exportaciones latinoamericanas y no se genere una industria de bienes de capital dentro de la región, lo cual hace necesario ensanchar los mercados nacionales mediante la integración de las economías de nuestros países. La CEPAL, en forma paralela, ha llamado la atención hacia la necesidad de coordinar las políticas comerciales de los países de la región y les está prestando ayuda para elaborar una posición cada vez más uniforme, en materia de comercio exterior frente a los demás países del mundo.

De esta manera, la CEPAL ha contribuído profundamente a configurar una interpretación latinoamericana de los problemas de la región y a delinear soluciones propias.

(b) La experiencia del CIAP

Así como la CEPAL constituye el ejemplo más característico de un organismos dedicado al estudio de los problemas del desarrollo regional, el CIAP representa un foro en donde se confrontan y analizan las políticas económicas de los países de la región, en función de los requerimientos y perspectivas de la Alianza para el Progreso. Es conveniente recordar que dicho Comité fué creado dentro del marco del CIES, el cual, si bien existía con

bastante anterioridad a la Carta de Punta del Este[1], después de la promulgación de este documento, en 1961, pasó a constituír el órgano central del mecanismo, previsto para la ejecución de la Alianza.

En efecto, la Carta de Punta del Este inicia una nueva etapa en los esfuerzos encaminados al desarrollo económico de América Latina, la cual se caracteriza por el reconocimiento generalizado de la necesidad de introducir profundos cambios en las estructuras económicas y sociales de los países de la región, como requisito indispensable para promover su crecimiento económico, así como también por una actitud más favorable hacia la conducción multilateral de la asistencia prestada por los Estados Unidos, en virtud de la Alianza para el Progreso, a los países latinoamericanos. Como expresión de ese multilateralismo se confiaron al CIES importantes tareas relacionadas con el cumplimiento del programa de la Alianza[2]. Al mismo tiempo, al instituír la Nómina de los Nueve[3]

1/ El Artículo 64, letra b), de la Carta de la OEA dispone que el CIES debe actuar "como organismo coordinador de todas las actividades oficiales interamericanas de carácter económico y social". Por su parte el Artículo 27 del mismo instrumento establece: "Si la economía de un Estado Americano se viera afectada por situaciones graves que no pudiesen ser satisfactoriamente resueltas por su exclusivo y único esfuerzo, dicho Estado podrá plantear sus problemas económicos al Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de buscar, mediante consulta, la solución más adecuada a tales problemas". La promulgación de la Carta de Punta del Este en 1961 implica un fortalecimiento de las funciones del CIES.

2/ En el Capítulo Cuarto, numeral 8, de la Carta de Punta del Este se establece: "El Consejo Interamericano Económico y Social examinará todos los años el progreso logrado en la formulación, realización nacional y financiación internacional de los programas de desarrollo y someterá al Consejo de la Organización de los Estados Americanos las recomendaciones que estime pertinentes". Por su parte, una de las Resoluciones Anexas a la Carta -denominada con la letra b)- instituye el procedimiento mediante el cual debe efectuarse el referido "examen anual", esto es, la Reunión Anual del CIES a Nivel Ministerial.

3/ La Carta prevé la designación de una nómina de nueve expertos de alto nivel encargados de evaluar a solicitud de los gobiernos, sus respectivos programas de desarrollo económico y social. En la actualidad, esta función ha sido asignada a un grupo de cinco expertos de alto nivel que dependen directamente del Presidente del CIAP.

y al promover una mayor coordinación entre la OEA, la CEPAL y el BID, 1/ la Carta de Punta del Este daba nuevos pasos hacia el perfeccionamiento de un mecanismo colectivo de evaluación imparcial de los programas de desarrollo y de las necesidades de financiamiento de los países de la región, destinado a hacer posible una corriente más eficaz de asistencia técnica y una asignación más adecuada de los recursos, internos y externos, necesarios para financiar las tareas de desarrollo.

El CIAP, establecido posteriormente, constituye una creación nueva que representa un avance en el proceso de multilateralización de las relaciones interamericanas. La Alianza para el Progreso, según ya se ha señalado, desde un comienzo fué concebida como un programa colectivo. La necesidad de contar con un organismos central, de carácter multinacional, capaz de coordinar y promover las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Carta de Punta del Este, a la cual respondía ya la actividad desplegada por el CIES y por la Nómina de los Nueve a que se ha hecho referencia, condujo, en 1963, a establecer el CIAP.

El CIAP fué establecido en virtud de una Resolución adoptada por el CIES en su Segunda Reunión Anual a Nivel Ministerial celebrada en Sao Paulo en 1963, como un organismo encargado de representar y dirigir multilateralmente la Alianza para el Progreso y de promover su acción con el mismo carácter, de acuerdo con los objetivos de la Carta de Punta del Este. Este organismo, en la actualidad, se compone de un Presidente, de seis representantes de los países latinoamericanos y uno de los Estados Unidos. Además, este organismo

---

1/ La Carta insta a la OEA, la CEPAL y el BID a continuar y fortalecer sus acuerdos de cooperación en materia de asistencia técnica para la formulación de programas de desarrollo, según lo soliciten las naciones participantes.

cuenta, en calidad de asesores permanentes, con el Secretario General de la OEA, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y el Presidente del BID. El CIAP también puede solicitar la asesoría técnica de la ALALC y de la SIECA en asuntos relacionados con los respectivos procesos de integración económica.

Es necesario observar que el CIAP, si bien orienta su acción de acuerdo con las políticas generales establecidas por el CIES en sus reuniones anuales al nivel ministerial, desempeña funciones específicas de gran importancia, entre las cuales cabe destacar el examen anual de los programas nacionales de desarrollo de cada uno de los países latinoamericanos. En este examen se hace una evaluación de los requerimientos planteados por el desarrollo de los países de la región. Sobre la base de estos estudios, el CIAP formula anualmente recomendaciones acerca del esfuerzo propio que debe realizar cada país, así como de la asistencia financiera externa que se le debe otorgar para alcanzar las metas establecidas en la Alianza para el Progreso. En este ejercicio anual, los países están representados por autoridades de muy alto nivel en el campo de la programación y de la conducción de sus políticas económicas y, además, participan las organizaciones financieras nacionales e internacionales, así como representantes de numerosos países exportadores de capital.

Además de la ejecución de estos "estudios por países", el CIAP desempeña un papel importante en relación con el proceso de integración latinoamericana, a través de actividades que comprenden el apoyo a los organismos que están manejando dicho proceso y la asistencia técnica directa a varios programas de integración.

(c) La experiencia del BID

Sin perjuicio del análisis que, en forma más detenida, se hace de esta institución en el Capítulo V, es conveniente destacar aquí que desde el comienzo

de sus operaciones, en 1960, el BID ha acumulado una rica experiencia en el campo de la asistencia técnica y financiera para América Latina. En efecto, desde entonces, el Banco se ha convertido en la principal fuente de financiamiento externo del desarrollo de la región. El creciente volumen de sus operaciones ha hecho necesario aumentar, en forma notable, tanto el capital ordinario de la institución como los recursos asignados inicialmente al Fondo para Operaciones Especiales. Lo anterior demuestra la confianza que el Banco ha despertado no solamente en los países miembros sino también en países no miembros exportadores de capital, cumpliendo de esta manera los objetivos para los cuales fué creado.

Cabe también destacar aquí que el establecimiento del BID vino a satisfacer una aspiración expresada desde hacía largo tiempo por los países latinoamericanos, en el sentido de contar con un instrumento financiero propio, cuyos objetivos, políticas y modalidades operativas fueran determinadas fundamentalmente por ellos, de acuerdo con las realidades y exigencias que emergen de las características peculiares de la región. Esta aspiración se refleja en la estructura institucional del Banco, cuyo capital ordinario está integrado de tal manera que asegura una participación mayoritaria de los países latinoamericanos en el proceso de decisiones, cuando se trata de asuntos de carácter general o de operaciones con cargo al propio capital ordinario. Como una consecuencia de lo expresado, la organización técnica y administrativa del BID está destinada a asegurar que la voluntad de los países latinoamericanos encuentre adecuada expresión en las actividades que realiza la institución, como se explica con más detalle en otro capítulo de este documento.

2. Proyecciones de la actuación de los organismos especializados

Es indudable que la acción de los organismos especializados no se ha limitado a impulsar el desarrollo de los países de la región, sino que ha contribuído, además, de una manera importante, a definir y perfilar los lineamientos

fundamentales que han orientado ese desarrollo.

Al respecto puede afirmarse, en términos generales, que dichos organismos, al reforzar la capacidad técnica de los países latinoamericanos individualmente considerados e incrementar las comunicaciones entre ellos mismos, han contribuído a fortalecer la capacidad de nuestros países para formular y llevar a la práctica su propio proceso de desarrollo, así como también para replantear, en términos más ventajosos, sus relaciones con el resto del mundo.

Al examinar la tarea realizada por los organismos especializados en una amplia perspectiva histórica, se puede concluír que ellos han contribuído grandemente a facilitar el proceso de regionalización que se está cumpliendo en América Latina, a multilateralizar y, con ello, a fortalecer las relaciones existentes entre nuestros países y los centros internacionales de decisión económica, y, por último, a promover directamente la integración económica de la región.

(a) El proceso de regionalización de América Latina

Es evidente que en los últimos tiempos se ha iniciado en América Latina un proceso de regionalización caracterizado, por una parte, por una concepción más coordinada del proceso de desarrollo y, por otra, por la formulación de ciertas posiciones conjuntas frente al resto del mundo. Este fenómeno implica que los países latinoamericanos han reconocido la existencia de un núcleo de problemas comunes, frente a los cuales es conveniente buscar soluciones en conjunto y trabajar para llevarlas a la práctica en forma también mancomunada. La actuación de los organismos regionales especializados, incrementada a partir de 1950, ha contribuído considerablemente a promover este proceso.

En efecto, a partir de los estudios realizados por la CEPAL, los organismos especializados de la región no han cesado de ayudar a los países latinoamericanos a tomar conciencia de la similitud de sus problemas e intereses. Cabe

destacar, además, cómo su acción ha influído directamente sobre la formulación de las políticas nacionales, promoviendo su gradual convergencia, a lo menos desde tres puntos de vista.

Ante todo, en los últimos cinco o seis años, numerosos países latinoamericanos han preparado planes nacionales de desarrollo, algunos de los cuales se encuentran en pleno proceso de ejecución, lo que constituye un requisito indispensable para avanzar en el camino hacia la armonización paulatina de las políticas económicas de los países de la región. Además, debido en parte a la influencia de los estudios y recomendaciones formulados por algunos organismos regionales, la mayor parte de los países latinoamericanos han ido incorporando en sus políticas de desarrollo, en términos cada vez más definidos, el concepto de que este proceso supone la realización de cambios profundos en la estructura económica y social que los ha caracterizado hasta ahora. Es así como, por una parte, se han ido incorporando reformas importantes en materia tributaria, administrativa y en la agricultura, y, por otro lado se ha dado cada día más énfasis a los sectores sociales como la educación y la salud.

Pero la acción de los organismos especializados no solamente ha determinado una mayor trabazón entre las políticas de desarrollo de los países de la región, sino que también ha facilitado la formulación de planteamientos conjuntos frente al resto del mundo, contribuyendo así a multilateralizar los relaciones de los países latinoamericanos vis-a-vis con los grandes centros económicos internacionales.

(b) Multilateralización de las relaciones internacionales de América Latina

Las relaciones entre los países latinoamericanos y los grandes centros industriales del mundo, se han desarrollado tradicionalmente en un plano bilateral, particularmente en el caso de los Estados Unidos, o dentro del marco de las

organizaciones mundiales, situación que ha contribuído a perpetuar la débil capacidad negociadora de los países de la región. En efecto, en el primer caso, resulta ostensible el desequilibrio existente entre nuestros países y las grandes potencias, relación que inevitablemente tiende a reflejarse en forma desfavorable en los arreglos internacionales. Por otra parte, en el segundo caso, la posición de cada uno de nuestros países no alcanza a encontrar adecuada expresión en el seno de foros internacionales excesivamente amplios, sin que la debilidad de las naciones latinoamericanas sea atenuada mediante tentativas serias encaminadas a concertar la acción de todos los países de la región.

Como se advierte en la sección anterior, la actuación de los organismos regionales especializados ha contribuído a alterar esta orientación. Al respecto, es interesante comprobar que en la propia Declaración de los Presidentes de América, formulada recientemente en Punta del Este, los países de América Latina aparecen como un conjunto de naciones dotadas de características y problemas propios. Como consecuencia de ello, en dicho documento se distinguen los compromisos asumidos por las naciones latinoamericanas de aquellos que corresponden a la totalidad de los países que forman parte del sistema, incluyendo los Estados Unidos, lo cual constituye un reconocimiento implícito de la necesidad de que América Latina participe en las relaciones hemisféricas a través de planteamientos uniformes y coherentes.

Ya con anterioridad, los estudios realizados por algunos organismos regionales - especialmente por la CEPAL - acerca de las relaciones comerciales entre América Latina y los países industrializados, hicieron posible que los primeros formularan una posición conjunta en la Carta de Alta Gracia, que les permitió actuar en forma coordinada en la primera conferencia de las Naciones

Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD)[1/]. Estos mismos planteamientos conjuntos han permitido que los países de la región hayan tenido una influencia relativa mucho mayor en las negociaciones que se llevan a cabo actualmente para reorganizar el comercio mundial sobre bases más equitativas, dando la debida consideración a la situación y perspectivas del comercio exterior de los países en desarrollo. Muchos de estos conceptos, originados en América Latina, fueron recogidos por la UNCTAD en sus principios y recomendaciones, y, ulteriormente, se han reflejado en las actividades de esta misma organización. Es así como recientemente los países industrializados acordaron conceder tratamientos preferenciales sin condición de reciprocidad a los productos manufacturados provenientes de los países en vías de desarrollo. Por otra parte, la creación del BID y del CIAP representó sendos pasos hacia un manejo multilateral de la ayuda externa en los campos financieros y técnicos y de los mecanismos de evaluación de los planes nacionales de desarrollo en función de la misma asistencia externa.

Es de esperar que tanto los países latinoamericanos como las naciones industriales comprendan las ventajas que representa la conducción multilateral de sus relaciones recíprocas y los peligros que se seguirían en caso de incurrir en la tentación de echar pie atrás, volviendo a la confrontación bilateral entre partes con poderes de negociación excesivamente desequilibrados.

(c) El proceso de integración económica latinoamericana

La integración económica de América Latina debería constituír el lógico resultado del proceso de regionalización que está comenzando a producirse entre nuestros países. Es quizás en relación con este aspecto que los organismc

---

1/ En la primera reunión de la Conferencia de la Comisión de las Naciones Unida para el Comercio y Desarrollo, celebrada en 1964, se adoptaron numerosas recomendaciones encaminadas a reorganizar el comercio mundial sobre bases más favorables para los países en vía de desarrollo, en cuya formulación el grupo de países latinoamericanos tuvo una participación decisiva.

regionales especializados han desempeñado un papel más significativo.

La insistencia de la CEPAL sobre la necesidad de ampliar los mercados nacionales mediante la formación de un mercado común latinoamericano, como única alternativa para viabilizar un proceso de industrialización de mayores dimensiones, se tradujeron en una serie de estudios que allanaron el camino para el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. El papel de la CEPAL fué completado y fortalecido más tarde por el Banco Interamericano de Desarrollo, institución que no solamente ha ido adaptando sus políticas operativas a las necesidades de un desarrollo integrado de las economías de sus países miembros sino que, a través de diversos estudios y sugerencias, ha proporcionado un aporte muy valioso al actual pensamiento integracionista, tal como ha quedado reflejado en la reciente declaración de Punta del Este.

Como se señala en el capítulo anterior, las iniciativas provenientes de los organismos regionales especializados han contribuído poderosamente a dinamizar el proceso de integración latinoamericana, planteando la necesidad de establecer mecanismos que hagan posible una acción estrechamente coordinada entre este tipo de organismos, las autoridades nacionales y las instituciones propias de la integración.

CAPITULO QUINTO

EL FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES REGIONALES: LA EXPERIENCIA DEL BID

En el capítulo anterior se examinan los principales tipos de organismos internacionales especializados cuya acción ha estado vinculada con el desarrollo de la región, así como las principales proyecciones que ha tenido la actuación de estos organismos. A continuación se analiza como han operado los principios y tendencias generales expuestos en el capítulo precedente, en el caso particular del Banco Interamericano de Desarrollo.

El BID representa, en la actualidad, el instrumento de financiamiento externo más importante consagrado al desarrollo de América Latina. Por una parte, la estructura institucional y financiera del BID, así como la valiosa y significativa experiencia adquirida por esta institución en la movilización de recursos, tanto internos como externos, en favor del desarrollo de la región, la convierten en un instrumento particularmente adecuado para dar expresión a los intereses y aspiraciones de los países latinoamericanos. Además, el Banco ha estado confrontando permanentemente sus políticas y mecanismos operativos con las nuevas tendencias y necesidades que emergen del proceso de desarrollo y de complementación de las economías de los países de la región. Estos antecedentes explican que el Banco haya podido desplegar una labor tan dinámica en el estudio, la promoción y, sobre todo, en el financiamiento de la integración regional.

1. Aspectos institucionales y financieros del BID

No debe olvidarse que la creación del Banco Interamericano de Desarrollo constituyó el resultado de la acción desplegada en forma perseverante y continua por los países latinoamericanos, reflejando en gran medida los ideales y aspiraciones alentados desde hacía largo tiempo por esos mismos países

en relación con su proceso de desarrollo. Si bien las primeras sugerencias que prepararon el camino hacia una iniciativa de este tipo se remontan a la Primera Conferencia Panamericana, reunida en Washington D.C. en 1890, fueron necesarios más de 60 años para hacer viable esta idea. En efecto, ello no ocurrió hasta la reunión de Ministros de Hacienda y de Economía que tuvo lugar en Quitandiña, Brasil, en 1954, en la cual se planteó vigorosamente la idea de la creación de un banco interamericano. Sin embargo, en esa oportunidad esta iniciativa todavía no tuvo aceptación general. Fué necesario que los países latinoamericanos continuaran promoviendo negociaciones muy activas -fortalecidas a través de la Operación Panamericana, concebida e impulsada por el Presidente del Brasil, Juscelino Kubistchek- para allanar el camino hacia la creación de este organismo.

Fué así como a comienzos de 1959 tuvo lugar la negociación y redacción del Convenio Constitutivo del BID, el cual luego fué suscrito y ratificado por veinte países latinoamericanos y los Estados Unidos.[1/] De esta manera se hizo realidad la sentida aspiración de los países latinoamericanos de contar con un instrumento financiero de carácter regional, en cuya gestión tuvieran una participación efectiva los propios países latinoamericanos y que fuera capaz de enfrentar cabalmente los problemas y necesidades de la región a través de sus políticas y actividades operativas. Es conveniente destacar que el Convenio Constitutivo del Banco constituye un tratado internacional en virtud del cual la institución posee personalidad jurídica reconocida por los países miembros, sus activos detentan la calidad de "propiedad pública internacional" y sus funcionarios se someten a un estatuto igualmente internacional, de acuerdo con los términos que el Banco conviene

---

1/ En 1967, Trinidad y Tobago se incorporó como país miembro del Banco.

con cada país.

De lo anterior se desprende claramente que el Banco posee un marcado carácter multilateral, el cual reviste sus actuaciones de la debida imparcialidad y lo convierte en un instrumento excepcionalmente adecuado para canalizar la ayuda externa que fluye hacia la región. Se desprende también de lo dicho el carácter regional que distingue a la institución, cuyas finalidades específicas y políticas operativas son determinadas por los países miembros, entre los cuales los latinoamericanos no sólo constituyen la mayoría sino que de hecho han sido los autores de aquellas iniciativas que, en forma más importante, han orientado la marcha de la institución.

Este doble carácter del BID se refleja muy fielmente en su estructura institucional. La dirección del plantel se ejerce en tres niveles: la Asamblea de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco. La Asamblea de Gobernadores está formada por un Gobernador y un Suplente designados por cada uno de los países miembros del BID y se reune ordinariamente una vez al año, siendo depositaria de la totalidad de las facultades necesarias para dirigir la marcha de la institución, facultades que también puede delegar en el Directorio Ejecutivo, excepción hecha de aquellas expresamente señaladas en el Convenio Constitutivo. El Directorio Ejecutivo es el órgano responsable de la conducción de las operaciones del Banco y para ello puede ejercer todas las facultades que le delegue la Asamblea de Gobernadores; está formado por siete directores titulares, de los cuales seis son elegidos por los países latinoamericanos y uno es designado por los Estados Unidos, y por siete directores suplentes designados por los titulares; el Directorio Ejecutivo funciona continuamente en la sede de la institución y se reune con la frecuencia que los negocios del Banco requieren. La Administración del Banco es dirigida por un Presidente, designado por la Asamblea de Gobernadores, quien preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, conduce -bajo la dirección

del mismo Directorio- los negocios ordinarios de la institución, y es el jefe de su personal y su representante legal.

El Convenio Constitutivo del Banco establece que el Presidente y los funcionarios del mismo, en el desempeño de sus funciones, dependen exclusivamente de esta institución y no reconocerán ninguna otra autoridad. Los países miembros del Banco deben respetar el carácter internacional de esta obligación.

Es interesante apreciar de qué manera intervienen los órganos mencionados en el proceso de decisiones que rige la marcha de la institución. Dicho proceso se inicia generalmente en una resolución adoptada por los países miembros en el marco de la Asamblea de Gobernadores. Posteriormente, este acuerdo es instrumentado mediante nuevas resoluciones emanadas del Directorio Ejecutivo. Estas resoluciones, a su vez, son llevadas a la práctica por la administración del Banco, en la cual es posible observar una clara preponderancia de elementos latinoamericanos. Esta explicación permite advertir como las políticas y actividades operativas del BID están siempre respaldadas, a la postre, en directivas y mandatos emanados de los propios países miembros de la institución.

Es interesante también observar el éxito que el Banco ha alcanzado en sus esfuerzos para movilizar recursos internos y externos hacia el desarrollo de América Latina, ya que ello constituye la mejor demostración de que tanto los países latinoamericanos como los países de fuera de la región han reconocido claramente su carácter regional y lo han calificado como un instrumento singularmente adecuado para canalizar las inversiones que fluyen hacia el área.

En efecto, el Banco inició sus operaciones en 1960 con un capital autorizado equivalente a US$850 millones y un Fondo para Operaciones Especiales dotado de recursos equivalente a US$150 millones. En los años subsiguientes, el ritmo alcanzado por las operaciones del Banco hizo necesario aumentar el capital ordinario

de la institución a US$2.150 millones, encontrándose pendiente la instrumentación de un acuerdo adoptado en la última Reunión de la Asamblea de Gobernadores para incrementar dicho capital en otros US$1.000 millones, mientras que los recursos del Fondo para Operaciones Especiales -de conformidad con otra resolución aprobada en la misma Reunión- alcanzará en breve un monto equivalente a US$2.325 millones. Lo anterior significa que, en un período de sólo siete años ha más que duplicado su capital ordinario y ha incrementado en quince veces los recursos asignados al Fondo para Operaciones Especiales. Debe señalarse, además, que los Estados Unidos han colocado bajo la Administración del Banco un monto equivalente a US$525 millones, que constituyó el llamado Fondo Fiduciario de Progreso Social. Si a éllo se agregan alrededor de US$120 millones obtenidos por el Banco en países no miembros, se llega a la conclusión de que -una vez puestos en práctica los acuerdos de la Asamblea de Gobernadores ya mencionados- el Banco llegará a operar con aproximadamente US$6.120 millones.

La disponibilidad efectiva de los recursos ordinarios del Banco se realiza a través de emisiones de bonos y otros empréstitos garantizados con el capital exigible de la institución suscrito por los Estados Unidos. Al 30 de noviembre de 1967 el valor de dichos empréstitos alcanzaba la suma de US$514.7 millones, de los cuales US$335 millones correspondían a emisiones de bonos colocadas en los Estados Unidos y US$117.7 millones, a emisiones de bonos y préstamos negociados en siete países que no son miembros del Banco, exportadores de capital; los US$62 millones restantes corresponden a colocaciones a corto plazo efectuadas en países latinoamericanos, que son miembros de la institución. Por otra parte, el Banco ha demostrado una gran flexibilidad financiera al concebir y poner en práctica diversas fórmulas encaminadas a obtener recursos fuera de la región, sin comprometer su garantía, llegando a movilizar el equivalente de US$118 millones a través de este tipo de operaciones.

Gracias a este respaldo financiero, al iniciar el último trimestre de 1967 el Banco había podido concluír 430 operaciones por un monto total de US$2.205 millones, las que están contribuyendo al financiamiento de proyectos de inversión cuyo costo total aproximado equivale a US$5.700 millones. Lo anterior ha convertido al BID en la primera fuente de financiamiento externo a largo plazo en América Latina.

2. Acción desarrollada por el BID en favor de la integración

Por otra parte, la experiencia operativa del BID ilustra la estrecha relación existente entre los organismos internacionales especializados y el proceso de integración latinoamericana, especialmente en el campo de las inversiones regionales.

Hasta 1962, el proceso de inversión de nuestros países estaba fundamentalmente determinado por decisiones aisladas, en que todavía existía una relación muy escasa entre los proyectos de un mismo sector, incluso en el plano nacional. En los años siguientes, los países latinoamericanos lograron avances muy significativos en la elaboración de programas nacionales de desarrollo, b que les ha permitido dar cada vez más coherencia y equilibrio a la inversión económica y social, a la vez que ha hecho posible una gradual coordinación de las políticas de desarrollo dentro de cada país. En los últimos años se ha iniciado la integración económica de la región, emergiendo como un elemento nuevo, necesario para dinamizar las economías nacionales y hacerlas más eficientes mediante su articulación en el contexto de un mercado común latinoamericano..

El BID ha participado activamente en todo este proceso y ha ido ajustando sus políticas e instrumentos operativos a las necesidades que se han ido creando como consecuencia de esta evolución. Es así como, en un comienzo, el

Banco otorgó créditos basándose casi exclusivamente en la consideración de proyectos aislados. Luego sus operaciones se fueron orientando, cada vez con mayor énfasis, hacia el financiamiento de proyectos concebidos dentro del contexto de los programas nacionales de desarrollo. Finalmente, el Banco comienza a aplicar políticas deliberadas tendientes a facilitar el proceso de integración regional, ya sea promoviendo, a través de sus líneas de crédito, una participación más armónica y equilibrada de los distintos países y sectores en el proceso de desarrollo; ya sea participando directamente en el estudio y financiación de programas y proyectos de alcance integracionista; o bien por medio de su apoyo a los dos esquemas de integración existentes en América Latina.

Entre los principales lineamientos adoptados por el Banco en función de la integración latinoamericana cabe señalar, ante todo, los esfuerzos que el Banco está realizando para hacer posible la obtención de un desarrollo más equilibrado entre los distintos países de la región, así como también entre los diversos sectores de las economías nacionales, prerrequisitos indispensables para impulsar la integración económica.

En lo que respecta a la acción encaminada a aminorar los desniveles existentes entre los diversos países de la región, es conveniente hacer notar que el Banco ha proporcionado a los países de menor desarrollo relativo financiamientos de aproximadamente US$13 per capita, mientras que los demás países miembros del BID han recibido, en promedio, entre US$7 y US$8 por habitante, siendo esta diferencia mucho más acentuada en el campo de la asistencia técnica.

En cuanto al financiamiento por sectores, en el período comprendido entre 1961 y 1966, sólo el 37.8% de los préstamos del Banco se distribuyó entre

los sectores que ya tenían acceso al financiamiento internacional, mientras que el 62.2% restante se ha encauzado hacia campos que, hasta entonces, se encontraban insuficientemente atendidos, tales como el desarrollo agrícola; el saneamiento, la vivienda y, en general, el desarrollo urbano; la educación superior y técnica; los estudios de preinversión, y el financiamiento de exportaciones. Si se compara la acción del BID con la de otras agencias que proveen financiamiento externo en la región, se comprueba que la contribución del Banco representa el 20% del financiamiento total en aquellos sectores que ya estaban siendo atendidos antes de la creación del BID, y más del 64% en los demás sectores mencionados.

Además de esta acción encaminada a promover un desarrollo más equilibrado en América Latina - cuyos efectos serán de gran importancia para facilitar el proceso de integración regional - el Banco está participando directamente en la sustanciación de dicho proceso por medio del financiamiento de estudios e inversiones de alcance integracionista, así como también indirectamente, a través del apoyo a los dos sistemas de integración existentes. Es interesante observar como estas actividades muchas veces se han traducido en la creación de nuevos instrumentos de carácter permanente, como ha ocurrido en los casos del mecanismo para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital, el Fondo de Preinversión para América Latina y el Instituto para la Integración de América Latina - según más adelante se explica -, contribuyendo de esta manera a la institucionalización del proceso de integración latinoamericana.

Entre las actividades operativas de alcance multinacional a que se ha hecho referencia cabe mencionar, en primer lugar, el programa para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital dentro de la región. La finalidad de este programa, que se inició en 1963, es dar al exportador latinoamericano

la oportunidad de operar en condiciones financieras competitivas con respecto a proveedores de otras áreas, respecto de aquellos bienes cuyo comercio normalmente se realiza con financiamiento a mediano plazo. Para la ejecución del programa, el Banco destinó inicialmente US$30 millones de los recursos de su capital ordinario, de los que ya se han comprometido aproximadamente US$28 millones. Las líneas de crédito que el Banco ha otorgado en los casos de Argentina, Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú a través de este sistema han tenido la virtud de provocar un comercio que, en un comienzo, era prácticamente inexistente. El desarrollo de este programa ha tenido, además, dos interesantes consecuencias. A través de él, por una parte, se ha realizado una importante labor de creación o fortalecimiento institucional en materia de organismos especializados para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital, en varios países latinoamericanos. Por otra parte, la presencia de este tipo de financiamiento está abriendo nuevas perspectivas comerciales en América Latina, como lo demuestra la experiencia de licitaciones internacionales a las cuales están concurriendo proveedores latinoamericanos. El éxito alcanzado en la ejecución de este programa ha inducido a los países miembros del Banco a encargar a la institución el estudio de fórmulas que permitan flexibilizarlo a los efectos de que, en el futuro, se pueda operar con un volumen mayor de recursos, que puedan ser utilizados a costo competitivo, extendiendo estos financiamientos a bienes manufacturados que no sean de capital y que se comercien a mediano plazo en el mercado internacional.

El segundo grupo de actividades desarrolladas por el Banco en apoyo de la integración comprende funciones de adiestramiento, investigación y difusión,

en las cuales el Banco ha invertido US$1.7 millones. En este campo ha sido fundamental la creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). El Banco, que había ido tomando conciencia de las crecientes demandas de estudios, asesoría técnica y personal especializado generadas por el proceso de integración latinoamericana, creó en 1965 -con la muy valiosa colaboración del gobierno Argentino- el Instituto mencionado con sede en Buenos Aires. El Instituto constituyó una unidad permanente del Banco, cuya finalidad principal consiste en estudiar el proceso de integración latinoamericano y contribuir a la solución de sus diversos problemas mediante la investigación y el hallazgo de fórmulas y mecanismo adecuados; la formación y entrenamiento de personal técnico especializado; la asesoría a entidades de carácter público y privado de los países miembros del BID y, finalmente, la difusión de conocimientos del proceso de integración en los sectores más estratéticos de cada país de la región.

Un tercer campo de actividades de contenido integracionista radica en el financiamiento de inversiones regionales. En este campo el Banco ha comprometido aproximadamente US$137 millones, correspondientes a proyectos que representan una inversión total de más de US$250 millones, distribuídos en proyectos de infraestructura y de carácter industrial. Los primeros comprenden iniciativas en el campo de los transportes que incluyen, entre otras, carreteras internacionales entre Chile y Argentina, entre Paraguay y Brasil y entre varios países centroamericanos, así como también en materia de energía, pudiendo mencionarse los proyectos de Acaray en Paraguay y del Tibú en la zona fronteriza colombo-venezolana. En cuanto a la acción del Banco en apoyo de proyectos industriales de alcance multinacional, gran parte de éíla se ha orientado hacia iniciativas nacidas del Mercado Común Centroamericano y se ha canalizado a través del Banco

Centroamericano de Integración Económica, que ha recibido líneas de crédito por un monto de US$24.2 millones para el financiamiento de proyectos de contenido regional. Debe recordarse, además, en el campo de las inversiones directas, el apoyo prestado por el BID a programas destinados a lograr una mayor coordinación en la educación avanzada, como es el caso de un interesante proyecto en que se encuentra trabajando un grupo de universidades centroamericanas.

El financiamiento de estudios de preinversión representa un cuarto campo de actividades realizadas por el Banco en función de la integración, en las cuales se ha comprometido una suma de US$3.5 millones, distribuidos entre estudios sectoriales y estudios para el desarrollo integrado de zonas multinacionales. Los estudios sectoriales más importantes que está financiando el Banco se refieren a proyectos de infraestructura - transportes, energía y comunicaciones, pudiendo señalarse en relación con este último aspecto los estudios encaminados a formar la Red Interamericana de Telecomunicaciones (RIT) -, a proyectos industriales y a estudios relacionados con el sector agropecuario. En cuanto al desarrollo integrado de zonas multinacionales, sin perjuicio de otros programas que se están llevando a cabo en varias zonas fronterizas y que se encuentran en etapas relativamente avanzadas, la iniciativa más interesante en que está participando el Banco a través de INTAL que actúa - en carácter de coordinador - es un amplio estudio preliminar para el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

La experiencia acumulada por el Banco en el financiamiento de estudios o inversiones para proyectos de alcance integracionista pronto puso en evidencia la necesidad de contar con un instrumento que permitiera a los países realizar, al nivel regional, las funciones que normalmente ejecutan las instituciones nacionales de fomento en la formulación de programas de desarrollo, en la preparación de proyectos identificados dentro del marco de dichos programas. Estas consideraciones condujeron a la Asamblea de Gobernadores del Banco, celebrada

en 1966, a crear el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, asignando para estos fines la suma de US$15 millones con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, a los cuales el gobierno de los Estados Unidos agregó la cantidad de US$1.5 millones, provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social. Los campos de acción más importantes asignados al Fondo de Preinversión incluyen la preparación de proyectos de infraestructura de carácter multinacional; estudios sobre el desarrollo integrado de espacios económicos que comprendan los territorios de dos o más países; estudios relacionados con la instalación de industrias básicas en escala regional y, en general, toda clase de estudios relacionados con la explotación conjunta de recursos naturales, el intercambio de conocimientos tecnológicos y la ejecución de iniciativas de alcance multinacional. Las operaciones que se realizan con cargo al Fondo pueden tener el carácter de financiamiento reembolsables o no reembolsables, a lo cual se agregan, como una modalidad especial, los préstamos de recuperación contingente, que se realiza inicialmente como una operación no reembolsable pero susceptible de ser recuperado en el financiamiento de las obras a que pueden dar lugar los estudios.

Cabe mencionar, finalmente, el apoyo institucional que ha venido prestando el Banco a los dos sistemas de integración existentes en América Latina, especialmente a través de financiamientos para estudios de preinversión, apoyo que se ha traducido en cifras del orden de los US$4.3 millones. Se incluye en esta cifra US$3 millones destinados a financiar estudios de preinversión a través del Banco Centroamericano de Integración Económica, y US$800 mil otorgados a la SIECA para la realización de las primeras etapas de un proceso de planificación en escala regional. Estas actividades de apoyo también se han extendido a la ALALC

a través de algunos programas específicos, particularmente en relación con los países de menor desarrollo relativo.

De este modo, el BID no solamente ha destinado una suma de aproximadamente US$175 millones a la realización de actividades de contenido integrador sino que ha cristalizado esos esfuerzos en mecanismos e instrumentos como los que ya se han señalado, que contribuirán permanentemente a la promoción del proceso de integración regional.

RESUMEN BIOGRAFICO DEL SEÑOR FELIPE HERRERA,
PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1. DATOS PERSONALES

Nació en Valparaíso, Chile, el 17 de junio de 1922.

2. ESTUDIOS

1946	Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Recibió el Premio "Gormaz", otorgado al alumno con la más alta calificación en el curso.
1947	Abogado, graduado de la Universidad de Chile.
1950-51	Estudios de postgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Londres (London School of Economics).

3. ACTIVIDADES PUBLICAS Y PROFESIONALES

1943-47	Departamento Legal, Banco Central de Chile.
1947-52	Abogado del Banco Central de Chile y ejercicio privado de la profesión.
1952	Subsecretario de Economía y Comercio.
1953	Ministro de Hacienda de Chile.
1953-58	Gerente del Banco Central de Chile. Durante este período fué también Gobernador por Chile del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional.
1958-60	Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, elegido por Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.
1960 hasta la fecha	Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

4. ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS

1947-58	Profesor de las Escuelas de Derecho, Economía y Sociología de la Universidad de Chile.

5. PUBLICACIONES

El Banco Central de Chile - Tesis de Grado, 1945. Premio "Caludio Planet Lavín".

Política Económica - Apuntes de Clases, Editorial Jurídica de Chile 1950

Manual de Política Económica - Editorial Jurídica de Chile, 1952.

Los Fundamentos de la Política Fiscal - Editorial Jurídica de Chile, 1951 (Colección de Estudios) (2a. Edición, 1966).

Elementos de Economía Monetaria - Editorial Jurídica de Chile, 1955.

Desarrollo Económico o Estabilidad Monetaria? Editorial Jurídica de Chile, 1958

El Banco Interamericano y el Desarrollo de América Latina Banco Interamericano de Desarrollo, 1962.

América Latina Integrada - Editorial Losada, Buenos Aires, 1964. (Segunda edición, 1967).

El Desarrollo de América Latina y su Financiamiento - Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1967.

Nacionalismo Latinoamericano - Editorial Universitaria, Santiago, 1967

7. HONORES ACADEMICOS

1964 Catedrático Honorario, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

1964 Doctor Honoris Causa en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

1966 Doctor Honoris Causa en Leyes, The American University, Washington, D.C.

1966 Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de América, Bogotá, Colombia.

1967 Doctor Honoris Causa en Leyes, University of Pittsburgh, Pittsburgh, Pennsylvania.

1967 Doctor Honoris Causa en Leyes, Columbia University, Nueva York.

1967 Doctor Honoris Causa en Leyes, University of California, Los Angeles, California.

1967 Doctor Honoris Causa de la Universidad de El Salvador, Bahía, Brasil.

10

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA
CASILLA DE CORREO 39 SUCURSAL 1 BUENOS AIRES

EL PROCESO DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA

SIGNIFICADO Y DIMENSIONES

(Conferencia pronunciada por el Director del Instituto para la Integración de América Latina, Sr. Gustavo Lagos, en La Universidad Nacional de Asunción, con motivo de la Sexta Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo).

Abril de 1965

I. EL PROCESO DE INTEGRACION: GRAN ESPERANZA DE LA AMERICA LATINA DEL SIGLO XX

Una gran esperanza recorre todos los ámbitos de la América Latina. Lo que fuera otrora la visión iluminada de los libertadores, lo que constituyera luego el tema de intelectuales o la preocupación de un grupo reducido de funcionarios internacionales, lo que más tarde diera nacimiento a la ALALC y al Mercado Común Centroamericano, se está transformando, ahora, en un movimiento cada vez más amplio, que se expande a los diversos sectores de la sociedad latinoamericana y penetra en la política de los gobiernos llegando hasta los más altos niveles: es el movimiento de la integración latinoamericana.

Honrado por una invitación de esta histórica Universidad de Asunción he venido a hablar sobre este proceso, a tratar de interpretar ante vosotros las raíces, el significado y las proyecciones de esta esperanza que recorre nuestro continente. He venido por mandato del Banco Interamericano de Desarrollo, como Director del Instituto para la Integración de América Latina, que el Banco acaba de fundar en la ciudad de Buenos Aires para formar los técnicos que el proceso de integración requiere y para estudiar las implicaciones sociales, institucionales y económicas del movimiento de integración.

Sin embargo, al formular esta interpretación ante vosotros lo hago no tanto en mi carácter de funcionario internacional, sino más bien a título personal, en mi carácter de profesor universitario, ya que estoy hablando en las aulas de una Universidad de América Latina.

La primera pregunta que debemos formularnos al tratar de interpretar esta corriente de esperanza que ha penetrado en todos los sectores de la economía, de la sociedad y de la política latinoamericanas, es el origen de esta esperanza, por qué ella se está produciendo en este momento de la historia latinoamericana y cuál es su significado profundo.

Yo creo que esta esperanza ha nacido y se encuentra en proceso creciente de expansión porque los pueblos latinoamericanos han percibido en forma vaga e intuitiva si se quiere, pero sin embargo con una gran fuerza, la imagen de lo que una América Latina integrada podría ser para los propios latinoamericanos y para el resto del mundo. Como lo acaba de decir, hace solamente unos pocos días, el Vice-Presidente de los EE. UU. Sr. Hubert Humphrey:

"Las naciones de la América Latina ven naturalmente su propio des-
"tino, y ello cada vez más, en términos de una región económica-
"mente integrada en proporciones continentales".

Esta imagen que los pueblos latinoamericanos ven como una proyección de su propio destino histórico significa en términos actuales que una América Latina integrada configuraría un mercado de 220 millones de habitantes, con un producto regional bruto cercano a los 80 mil millones de dólares por año y con un volumen anual de comercio exterior de alrededor de 17 mil millones de dólares, es decir, muy superior a la cifra actual del comercio exterior de la Unión Soviética que es una potencia mundial. La imagen del destino de una América Latina integrada se enriquece aún más si se piensa que la nación latinoamericana tendría una superficie de 20 millones de Km2, es decir una superficie más de dos veces superior a la de EE. UU., dieciséis veces superior a la del Mercado Común Europeo y sólo inferior a la de la Unión Soviética. Esta imagen proyectada hacia el futuro ofrece elementos de grandeza y significados mundiales aún mayores. En 35 años más, América Latina, según las proyecciones de las Naciones Unidas, tendrá una población cercana a los 600 millones de habitantes y será, en consecuencia, la nación de mayor población de Occidente, superando el número de habitantes de EE. UU. y Canadá reunidos, al conjunto de las Naciones Africanas, a la Unión Soviética y a Europa. Pero la imagen de la nación latinoamericana se reviste aún con otro significado cuando se considera que América Latina, por su doble pertenencia al mundo de la raza blanca y al mundo de las razas de color, por su irreductible vocación de integración racial que se hunde en los lejanos tiempos de la conquista, aparece como un puente entre Oriente y Occidente, o sea como un factor de integración mundial. En efecto, las razas humanas más diversas y las culturas del pasado y del presente se funden en América Latina en las proporciones más variadas, ofreciendo en el tipo humano resultante una prefiguración de lo que podría ser un mundo sin discriminaciones raciales.

las razas humanas más diversas y las culturas del pasado y del presente se funden en América Latina en las proporciones más variadas, ofreciendo en el tipo humano resultante una prefiguración de lo que podría ser un mundo sin discriminaciones raciales.

II. SIGNIFICADO IGUALITARIO DEL PROCESO DE INTEGRACION: ASPECTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Esta vocación de América Latina hacia una integración de las razas y de las culturas señala a mi juicio el significado del movimiento de integración actual. Porque América Latina no está buscando integrarse para convertirse en una potencia mundial que pueda subordinar a otras naciones, o para pretender tomar una revancha por conflictos del pasado.

Me parece a mí que la integración de América Latina es una nueva expresión de la aspiración hacia la igualdad que el hombre tiene por el hecho de ser persona. El movimiento de integración no es otra cosa que el proceso que ha surgido en los tiempos actuales para combatir las dos fuentes más notorias de la desigualdad, que existen actualmente: la desigualdad entre los diversos sectores económicos y sociales dentro de una nación y la desigualdad entre las naciones dentro del sistema internacional.

Por eso la integración tiene dos dimensiones, la dimensión nacional y la dimensión internacional. Estas dimensiones forman parte de un mismo proceso que sólo por razones analíticas podría dividirse. Por el proceso de integración nacional se busca reducir la desigualdad entre las clases sociales por medio de reformas estructurales en el campo económico y social que permitan un aumento del ingreso y la creación de una igualdad de oportunidades que haga posible, no sólo una distribución más justa de los frutos del desarrollo sino también el aprovechamiento pleno de los recursos humanos de una nación. Este movimiento hacia la igualdad, o dicho en otras palabras hacia la integración nacional, es tan antiguo como la historia del hombre mismo, pero sólo ahora debido a los adelantos tecnológicos es posible darle un contenido real puesto que la técnica moderna y la industrialización en gran escala permitirían, si el hombre lo quisiera, producir niveles de bienestar dignos de la persona humana en todos los pueblos de la tierra.

En cambio, el movimiento hacia la integración de naciones es sólo un fenómeno reciente en la historia y se produce cuando después de la Segunda Guerra Mundial aparece un sistema internacional altamente estratificado. Este sistema en que sólo dos naciones tienen la es

tatura económica suficiente para participar significativamente en la carrera tecnológica con aplicaciones militares, y que en consecuencia detentan una gran proporción del poder internacional, produce un deterioro generalizado del status de las demás naciones. Este deterioro del status lo sufren no sólo los países subdesarrollados sino también los viejos países de Europa que de un primer plano mundial pasan a naciones de categoría secundaria. El alto grado de desigualdad en términos de poder militar, de desarrollo económico y social, de prestigio internacional que caracteriza al sistema de relaciones entre los países, sólo puede ser disminuído por movimientos de integración que amplíen las unidades nacionales que componen el sistema, yendo a la constitución de unidades mayores que puedan compararse en términos de poder, prestigio y status económico con las grandes unidades del sistema internacional. En consecuencia, el movimiento de integración aparece como una expresión moderna de la permanente aspiración humana de crear estructuras sociales, económicas y políticas que reflejen la igualdad fundamental del hombre. El alto grado de estratificación del sistema internacional actual, al concentrar el poder en unos pocos centros mundiales, priva al resto de los hombres que viven en otras naciones del derecho a participar en decisiones políticas de las cuales depende el destino y la supervivencia de la humanidad. En otras palabras, el alto grado de estratificación del sistema internacional produce los mismos efectos que aquéllos que se han visto en sistemas de estratificación social de unidades más pequeñas: atenta contra la dignidad de las personas que se encuentran en los estratos más bajos del sistema al privarlas de ciertos derechos fundamentales. Este contenido igualitario del movimiento de integración, tanto en su aspecto nacional como internacional, parece ser el fundamento filosófico de los movimientos de integración, fundamento que debe tenerse necesariamente en cuenta cuando se analiza su significado.

El significado de la integración de América Latina corresponde a una filosofía de entendimiento humano abierta a todos los hombres y no a una filosofía cerrada de preponderancia o dominación, circunscrita solamente a los hombres de una región determinada. El significado de la integración de América Latina reside en el hecho de que, junto con ser el mejor camino para lograr el desarrollo, permite a los habitantes de las naciones integradas participar en los procesos políticos del sistema internacional de los cuales, de otra manera, quedarían excluídos.

"No existe razón alguna para que los arreglos desarrollados para "la integración no sean apropiadamente relacionados con las otras "instituciones del dinámico sistema interamericano".

Al realizar esta afirmación, el Vice-Presidente Humphrey, inspirándose, sin duda, en la filosofía igualitaria de Jefferson y de Lincoln, ratificó de manera categórica el apoyo de Estados Unidos al proceso de integración latinoamericana, en expresiones que por su concisión y acierto tendrán significado histórico:

"Nosotros apoyamos - dijo - una integración económica efectiva por- "que es esencial para el desarrollo, dentro de la Alianza para el " Progreso. La apoyamos porque la América Latina moderna que pue- "de surgir de una integración verdadera será un socio mucho más "efectivo en todas las grandes empresas mundiales comunes que tene- "mos por delante los que compartimos los valores comunes de la civi- "lización Occidental. La apoyamos porque, como lo demostró la expe- "riencia posterior a la última guerra, las relaciones comerciales y "financieras más ventajosas mutuamente y más fructíferas son las que "tenemos con regiones industrializadas y diversificadas. Y, final- "mente, la apoyamos porque la integración económica es una parte fun "damental del programa de la Alianza para el Progreso, con el cual "nos comprometimos con fe y con lealtad en Punta del Este".

IV - LA INTEGRACION COMO PROCESO DE SUPRESION O LIMITACION DE LOS ANTAGONISMOS: ASPECTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Al analizar el significado filosófico e internacional del movimiento de integración nos referimos a su proyección para los países que se integran, para el sistema interamericano y para el sistema internacional mundial. Quisiéramos analizar ahora algunas dimensiones del proceso de integración.

La integración no es otra cosa que el proceso de unificación de una sociedad que trata de transformar o adecuar sus sistemas económico, político y cultural para hacer frente a las nuevas necesidades sociales. La integración tiene dos aspectos. Por un lado, unificar una sociedad es ante todo suprimir o atenuar los antagonismos que la dividen, poner fin a las luchas que actual o potencialmente la afectan o la destrozan, restándole posibilidades de crecimiento. Pero integrar una sociedad no consiste sólo en suprimir los antagonismos que la afectan, sino también en desarrollar las solidaridades que la unen.

IV. LA INTEGRACION COMO PROCESO DE SUPRESION O LIMITACION DE LOS ANTAGONISMOS: ASPECTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Al analizar el significado filosófico e internacional del movimiento de integración nos referimos a su proyección para los países que se integran, para el sistema interamericano y para el sistema internacional mundial. Quisiéramos analizar ahora algunas dimensiones del proceso de integración.

La integración no es otra cosa que el proceso de unificación de una sociedad que trata de transformar o adecuar sus sistemas económico, político y cultural para hacer frente a las nuevas necesidades sociales. La integración tiene dos aspectos. Por un lado, unificar una sociedad es ante todo suprimir o atenuar los antagonismos que la dividen, poner fin a las luchas que actual o potencialmente la afectan o la destrozan, restándole posibilidades de crecimiento. Pero integrar una sociedad no consiste sólo en suprimir los antagonismos que la afectan, sino también en desarrollar las solidaridades que la unen.

Estos dos aspectos de la integración tienen una expresión clara en el caso latinoamericano. La integración entendida como supresión de los antagonismos impone dos tareas fundamentales a la sociedad latinoamericana. La primera tarea se refiere al orden nacional, la segunda al plano internacional. La primera exige la supresión de los antagonismos, de las tensiones y de los conflictos surgidos de la injusticia y de la desigualdad de las estructuras económicas y sociales. Las reformas institucionales en el plano tributario, agrario, educacional, administrativo, etc. que se vienen realizando en América Latina y que recibieron un impulso vigoroso en la carta de Bogotá, constituyen una respuesta a este problema. Aunque esta respuesta sea aún insuficiente, señala ya un camino a seguir en este campo. En el plano internacional la integración entendida como supresión de los antagonismos ha recorrido ya una etapa importante de su evolución por medio de todo el aparato legal creado dentro del sistema interamericano para la solución pacífica de los conflictos. Pero sin embargo aún quedan etapas importantísimas por delante, que exigen no sólo el perfeccionamiento de las normas ya existentes, sino también la penetración en nuevos campos en que los antagonismos continúan latentes. Si uno de los objetivos de la integración es llegar a un mercado común que suprima las fronteras aduaneras de las naciones que se integran y que establezca una frontera

V - LA INTEGRACION COMO PROCESO DE DESARROLLO DE LAS SOLIDARIDADES. AMERICA LATINA: UNA NACION DE NACIONES.

La eliminación de estas dos fuentes de antagonismos que el proceso de integración exige, debe irse realizando paralela y conjuntamente con la integración entendida como un proceso de desarrollo de las solidaridades.

El proceso de la integración en este segundo aspecto, exige igualmente una estrategia clara. Para definirla quizás debiéramos comprender ante todo la naturaleza y la esencia del proceso. Debiéramos comprender que el proceso de integración regional supone transformar a América Latina en una gran nación de naciones, unificada y diversa al mismo tiempo, con la potencialidad que le daría la unión y con la variedad que le darían las diferencias de las naciones que la formaran. Esta imagen de un gran proyecto colectivo a realizar conjuntamente es probablemente la fuerza integradora de mayor alcance. Sin visión, el pueblo perece, dice la Biblia. Toda sociedad que aspira a un lugar en la historia necesita de una idea atrevida y grandiosa que conquiste la imaginación y la voluntad de sus componentes y cuya fuerza de atracción provoque los impulsos de acciones y actitudes que sirvan para superar los obstáculos al cambio. El proceso de integración exige que se comprenda que la comunidad económica que se trata de crear y las instituciones de esa comunidad que hacen posible su existencia y funcionamiento, no son otra cosa que los embriones del sistema económico y del sistema político de esa gran nación de naciones que se encuentra en gestación. Estos sistemas económico y político permitirían crear el cuadro sociológico en el cual se desarrollaría el sistema cultural de América Latina, hasta ahora debilitado por la falta de una infraestructura económica y política que lo destaque con sus características propias a la atención del resto del mundo. Cuando oímos decir que una etapa superior de desarrollo permitiría a los países subdesarrollados crear sus propias artes y letras y las manifestaciones superiores de la cultura, y se engloba en este juicio a América Latina, debemos comprender que es la falta de gravitación económica y política de nuestra región en el plano mundial la causa de que nuestros valores culturales sean ignorados. Es evidente que si el resto del mundo percibiera a América Latina como una gran unidad con capacidad de decisiones globales en el plano económico y político, se interesaría más en conocer sus valores y producciones culturales, así como se interesa en conocer las obras culturales de un escritor, de un artista o de un hombre de ciencia de North Carolina, de Georgia o de South Dakota, no porque sean de esas regiones de Norteamérica, sino porque son ciudadanos de los EE.UU.

regional supone transformar a América Latina en una gran nación de naciones, unificada y diversa al mismo tiempo, con la potencialidad que le daría la unión y con la variedad que le darían las diferencias de las naciones que la formaran. Esta imagen de un gran proyecto colectivo a realizar conjuntamente es probablemente la fuerza integradora de mayor alcance. Sin visión, el pueblo perece, dice la Biblia. Toda sociedad que aspira a un lugar en la historia necesita de una idea atrevida y grandiosa que conquiste la imaginación y la voluntad de sus componentes y cuya fuerza de atracción provoque los impulsos de acciones y actitudes que sirvan para superar los obstáculos al cambio. El proceso de integración exige que se comprenda que la comunidad económica que se trata de crear y las instituciones de esa comunidad que hacen posible su existencia y funcionamiento, no son otra cosa que los embriones del sistema económico y del sistema político de esa gran nación de naciones que se encuentra en gestación. Estos sistemas económico y político permitirían crear el cuadro sociológico en el cual se desarrollaría el sistema cultural de América Latina, hasta ahora debilitado por la falta de una infraestructura económica y política que lo destaque con sus características propias a la atención del resto del mundo. Cuando oímos decir que una etapa superior de desarrollo permitiría a los países subdesarrollados crear sus propias artes y letras y las manifestaciones superiores de la cultura, y se englo ba en este juicio a América Latina, debemos comprender que es la falta de gravitación económica y política de nuestra región en el plano mundial la causa de que nuestros valores culturales sean ignorados. Es evidente que si el resto del mundo percibiera a América Latina como una gran unidad con capacidad de decisiones globales en el plano económico y político, se interesaría más en conocer sus valores y producciones culturales, así como se interesa en conocer las obras culturales de un escritor, de un artista o de un hombre de ciencia de North Carolina, de Georgia o de South Dakota, no porque sean de esas regiones de Norteamérica, sino porque son ciudadanos de los EE.UU.

Si comprendemos que la comunidad económica y sus instituciones son la prefiguración de los sistemas económico y político de esa gran nación de naciones que sería la América Latina integrada, se aclararían de inmediato una serie de planteamientos económicos que se han formulado recientemente por los cuatro altos ejecutivos latinoamericanos del Banco Interamericano de desarrollo, de la CEPAL, del CIAP y del ILAPES. En efecto, si la estrategia de la integración lleva a la constitución de una gran nación de naciones, es lógico que dentro de esa nación no existan barreras aduaneras, como no existen dentro de Argen

tina, México u Honduras, y que el gran espacio económico que se crea tenga una tarifa aduanera común con respecto al resto del mundo como la tienen también todos los estados nacionales. Si tal es la meta de la estrategia de la integración, se comprende igualmente que dentro del gran espacio económico que se crea se realice una política mancomunada de inversiones, que se planifique en escala regional el desarrollo de las grandes industrias como la siderurgia, la metalurgia de metales no ferrosos, la química pesada y la petroquímica, incluída la producción de fertilizantes, que la nueva gran nación tenga su infraestructura de carreteras y telecomunicaciones, que fabrique sus propios automóviles y automotores para su gran mercado, que tenga su propio equipo industrial pesado, que cuente con líneas marítimas y aéreas comunes, que se vaya a una unión de pagos y que sus Bancos Centrales coordinen sus esfuerzos en materia de política monetaria hasta llegar en un futuro a la creación de una moneda y de un Banco Central comunes, que esta gran nación de naciones tenga una política común para las inversiones extranjeras y para su comercio con el resto del mundo y que sus Fuerzas Armadas no se dediquen a la protección de las fronteras interiores de las naciones integradas, sino que a la protección, a la defensa y al resguardo del honor y de los valores de la nueva comunidad humana formada por ellas.

La consecución de esta meta exige el diseño de una estrategia que permita el acercamiento a ella por etapas sucesivas. Esta aproximación gradual a una meta, que es de la esencia de todo proceso, exige en el caso de la integración que el proceso se efectúe por realizaciones concretas que creen solidaridades de hecho.

Esta estrategia de la creación de solidaridades de hecho es, al mismo tiempo, causa y efecto de una conciencia y de una voluntad que la impulsa. La creación de una nación no es la obra de un grupo reducido de especialistas o de políticos sino, ante todo, la obra de un grupo humano que comparte valores, experiencias y aspiraciones comunes. Por eso tan importante como ir creando solidaridades de hecho en el plano económico es fomentar un clima espiritual, una actitud, una concepción integradora que vaya creando una conciencia de grupo -una conciencia zonal como la ha llamado un Canciller latinoamericano- es decir, un sentido y una voluntad de realizar una tarea colectiva. Ya empiezan a surgir las primeras expresiones de esta conciencia común. Algunas universidades han creado cátedras o han realizado seminarios sobre la integración, las organizaciones sindicales del continente se han reunido para estudiar y apoyar el pro

ceso y diversos sectores del comercio, de la industria, de la empresa privada en general, se están organizando para analizar en común los problemas de la integración. Los políticos han captado este movimiento y en una reciente reunión de Lima han establecido las bases para la creación de un Parlamento Latinoamericano que sería un gran foro para que se expresen las grandes corrientes de la opinión pública frente a los problemas de la integración.

La gradualidad del proceso requiere, como ha dicho un autor con expresión muy gráfica, "que se realice sólo lo posible, aunque se sueñe con lo imposible. Lo posible es siempre el triunfo sobre el aquí y el ahora. Lo imposible es lo que se logra después de lo posible. Pero es criminal sacrificar lo posible por precipitar lo imposible". La ALALC y el Mercado Común Centroamericano representan etapas útiles porque desarrollaron y desarrollan solidaridades de hecho, que han permitido pensar en las etapas posteriores que ahora se están perfilando y que antes habrían parecido imposibles. Así, el imposible de ayer es hoy realidad: a petición de un Jefe de Estado latinoamericano, cuatro economistas del continente han emitido un informe común sobre la forma de fortalecer y acelerar el proceso de integración, informe que todos los Jefes de Estado están ahora considerando y que constituirá sin duda un capítulo importante en la historia de la integración. Este informe representa también un gran paso adelante en la creación efectiva de solidaridades de hecho en el más alto nivel.

Pero estas solidaridades de hecho deben también alentarse en todos los niveles y es por eso que hay que estimular los esfuerzos que realizan los diversos sectores de la sociedad latinoamericana para comunicarse, comprenderse y emprender obras comunes. Porque será sin duda este quehacer permanente, este entrecruzamiento de actitudes, inquietudes, acciones y pensamientos, los que irán fomentando una vasta red de comunicación, material y espiritual, que constituirá por decirlo así la infraestructura sociológica de la comunidad económica en formación, la fuente de donde arranquen los impulsos y de donde se nutra la voluntad de realizar una tarea común.

VI. EL SISTEMA DE SOBERANIA AMPLIADA: INSTITUCIONES BASICAS DE UNA COMUNIDAD ECONOMICA SEGUN EL TRATADO DE ROMA. NECESIDAD DE SU ADAPTACION A LA REALIDAD DE AMERICA LATINA.

América Latina al impulsar su plan de integración debe evitar el error en que cayó la Alianza para el Progreso al subestimar la importancia de la estructura institucional. En efecto, en la Alianza se creó un programa de grandes metas internacionales sin que existieran las instituciones adecuadas para realizarlas. Sólo con la creación del CIAP se ha venido a remediar parcialmente esta deficiencia.

Este error no puede repetirse y es necesario subrayarlo una y otra vez: el mecanismo institucional de un proceso de integración es de tanta importancia para el entendimiento y la marcha de ese proceso como los estudios de carácter económico que el proceso de integración requiere. Así como un estado nacional no podría realizar ningún plan de desarrollo económico sin tener sólidamente establecidos sus poderes públicos, así tampoco un plan de integración no puede realizarse si no hay instituciones con poderes claramente delimitados que la impulsen.

Para entender la esencia del mecanismo institucional de un proceso de integración hay que formularse la siguiente pregunta: ¿quién interpretará dentro de este proceso el interés común de los estados que participan en él? Es evidente que la interpretación de este interés común no puede ser confiada a ningún país determinado, ni tampoco resultaría adecuado para ello una simple reunión de representantes de gobiernos que por el hecho mismo de esta representación estarían limitados en su mandato a defender el interés nacional de sus respectivos países, transformando así el mecanismo en una conferencia internacional más. ¿Bastaría simplemente que los países delegaran esta interpretación del interés común de todos ellos en funcionarios internacionales no sujetos al mandato de ningún Estado? Al parecer no es ésta una respuesta suficiente porque esta alternativa sería difícilmente aceptable por los países que se integran. En la solución que el Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea o Mercado Común, dá a este conjunto de interrogantes se encuentra la clave de un esquema institucional integracionista.

El Tratado de Roma estableció un sistema institucional original que permite conciliar dinámicamente los intereses nacionales y el interés común. El sistema creado, por su importancia en cuanto a la división de los poderes, podría ser comparado históricamente al aporte de Montesquieu al establecer su teoría de la di

El sistema de decisiones que se ha descrito constituye además una salvaguardia para los estados de menor desarrollo económico relativo porque, como el Consejo de Ministros no puede pronunciarse sino por propuestas de la Comisión Ejecutiva, ello excluye la posibilidad de que una mayoría del Consejo imponga a un estado minoritario una medida que lesione sus intereses.

Por otra parte siendo el mandato de los miembros de la Comisión Ejecutiva de una duración de cuatro años, y no dependiendo sus miembros de ningún estado nacional, se asegura así una continuidad de la política de la comunidad a través del poder de iniciativa y se excluye la posibilidad de que se adopten decisiones contrarias, lo que podría suceder por las fluctuaciones políticas de los estados miembros si el poder de iniciativa no descansara en la Comisión Ejecutiva.

Como puede observarse, la sabiduría del sistema ideado por el Tratado de Roma crea un mecanismo de adopción de decisiones en el que los intereses nacionales y el interés de la comunidad alcanzan un equilibrio dinámico y permiten ir cumpliendo en forma gradual las metas que los propios Estados han señalado en el Tratado. Dentro del mecanismo, la Comisión Ejecutiva representa la voluntad profunda de los Estados de unificar sus destinos mientras que el Consejo de Ministros representa los intereses inmediatos de cada nación. En realidad este sistema, como ya lo insinuamos, sólo por falta de una palabra mejor, se nombra "supranacional". Quizás sería más acertado y propio denominarlo "sistema de soberanía ampliada" ya que cada uno de los Estados que se integran extiende su soberanía a las materias que son de interés común a todos ellos. Este sistema de soberanía ampliada es la prefiguración de una soberanía europea que deberá llegar en el futuro, cuando los propios estados que se integran, afianzada ya la comunidad económica, deciden integrarse en una etapa superior instaurando definitivamente un sistema de unión política que establezca una soberanía común.

Es evidente -como ya expresamos- que los mecanismos institucionales del esquema europeo tendrán que ser repensados para adaptarlos a la realidad latinoamericana. No se trata de caer nuevamente en el error en que América Latina incurrió durante el siglo XIX, de copiar mecánicamente instituciones originarias de otras latitudes. El conocimiento del esquema europeo es sin embargo indispensable, pues si bien en el caso latinoamericano el contexto social, económico y político en que se desarrolla el proceso de integración es muy diferente al de las naciones europeas, sin embargo la esencia del proceso, que es la conciliación del interés

general de la comunidad en formación con los intereses nacionales de los países que se integran, es sin embargo la misma. La adaptación del sistema integracionista europeo al caso latinoamericano exige que las normas que se creen para regir el proceso correspondan a las motivaciones profundas de los pueblos latinoamericanos y de los gobiernos que los representan.

Por eso resulta tan importante que dentro del esquema integracionista se consulte un parlamento, porque el parlamento permite captar el pensamiento de los diferentes sectores e ideologías de los pueblos de la comunidad. En el Tratado de Roma este pensamiento debe ser consultado en aquellas materias que revisten mayor importancia cuando la Comisión Ejecutiva plantea al Consejo de Ministros cierto tipo de proposiciones fundamentales. De esta manera se hace posible que el Consejo de Ministros, al adoptar las decisiones, conozca el juicio que las proposiciones de la Comisión Ejecutiva le merecen a los diversos sectores políticos representados en el Parlamento.

En el caso europeo la Comisión Ejecutiva se asesora, a título consultivo, por un comité económico y social compuesto de representantes de las diversas categorías de la vida económica y social, especialmente productores, agricultores, agentes de transporte, trabajadores, comerciantes, artesanos, profesionales, etc. Este comité económico y social nombrado por la misma comisión debe ser obligatoriamente consultado por la Comisión y el Consejo de Ministros en los casos previstos en el Tratado. En esta forma la Comisión Ejecutiva y el Consejo de Ministros, al adoptar las decisiones, lo hacen con el pleno conocimiento de la opinión de los sectores políticos, económicos y sociales de los seis países que integran el Mercado Común Europeo. Ello permite ir adaptando las normas de la comunidad en formación a las necesidades reales de los diversos sectores de la economía, de la sociedad y de la política.

La experiencia europea demuestra que un sistema como el que se ha descrito es perfectamente viable y estamos convencidos que los gobiernos y los pueblos de América Latina han llegado a una etapa de madurez que les permitirá crear las estructuras institucionales adecuadas para promover el proceso de integración. El funcionamiento de organismos tales como el BID y la CEPAL y otros muchos demuestra plenamente que los latinoamericanos son capaces de administrar estructuras internacionales complejas con éxito y eficiencia.

Esta situación de inferioridad tecnológica está enfrentando a los países latinoamericanos a continuas crisis, a continuos contrastes entre nuestro estado precario de desarrollo con los avances espectaculares que se producen en las naciones industrializadas. Para citar solamente algunos ejemplos bastaría referirse al caso de la navegación aérea y al de los computadores electrónicos. Las líneas aéreas latinoamericanas se vieron ya abocadas a una primera crisis con la aparición de los aviones a retroimpulso pues sus escasos medios económicos les hacía difícil su adquisición. Pues bien, superada esta crisis, surgirá una nueva con la producción de los aviones supersónicos que volarán a velocidades superiores en tres veces a la de los aviones comunes de retroimpulso. La crisis consiste no sólo en que América Latina por su atraso tecnológico no participa en los avances científicos que permiten producir este nuevo tipo de instrumentos del progreso, sino que su desunión económica les hace incluso difícil participar en la adquisición de sus frutos. Lo mismo sucede en el campo de los computadores electrónicos que están revolucionando el trabajo de investigación, la organización de las grandes empresas y los avances del conocimiento. Así mientras América Latina lucha aún contra el analfabetismo y la insuficiencia de recursos para los niveles medios y superiores de su educación, EE.UU. ha empezado a unir por medio de computadores electrónicos las bibliotecas especializadas de algunas de sus universidades principales para poder consultar por medio de los computadores electrónicos, en fracciones de minuto, los recursos bibliográficos que existen sobre una materia determinada en las bibliotecas esparcidas en su dilatado territorio.

Por eso en este desafío que plantea la historia y la estructura de las relaciones mundiales creada por la aparición de los pueblos continentes, América Latina se enfrenta a una encrucijada que es por un lado el del deterioro creciente de su nivel económico y tecnológico y por consiguiente de su prestigio con relación al mundo industrializado, si permanece desunida, o el de su participación plena en la historia del futuro si con una gran decisión política decide integrarse en una gran nación de naciones, a través de un proceso gradual, realizado por etapas que vayan constituyendo una comunidad económica que posteriormente alcance las formas superiores de la unión política.

La esperanza que recorre todos los ámbitos de América Latina en torno a la necesidad de realizar la integración económica está demostrando que los pueblos y los gobiernos de América Latina han comprendido el significado del desafío histórico que se plantea a las naciones del continente. Esta esperanza surge de la imagen de lo que una América Latina integrada podría significar para los propios

latinoamericanos y para el resto del mundo, haciendo posible la plena participación de la nación latinoamericana en la historia del futuro, como elemento de integración propia, de integración hemisférica y de integración mundial.

El Banco Interamericano de Desarrollo como Banco de la Integración y el Instituto para la Integración de América Latina como órgano especializado del BID, se han propuesto colaborar para que esta esperanza no sea defraudada, contribuyendo con sus recursos financieros y técnicos a apoyar los esfuerzos que los gobiernos y los pueblos de América Latina están realizando para responder a este llamado de la historia

11

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

CASILLA DE CORREO 39 - SUCURSAL 1 - BUENOS AIRES

INTAL DISC/11
27-10-66

Reunión con los Miembros del Consejo Episcopal Latinoamericano sobre "Alcance y Proyecciones de la Iglesia en la Integración de América Latina", celebrada en INTAL.

18 de Octubre de 1966

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR GUSTAVO LAGOS, DIRECTOR DEL INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA, ANTE LOS EXCELENTISIMOS SEÑORES OBISPOS LATINOAMERICANOS REUNIDOS EN EL INTAL.

Excelentísimos señores Obispos:

El Instituto para la Integración de América Latina se siente hoy profundamente honrado por vuestra presencia en su sede porque representáis, en su más alta jerarquía, a la Iglesia Católica, tan profundamente vinculada a los orígenes, a la historia, a los valores, a la cultura y al futuro de América Latina.

La naturaleza misma de vuestra investidura se asienta en fundamentos e inspiraciones regionales y universales, profundamente concordantes con las orientaciones y la filosofía de la integración del INTAL. Como pastores latinoamericanos pertenecéis y sois protagonistas del desarrollo de este continente; como miembros de una religión universal encuadráis vuestro pensamiento y vuestra acción dentro del marco total de la humanidad, ya que es el destino mismo del hombre en la Tierra, y más allá de la Tierra, el que en último término os interesa.

Nosotros aquí en este Instituto, cumpliendo una función internacional, nos inspiramos igualmente en valores regionales y universales, ya que si bien nuestra acción está dirigida a la integración de América Latina - y ese es el objeto de nuestros esfuerzos - no la buscamos como un fin en sí mismo sino como un medio para servir al hombre latinoamericano, al ser humano, concreto, que es también el objeto de vuestros afanes. Buscamos también la integración de América Latina como un medio para servir al mundo, ya que estamos convencidos de que si los latinoamericanos logramos integrarnos en escala continental habremos construido un instrumento precioso para propender al entendimiento humano y preservar la paz mundial. Consideramos que el significado de la integración de América Latina corresponde a una filosofía del entendimiento humano abierta a todos los hombres y no a una filosofía cerrada de preponderancia o dominación, circunscripta solamente a los hombres de una región determinada.

Por eso hemos visto con singular satisfacción la realización de la X Asamblea del CELAM celebrada recientemente en Mar del Plata. Esta Asamblea constituye sin lugar a dudas una etapa importantísima en la historia de la integración latinoamericana. Habéis venido con la triple autoridad que os confiere el hecho de pertenecer a una Iglesia dos veces milenaria; el hecho de ser vosotros mismos latinoamericanos protagonistas de la historia de nuestro continente; y el hecho de representar a una religión universalista. Habéis venido a dar un espaldarazo consagratorio a las ideas que se han venido gestando en esta región del mundo desde la época de la independencia de nuestros países; ideas que posteriormente se refugiaron en grupos de intelectuales, de funcionarios y de políticos y que tan sólo emergieron en la última década con pujanza creciente hasta constituir una corriente de esperanza que recorre el continente latinoamericano, corriente a la cual habéis agregado el caudal de las afirmaciones hechas por Pablo VI en el mensaje dirigido a vuestra Asamblea, al afirmar que el desarrollo y la integración son conceptos y factores complementarios e inseparables y que la Paz "hoy se llama desarrollo".

Quisiera aprovechar vuestra presencia en esta casa del INTAL para hacer algunas observaciones que han surgido en mi mente al meditar sobre el mensaje pontificio a la Asamblea del CELAM y al leer vuestra declaración final como resultado de dicha Asamblea. Luego desearía referirme brevemente a los campos posibles de cooperación entre vuestra organización del CELAM y el INTAL.

Con respecto al primer punto quisiera remitirme principalmente a los siguientes aspectos: en primer término, a la finalidad del desarrollo y de la integración misma; en segundo lugar a las relaciones entre el espacio político y económico integrado y lo que yo llamaría, quizás con alguna audacia, el espacio religioso integrado; en tercer lugar, quisiera analizar las relaciones entre el cambio de mentalidad necesario para llevar adelante la integración y el aporte inestimable que en esta materia puede realizar la Iglesia, principalmente a través de las ideas magistralmente expuestas por los Papas Juan XXIII y Pablo VI.

Ha dicho el Papa Pablo VI en su mensaje a la X Asamblea del CELAM que "la obra iluminadora de la Iglesia debe comprometerse en la base misma del concepto de desarrollo: debe infundirle un alma para que no sea fin en sí mismo sino un medio para facilitar la formación completa de las facultades del hombre en la plena expansión de una ordenada vida individual y social; no será pues el desarrollo considerado como un valor supremo, sino como instrumento al servicio de los verdaderos valores humanos, los valores del espíritu. Dentro de esta perspectiva, el progreso y el bienestar no acabarán por materializar al hombre; le darán al contrario, la posibilidad de perfeccionarse, de elevarse y, por lo mismo, de espiritualizarse. Estos son los criterios imprescindibles que deben guiar toda la dinámica del desarrollo".

Dentro de una concepción cristiana del mundo y de la vida, el desarrollo es por lo tanto un medio, un instrumento para que, a través de las condiciones creadas por él, puedan desplegarse en toda su plenitud las altas manifestaciones de la inteligencia, del arte y de la expresión humana en todos sus órdenes.

América Latina busca su desarrollo y al hacerlo se encuentra ante sí con los dos casos más manifiestos de desarrollo logrados en la historia del hombre: el norteamericano y el soviético. Cabría interrogarse entonces si al concretar los EE.UU. y la Unión Soviética los ejemplos históricos más evidentes de desarrollo económico, y conseguir elevarse a alturas incomparables en el campo de la riqueza y del poder, han obtenido el mismo éxito si se juzga el desarrollo económico logrado como un medio para la expresión de las altas manifestaciones del espíritu y de las virtudes humanas.

Sería pretencioso y audaz que tratáramos aquí de enjuiciar el desarrollo norteamericano y el desarrollo soviético desde el punto de vista que he planteado, pero sí podemos, en cambio, analizar el problema desde otro ángulo, preguntándonos si una América Latina desarrollada e integrada no podría enriquecer la historia del hombre y la historia de la civilización por medio de un tipo de desarrollo en el cual se expresara la personalidad humana con nuevos aspectos, con nuevos elementos, con nuevas dimensiones que quizás no se han conseguido en los dos casos históricos ya señalados.

Quisiéramos recordar aquí un pensamiento grato a un gran pastor latinoamericano, ex presidente del CELAM y dilecto amigo nuestro, Monseñor Manuel Larraín Errázuriz, quien con razón decía que el problema de América Latina no es tanto el de tener sino el de ser.

Si América Latina tiene un ser propio, si su cultura, su tradición y el estilo de vida de sus hombres tienen una personalidad propia, es evidente que las características del grupo humano latinoamericano deberán expresarse al lograr su desarrollo. Si la integración se revela hoy como una esperanza para los pueblos del continente, es porque ellos intuyen que no cabe otra alternativa para su expresión como grupo humano dotado de características históricas y culturales comunes dentro de un mundo de grandes unidades y de federaciones continentales. Pensamos que América Latina tiene un ser propio cuyas características culturales pueden aportar nuevas dimensiones al estilo de vida del hombre dentro de la civilización cristiana. Las razas humanas más diversas y las culturas del pasado y del presente se funden en América Latina en las proporciones más variadas, ofreciendo en el tipo humano resultante una prefiguración de lo que podría ser un mundo sin discriminaciones raciales, un mundo más igualitario, un mundo más integrado.

América Latina, por su doble pertenencia al mundo de la raza blanca y al mundo de las razas de color, por su irreductible vocación de integración racial que se hunde en los lejanos tiempos de la conquista, aparece como un puente entre Oriente y Occidente, como un factor de integración mundial. Por sus vinculaciones geográficas y especialísimas con EE.UU., por su contacto cada vez mayor con dicho país, por la recuperación paulatina de sus vínculos con Europa Occidental, por sus estrechos lazos con el tercer mundo subdesarrollado de Africa y Asia, por su situación peculiar de ser la única región subdesarrollada del Occidente cristiano, surge ante el mundo como un grupo humano con potencialidades extraordinarias para expresar, a través de su desarrollo e integración, un estilo de vida humana que contribuya a enriquecer la civilización cristiana.

El segundo aspecto que quisiera analizar ante vosotros se refiere a las relaciones entre el espacio político y económico integrado y lo que he llamado el espacio religioso integrado.

Desde el punto de vista económico, se dice que un espacio se encuentra integrado en forma de un mercado común o de una comunidad económica, cuando dentro de él pueden circular libremente los bienes, los capitales, los servicios y las personas. La libre circulación de todos estos elementos es lo que caracteriza a la integración desde el punto de vista económico. Inspirándome en este concepto, desearía proponer a vuestra consideración y análisis la idea del espacio religioso integrado que sería aquél en que pueden circular libremente las virtudes morales, aquél en que el hombre de cualquier clase, raza o condición tiene acceso al ejercicio de la virtud.

El pensamiento de Santo Tomás de Aquino de que es necesario un mínimo de bienestar material para el ejercicio de las virtudes morales, nos permite establecer un nexo estrecho entre la integración económica del espacio y su integración religiosa, ya que si el espacio económico no es capaz de suministrar ese mínimun de bienestar material a que se refiere Santo Tomás de Aquino, se hará extremadamente difícil la práctica de las virtudes morales que la religión propicia.

En vuestra declaración final de la X Asamblea del CELAM habéis afirmado que "ante la realidad hecha clamor de tantos hermanos nuestros que padecen hambre, que viven en la indigencia, faltos de techo, al margen de la cultura común, y ante una población creciente y una juventud a la vez problema y esperanza, nadie puede eludir su responsabilidad". Por eso habéis exhortado "a todos los responsables del bien común y a las diversas categorías sociales para que en su propio medio no escatimen esfuerzos a fin de contribuir al urgente proceso de desarrollo e integración, necesario para el bienestar y la paz de nuestra América".

Las grandes masas de campesinos, de obreros y empleados que están testimoniando, muchas veces con niveles infrahumanos de vida, la incapacidad de las economías nacionales para proporcionarles un nivel de vida adecuado a su dignidad humana, constituyen el factor político potencial más vigoroso para impulsar el proceso integracionista con miras a la formación de un gran espacio económico comunitario que sea capaz de darles una vida digna.

Se cumple así lo afirmado por el Papa Juan XXIII en su encíclica Mater et Magistra al expresar que "las comunidades políticas, separadamente y con su sola fuerza, ya no tienen posibilidad de resolver adecuadamente sus mayores problemas en el ámbito propio. ...Las comunidades políticas se condicionan mutuamente y se puede afirmar que cada una logra su propio desarrollo contribuyendo al desarrollo de las demás".

La consideración de este punto nos lleva al análisis del tercer aspecto que quisiera desarrollar ante vosotros: el de las relaciones entre el cambio de mentalidad necesario para llevar adelante la integración, y la contribución inestimable que en esta materia puede realizar la Iglesia.

Pocos meses atrás, al explicar ante un público norteamericano en la Universidad de Georgetown la importancia de una nueva mentalidad como factor indispensable de la integración, decía que para que el proceso de integración se realizara sería necesario que dentro de los sistemas culturales de los Estados-naciones se produjera un cambio que permitiera el surgimiento de valores, creencias y símbolos que legitimaran la integración de los sistemas económicos de los países y la creación de las instituciones adecuadas que hicieran posible el proceso. Los movimientos regionales de integración económica, al propender a la creación de grandes espacios económicos, están echando las bases materiales de nuevas naciones, de naciones formadas por naciones, como son ahora los EE.UU. o la Unión Soviética, o como pueden serlo mañana los Estados Unidos de Europa o los Estados Unidos de América Latina.

Para que el movimiento de integración pueda realizarse es preciso que, junto a la lealtad del ciudadano a la nación, surja una nueva lealtad, una identificación con una comunidad mayor formada por los países que se integran; por ello, el cambio cultural es esencial y el paso trascendental de todo proceso de integración está dado cuando los dirigentes políticos se adhieren a valores nuevos que permiten crear las instituciones integradoras.

Por ello, hemos leído con profunda satisfacción que en el mensaje a la X Asamblea del CELAM el Papa Pablo VI se refiere de manera especial, no solamente a la necesidad de realizar muchas reformas en la vida económico-social sino también a la necesidad de un cambio de mentalidades y de costumbres en todo. "En este sector - expresa - los pastores de almas pueden y deben desarrollar una misión importante que si bien es delicada, puede llegar a ser decisiva. La desarrollarán exponiendo la sustancia de la doctrina cristiana que lleva a no conformarse con una ética individualista, sino más bien a cultivar especialmente las virtudes morales y sociales, así como a difundirlas en la sociedad, de tal forma que surjan hombres nuevos, artífices de una nueva humanidad". Y agrega estas palabras capitales para el porvenir de la integración latinoamericana: "En nombre del Evangelio (los pastores de almas) pueden contribuir valiosamente a difundir el ideal de la integración, despertando en los cristianos la convicción de que los propios destinos nacionales sólo serán alcanzados dentro de la solidaridad internacional, formando una conciencia supranacional e insistiendo, como lo ha hecho recientemente el magisterio pontificio y el conciliar sobre la imprescindible exigencia de una cooperación mundial".

Esta conciencia de que el desarrollo nacional sólo podrá lograrse a través de la integración y que por lo tanto desarrollo nacional e integración continental son términos inseparables, coincide plenamente con lo que ha venido sosteniendo el Banco Interamericano de Desarrollo y este Instituto como unidad especializada del mismo, así como también otros importantes organismos internacionales que operan en América Latina.

Nos parece que la acción de la Iglesia, al contribuir al cambio de mentalidad necesario para abandonar las viejas concepciones de los nacionalismos estrechos o agresivos basadas en un concepto irrealista y anticuado de la soberanía nacional, puede tener una influencia trascendental en el porvenir del proceso de integración de América Latina.

En su encíclica Pacem in Terris, el Papa Juan XXIII ha insistido una y otra vez en el hecho de que el reciente progreso de las ciencias y la técnica ha transformado de tal manera las relaciones entre los pueblos que ya no puede decirse que el Estado sea una sociedad perfecta en el sentido de ser capaz de satisfacer todas sus necesidades. Muy por el contrario, el Papa afirma que "cada Estado, independientemente de los demás, no puede atender como conviene a su propio provecho, ni puede adquirir plenamente la perfección debida, porque la creciente prosperidad de un Estado es en parte efecto y en parte causa de la creciente prosperidad de todos los demás".

La doctrina del bien común y de la sociedad perfecta, la filosofía de la Iglesia aplicada a los problemas de la integración y del desarrollo, viene a legitimar la creación de las instituciones necesarias para llevar a cabo la integración latinoamericana. Nos parece que sería de extraordinaria importancia profundizar estos aspectos a fin de que aparezca en toda su proyección que los distintos niveles de la integración y el desarrollo corresponden a distintos niveles y jerarquías del bien común. Así, a una integración nacional corresponde un bien común nacional; a una integración continental corresponde un bien común continental; y por último, a una integración mundial corresponde un bien común universal. Así también, si el estado nacional no es ya una sociedad perfecta, pues no encierra en sí todos los medios para cumplir el propio fin, el bien común regional tiene preeminencia sobre los bienes comunes nacionales ya que éstos alcanzan en aquél su conveniente perfección temporal. De igual manera, el bien común de los continentes o regiones integradas está subordinado al bien común universal.

La misma doctrina de la Iglesia nos proporciona instrumentos para llevar el análisis de la relación entre los distintos tipos de sociedades civiles - nacionales, continentales o mundiales - y los distintos tipos de bienes comunes al plano de los asuntos políticos. El Papa Juan XXIII se refiere claramente a este punto en un pasaje de la encíclica Pacem in Terris al expresar:

"En nuestros días las relaciones mutuas de las naciones han sufrido notables cambios. Por una parte, el bien común internacional propone cuestiones de suma gravedad, arduas y de inmediata solución, sobre todo en lo referente a la seguridad y paz del mundo entero; por otra parte, los jefes de las diversas naciones, como gozan de igual derecho, por más que multipliquen las reuniones y los esfuerzos para encontrar medios jurídicos más aptos, no lo logran en grado suficiente, no porque les falte sincera voluntad y empeño, sino porque su autoridad carece del poder necesario.

"De modo que en las circunstancias actuales de la sociedad humana, tanto la constitución y forma de los Estados, como la fuerza que tiene la autoridad pública en todas las naciones del mundo, se han de considerar insuficientes para el fomento del bien común de todos los pueblos.

"Ahora bien, si se examina con diligencia por una parte la razón íntima del bien común, y por otra la naturaleza y la función de la autoridad pública, no habrá quien no vea que existe entre ambas una conexión imprescindible. Porque el orden moral, así como exige a la autoridad pública que promueva el bien común en la sociedad civil, así también requiere que dicha autoridad pueda realmente procurarlo. De donde nace que las instituciones civiles - en las cuales la autoridad pública se mueve, actúa y logra su fin - deben estar dotadas de tal forma y de tal eficacia, que puedan llevar al bien común por las vías y medios que mejor correspondan a la diversa importancia de los asuntos.

"Como hoy el bien común de todas las naciones propone cuestiones que interesan a todos los pueblos, y como semejantes cuestiones solamente puede afrontarlas una autoridad pública, cuyo poder, forma e instrumentos sean suficientemente

amplios, y cuya acción se extienda a todo el orbe de la tierra, resulta que, por exigencia del mismo orden moral, es menester constituir una autoridad pública sobre un plano mundial".

Excelentísimos señores Obispos: Perdonadme que haya citado estos pasajes de sobra conocidos por vosotros, pero si lo he hecho ha sido para señalar la extraordinaria coincidencia de este razonamiento con las razones concretas que actualmente se están debatiendo al nivel de los gobiernos y de los organismos internacionales en el proceso de integración latinoamericana, para dotar de mayor autoridad a las instituciones encargadas de dirigir el proceso. He citado también estos pasajes para señalar que el razonamiento del Papa Juan XXIII va más allá que el pensamiento de los jefes de los organismos internacionales que están propiciando la creación de instituciones regionales con poderes suficientes para realizar el bien común de los países que se integran, ya que mientras éstos propician una autoridad regional, el Papa ya aboga por una autoridad mundial.

En efecto, el año pasado, a solicitud de un presidente latinoamericano, los Jefes de la CEPAL, del BID, del CIAP, y del ILPES, en un informe enviado a todos los Jefes de Estado de América Latina, sostenían la necesidad de dar la autoridad suficiente a las instituciones de la integración a fin de que ellas pudieran velar en forma adecuada por el interés general de los países miembros.

Así, por caminos distintos - la opinión de sus más reputados economistas y la doctrina de la Iglesia que reúne en su seno a grandes mayorías de sus habitantes -, América Latina está llegando a la concepción de que la integración requiere una soberanía regional para regir su espacio económico ampliado.

Entre todos los aportes que puede realizar la Iglesia para ayudar a difundir el ideal de la integración, quizás ninguno se destaque con tanta urgencia y dramatismo como el de la contribución que su doctrina del bien común, de la sociedad perfecta y de la autoridad pública pueda dar, y ya está dando,

para legitimar la creación de las instituciones necesarias a fin de que la integración pueda realizarse en condiciones de equidad y justicia que hagan posible la justa repartición de los beneficios de la integración, tanto entre los países que se integran como entre los distintos sectores sociales dentro de cada nación.

- - - - - -

Analizados estos aspectos dostrinarios, quisiera referirme ahora a los campos posibles de cooperación entre el CELAM y el INTAL. Para ello, quizás sea necesario decir brevemente que el INTAL es una unidad dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo y que sus funciones fundamentales se cumplen en el campo de la investigación, de la asesoría, de la enseñanza y de la difusión, sobre los diversos aspectos del proceso de integración de América Latina, tanto en lo económico-social, como en lo histórico y político, y en lo jurídico e institucional.

La complejidad de los problemas de tipo sociológico, político, institucional y económico llevó al Banco Interamericano de Desarrollo al convencimiento de la necesidad de crear esta institución a fin de permitir la reunión de un grupo de especialistas de las distintas disciplinas que, por medio de un estudio objetivo de los problemas que plantea el proceso de integración, pudiera ir entregando conocimientos técnicos a los gobiernos y a los sectores públicos y privados de los países latinoamericanos, con el propósito de contribuir a orientar de una manera racional y equilibrada el proceso integracionista. Al mismo tiempo el INTAL persigue ayudar a la formación del personal técnico que el proceso de integración requiere y difundir las ideas de la integración en públicos más amplios utilizando todos los medios modernos de comunicación.

En su labor de enseñanza y capacitación, el INTAL dirige fundamentalmente su acción a sectores claves en la dirección de las sociedades latinoamericanas: los sectores de funciona

rios, de líderes políticos, de líderes sindicales, de empresarios y de todos aquellos elementos que en una u otra forma están vinculados en niveles de dirección a la política o a la sociedad latinoamericana.

El programa actual del INTAL comprende un vasto campo de investigación, de enseñanza y asesoría que se está llevando a cabo en los distintos países latinoamericanos, ya sea a través de cursos regionales que reúnen a becarios de todos los países latinoamericanos, ya sea a través de cursos nacionales que ayudan a estos países a analizar los problemas que surgen de su participación en el proceso de integración, a través de investigaciones en el terreno, o a través de seminarios o reuniones de estudios nacionales o regionales con líderes sindicales, empresariales o políticos.

Su actividad de investigación, que abarca al mismo tiempo tanto asuntos de orden teórico como práctico, está destinada a esclarecer problemas económicos, sociales y polí icos relacionados con el proceso de integración.

En su actividad de difusión y publicaciones, el INTAL, a través del Boletín de la Integración y de libros especializados, contribuye al conocimiento de la marcha del proceso y a profundizar su estudio.

Por último, su labor de asesoría consiste fundamentalmente en asesorar al propio Banco Interamericano de Desarrollo en todo lo relacionado con el proceso de integración.

Además el INTAL, a solicitud de uno o varios gobiernos, universidades, centros de educación superior o entidades calificadas de los sectores público y privado, presta asesoría para la realización de estudios que sean de interés para los países miembros. Es así como el INTAL ha iniciado ya los estudios preliminares para la integración de la Cuenca del Río de la Plata, cuyo desarrollo interesa a los cinco países ribereños, y a solicitud del Parlamento Latinoamericano está terminando un proyecto de legislación uniforme para toda América Latina en materia de efectos de comercio.

Nada sería más grato para el INTAL que poder lograr un plan de colaboración con el CELAM en algunos o en todos los campos señalados y en este sentido me es profundamente grato expresar que para este plan de colaboración, prestaríamos gustosos los recursos técnicos y financieros de que podemos disponer para llevar adelante los proyectos específicos que fueran objeto de nuestro acuerdo.

A título de ejemplo quisiera señalar algunos campos en los cuales pensamos que una acción común sería posible:

Como se ha señalado durante vuestras deliberaciones, la acción de la Iglesia en favor del desarrollo y de la integración de América Latina deberá ser motivo de jornadas y semanas de estudio para orientación de la ardua labor que la inmensidad de Latinoamérica exigirá a la Iglesia. Los cursos, reuniones o seminarios que al efecto se celebren podrían contar con la colaboración del INTAL para el análisis de los aspectos técnicos del proceso de integración, así como para el suministro de bibliografía, publicaciones y documentación que la realización de tales actividades requiera.

Podría explorarse en este mismo campo de la enseñanza, la posibilidad de que el CELAM colaborara en alguno de los programas que el INTAL tiene en perspectiva. Quisiera referirme de manera particular al proyecto de alfabetización masiva para erradicar el analfabetismo en América Latina por medio de un programa multinacional que complemente los esfuerzos que ya realizan los gobiernos o las entidades privadas en escala nacional. El INTAL está estudiando en este momento la forma de llevar a la práctica un gran proyecto capaz de movilizar a la opinión continental en un esfuerzo multinacional que crearía solidaridades de hecho entre millares de latinoamericanos, dando realidad sustancial a un sentimiento comunitario. El proyecto consistiría en la erradicación del analfabetismo a través de brigadas multinacionales compuestas por voluntarios orientados y dirigidos de acuerdo con un plan técnico de conjunto.

Hay actualmente en América Latina alrededor de 60 millones de analfabetos los cuales recibirían los beneficios de este proyecto integracionista que prepararía las bases sociológicas de la comunidad económica latinoamericana. Hay países que tienen exceso de maestros primarios para sus necesidades y países que carecen de ellos, y hay, sobre todo, una gran masa juvenil universitaria generosa, idealista, y a veces frustrada, a la cual se le daría una tarea continental. Este proyecto enfrentaría a América Latina consigo misma, ya que la tarea, por su naturaleza misma, no podría ser cumplida sino por latinoamericanos.

El papel del CELAM podría ser de capital importancia en la ejecución del proyecto, tanto para la movilización de voluntades, indispensable para darle el respaldo de la opinión continental, como para la ejecución práctica del mismo.

Dentro de las actividades del Fondo de Preinversión para la integración de América Latina que ha creado el BID, el INTAL organizará grupos de trabajo para seleccionar, en el campo de la educación secundaria y superior, un número limitado de proyectos multinacionales que tengan el mayor efecto multiplicador en la modernización de la educación latinoamericana. Se abre aquí otro campo fértil de colaboración entre el CELAM y el INTAL pues podría explorarse en qué medida y alcance las escuelas, colegios, universidades con las cuales la Iglesia colabora a la obra educacional podrían servir de base para preparar el tipo de proyectos multinacionales a que me he referido.

La investigación de los problemas de la integración y el desarrollo constituye otro campo en que una colaboración del CELAM y del INTAL podría igualmente resultar fecunda. El Papa Pablo VI en su mensaje a la Asamblea del CELAM de 1965 señalaba que "hay una necesidad: estudios serios de la realidad, conceptos claros para una acción adecuada y eficaz". Dentro de la esfera de su competencia, el INTAL podría colaborar en estos estudios.

Excelentísimos señores Obispos:

A través de su experiencia dos veces milenaria, la Iglesia Católica ha visto el auge y el declinar de los imperios, el nacimiento, desarrollo y superación de la sociedad feudal del medioevo, la creación y expansión de los estados nacionales y de los nacionalismos agresivos que provocaron ya dos guerras mundiales.

Ahora, en la segunda mitad del siglo XX, su sentido de la evolución del mundo, del cambio y de la permanencia la han preparado para asistir y propiciar la época de la superación de los estados nacionales en comunidades políticas más amplias, sea en el plano regional o en el mundial, en espacios económicos continentales integrados que hagan posible los espacios religiosos integrados. En oposición a la afirmación de que la soberanía reside esencialmente en la nación, la filosofía que se inspira en los principios cristianos ha echado ya las bases para afirmar que la soberanía reside esencialmente en la humanidad a la cual corresponde un bien común universal, dentro del cual se subordinan, comprenden y jerarquizan, en la proporción debida, los bienes comunes nacionales y los bienes comunes de los continentes integrados.

Así desde la Cátedra de San Pedro se ofrece al mundo el más alto mensaje de integración, porque la patria de Cristo no es la patria nacional, no es la patria continental, sino la humanidad misma, la patria del hombre.

12

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA
CASILLA DE CORREO 39 - SUCURSAL 1 - BUENOS AIRES

CUR. 4/ Disc.1
10/10/67

CIRCULACION GENERAL

LAS CRISIS DE LA INTEGRACION

Gustavo Lagos

Discurso pronunciado en la Inauguración del III Curso Regional sobre la Integración de América Latina, el 9 de octubre de 1967.

LAS CRISIS DE LA INTEGRACION

El proceso de integración de América Latina, como la vida misma de los Estados-naciones que son sus actores principales, está sujeto a crisis de crecimiento y desarrollo.

En cada uno de los cursos regionales del INTAL ha podido observarse el desarrollo de una crisis o su incubación. Recuerdo que en 1965, cuando se inauguraba el Primer Curso Regional de este Instituto, el proceso de integración se encontraba abocado a un profundo debate de orden institucional en torno a los problemas que se compendian en esa expresión tan poco feliz de "supranacionalidad". Aunque hoy día dicho debate no se encuentra superado, su alcance y proporciones han sido reducidos a límites menores y ha entrado en un período en que, por un tácito acuérdo, los países miembros parecen haber llegado a la conclusión de que es preciso resolver muchos otros problemas antes de que el problema institucional pueda plantearse nuevamente.

En 1966, cuando tenía lugar el Segundo Curso Regional del INTAL, superada ya, por lo menos temporalmente, la crisis institucional, se incubaba en toda su fuerza una nueva crisis en torno a la gran decisión que debía adoptarse en la Reunión de Presidentes de América en Punta del Este, en abril de 1967. En la actualidad, superada nuevamente esa crisis de la gran decisión, esperan sin duda al proceso de integración nuevas crisis en su desarrollo futuro y sin necesidad de hacer ninguna profecía, sino simplemente contemplando la agenda de los entendimientos futuros, podríamos decir que el pro

ceso se abocará en forma casi inevitable a la crisis de la desgravación programada y de la tarifa externa común.

Estas crisis del proceso son la manifestación de su vitalidad y aún diría yo, son inherentes a su naturaleza misma porque el proceso continuará desarrollándose en medio de la compleja interacción de los factores políticos, sociales, económicos, nacionales e internacionales que constituyen su médula misma. Si los Estados-naciones, que son los actores principales del sistema, si los regímenes políticos que estructuran estos Estados, si las economías nacionales de los países miembros, si las estructuras educacionales, las universidades, las juventudes, los sindicatos, las empresas, están sujetos a permanentes procesos de crisis y conflictos sería ingenuo esperar que cuando se trata de integrar en un todo estas complejas partes sujetas a tensiones y cambios críticos, este todo -que es el proceso mismo de integración- pudiera escapar a las características de las partes.

Quizás al inaugurar este Tercer Curso Regional sobre Integración de América Latina podríamos intentar un reconocimiento de los tipos de crisis a que el proceso pueda encontrarse abocado. Y en este sentido yo señalaría, a título provisorio, las crisis de identidad, de univocidad, de las estrategias alternativas, de legitimidad, de participación de organización y las crisis de distribución. Quisiera analizar alguna de ellas e ilustrarlas posteriormente con un ejemplo tomado de Europa, pero que bien pudiera darse en el futuro -mutatis mutandi- en América Latina.

En cuanto a la definición de su propia identidad, el proceso de integración de América Latina está recién ad-

quiriendo conciencia de su profunda originalidad con respecto a procesos que se desarrollan en otras áreas del mundo, especialmente al proceso de integración europea. Una conclusión mayor a la cual hemos llegado en este Instituto, mediante nuest investigaciones y en el diálogo permanente con los distintos sectores de los países miembros, es que el proceso de integración de América Latina tiene necesariamente que seguir cauces originales y propios, que aprovechen las experiencias de otras naciones, pero que la funden y recreen en los moldes de nuestra propia idiosincracia, de acuerdo con nuestro propio estilo de vida latinoamericana. La integración de América Latina se está realizando entre Estados soberanos subdesarrollados que buscan a través de la integración el mejor instrumento para sus propios desarrollos nacionales pero que al mismo tiempo deberán conquistar las fronteras de sus espacios interiores, el gran Hinterland latinoamericano, formado por inmensas extensiones aún no valorizadas por la inteligencia y la tecnología del hombre .

Profundamente vinculado a la crisis de la identidad se encuentra lo que he llamado la crisis de la univocidad, es decir, la creencia de que el proceso de integración es un proceso monolítico y homogéneo que puede desarrollarse simultáneamente y con la misma intensidad y velocidad en toda el área que se trata de integrar. Como respuesta a esta visión ingenua del proceso integracionista ha surgido una concepción pluralista del mismo, de acuerdo con la cual cada país, cada sector, cada grupo social, cada persona deben sentirse y ser partícipes y actores del proceso. En este enfoque pluralista de la integración se está formulando una estrategia de los polos de integración como grandes proyectos multinacionales que reúnon los esfuerzos de dos o más países, una estrategia de

las integraciones subregionales, una estrategia de las integraciones de grandes regiones geoeconómicas como la Cuenca del Río de la Plata, una estrategia de la integración monetaria, una estrategia de la integración de la infraestructura y múltiples otros proyectos ya en marcha que están indicando que no hay un solo camino para la integración, que no hay un solo tipo de actitud integracionista sino que por el contrario existen numerosos caminos y actitudes que pueden combinarse y armonizarse dentro de un enfoque pluralista.

La crisis de las estrategias alternativas creo yo que está surgiendo en este momento en América Latina entre las juventudes, particularmente las universitarias. Esta crisis consiste en que no se discute la necesidad de la integración pero se plantea en cambio la insuficiencia o inoperancia de los medios basados en la negociación, en el derecho, en los consensos logrados a través de crisis sucesivas. Se postula en cambio como único camino para realizar la unidad del continente latinoamericano la estrategia de la violencia, la acción de la guerrilla, los procedimientos de la guerra revolucionaria, el recurso a la acción directa de las armas. Esta estrategia alternativa no sólo se ve alimentada por ideologías y sistemas por todos conocidos, sino también por el clima general de la violencia que se ha apoderado del mundo en los últimos años y que tiene su expresión en los guardias rojas de la China Continental, en la guerra del Vietnam, en el conflicto de Medio Oriente, y en los disturbios raciales de Estados Unidos. Muchas veces hemos quedado sorprendidos los profesionales de este Instituto al encontrar en los auditorios juveniles más variados de América Latina este telón de fondo, esta inquietud subyacente que aflora emocionalmente

cuando se analizan los problemas que plantea la identidad del proceso de integración de América Latina.

Por su naturaleza misma esta crisis de la estrategia alternativa tendrá un carácter más o menos permanente y exigirá un esfuerzo de diálogo y sobre todo de clarificación continua de los objetivos del proceso de integración de América Latina. La estrategia de la integración por la violencia exige una definición clara del proceso en el sentido de que el otro modelo de integración, la integración gradual por las negociaciones y el consenso, no es una integración destinada a favorecer a determinados grupos o sectores, no es una integración del statu -quo, sino por el contrario un proceso revolucionario, tanto en sus aspectos políticos como económicos, sociales y culturales. La respuesta a la estrategia de la integración por la violencia es la afirmación del carácter revolucionario de la integración por el consenso, la afirmación de que el objetivo final de la integración es elevar el nivel de vida de las grandes mayorías y lograr una plena participación del pueblo en los sistemas plíticos, culturales y sociales de los países latinoamericanos.

En cuanto al tipo de crisis que hemos llamado crisis de participación, ella se plantea cada vez que en el proceso de integración algún país o grupo de países puede sentirse marginado del proceso, ya sea en cuanto a la adopción de las decisiones fundamentales del mismo o a la distribución de los beneficios que la integración brinda.

Pero quizás la fuente más profunda de posibles crisis se plantea, en un proceso de integración, en torno a la legitimidad, es decir, en torno al porqué no tanto

de tipo económico, sino más bien de tipo cultural y político del proceso de unificación. Surgen aquí las preguntas presentadas por un esquema de lealtades nacionalistas frente a un esquema de lealtades regionales. Espero yo, que este Tercer Curso Regional pueda darles a ustedes los instrumentos analíticos necesarios para hacer frente a las crisis de legitimidad que el proceso de integración plantee a medida que su avance haga sentir de manera paulatina la vigencia concreta de un sistema de lealtades a la región latinoamericana junto al esquema tradicional de lealtades al Estado-nación.

La compleja naturaleza del proceso integracionista les tiene sin dudas reservadas duras pruebas a los sostenedores de los viejos nacionalismos. En este sentido el caso europeo es tan claro en sus ejemplos que quizás resulte aleccionador analizar brevemente la médula de la querella nacionalista entre Gran Bretaña y Francia a propósito de la solicitud de Gran Bretaña para ingresar en el Mercado Común Europeo.

Esta querella se sitúa en el seno de una crisis de legitimidad de la unificación de Europa. Cuando se creó el Mercado Común Europeo, su creación planteó a Gran Bretaña de inmediato una crisis de identidad y de legitimidad. ¿Pertenecía Gran Bretaña a Europa? Era una pregunta clave, si se tiene en cuenta la doctrina tradicional de los tres círculos sostenida por Churchill: 1. El gran círculo de interés del Commonwealth. 2. El círculo de interés de los pueblos de habla inglesa. 3. El círculo de interés de Europa. La primacía de los intereses del Commonwealth y de los pueblos de habla inglesa hizo que Gran Bretaña resolviera esta crisis de identidad y

legitimidad resolviendo permanecer al margen del Mercado Común Europeo. La rápida evolución que sufrió la estructura de las relaciones internacionales ha hecho que Gran Bretaña, estableciendo más tarde la primacía del Tercer Círculo de Churchill, el de los intereses europeos, con respecto a los dos primeros, solicitara su entrada al Mercado Común.

Por otra parte, Francia planteando una crisis de legitimidad y cuestionando los poderes de las instituciones comunitarias de Bruselas afirma la vigencia del Estado-nación, la vigencia de la Europa de las patrias frente a la Europa comunitaria. Aunque Francia nunca formuló una doctrina de sus círculos de intereses en forma tan explícita como lo hiciera Churchill, era evidente que también en su caso quizás podrían haberse definido dos círculos de intereses: los de Francia y los intereses europeos.

Nuevamente la evolución de la estructura de las relaciones internacionales iba a dar un revés a las viejas formulaciones del nacionalismo. Hace solamente algunos días la Comisión Ejecutiva del Mercado Común puso punto final a un documento de 110 páginas, sobre el cual venía trabajando afanosamente desde hace tres meses, informe que ya se comienza a llamar el Informe sobre la Estrategia de Europa. La crisis subyacente de identidad y de legitimidad que se plantea en el informe pone en contradicción la concepción francesa de una Europa de las patrias con su consecuencia, la primacía del Estado-nación, con otra concepción, no menos arraigada en el gobierno francés, la necesidad de mantener la identidad de Francia y de Europa frente al hecho incontestable de la supremacía mundial del poder económico, político y militar de los Estados Unidos.

A los ojos de los expertos franceses ni la China Continental ni la Unión Soviética podrían servir a largo plazo co-

mo factor de equilibrio mundial frente al poderío creciente de los Estados Unidos. Solamente Europa podría hacerlo, pero no a través de un reforzamiento del Estado-nación, sino a través de un reforzamiento de la comunidad que debería ampliarse para acoger fundamentalmente a Gran Bretaña y a los países escandinavos. En estas circunstancias rechazar el aporte inglés sería para Europa, especialmente para la concepción francesa de Europa, renunciar a que pueda llegar a ser una gran potencia mundial. El potencial económico de una comunidad europea ampliada -lo señala el informe publicado hace pocos días- se aproximaría al de la primera potencia económica del mundo, los Estados Unidos. El producto nacional bruto adicionado del Reino Unido, de Irlanda, de Dinamarca y de Noruega, representa el 40% del producto nacional bruto de la Comunidad de los Seis. Los productos brutos adicionados de los 10 países darían un total de 60% del producto nacional bruto de los Estados Unidos. Por otra parte, en el grupo de las 500 más grandes empresas industriales del mundo, Gran Bretaña se sitúa inmediatamente después de los Estados Unidos con 55 empresas, mientras que Alemania sólo presenta 30, Francia 23 e Italia 8. Aún más, hay otro factor profundamente decisivo en el debate de la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común. Este factor es que el esfuerzo de investigación científica y tecnológica en Gran Bretaña iguala por sí solo al del conjunto de los seis países miembros del Mercado Común Europeo. Los cuatro sectores tecnológicos sobre los cuales Gran Bretaña ha concentrado sus esfuerzos y en los cuales está netamente más avanzada que la comunidad de los seis son cuatro sectores claves de la innovación tecnológica necesaria para echar las bases de una potencia mundial: la electrónica, la energía nuclear, la industria del espacio y la aeronáutica.

En las crisis de identidad y de legitimidad planteadas por el proceso Europeo, Gran Bretaña afirma su identidad

europea a todo trance expresando, a través de Lord Chalfont, que está dispuesto a cualquier sacrificio para negociar: "Cualesquiera que puedan ser las resistencias, cualesquiera que puedan ser los argumentos, cualesquiera que puedan ser los obstáculos colocados en nuestro camino, tenemos la intención de proseguir nuestro intento hasta que seamos parte integral sin limitaciones de ninguna especie, de la Comunidad Económica Europea. Es una nueva batalla que Gran Bretaña comienza y la historia prueba que sabemos ganar las batallas". Para demostrar que tales expresiones van más allá de simples ejercicios verbales, el Ministro de Hacienda de Gran Bretaña, James Callaghan, declara en un artículo escrito especialmente para uno de los principales diarios de París que el rol de la libra esterlina en la estructura financiera mundial es también objeto de negociaciones y que Gran Bretaña estaría dispuesta finalmente a llegar a la creación de una moneda común europea, en la cual todas las monedas, incluso la libra esterlina, estarían fusionadas. El informe de la Comisión Ejecutiva del Mercado Común, el cual he hecho referencia, toma la idea inglesa y propone que la libra abandone su rol de moneda de reserva, pero que en cambio una nueva moneda europea asuma este papel y pueda tener un día la fuerza y el prestigio del dólar.

Así, por una extraña paradoja de las crisis de identidad y legitimidad, Gran Bretaña se ve obligada a revisar drásticamente la doctrina de los tres círculos de Churchill y Francia, por su parte, parece forzada a volverse cada vez más comunitaria para poder encontrar un instrumento que haga viables sus aspiraciones nacionalistas frente a la supremacía norteamericana.

Aunque he dicho al comienzo de que es una convicción nuestra, aquí en el INTAL, la originalidad del proceso latinoamericano frente al Europeo, he querido traer este tema para demostrar como las estructuras y los esquemas de lealtades de los

Estados-naciones más antiguos del mundo están sufriendo una violenta conmoción, un proceso de cambio revolucionario dentro de un proceso de integración.

Estoy convencido de que el proceso de integración latinoamericana atravesará en el futuro profundas crisis de identidad y de legitimidad porque la tarea de construir una gran nación de naciones que está implícita en la integración de América Latina, quiéranlo o no los viejos nacionalismos, no es algo que pueda lograrse sino a través de largos esfuerzos, profundas transformaciones y cambios políticos, económicos, culturales.

En este curso que hoy inauguramos, el problema de la integración de América Latina, siguiendo ya la tradición de los Cursos del INTAL, será abordado dentro de una perspectiva interdisciplinaria analizando sus aspectos económicos, políticos, y culturales. Todos nuestros debates, siguiendo también la tradición de esta casa, estará regidos por el principio de la libertad académica en virtud del cual podrán manifestarse libremente las diversas opiniones, análisis y argumentos que existen en el debate integracionista. El carácter pluralista del proceso de integración hacen que su teoría y estrategia sean todo lo contrario de un enfoque dogmático.

Los invitamos a ustedes, en consecuencia, a participar plenamente en este diálogo creador, a traer aquí las inquietudes, los temores y las esperanzas que el proceso de integración plantea a sus respectivos países. No estamos preparados para dar respuestas a todas las interrogantes prrque hay muchas de ellas que dependerán del curso de la historia misma, del dinamismo del proceso y de la actitud de sus actores entre los cuales estamos todos nosotros. Pero si estamos dispuestos a discutir con ustedes los esquemas y soluciones que se han planteado hasta ahora

en la marcha del proceso integracionista.

Para terminar estas palabras, quisiera darles la bienvenida más cordial a esta casa del INTAL, la casa de América Latina, la casa de todos ustedes.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

CASILLA DE CORREO 39 - SUCURSAL 1 - BUENOS AIRES

PART.INTAL 17/dt 1
21-12-67
CIRCULACION GENERAL

Seminario de Arica
Arica, 24 de enero al 2 de febrero de 1968

HACIA UNA ESTRATEGIA POLITICA DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

por Gustavo Lagos, director del INTAL,
con la colaboración
de Natalio Botana y Ricardo Cappeletti,
investigadores de INTAL.

Documento presentado en el seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, sobre el tema "La Experiencia latinoamericana y europea en materia de integración económica y política".

A D V E R T E N C I A

En este trabajo se exponen, de manera preliminar y provisoria, algunas de las ideas centrales de un marco conceptual que pueda servir para el análisis del proceso de integración en América Latina desde el punto de vista político y sociológico. Estas ideas forman parte de un trabajo de investigación más amplio de carácter interdisciplinario sobre Teoría y Estrategia de la Integración Latinoamericana que está llevando a cabo un equipo de investigadores del INTAL, bajo la dirección de Gustavo Lagos.

Las ideas expuestas en este artículo son expresadas dentro del principio de libertad académica que regula las actividades del INTAL, y no expresan ni comprometen necesariamente la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto es parte.

INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objeto estudiar la estrategia política de la integración latinoamericana.

Para tal fin, intentaremos relacionar el proceso de integración europeo y el latinoamericano. Desde un ángulo específicamente estratégico se tratará de explicar diferencias y similitudes entre ambos procesos. De esta manera creemos responder en parte al objetivo de este encuentro de Arica, que busca realizar un amplio diálogo entre especialistas latinoamericanos y europeos acerca del tema de la integración, que por cierto, reviste un interés común para ambas regiones.

A partir de la obra de Clausewitz (Karl von Clausewitz, 1960) el pensamiento estratégico reconoció como centro de interés el conflicto bélico. Sin embargo, Clausewitz percibió que la guerra constituía la prolongación de la política por otros medios. Teniendo en cuenta la connotación política de la estrategia bélica, no cabe duda que el pensamiento estratégico de la guerra puede ser de gran utilidad para analizar y aclarar la estrategia política.

Con ello no estamos lejos del pensamiento actual en materia estratégica, que define esta disciplina más como un método de pensamiento que como una doctrina única (General Beaufre, 1963, pág. 11), lo cual implica un concepto amplio que ve en la estrategia un arte de distribuir y aplicar medios para satisfacer los fines de la política y que puede ser utilizado en cualquier campo de la actividad humana. (B.H. Liddel Hart., 1954, pág. 335).

Los aspectos más significativos de los conceptos indicados son aquellos que tienen relación con los fines y con los medios. Sin embargo, estos dos aspectos no agotan las múltiples dimensiones que tiene el concepto de estrategia; junto a ellos cabe señalar también: la situación, los actores y los procesos.

Los fines que presiden la estrategia política de la integración se expresan por un proyecto político, es decir, por un hecho portador de futuro que se inscribe en un determinado contexto. La estrategia política incluye también las tácticas necesarias a través de las cuales se sortean ciertos obstáculos que se van presentando a medida que el proceso de integración se desarrolla.

Si jerarquizamos los diferentes aspectos que acabamos de señalar partiendo de los fines, o sea, del proyecto político, tendremos la siguiente secuencia, que será empleada como el marco teórico fundamental de nuestro trabajo: el proyecto político definido se desarrolla en una situación que también se define, dentro de la cual los actores interactúan a través de procesos, utilizando determinados medios e instrumentos estratégicos.

Nuestro análisis de la estrategia requerida parte de la necesidad de encarar esos obstáculos excluyendo de plano la violencia como instrumento de acción política y resaltando en cambio la necesidad de conquistar el consenso a través de la convergencia de valores e intereses. La violencia y la hegemonía fueron empleadas en otras experiencias históricas de integración. Por ejemplo la guerra de secesión norteamericana es un caso típico donde se emplea la violencia - agotada ya la vía del consenso - para producir la integra-

ción del sistema político norteamericano entre los Estados del Sur y los del Norte. Los casos de unificación política en Italia y Alemania, fueron también logrados a través de guerras unificadoras, con gravitación hegemónica de un centro integrador.

En cambio en el caso europeo y latinoamericano se descartan la violencia y la hegemonía y se parte de la base de que el consenso puede ser utilizado como un método válido para lograr la integración de valores y de intereses en situaciones dinámicas de conflicto.

Así en estos casos los actores definen la situación dentro de un contexto conflictivo pero convienen en regular sus procesos a través de la cooperación y del consenso.

I

FINES DE LA ESTRATEGIA: EL PROYECTO POLITICO DE LA INTEGRACION

El proyecto político de la integración se define ante todo con respecto a la posición que ocupan las unidades-miembro del proceso en el sistema estratificado internacional. Las posiciones dentro de este sistema pueden ser jerarquizadas en términos de estatura económica, poder y prestigio y constituyen el status de la nación en cada una de estas tres pautas.

Una de las características más importantes del sistema estratificado internacional es el proceso atímico (x) de pérdida de status de las naciones que componen aquel sistema. La atimia (x) puede ser generalizada o parcial.

La atimia generalizada se produce cuando la nación no ha podido desenvolver las capacidades necesarias para alcanzar la madurez económica y tecnológica, lo que ha impedido su desarrollo social y ha mantenido su producto nacional bruto en un nivel bajo. Esta situación es propia de los países latinoamericanos.

(x) (x) - Se recurre a la palabra griega atimia que significa deterioro - degradación del status de la nación dentro del sistema estratificado internacional.

La atimia parcial se produce cuando la nación, no obstante haber alcanzado la madurez tecnológica y económica (*) y el desarrollo social, no tiene la potencialidad económica necesaria en términos de producto nacional bruto, para participar en la carrera tecnológica que se traduce en la creación de las máximas expresiones del poder científico, tecnológico y militar. Esta situación es propia de los países europeos. (Gustavo Lagos, 1963; 1965 y junio 1966).

(*) El concepto de madurez tecnológica y económica señalado por W.W. Rostow en su obra "Las Etapas del Crecimiento Económico" (1963), y señalado igualmente en la obra colectiva publicada por el Centro de Estudios Internacionales del M.I.T. "The Emerging Nations", es una categoría que a la luz del proceso creciente de innovación científica y tecnológica tiene marcadas características dinámicas. Por lo tanto, no puede considerarse que un país haya alcanzado definitivamente la madurez tecnológica, ya que el flujo continuo de innovaciones producido por el avance científico y sus correspondientes aplicaciones en el campo industrial y militar, hace que un país que alcanza en un momento dado la madurez tecnológica (ideas implícitas en las obras mencionadas anteriormente) pueda perderla posteriormente si no es capaz de mantener el ritmo y la capacidad innovadoras que emanan de una política científica y tecnológica deliberada.

Tanto en el caso de la atimia generalizada como en el de la atimia parcial, los sistemas políticos nacionales se aproximan, con mayor o menor intensidad, al tipo puro de los sistemas políticos abiertos, en el cual los factores externos generadores de relaciones de dependencia operan sin contrapesos con respecto a los factores internos o componentes clásicos del sistema político nacional (partidos, estructuras gubernamentales, grupos de interés, etc.).(INTAL,1967).

Los países que sufren un proceso de atimia parcial están en condiciones de controlar con mayor efectividad a los factores externos generadores de relaciones de dependencia mientras que los países sometidos a un proceso de atimia generalizada se hallan frente a un conjunto de factores externos de naturaleza difícilmente controlable.

El proceso de integración aparece entonces como un mecanismo de respuesta que se ejerce frente al factor externo generador de relaciones de dependencia.

En el ámbito latinoamericano este mecanismo de respuesta se define ante todo por los fines que persigue y por los valores que son subyacentes al mismo. Por consiguiente, el proceso de integración de un grupo de sistemas políticos abiertos tiende en primer lugar a la modificación estructural del sistema estratificado de naciones. Ello implica orientar un proceso de integración que permita a los sistemas políticos abiertos aumentar su estatura económica, su poder y su prestigio dentro del sistema internacional en el que se mueven.

Así comprendido el proceso de integración se define como un proyecto político que permita a los sistemas abiertos protagonistas del mismo: a) asegurar la viabilidad de un proceso de desarrollo económico y social equilibrado y autosostenido que permita superar las relaciones de dependencia; b) fortificar su capacidad de negociación en el contexto político internacional; c) reforzar la modernización de sus sistemas culturales a fin de evitar la alienación, reafirmando su propio estilo de vida y generando una capacidad de innovación en el campo científico y tecnológico (INTAL, 1967).

El nacionalismo constituye una variable fundamental que actúa como trasfondo de este proyecto político y de las decisiones que lo implementan. Esta variable está compuesta por valores cualitativamente distintos según la posición del país en el subsistema estratificado de naciones latinoamericanas y según la posición de quienes, de una u otra forma, están involucrados en el sentimiento nacional.

Podría hablarse, en primer lugar, de un nacionalismo testimonial, que hace referencia a aquellos determinantes del status nacional que desde un punto de vista relativo, pueden calificarse de "adscriptivos" (x). Este tipo de nacionalismo se manifiesta a través de una ideología que pone énfasis en el pasado o en la propagación de mitos referentes a las riquezas potenciales del país. De alguna manera evita siempre encarar la realidad de un mundo subdesarrollado y dependiente. Normalmente coincide con convicciones

---

(x) Por ejemplo, tamaño y ubicación geográfica, composición étnica, población en un determinado momento, etc.

arraigadas en aquellos sectores nacionales defensores del "status quo" interno o internacional. Estos sectores se solidarizan con la nación como tal y parecen no percibir claramente la situación de dependencia, hecho que podría explicarse por causa de su ubicación privilegiada en la escala estratificada interna del país.

Profundas diferencias cualitativas separan a este nacionalismo testimonial del que caracteriza a los sectores emergentes que representan una fuerza política potencial. En la medida en que esta fuerza potencial logra canalizarse y expresarse en los mecanismos de participación política, empieza a emerger un nuevo tipo de nacionalismo que podría llamarse constructivo y realizador y que hace concretas referencias al presente y a un futuro realista y no ilusorio.

Mientras el nacionalismo testimonial es un sentimiento excluyente y aislante que coloca a la nación en competencia con otras naciones, el nacionalismo constructivo y realizador constituye un sentimiento relacionador y convergente respecto de naciones ubicadas en la misma área geográfica y afectadas por problemas similares. La creciente percepción de situaciones de subdesarrollo y dependencia similares a la del propio país hace que el nacionalismo constructivo y realizador ensanche gradualmente su marco de referencia a medida que aumentan las interacciones políticas, económicas y culturales. La optimación de estas interacciones, estratégicamente tejida por élites nacionales y regionales, desemboca en un nacionalismo continental que trasciende las fronteras nacionales y va sentando las bases de una dinámica integración regional con activa participación de los grupos emergentes (Ver Felipe Herrera, 1966 y 1967).

El problema estratégico fundamental a este nivel consiste en canalizar la fuerza reivindicatoria de este nacionalismo constructivo. A este respecto juega un papel importante el grado de tolerancia recíproca que los líderes de los grupos emergentes sean capaces de exhibir; para ello es imprescindible un cierto grado de conciencia política que prepare el terreno para un mutuo intercambio de concesiones: Los ejemplos históricos de integración hablan elocuentemente de la verdadera naturaleza de estas concesiones (Deutsch, 1955). Estas no demandan una absoluta comunidad ideológica, ni tampoco la presencia de intereses económicos similares, sino sustancialmente una actitud común para el diálogo entre quienes por lo menos coinciden en trasponer la pugna de sus respectivos intereses de grupo desde el plano nacional al regional, ensanchando así el marco de sus interacciones.

En esta etapa de interrelación de los nacionalismos constructivos y realizadores, los países latinoamericanos presentan la limitación que surge de las grandes distancias relativas que los separan entre sí. De ahí que las primeras interrelaciones sean estratégicamente recomendables entre grupos afectados por experiencias sociales lo más similares posibles. Estos grupos, a distintos niveles de acción e influencia, son capaces de trasmitir más eficazmente las nuevas lealtades que van forjando y transfiriendo desde la nación a la región. De ahi la gran importancia de los contactos entre dirigentes políticos, técnicos gubernamentales, dirigentes empresariales y sindicales de la región que se integra, hecho que debe ocupar el primer plano en la preocupación de las agencias internacionales y regionales para formular una estrategia adecuada. Esta es la estrategia seguida por el Comité para los Estados Unidos de Europa, presidido por Jean Monnet, y por el Comité para la Integración de América Latina que se encuentra en vías de formación.

La capacidad de liderazgo de estas élites representativas de grupos nacionales se halla sometida en la presente situación del proceso de integración de América Latina a una dura prueba de cuyo éxito dependerá en gran parte la optimación de los intereses que componen este proceso. El éxito radica en la energía de los estímulos capaces de romper el aislamiento nacional en que hasta hace muy poco estas élites venían actuando.

II

DEFINICION DE LA SITUACION

Además de lo dicho en la sección anterior sobre el sistema estratificado internacional, el proceso atímico y la integración como sistema de respuesta, en la definición de la situación es preciso dar entrada a otras categorías de análisis que son básicas para la delimitación de una estrategia. Las categorías elegidas serán aplicadas al análisis del proceso de integración europeo y latinoamericano. Estas categorías son: Comunicación-Incomunicación; homogeneidad-heterogeneidad y cooperación-conflicto.

En primer término, consideremos la categoría: Comunicación-Incomunicación, partiendo del supuesto de que la integración no constituye en ningún caso un proceso automático sino consciente y deliberado, y por ende político.

Siendo un proceso eminentemente político, la posibilidad de comunicación entre las naciones participantes constituye un requisito de primera magnitud. Esta afirmación hace resaltar la distinción entre procesos de integración entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

Con referencia a las primeras, tal el caso europeo, una adecuada red de comunicaciones, informaciones y transportes preexistía a la iniciación del proceso, por lo cual las distancias a salvar eran de carácter económico, social y político, antes que material.

Entre las naciones subdesarrolladas, tal el caso latinoamericano, la distancia geográfica adquiere su real dimen-

sión obstaculizadora, erigiéndose como una barrera previa a todo contacto intrarregional a nivel masivo. Ello implica una distinción fundamental por cuanto en el caso de estas naciones la interacción debe crearse y no transformarse.

El panorama inicial de un área de naciones subdesarrolladas y dependientes es su desconocimiento recíproco relativo a pesar de la contigüidad fronteriza. Las redes de informaciones, comunicaciones y transportes presentan la fisonomía dependiente que proviene del rol que cumplen desde la época de su inserción en el mercado mundial, al cual han servido principalmente como productoras de materias primas. Las interacciones de estas naciones se han entablado de manera preferente entre cada una de ellas y los centros industriales extrarregionales, existiendo una notable diferencia entre esta sólida infraestructura tradicional, orientada hacia el mercado externo y una incipiente infraestructura regional que ofrecía hasta hace poco tiempo escasos incentivos políticos y económicos para ser incrementada.

El nuevo proyecto integracionista que emerge como una respuesta a esta situación de comunicación radial con los centros externos al área, se enfrenta con el problema de crear simultáneamente sistemas de informaciones, comunicaciones y transportes intrarregionales y dar un contenido económico, político y social concreto a las nuevas interacciones que hallen su base material en esos sistemas.

Tratándose de países subdesarrollados, el peso de los determinantes adscriptivos del status nacional (área geográfica, población, etc.) influye decisivamente en la posibilidad de romper el aislamiento. En términos generales, podría sugerirse que, en la medida que aumenta la distancia geográfi

ca, este hecho dificulta las oportunidades de aumento de las interacciones intrarregionales de los países medianos y pequeños.

Esta desigualdad es sugerente para la elección de caminos de estrategia. En tales circunstancias los agrupamientos subregionales en áreas de naciones subdesarrolladas podrían considerarse funcionales a la necesidad de incrementar las comunicaciones entre naciones medianas y pequeñas, permitiendo así el surgimiento de una categoría relevante de polos de integración (Gustavo Lagos, marzo 1966) que afirmaría la necesidad de un proceso de integración equilibrado e igualitario entre las naciones intervinientes.

En la enunciación de una estrategia general conducente a la meta de la integración total del área latinoamericana, las estrategias parciales conducentes a agrupamientos subregionales merecen entonces una particular atención, derivada del efecto del tamaño de las naciones en las etapas iniciales de la comunicación recíproca. Al mismo tiempo las agrupaciones subregionales, al permitir la constitución de unidades económicas mayores dentro del área, permiten igualmente la creación de un poder de negociación de dichas subregiones con los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo, haciendo posible negociaciones y concesiones más igualitarias. Ello no excluye la posibilidad de que naciones grandes, medianas y pequeñas, geográficamente contiguas, se asocien en esfuerzos multinacionales conducentes al desarrollo integrado de zonas geo-económicas como es el caso, por ejemplo, del Programa de la Cuenca del Plata.

En segundo término consideraremos la categoría Homogeneidad-Heterogeneidad.

Según E.B. HAAS, la integración europea se ha facilitado grandemente por la homogeneidad generalizada que se percibe en estos países en los campos político, económico, social y cultural. Esta homogeneidad estructural de los países europeos tiene tres características básicas.

En primer lugar existe una estructura social pluralista que se expresa por una amplia participación de clases y grupos representativos; ello es función de los altos índices de movilidad vertical y horizontal. Esta estructura social pluralista se manifiesta a su vez en un pluralismo político; partidos y grupos de interés, similares en cada uno de los países, articulan de este modo una serie de encuentros y alianzas que permiten formular demandas y políticas comunes en el ámbito regional.

En segundo lugar el pluralismo social y político produce una semejanza de los sentimientos y expectativas que experimentan los principales grupos dirigentes. Por esta razón, aún cuando cada país esté fragmentado de acuerdo a las dimensiones del pluralismo, cada grupo o clase tiene su equivalente en el país vecino.

En tercer lugar existe una semejanza fundamental entre los servicios estatales europeos en el orden administrativo. Se podría señalar, sin duda alguna, que la burocratización es relativamente homogénea entre los países europeos. Una tradición común en la historia de la burocracia europea, destaca una eficiencia profesional y un estilo persuasivo que no rechaza el trabajo con grupos voluntarios, para obtener el consentimiento público con el objeto de fijar determinadas políticas integracionistas (E.B.HAAS, 1966, págs. 14-55).

En América Latina, en cambio, la integración regional se inscribe en una situación de heterogeneidad generalizada.

En primer lugar no se puede hablar de una estructura social pluralista común a todos los países del área. Existen entre los países latinoamericanos marcados desniveles de desarrollo económico, social y político. Tan evidente resulta esta situación que en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se ha clasificado desde el punto de vista económico, a los países que la componen en tres categorías: países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Brasil y México), de mercado insuficiente (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) y de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay). En el proceso de convergencia hacia el Mercado Común Latinoamericano, señalado en la Declaración de Punta del Este, los países que componen el Mercado Común Centroamericano, entrarán muy probablemente en la tercera categoría.

Como consecuencia de estos desniveles los índices de movilidad social difieren entre países y grupos de países. A su vez, los niveles de participación económica y política alcanzan diferencias profundas debido a la mayor o menor aceleración con que se lleva a cabo la integración social en cada uno de los sistemas nacionales. No cabe duda entonces, que las diferencias en el campo político se hacen evidentes entre los países latinoamericanos. Los grupos dirigentes varían de país a país en la medida en que impere una determinada fórmula de gobierno. En algunos países por ejemplo, el rol de las fuerzas armadas es preponderante mientras que el del personal perteneciente a los partidos es mínimo, y en otros países ocurre exactamente lo contrario.

En segundo lugar la heterogeneidad económica, social y política produce un marcado contraste entre los sentimientos y expectativas de los principales grupos dirigentes. A ello se suma la ausencia de equivalentes funcionales entre clases y grupos, de país a país. Por estas razones la fragmentación de grupos dirigentes en América Latina difiere fundamentalmente de la que tiene lugar en Europa. Mientras en Europa se puede hablar de una simetría fundada en la equivalencia entre grupos, en América Latina en su conjunto se puede hablar de una asimetría entre clases y grupos dirigentes. En Europa es en relación al conjunto de países que se producen las relaciones de simetría; en América Latina, en cambio, se puede hablar de la emergencia de relaciones simétricas con referencia a subconjuntos de países o a subregiones dentro de la región global.

En tercer lugar existen similitudes relevantes entre los servicios burocráticos de los países latinoamericanos. Sin embargo, estas similitudes lejos de ser funcionales al proceso de integración, tienen marcadas características disfuncionales. Esta situación ha provocado la emergencia de un sistema burocrático supletorio, externo a los sistemas burocráticos nacionales, pero interno a la región. Nos referimos a los organismos y agencias regionales que juegan entonces un rol estratégico mucho más importante que en Europa en la formulación y en la toma de decisiones de tipo integracionista. (G. Lagos, Septiembre 1967).

Esta situación contrasta con el poder concedido a las instituciones de integración en el caso europeo y latinoamericano. En efecto, mientras en el caso europeo la situación de homogeneidad ha permitido dar mayor poder integrador a instituciones tales como la Comisión Ejecutiva del MCE, en el caso latinoamericano los poderes otorgados a los organismos

de ALALC son, en comparación, extraordinariamente restringidos. Ello parece sugerir, entonces, que la restricción de los poderes otorgados a las instituciones propias de la integración, en el caso latinoamericano provoca la emergencia de mecanismos supletorios de decisión que se expresan a través de las organizaciones regionales de tipo económico.

Las diferencias estructurales que señalan las categorías comunicación-incomunicación y homogeneidad-heterogeneidad, nos introducen de lleno en una tercera y última dimensión que consideramos esencial para delimitar una estrategia de la integración: nos referimos a la categoría Cooperación-Conflicto.

Del rápido análisis de la situación europea surge claramente el carácter cooperativo y funcional de este proceso de integración en sus primeras etapas. Esta primacía de la cooperación sin embargo, no significa que se eliminen los factores conflictivos que son inherentes al proceso mismo. Pero en este caso, el conflicto aparece como un factor secundario, casi diríamos como un elemento desviante del tono cooperativo y funcional de la integración europea. En un ámbito semejante el nivel de la controversia ideológica de tipo tradicional tiende también a decrecer en las etapas iniciales del proceso. No en vano se ha prestado en Europa un interés creciente al tema del ocaso de las ideologías, aunque las crisis recientes del proceso pudieran darles nueva relevancia.

En América Latina por el contrario, la situación en la que se inscribe el proceso de integración acentúa el conflicto sobre la cooperación. La primacía del conflicto es

evidente en nuestra región. Por una parte el conflicto es constatable con respecto a las tensiones que se producen entre las expectativas de comunicación y la realidad de un espacio relativamente incomunicado. Por otra parte, la asimetría entre grupos, constatable no sólo en el plano regional sino también en el plano interno de los sistemas nacionales, provoca el surgimiento de crisis permanentes que generan tensiones en el campo político, social, económico y cultural.

Por ello, el proceso de integración de América Latina tiene un marcado acento innovador orientado hacia el cambio. La primacía del conflicto no significa sin embargo que se eliminen los factores cooperativos que permitirán su regulación efectiva. Pero mientras en Europa el conflicto aparece como un factor de importancia relativa en las primeras etapas del desarrollo del proceso, en América Latina constituye un elemento básico de esta definición. No es extraño, por consiguiente, que en un ámbito semejante la controversia ideológica cobre una importancia decisiva. Mientras en Europa y en las sociedades altamente desarrolladas se habla de un ocaso ideológico, en América Latina bien se puede reivindicar un renacimiento ideológico en el que nuevos sistemas de valores definan el cómo y el por qué de un proceso de cambio acelerado.

Las tres categorías de análisis que hemos presentado pueden resumirse en el siguiente esquema:

Menor divergencia ideológica	COMUNICACION HOMOGENEIDAD COOPERACION	INCOMUNICACION HETEROGENEIDAD CONFLICTO	Mayor divergencia ideológica
↓	Estas dimensiones tienen lugar a nivel interno de las naciones y a nivel del sistema estratificado internacional.		↓
Enfasis en un tipo de cambio pragmático económico.			Enfasis en un tipo de cambio económico con marcada significación social y política.

III

DETERMINACION DE LOS ACTORES

Teniendo en cuenta la situación que acabamos de definir, corresponde determinar los actores que interactúan en ella.

En términos generales se pueden identificar tres categorías de actores que se aplicarán al contexto latinoamericano y europeo: Los actores políticos, económicos y sindicales. A los efectos de este trabajo hemos dado prioridad a estos actores sin desconocer la gravitación que otros puedan tener.

Estas tres categorías definen un sistema de actores que bien puede ser concebido como el conjunto de grupos dirigentes que interactúan a nivel de los tres campos señalados. A su vez este sistema de actores tiene una doble dimensión: la dimensión interna y la externa. La interna califica a los actores que interactúan dentro de los sistemas nacionales. La dimensión externa califica a los actores que interactúan con los actores internos desde un centro de decisión externo a los sistemas nacionales. Este centro de decisión puede ser generado por los sistemas o subsistemas pertenecientes a la región: se tratará entonces de un sistema de actores externo que es interno a la región (organismos o agencias regionales); o bien puede ser generado por sistemas o subsistemas localizados fuera de la región: se tratará entonces de un sistema de actores absolutamente externo a la región.

En primer término consideraremos los actores políticos.

Todo proceso de integración económica ha sido definido como un proceso eminentemente político. Tal afirmación significa que cualquiera sea el contenido intrínseco de las decisiones constitutivas de ese proceso, ellas sólo adquieren vigencia a partir del momento en que los centros de decisión política resuelven implantarlas.

Esto plantea el problema de precisar la contribución de los actores políticos al proceso de integración, sus motivaciones reales y su estrategia para guiar a otros actores inspirados en valores distintos a los estrictamente políticos.

Si el proceso es deliberado y consciente, cualquiera sea la naturaleza del área analizada debe suponerse que la responsabilidad mayor en la formulación de decisiones integracionistas recae en quienes hacen de la actividad política su tarea fundamental. Actores no políticos podrán hallarse más o menos impulsados en favor o en contra del proceso y podrán por tanto transformarse en valiosos auxiliares o en consistentes escollos. Sin embargo, el éxito de todo proceso de integración serán en definitiva el fruto de la habilidad estratégica de los políticos. Resulta por consiguiente fundamental delimitar la naturaleza de las interacciones entre los actores políticos y el resto de los actores relevantes. Aquí es donde resaltan las diferencias entre áreas desarrolladas y subdesarrolladas y más concretamente la vigencia de un sistema estratificado de naciones, vigencia que se concreta en la creciente correlación entre la percepción de ese sistema y la tónica de las decisiones políticas que se adopten.

En áreas subdesarrolladas el subsistema político adquiere una especial relevancia y la participación en él cons

tituye un componente del status individual cuya adquisibilidad se enfatiza altamente. Esta relevancia del status político, al igual que la del status educacional, parece explicarse por el bloqueo parcial que afecta a los canales de movilidad ascendente en el campo económico de actividades con contenidos principalmente lucrativos. El poder y el prestigio que en sociedades desarrolladas e industriales se logra gracias a una mayor apertura de aquellos canales de movilidad, son perseguidos en las sociedades en transición a través del empleo de estos canales de ascenso subsidiarios, que constituyen así alternativas funcionales de un ascenso social obstaculizado y frenado por la propia situación de subdesarrollo.

Esta importancia de lo político no implica sin embargo que en el contexto latinoamericano se haya afianzado un sector político relativamente autónomo de los otros sectores que actúan dentro de cada una de las naciones. La diferenciación de un sector político relativamente autónomo sólo ha sido viable en unos pocos países del área, cuya gravitación no es hasta ahora decisiva. En la mayoría de los países del área el control del subsistema político ha pasado a manos de grupos que, como las fuerzas armadas, sin estar llamados inicialmente a cumplir funciones políticas, se han erigido en árbitros de un conflicto social que subyace a la situación de subdesarrollo.

El hecho de que la función política no sea ejercida en la mayoría de las naciones latinoamericanas por políticos profesionales no implica, sin embargo, que la función pierda notoriedad ni deje de generar las principales expectativas de cambio en el conjunto de las actividades sociales. Se po-

dría sostener que los otros grupos relevantes (empresarios, terratenientes, trabajadores urbanos y campesinos, etc.)continúan dependiendo en alto grado del subsistema político, el cual funciona siempre como un indicador del mayor o menor grado de conflicto que afecta a la sociedad global.

Naturalmente, el grado de dependencia con respecto al subsistema político varía en función del grado de desarrollo económico relativo de cada uno de los países del área; sin embargo parece bastante evidente que aún incorporando estas diferencias de desarrollo relativo a nuestro esquema, a los efectos de una estrategia de la integración regional el subsistema político como centro irradiador de decisiones no sólo habrá de irse convirtiendo en el núcleo principal de las iniciativas sino también en el protagonista central del drama.

El sector político latinoamericano no cuenta por el momento, por lo menos en la misma medida, con la predisposición integracionista que en los países de Europa Occidental estaba dada por la existencia de lo que HAAS ha llamado motivaciones "económico-incrementales".(*) Por lo tanto, parece razonable suponer que en América Latina una vez que el sector político interiorice definitivamente la necesidad de la integración regional no podrá confiar básicamente en otros impulsos que los que él mismo sea capaz de generar e inducir.

(*) Por motivación económico-incremental se entiende, según Haas, un proceso en virtud del cual una acción dada en el campo económico genera, por sí misma, otra acción, creándose así un sistema en que se avanza progresivamente a través de pasos sucesivos e irreversibles.

El sector político europeo, por el contrario, no es percibido como lo es el latinoamericano como una alternativa funcional de ascenso social frente al bloqueo parcial de los canales puramente económicos. Las motivaciones de logro inspiradas en el éxito económico constituyen en todos los países industrializados del área occidental el principal motor de la actividad social. Por lo tanto, los factores no políticos poseen en general una mayor capacidad de liderazgo y una vez canalizados sus impulsos a través de decisiones políticas preparatorias del terreno, no demoran mucho en asumir plenamente una clara conciencia acerca de las ventajas del proceso.

Corresponde considerar ahora algunas de las condiciones favorables al logro de una creciente interiorización de motivaciones integracionistas en el sector político latinoamericano. En la gestación de decisiones políticas integracionistas los centros de decisión política de cada una de las naciones involucradas en el proceso estarían sometidas a presiones externas e internas. Las primeras obedecerían fundamentalmente al esquema de fuerzas que en un determinado momento histórico se plantearía a nivel internacional. Este esquema de fuerzas consistiría en el tipo especial de interacción entre las super-potencias(USA - URSS) y en la posibilidad de una alteración y transformación de esas interacciones. Necesariamente el comportamiento nacional de todos aquellos países que no fueran super-potencias estaría condicionado en gran medida por aquel esquema.

Las presiones internas sobre los centros de decisión política nacionales emanarían de las interacciones entre los grupos sociales que operan dentro del marco nacional.

La interiorización de motivaciones integracionistas en el sector político sería el producto de un equilibrio variable entre ambos tipos de presiones.

Este planteamiento que estimamos válido tanto para Europa Occidental como para América Latina, se bifurca cuando entramos a analizar la naturaleza de las presiones externas e internas en uno y otro caso. En el contexto europeo las presiones externas para incentivar un proceso de integración coincidieron históricamente con una etapa de graves tensiones entre ambas super-potencias. La recuperación económica de Europa no sólo era una exigencia de los pueblos a sus respectivos gobiernos sino también un requerimiento estratégico-militar de los Estados Unidos. Entonces es factible hablar de una coincidencia histórica entre las presiones internas tendientes a la reconstrucción y recuperación de los pueblos de Europa y las presiones externas emanadas de una super-potencia que asignaba a esa empresa de reconstrucción un interés estratégico prioritario en el esquema de fuerzas del poder mundial. En el caso europeo las primeras etapas del proceso cuentan con esta coincidencia histórica decisiva.

En América Latina no parece factible la asignación de la misma prioridad estratégica a las presiones externas emanadas de una super-potencia, dada la modificación que se ha producido en las tensiones entre las super-potencias y teniendo en cuenta además la distinta gravitación de América Latina y Europa Occidental en el sistema estratificado internacional.

En cuanto a las presiones internas, en uno y otro caso presentan diferencias ostensibles. Mientras la convergencia de propósitos de recuperación superó en Europa a los conflic-

tos intergrupales logrando progresivamente crear una concien cia generalizada del deterioro del status nacional y de la necesidad de su fortalecimiento, tal convergencia de propósi tos es más problemática en América Latina. La tónica de conflicto intergrupal impuesta por la situación misma de subdesarrollo impide que la atimia generalizada que afecta a las naciones latinoamericanas ocupe el primer lugar de la conciencia social de los grupos; de ahí, entonces, que la tarea más importante para la implementación de una estrategia adecuada al proceso de integración latinoamericano consista en lograr que el sector político actuante dentro de cada nación pueda distraer una parte sustancial de su hoy conflictivo quehacer interno en la nueva tarea de crear herramientas y recursos que permitan superar las sucesivas frustraciones que afectan a los estados nacionales aislados entre sí. En esta tarea, como veremos a continuación, las presiones de un sistema de actores externo (organismos regionales de tipo económico) orientado hacia la integración, crea motivaciones, plataformas técnicas y actitudes integracionistas. Estas acciones operan como un substituto estratégico del menor interés que presenta la región en las presentes circunstancias del esquema de poder mundial.

En segundo término consideraremos los actores económi cos.

En el campo de los actores económicos, conviene concentrar el análisis en la capacidad de liderazgo de los dirigentes de empresas, públicas, privadas o mixtas.

Se podría sugerir que el proceso de integración europeo ha sido implementado por una motivación económico incremental de los empresarios. Esta actitud es tributaria de una

historia y de una tradición cultural que es característica de los países que han entrado plenamente en la etapa del desarrollo industrial.

En América Latina el proceso de integración se inscribe en un contexto distinto, dado que estos países se sitúan por debajo de la línea divisoria entre desarrollo y subdesarrollo en la escala estratificada internacional. De allí que se percibe una ausencia de los factores culturales que favorecen las motivaciones económico-incrementales en los grupos empresariales.

Esta línea de reflexión permite determinar dos modalidades en el comportamiento económico.

Por una parte, el reconocimiento de la motivación económico-incremental como actitud subyacente al proceso de integración europeo condujo a eliminar los obstáculos de orden nacional que impedían la acción expansiva de las empresas. Con ello se buscaba trasladar el campo de acción de los empresarios de un ámbito nacional a un ámbito multinacional.

Esta estrategia puede tener efectos positivos siempre y cuando no surja un liderazgo alternativo, originado en centros externos a la región, que aproveche con mayor eficiencia los beneficios que surgen de esta eliminación de obstáculos en el orden de la tecnología y de la gerencia. Este liderazgo alternativo es hoy una realidad en Europa y como lo demuestra J.J.Servan-Schreiber, los actores económicos carecen por el momento de los incentivos suficientes para hacer frente a la capacidad de gerencia y de innovación tecnológica de la empresa multinacional norteamericana, cuyos centros de de

cisión se sitúan fuera de Europa (Ver J.J.Servan-Schreiber, 1967).

Este tipo de comportamiento es a todas luces incompleto para la estrategia que en materia empresarial debe definirse en América Latina.

En nuestro continente, en efecto, debemos hacer frente a una redefinición de la motivación económico-incremental de los grupos empresariales. Para ello se trata de generar un modo de comportamiento que implemente simultáneamente dos líneas de acción. La primera es similar en sus orientaciones generales a la estrategia europea, es decir, a la eliminación de obstáculos de orden nacional que impiden la expansión de las empresas. La segunda busca definir el carácter original del proceso de integración en América Latina. Se intenta con ello estructurar una serie de medidas que permitan generar una capacidad empresarial, financiera, tecnológica y productiva en los actores económicos a través de la acción combinada y/o coordinada de los sectores públicos y privados. Medios estratégicos fundamentales aparecen en la Declaración de Punta del Este, en donde los Jefes de Estado dan particular énfasis a los proyectos multinacionales de inversión como canalizadores de esfuerzos integracionistas y a la creación y fortalecimiento de las empresas multinacionales latinoamericanas de manera que éstas puedan aprovechar, en niveles de eficiencia competitiva, las facilidades y oportunidades de las economías de escala creadas por el Mercado Común.

Esta acción tiene una finalidad política básica; se trata de imaginar un sistema de respuestas al desafío innovador de la empresa multinacional, cuyo centro de decisión se sitúa fuera del ámbito regional latinoamericano. Recientes

trabajos, como el de F.G.Donner (1967) y el de Business International (1967), demuestran fehacientemente el rol que juega y jugará decisivamente, la empresa multinacional norteamericana en el sistema económico internacional del futuro inmediato.

Para implementar esta estrategia se requiere ante todo la presencia de un sistema de mediación y de promoción entre, por un lado, los actores que se sitúan en un marco de incomunicación y de heterogeneidad con características conflictivas y, por el otro, los fines y los medios que determinarán el comportamiento estratégico de estos actores.

La idea de sistema de mediación y de promoción adquiere en este sentido una importancia fundamental. Con ella damos cuenta de una serie de estructuras y funciones supletorias que vienen a reforzar los desajustes y carencias que se advierten en el comportamiento de actores económicos que se sitúan en un marco de subdesarrollo.

Para aproximar la idea de sistema de mediación y de promoción, es preciso retomar la doble dimensión que tiene el sistema de actores en América Latina. De allí surge el papel decisivo ejercido por los grupos externos generados por sistemas y subsistemas pertenecientes a la región. El rol político de las agencias y organismos regionales ya existentes o en vías de creación, como la Corporación de Fomento Andina, cobra aquí características definidas. En la coyuntura latinoamericana estos grupos externos adquieren la función de formular proyectos y programas, creando los canales de comunicación y de difusión que permitan a los actores económicos percibir y asumir estos proyectos y programas en su comportamiento efectivo.

El papel de mediación y de promoción de los organismos económicos regionales constituye entonces, un sistema generador de expectativas de modernización y de cambio en los actores económicos. Por consiguiente, parecería que en América Latina la capacidad de liderazgo de los actores económicos se relaciona directamente con la capacidad que adquieren los sistemas de mediación para generar expectativas modernizantes. Este rol supletorio de los organismos regionales demuestra que en América Latina el liderazgo de los actores económicos es aún potencial. La carencia que se constata en este sentido permite percibir, sin embargo, una oportunidad estratégica, que, como se verá más adelante, no fue percibida en Europa en su momento oportuno.

En tercer término consideraremos los actores sindicales.

El papel de los actores sindicales debe ubicarse en Europa Occidental y América Latina en función de la presión que los trabajadores organizados son capaces de dirigir hacia los centros de decisión política y hacia las organizaciones patronales para defender sus intereses específicos.

Mientras en Europa Occidental el proceso de industrialización de las actuales economías permite actualmente la presencia activa de las organizaciones sindicales en un plano de negociación libre con los sectores patronales, en América Latina estas organizaciones, en términos generales, no han alcanzado aún ni en el orden nacional ni en el orden regional un poder negociador similar. Las causas sociales más profundas de esta carencia deben ubicarse en la persistencia de la elasticidad de una oferta de mano de obra barata que es conse

cuencia de un proceso de urbanización que excede en mucho las demandas reales de mano de obra del sector industrial latinoamericano. Mientras los excedentes de una población rural constantemente atraída hacia los centros urbanos constituyan reservas del factor trabajo, será difícil lograr en materia sindical una política negociadora que ponga el acento principal en la obtención de ventajas salariales y de seguridad social para los trabajadores.

Por otra parte, las innovaciones tecnológicas aplicadas a la industria en América Latina, se realizan en general en forma indiscriminada, no tomando en cuenta su incidencia sobre el empleo. De ahí, entonces, que la presión laboral tienda a ejercitarse con respecto a los centros de decisión política como alternativa derivada del debilitamiento de su poder de negociación frente a las empresas.

Al mismo tiempo, se observa un creciente interés de las organizaciones internacionales de trabajadores de la región para entablar contacto con aquellos organismos económicos regionales que destinen recursos a programas de adiestramiento de dirigentes y educadores sindicales. Este interés, que se va concretando cada vez más, aumenta el poder de negociación de las organizaciones internacionales de trabajadores de la región y de sus filiales nacionales frente a los gobiernos de cada país del área. Esta estrategia sindical tendiente a incrementar el grado de participación obrera en las decisiones nacionales y regionales, ha dado a la difusión de la integración una especial relevancia en el campo sindical latinoamericano.

IV

LOS PROCESOS

Habiendo identificado el proyecto político, la situación en la que se desarrolla y los actores que lo protagonizan, corresponde analizar a continuación los procesos que pueden configurarse a través de las diferentes interacciones entre proyecto, situación y protagonistas.

Se podría sostener a título de hipótesis que es en el análisis de los procesos donde aparecen con más nitidez los rasgos que distinguen la integración latinoamericana de la integración europea. Para ello recurriremos a dos categorías de análisis: la lógica expansiva del funcionalismo, que se aplicará al proceso europeo, y la dialéctica expansiva de las crisis, que se aplicará al proceso latinoamericano. La primera categoría implica una aproximación teórica que privilegia la univocidad causal, mientras que la segunda privilegia la multiplicidad causal.

Veamos en primer lugar la definición del proceso europeo por la lógica expansiva del funcionalismo.

La teoría de la lógica expansiva del funcionalismo (E.B.HAAS. 1966, pp.16 y sigts.) se origina en Europa debido a dos series de causas. La primera serie evoca en su origen un fracaso estratégico: el fracaso de la unidad política europea proclamada a través de la doctrina del federalismo en los años inmediatos al término de la segunda guerra mundial. Esta doctrina heroica asumida por los grandes reconstructores de la Europa de postguerra, fracasó en su formulación práctica. El momento en que esta idea entra en crisis bien puede situarse con la derrota que sufren, tanto el

tratado de Comunidad Europea de Defensa, como el proyecto de Comunidad Política Europea en 1954. Primera lección, pues, que demostraba que la unidad política no era factible por el método estratégico de la aproximación directa.

Una vez desechado este método, conviene rastrear la segunda serie de causas entre los elementos estructurales del marco europeo que favorecen la lógica expansiva del funcionalismo. Estos elementos se relacionan, por una parte, con una situación donde prima la comunicación-homogeneidad-cooperación por sobre la incomunicación-heterogeneidad-conflicto y, por la otra, con el reconocimiento de una actitud fundamental, definitoria del comportamiento de los actores, como es la motivación económico-incremental.

Teniendo entonces en cuenta una lección de oportunidad y una coyuntura favorable en la situación y en el comportamiento de los actores, la teoría de la lógica expansiva del funcionalismo se definiría de la siguiente manera: a) "se presupone que la superioridad de las decisiones económicas graduales sobre las elecciones políticas cruciales es permanente". Dado este presupuesto básico se deduce: b) que "el avance desde un mercado común hasta una unión económica, y finalmente una unificación política entre los estados, es automático" (E.B.HAAS, 1966, p.23).

Los protagonistas activos de esta definición estratégica del proceso de integración serán, por consiguiente, los técnicos economistas, los planificadores, los industriales innovadores y los sindicalistas. Los políticos en sentido restringido ceden entonces los papeles más visibles y abandonan el juego escénico, decididos a jugar un rol de amparo y de cobertura con respecto a los nuevos protagonistas.

Se supone, por lo tanto, la existencia de un consenso básico que se expresa en la confianza compartida por técnicos, empresarios, sindicalistas y políticos con respecto a la lógica expansiva de la motivación económica. Por ello, bien puede sostenerse que el programa integracionista se funda en una univocidad causal: se privilegia la motivación económico-incremental, presuponiéndose un determinismo implícito según el cual el logro de las metas económicas abrirá automáticamente el camino hacia el logro de las metas políticas.

La univocidad causal se basa a su vez en una variable psicosocial que puede representarse por la vía de un proceso de estructuración de aspiraciones unívocas. Esta estructuración proviene de una propensión generalizada a un tipo de consumo masivo de determinados bienes en un mercado que se percibe como universal y donde las diferencias no son tan marcadas como para que ciertos grupos sean considerados como marginales.

Sostener que la lógica expansiva del funcionalismo descarta lo político como proyecto subyacente al proceso, nos aparece como una pretensión ingenua y carente de fundamento. Lo que sí aparece como proclive a la discusión es el factor de equilibrio que surge de la acción incremental de los protagonistas activos y del amparo que los sectores políticos están obligados a otorgarles. Conviene insistir que en este equilibrio, y por consiguiente, en esta convergencia de intereses políticos e incrementales, se funda el programa integracionista.

Si ello es así, no cabe duda que la construcción comienza a resquebrajarse cuando el sector político deja de amparar al sector técnico-incremental, reclamando para sí el rol de protagonista y la primacía en la conducción del proceso.

La introducción de este factor anómalo en la lógica expansiva del funcionalismo, se reconoce en lo que HAAS ha denominado como la aparición del factor dramático-político. Este factor se resume en la personalidad del General De Gaulle y en la filosofía que define su visión de la historia política: ello ha significado en Francia el resurgimiento de ciertas pautas nacionalistas, acompañadas de una valoración más acentuada de la soberanía del Estado, entendida como un mecanismo de defensa frente a los factores externos generadores de dependencia.

La ruptura entre ambos sectores es evidente durante la crisis que sufre la Comunidad Económica Europea a partir del lo. de enero de 1966. Ese era el momento en que debía probarse la bondad de la lógica expansiva del funcionalismo. Se suponía que debía producirse un avance automático a fin de aumentar los poderes políticos de la Comisión Ejecutiva de una manera irrevocable. En ese instante decisivo, sin embargo, la red de confianza entre el sector tecnocrático y el sector político no tenía la solidez de otrora. La historia es conocida: ni la Comisión de la C.E.E., ni el protagonista principal del sector político, el General De Gaulle, confiaron en ninguna cualidad automática indefinida del proceso económico de integración. La Comisión intentó asegurarse la iniciativa política por medio de la cual dispondría del producto de los aranceles aduaneros comunes hasta cuatro mil millones de dólares; el General De Gaulle, por su parte,

como eminente estratega, aprovechó el traspié de la Comisión para restringir la supranacionalidad -su intención principal- ofreciendo como solución de recambio la conservación del Mercado Común tal como funcionaba antes de la crisis.

La falsa definición de la integración europea como un proceso de determinismo implícito de tipo unívoco hizo que éste entrara en crisis cuando el protagonista político dejó de amparar al protagonista técnico. Debido a ello, la integración europea, de un proceso gradual y automático ha pasado a convertirse en un proceso de crisis negociadas.

Parecería entonces que en esta definición del funcionalismo incremental como proceso que tiende a la fundación mecánica de una unidad política, se ha olvidado lo esencial: se ha supuesto, en efecto, que lo económico manda y que por lo tanto engloba a lo político, creyendo quizás, con exceso de optimismo, que la superación de las barreras económicas hará caer por sí misma las antiguas barreras políticas que aún dividen a los Estados (R.Aron, 1962, Cap. XXIV). Los hechos han demostrado por ahora lo contrario.

Veamos en segundo lugar la definición del proceso latinoamericano por la dialéctica expansiva de las crisis.

Los avances del proceso de integración latinoamericano se han ido logrando en función de la dialéctica expansiva de las crisis que periódicamente lo afectan. Esta dialéctica no implica de ninguna manera el choque de fuerzas ciegas e incontroladas. Si fuera así, el proceso de integración estaría caracterizado por un determinismo en el cual jugarían sólo un papel secundario los propósitos conscientes

de sus actores. Tal característica iría en contra de nuestra afirmación inicial de que el proceso de integración es deliberado y consciente.

Las crisis del proceso deben explicarse entonces por la heterogeneidad, la incomunicación y el conflicto a los cuales nos referimos anteriormente y porque la estrategia depende para su éxito, ante todo, de un sólido cálculo y coordinación del fin con los medios. El fin debe ser proporcionado a los medios totales y a los medios utilizados en alcanzar cada meta intermedia, lo cual contribuye a que este fin sea proporcionado al valor y necesidades de cada meta intermedia, sea para ganar un objetivo o para satisfacer un propósito coadyuvante. En tales circunstancias un exceso puede ser tan perjudicial como una deficiencia. (Ver B.H. Liddel Hart, 1960, pp. 336-337).

Un ajuste adecuado entre medios y fines puede establecer un conveniente equilibrio de fuerzas. Debido a la incertidumbre derivada de la falta de estudios técnicos preexistentes, en determinadas situaciones, aún la máxima habilidad estratégica puede no lograr dicho ajuste. Podríamos decir entonces que en el proceso de integración latinoamericana los estrategas se van forjando al mismo tiempo que el proceso avanza y va dando nuevas pautas de su intrincada naturaleza. Si bien es cierto que en el proceso de integración europea los estrategas también se forjaron dentro de él, no es menos cierto que la presencia de aspiraciones estructuradas unívocas en los distintos actores facilitó en su origen, antes de la crisis comentada, un mayor ajuste entre medios y fines.

En el contexto latinoamericano el proceso de integración y desarrollo implica una dinámica de cambio que se traduce gradualmente en una nueva estructura de aspiraciones sociales a medida que nuevos grupos emergentes se van incorporando a los sistemas sociales, políticos y económicos. Dicha incorporación abre el camino para que esta nueva estructura de las aspiraciones sociales permita a los grupos participantes expresarse a través de nuevas formas de consenso.

El proceso de integración, como un aspecto deliberado y consciente del proceso de cambio en América Latina, presenta en primer lugar ese variable desajuste entre medios y fines que caracteriza las interacciones entre actores que están estructurando nuevos canales de consenso; en segundo término, se ve afectado por crisis de crecimiento y desarrollo que lo fuerzan dialécticamente a un creciente ajuste de medios y fines en el concreto campo de interacciones de cada participante, sea éste individuo, grupo social o Estadonación.

Las crisis del proceso pueden ser de identidad, de univocidad, de estrategias alternativas, de legitimidad, de participación, de organización y de distribución. (Gustavo Lagos, octubre 1967)

Las crisis de identidad hacen referencia a la creciente conciencia de la profunda originalidad del proceso, que debe buscar formas propias de expresión en el campo social político y económico que traduzcan la progresiva implantación de un nuevo estilo de vida latinoamericano.

La univocidad genera también crisis periódicas referidas a la creencia de que el proceso es monolítico y homogéneo y por tanto podría desarrollarse simultáneamente y con la misma intensidad en todo el contexto en vías de integración. Como respuesta a esa visión ingenua ha surgido una concepción pluralista del proceso, respecto de la cual se está formulando una estrategia de los polos de integración como grandes proyectos multinacionales que reúnen los esfuerzos de dos o más países; una estrategia de las integraciones subregionales; una estrategia de las integraciones de grandes regiones geoeconómicas como la Cuenca del Plata; una estrategia de la integración monetaria; una estrategia de la integración de la infraestructura y otros múltiples proyectos ya en marcha que están indicando que no hay un solo camino para la integración, sino muchos que pueden armonizarse.

Las crisis de las estrategias alternativas se refieren especialmente a la polémica de las juventudes, en especial la universitaria. Consiste en aceptar la necesidad de la integración pero discutiendo la insuficiencia e inoperancia de los medios basados en la negociación, en el derecho, en los consensos emergentes de las crisis. Se postula en cambio como único camino para realizar la unidad del continente latinoamericano la estrategia de la violencia (*).

(*) La diferencia básica que existe entre una estrategia de la violencia y una estrategia fundada en la vía pacífica, consiste en que la violencia transfiere directamente al campo político los métodos de la estrategia bélica, mientras que la acción inspirada en la vía pacífica transfiere estos métodos de una manera indirecta, inspirándose en ellos para optar por un conflicto regulado en lugar de un conflicto violento. (Para la estrategia de la violencia ver: P.W.Blackstock, 1964; Mao-Tsé-Tung, 1966; R.Strausz-Hupé y otros 1959. Para América Latina conviene consultar ante todo las diversas obras de Ernesto Guevara y Régis Debray).

Este tipo de crisis tendrá un carácter más o menos permanente y exigirá un esfuerzo de diálogo cada vez mayor. La integración gradual por las negociaciones y el consenso no está por cierto destinada a favorecer a determinados grupos o sectores tradicionales, sino que, con un sentido transformador, tiende a elevar el nivel de vida de las grandes mayorías y a lograr una plena participación del pueblo en los sistemas políticos, culturales y sociales de los países latinoamericanos.

Las crisis de participación se plantean en el proceso cada vez que algún país o grupo de países puede sentirse marginado, ya sea en cuanto a la adopción de las decisiones fundamentales del mismo o a la distribución de los beneficios que la integración brinda.

Acaso la fuente más profunda de posibles crisis se plantea en un proceso de integración en torno a la legitimidad, es decir no tanto al por qué de tipo económico sino más bien de tipo cultural y político del proceso de unificación. Se enfrentan así las lealtades nacionalistas con las nuevas lealtades regionales que van cobrando paulatina vigencia.

De lo expuesto surge que los estancamientos que pueden afectar al proceso a través de estos distintos tipos de crisis no deben sumir a los actores en una sensación de frustración (Ver M. S. Wionczec, diciembre 1966). Tal como ya se ha dicho las crisis están imbuídas de una dialéctica expansiva que refuerza las motivaciones de los actores y refina las herramientas estratégicas, al mismo tiempo que permite a estos actores en transición del contexto subdesarrollado latinoamericano conquistar nuevos caminos de consenso.

En el proceso de integración europeo la creencia en una univocidad causal caracterizó durante mucho tiempo los avances del mismo, confiando en la solidez de las redes de interacciones que se creaban a través de las motivaciones económico-incrementales. Por el contrario en el proceso de integración de América Latina la univocidad causal es sustituída por una creencia en la multiplicidad causal. Este cambio surge como consecuencia de un examen realista de la aptitud de los actores al comenzar a relacionarse con el proceso. El grado diferencial de estructuración de aspiraciones hace que no todos los individuos, grupos o Estados-naciones de América Latina puedan ser movilizados en torno a la integración invocándose los mismos valores y motivaciones.

Las motivaciones económico-incrementales, que son la base de la univocidad causal en Europa, carecen en América Latina de la posibilidad de generalizarse a todos los actores. Además de las características de incomunicación-heterogeneidad-conflicto, propias del contexto latinoamericano, esta dificultad debe explicarse porque comparativamente con Europa Occidental los canales de ascenso con contenido económico y lucrativo no tienen en América Latina un atractivo similar. Tal como se explicó anteriormente, el bloqueo de los canales económicos con contenido lucrativo hace surgir otros canales de ascenso como educación y/o participación en organizaciones políticas, burocráticas, sindicales, etc., que constituyen substitutivos funcionales que compensan en parte la falta parcial de oportunidades de ascenso.

Las motivaciones de logro de los actores no pueden juzgarse entonces exclusivamente analizando la adhesión de esos actores a metas económicas y lucrativas. Los actores latinoamericanos pueden presentar motivaciones de logro tan intensas y dinámicas como las que poseen los actores europeos, pero inspiran su actividad social en el logro de conquistas de tipo múltiple desvinculadas muchas veces de lo económico y lucrativo.

Partiendo de esta consideración acerca del distinto tipo de motivaciones en uno y otro contexto, es natural que en América Latina la estrategia tenga que asumir mayores características dramático-políticas en sus etapas iniciales. Las motivaciones económico-incrementales en el contexto latinoamericano serán más o menos importantes según el grado de desarrollo relativo de los países del área y según la mayor apertura que se haya logrado en algunos países en los canales de ascenso con contenido económico-lucrativo. Sin embargo, el contexto puede caracterizarse en su conjunto como menos imbuído de motivaciones económico-incrementales que en el caso de Europa.

En el proceso europeo esas motivaciones fueron el sustento del proceso hasta que la aparición del factor dramático-político puso en crisis los avances logrados. En cambio en América Latina lo dramático-político puede considerarse como un motor inicial, contando con la multiplicidad causal de actores con las más variadas motivaciones. En esta multiplicidad de actores tan variadamente motivados el factor dramático-político constituye un ingrediente fundamental de la estrategia integracionista destinado a provocar a los actores no sólo en sus motivaciones de logro económico sino también en las de orden cultural y educativo, tecnológico y político.

La estrategia de un proceso de integración latinoamericana debe estar destinada a actuar no sólo sobre los ingredientes racionales de las motivaciones, sino también sobre los ingredientes emocionales. Esos ingredientes emocionales, asentados en bases historico-culturales comunes a todos los pueblos de América Latina tuvieron una amplia vigencia en la época del movimiento de la independencia, atenuándose luego en una segunda etapa de acelerada desintegración que fué la época de la formación y desarrollo de los nacionalismos testimoniales, aislantes y excluyentes. Durante ese segundo período, la conciencia unitaria se mantuvo a un nivel puramente intelectual, perdiendo la adhesión de los pueblos afectados por un conflictivo quehacer interno y por la lucha de facciones.

El renacer de una conciencia integracionista a nivel político y popular se reactiva en la década del veinte a través de movimientos como el APRA y adquiere una creciente consolidación con la fundación y expansión de partidos políticos con conexiones internacionales, como es el caso de los partidos demócrata-cristianos. Paralela a este resurgimiento, nace una etapa en que la corriente integracionista latinoamericana comienza a expresarse en una conciencia y en una estrategia de tipo económico. El hecho de que los instrumentos que esta nueva estrategia maneja sean económicos, no significa que la inspiración de ella sea exclusivamente económica. Esta estrategia, que se inicia con la CEPAL y se consolida con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, posee una inspiración política, siendo los elementos económicos que maneja sólo un conjunto de harramientas tendientes a crear una base real desde la cual la conciencia integracionista con multiplicidad causal pueda proyectarse adecuadamente. (Ver Proposiciones a los Presidentes latinoamericanos presentadas por J.A.Mayobre, F. Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y R. Prebisch, México, 1965).

Al parecer la estrategia integracionista en la etapa actual lejos de privilegiar la convergencia de intereses bajo el amparo del sector político, reconoce por el contrario un diálogo con fuertes tensiones entre técnicos y políticos. El diálogo entre lo incremental y lo dramático-político oscila entre el acuerdo y el conflicto con una gama variada de situaciones intermedias. Los conflictos y los acuerdos parecen originarse en parte en el sistema de mediación de los organismos económicos regionales, teniendo en cuenta por un lado su papel promocional y por el otro su papel catalizador. Por esta vía el mecanismo de diálogo-conflicto, contribuye a afianzar la última etapa que podríamos denominar de la conciencia y de la estrategia globales, síntesis y proyección de todas las anteriores (Gustavo Lagos, Prólogo a Felipe Herrera, 1967).

V

MEDIOS E INSTRUMENTOS ESTRATEGICOS

Los principios de la estrategia pueden resumirse en un concepto clave: la concentración de fuerzas en función del método de aproximación indirecta al objetivo perseguido. Estos se aplican dinámicamente a través de una calculada dispersión. El cálculo, resultado de una decisión racional, supone siempre la presencia de un objetivo o de una serie de objetivos frente a los cuales los actores concentrarán sus recursos y su vigor estratégico.

Para asegurar la factibilidad de la conquista de los objetivos, es necesario contar con una serie de principios orientadores de la acción. En el curso de este trabajo hemos hecho referencia a ellos, pero no está demás recordarlos nuevamente: a) ajustar los fines a los medios; b) mantener siempre presente el o los objetivos perseguidos; c) elegir la línea de acción menos esperada; d) explotar la línea de menor resistencia; e) tomar una o varias líneas de operación que ofrezcan objetivos alternativos. Como consecuencia de estas proposiciones surgen dos principios negativos: a) no lanzar la energía en un enfrentamiento frontal mientras las fuerzas adversas están en guardia; b) no reincidir de inmediato en un avance sobre una misma línea una vez que se ha fracasado (B.H.Liddel Hart, 1954, pp.347 y sigs.).

Estos principios propios de la estrategia bélica nos introducen de lleno en el capítulo final de nuestra secuencia teórica, que hace referencia a los medios e instrumentos estratégicos.

Desde este punto de vista conviéne tener presente las diferencias constatadas entre las integraciones europea y latinoamericana, en lo que se refiere a la situación, los actores y los procesos. En ambos contextos, sin embargo, la presencia del proyecto político de la integración es incontestable. Este proyecto es el objetivo último; su conquista pacífica alienta a los actores a través de procesos múltiples, en una situación-espacio en la que deben hacer frente a factores de resistencia y de aceleración. Por consiguiente, todos los elementos teóricos de la estrategia bélica se traducen en esta instancia en una estrategia pacífica (en lo referente a la estrategia para la paz, ver R.A.Falk y S.H. - Mendlovitz, 1966).

Si retomamos estos principios estratégicos de tipo general, se desprende una conclusión elocuentemente subrayada en la obra de Hart, adoptada por todos los grandes estrategas de la segunda guerra mundial y aplicada últimamente por el General israelita Yadin. Esta conclusión sostiene que la única estrategia sólida es la estrategia de la aproximación indirecta. Aún cuando el propósito pueda ser único, el método para lograrlo debe comprender alternativas, porque de lo contrario el fracaso del método acarreará inmediatamente un fracaso en el logro del propósito (B.H. Liddel Hart, 1954,pp.387-388).

La estrategia de la aproximación indirecta al proyecto político parece imponer su consistencia lógica. Resulta entonces que la aproximación indirecta constituye una matriz común a ambos procesos de integración, basada en principios estratégicos generales.

En el caso europeo, tal como lo hemos observado, el fracaso de la aproximación directa dió lugar a la utilización de la línea de menor resistencia, como recurso táctico que permite alcanzar en forma indirecta la unidad política por el camino de la integración económica. Con la aparición del factor dramático-político, personificado en el General De Gaulle, la estrategia de aproximación indirecta se encuentra abocada a una redefinición de la situación: el surgimiento de nuevos factores de resistencia, que bien pueden entenderse como objetivos no previstos por el esquema estratégico anterior, exigen una capacidad de dinamismo y flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias.

En América Latina la estrategia de la aproximación indirecta, retoma una línea de operación que combina la dispersión táctica del avance con la concentración o diversidad de propósitos para alcanzar uno, varios o sucesivos objetivos (B.H.Liddel Hart, 1954, p.347). La gama múltiple y variada de alternativas que ofrece esta estrategia flexible, es el fruto de la multiplicidad de caminos que se presentan ante el estratega latinoamericano; esta multiplicidad es a su vez el resultado del contexto de incomunicación-heterogeneidad-conflicto que caracteriza a la situación de nuestro continente.

Para articular esta estrategia flexible conviene reflexionar brevemente en torno al tema de los centros irradiadores de presiones integracionistas.

Los centros desde los cuales se traza la estrategia integracionista podrían dividirse en función de la ubicación de ellos respecto del contexto de países en vías de integración.

La existencia del sistema estratificado internacional actual, determina que las superpotencias puedan consituirse en centros irradiadores de presiones integracionistas, siem

pre que el contexto de países en proceso de integración constituya un elemento estratégico para alguna de ellas en el esquema del poder mundial. Con respecto a los centros integracionistas que irradian presiones desde las super potencias, podría hablarse de una ESTRATEGIA EXTERNA, es decir, pensada y trazada desde fuera del contexto a integrarse. Esa estrategia externa posee medios y metas propias, que pued. o no ser coincidentes con los de la ESTRATEGIA INTERNA, que definiremos a continuación.

La estrategia interna se refiere a los centros irradiadores de presiones integracionistas existentes o en vías de creación dentro de la región afectada por el proceso. En ella, actúan centros de decisión nacionales, donde se mueven actores inspirados en variadas motivaciones, y centros de decisión compuestos por grupos técnicos que actúan desde organismos económicos internacionales y regionales. La región posee entonces centros de decisiones integracionistas internos, que pueden clasificarse en nacionales y regionales. Tanto los centros nacionales como los regionales poseen medios y metas propias, constitutivos de una estrategia interna.

La interacción entre la estrategia interna y la externa plantea el problema de un objetivo común, que muchas veces se hace árduo en función de conflictos reales o potenciales entre la super-potencia y las naciones en vías de integración. El papel fundamental de los centros integracionistas regionales consiste en mitigar esos conflictos reales o potenciales a través de una estrategia de aproximación indirecta al objetivo final.

Este objetivo final de la política integracionista consiste, como ya se ha dicho, en dar una respuesta adecuada a la atimia parcial o generalizada que afecta a las naciones

que no pueden acceder aisladamente a la categoría de superpotencias. La gran estrategia a cargo de los centros regionales consiste en articular aquella respuesta haciendo confluir la estrategia externa con la de los centros nacionales.

La diferencia más acentuada entre los centros regionales integracionistas en Europa y América Latina, radica en que en el caso europeo la aproximación al proyecto político es a través de la vía económica, debido a la especial predisposición que existe hacia esa vía en los actores más relevantes, aún cuando el factor dramático-político obligue a nuevos ajustes y redefiniciones.

En cambio, en América Latina, debido a una predisposición mucho menor de los actores hacia esa vía, la aproximación al proyecto político exige avances mucho más dispersos a través de caminos múltiples, atendiendo siempre al difícil compromiso de no colocar en conflicto abierto la estrategia externa con la de los actores nacionales.

Esta posibilidad de conflicto radica en las interferencias que producen los subsistemas generadores de dependencia; tales factores mantienen una brecha que se hace necesario atenuar para lograr la concreción definitiva de un objetivo estratégico común compartido por los centros externos e internos. Esta brecha, si bien existe y se acentúa entre la superpotencia norteamericana y el contexto europeo, acusa quizás mayor profundidad y un mayor potencial de conflicto en el contexto latinoamericano.

La estrategia de los centros internos regionales en América Latina va alcanzando mayor eficiencia mediante la con

solidación de polos de integración. Estos polos, identificables a distintos niveles, pueden ser las agrupaciones subregionales, las integraciones sectoriales, las integraciones fronterizas y los proyectos o programas multinacionales específicos, tanto en el campo económico como educacional, político o social.

Los polos de integración están dotados de un efecto multiplicador, porque vienen a suplir la carencia de centros irradiadores de solidaridades de hecho que espontáneamente no han podido prosperar, como ocurrió en el caso europeo, debido a las múltiples barreras propias de la situación de subdesarrollo.

A través de la implantación de solidaridades de hecho, se percibe la posibilidad de transformar aceleradamente los nacionalismos testimoniales, en constructivos y convergentes, permitiendo aprovechar similitudes existentes entre los países en el plano económico, político y cultural, para poner recursos en común, equilibrando así las grandes diferencias de desarrollo relativo existentes entre estas naciones hasta el presente.

La concreción de estos polos de integración debe considerarse como el logro de metas intermedias hacia el objetivo final, pues una vez consolidados abren en la región la posibilidad de un diálogo para el cual se hallaban inhabilitadas las unidades nacionales aisladas.

De lo dicho, se desprende que la virtud que hará posible la conquista de sucesivos objetivos por el camino de la aproximación indirecta, será aquélla que sepa combinar en la acción estratégica el dinamismo con la flexibilidad. Dinamis

mo por una parte, para descubrir y formular la variada gama de metas intermedias de cuyo logro depende la conquista del objetivo final; flexibilidad por la otra, para contar con la capacidad de creación de reglas de juego, adaptadas a las nuevas circunstancias generadas por el proceso. En América Latina la necesidad de esta virtud de la acción estratégica, es inherente a la maximización de caminos que el proceso impone; en Europa, su presencia se hace también necesaria debido a la aparición del factor dramático-político.

Una virtud de este tipo, no puede menos que llevarnos a la fuente más profunda de la acción estratégica, en donde el espíritu humano y los factores psicológicos adquieren una importancia decisiva. No en vano Liddel Hart reconoce que la contribución más importante de Clausewitz a la teoría estratégica, consiste en el énfasis con que este autor pondera los factores psicológicos frente a una concepción geométrica del arte de la guerra (op.cit.pág.353). Y tampoco conviene olvidar las palabras del General De Gaulle -en su obra clásica, "Le fil de l'épée", (1962)- acerca de las virtudes espirituales del carácter y del prestigio, que deben acompañar al hombre que ejerce el poder tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.

En Europa, algunos mecanismos institucionales como las "maratones" que se producen en el seno de la C.E.E. ante la inminencia de lograr una decisión que no puede ser postergada, permiten percibir las virtudes de determinación y el papel que juega el sentimiento de peligro en momentos en que una opción puede destruir lo que antes ya había sido conquistado. En América Latina, este llamado al vigor espiritual de los estrategas integracionistas es aún mayor, porque de lo

que se trata es de dominar las crisis sucesivas que nos agitan para que ellas cobren un sentido constructivo. Y por momentos, ante decisiones inminentes, parecería que en nuestro continente las virtudes humanas constituyen la reserva más sólida para enfrentar el desafío que actualmente vivimos.

VI

LA ESTRATEGIA DE LOS ACTORES EN EL FUTURO DE LA INTEGRACION

A modo de conclusión, corresponde interrogarse acerca de la prospectiva estratégica de la integración teniendo en cuenta el análisis comparativo entre Europa y América Latina que hemos realizado en el curso de este trabajo.

Hay un tema central que domina el futuro político de los próximos veinte años y es el desafío tecnológico norteamericano. Frente a este desafío, cuál es la experiencia europea y cuál sería la oportunidad latinoamericana?

En la obra sobre el "Desafío Norteamericano", el penetrante análisis de J.J.Servan-Schreiber sostiene la tesis de que los países que componen el Mercado Común Europeo pueden convertirse en las próximas décadas en una expresión del subdesarrollo debido a la interacción de cinco procesos.

El primer proceso denota la ausencia de una política industrial común expresada en la falta de definición de la empresa multinacional europea, capaz de hacer frente al ímpetu de innovación y de capacidad gerencial de la empresa multinacional norteamericana. Correlativo a este proceso conviene indicar un segundo, que subraya la ausencia de una política financiera común capaz de establecer un frente estratégico ante la inversión extranjera y sobre todo norteamericana (J.J.Servan-Schreiber, 1967).

El tercer proceso indica en términos generales la carencia de una política común en el campo científico y tecnológico, que permita al sistema cultural europeo actuar con una

capacidad de innovación suficiente frente a los incentivos innovadores que provienen de centros exteriores a la región. En este sentido, la marginalización de Gran Bretaña al proceso de integración europeo significa disminuir la capacidad tecnológica de los Seis, ya que Gran Bretaña cuenta con recursos tecnológicos en gran medida equiparables a los del Mercado Común Europeo en su conjunto.

El cuarto proceso señala aspectos más concretos del distanciamiento tecnológico anotado más arriba. Ellos se relacionan con una creciente carencia en cuanto a la programación a largo plazo de las actividades económicas (especialmente de las empresariales) provocada por la ausencia de autonomía en materia de producción y control de computadoras electrónicas capaces de abarcar complejos cálculos de futuro. Los Estados Unidos se hallan en condiciones de superioridad tan aplastante en este terreno, que habilitan a sus empresas a formular programaciones industriales a plazos tan extensos como para facultarlas a aumentar notoriamente sus utilidades gracias a la exactitud sobre el conocimiento de las circunstancias futuras. Como factor coadyuvante de esta superioridad en la programación empresarial, merece destacarse la actitud política del gobierno federal de los Estados Unidos, que subvenciona con ingentes sumas la investigación científica y tecnológica de las grandes corporaciones, acumulando así a su superioridad inicial nuevos elementos que la consolidan. Recientes trabajos, como el de J.K.Galbraith ("The New Industrial State", 1967) y el de P. Cognard ("Le défi cientifique et technologique américain", 1967) reafirman la exactitud de las anteriores consideraciones.

El quinto proceso, se resume en el concepto de "brecha gerencial", que se produce entre los Estados Unidos y Europa,

el cual consiste en la mayor capacidad de gestión, de organización, de impulso empresarial norteamericano, vinculados con la autonomía en materia de computadoras, la programación a largo plazo y la subvención gubernamental.

Si Europa no fuera capaz, en las próximas décadas, de hacer frente a este desafío, existen fuertes presunciones, según J.J.Servan-Schreiber, de que la división tecnológica del mundo se expresará en tres zonas estratégicas: una primera zona, compuesta básicamente por los Estados Unidos, la Unión Soviética y el Japón,(*) que prácticamente constituiría un centro cerrado de innovación tecnológica que monopolizaría los sectores básicos de la innovación en materia electrónica y en el orden de la industria nuclear, aeronáutica y espacial; una segunda zona donde estaría situada Europa, cuyo papel principal consistiría en la aplicación industrial altamente calificada de la innovación tecnológica importada; y una tercera zona, en fin, en donde estaría situada América Latina y el resto del mundo en desarrollo, que se dedicaría a las tecnologías de tipo tradicional y a la exportación de materias primas, confirmando de este modo la ya conocida imagen histórica del subdesarrollo.

¿Qué lecciones puede obtener América Latina de una experiencia cuyas perspectivas futuras ofrecen un panorama semejante?

Primera lección: la experiencia europea nos demuestra los riesgos de un proceso de integración que no incorpora en

---

(*) Aún cuando no se tienen datos exactos sobre la autonomía de la Unión Soviética en materia de computadoras, es evidente que esa autonomía existe en una forma muy elevada, ya que de otra manera no hubiera sido posible el desarrollo de su programa militar y espacial. Con respecto al Japón, los cálculos prospectivos establecen que este país tendrá autonomía en el campo de la computación electrónica en la década de 1980.

su proyecto, políticas comunes en los campos industrial, financiero frente a la inversión extranjera, científico y tecnológico; todo ello asentado en una progresiva programación multinacional que asocie a los sectores públicos y privados.

Segunda lección: la oportunidad latinoamericana consistiría, por una parte en reconocer que aún estamos en las etapas iniciales de un mercado común regional, y, por la otra, en aprovechar la experiencia europea estructurando un núcleo de políticas comunes que otorguen perfiles propios a nuestra tarea frente al desafío del siglo XX. Estas políticas comunes serían las siguientes:

1) Trato común o armonizado a la inversión extranjera.
2) Desarrollo de la empresa multinacional latinoamericana.
3) Política común en materia científica y tecnológica con fuerte apoyo multinacional del sector público.
4) Fijación de los incentivos de modernización que permitan acortar la brecha gerencial a través de las decisiones de los empresarios públicos y privados.
5) Desarrollo de los mecanismos generadores de decisiones políticas a través de la creación de Corporaciones de Fomento del sector público, con carácter multinacional, capaces de promover proyectos comunes, atrayendo financiamiento externo público y privado. La dinamización multinacional del sector público latinoamericano, es esencial a esta política ya que este sector participa activamente en la propiedad, gestión o control de las empresas más importantes en el orden de las industrias extractiva y pesada (petróleo y acero, por ejemplo).

Este programa, volcado hacia un futuro próximo, no constituye un patrimonio exclúsivo de América Latina. Europa Occidental debe también aceptar el desafío y elaborar una respuesta inspirada en una cultura y en una tradición de creatividad que no puede abandonarse en esta coyuntura decisiva.

La conquista de esta metas es pues tarea común a las dos regiones, aún cuando por momentos parezca imposible acortar la distancia que nos separa en materia de desarrollo. Pero creemos que nos une una situación de deterioro común frente a las superpotencias, que, a pesar de alcanzar niveles distintos, se agiganta día a día. La recuperación del status europeo en el sistema estratificado internacional es esencial para América Latina, tanto como la recuperación del status latinoamericano debe constituir un motivo de reflexión prioritario para la opinión europea.

Latinoamericanos y europeos vivimos el desafío a nuestra creatividad y a nuestra capacidad de renovar un conjunto de valores comunes, a través de los estilos de vida que dan sentido a nuestra personalidad de pueblos y regiones. No conviene olvidarlo. Ni tampoco abandonarse a una actitud de entrega que renuncie a un futuro de protagonistas por un futuro de espectadores, o bien, a una actitud fundada en reacciones irracionales que sólo crean nuevos resentimientos y nuevas frustraciones históricas.

B I B L I O G R A F I A (*)

A - Sobre estrategia en general, ver:

1) General Beaufre, "INTRODUCTION A L'ESTRATEGIE", París, A.Colin, 1963.

2) Charles De Gaulle, "L'ARMEE DE METIER", Bergé Levrault, 1934.

3) Charles De Gaulle, "LE FIL DE L'EPEE París, Union Général d'Editions", 1962.

4) B.H. Liddel Hart, "STRATEGY", New York, Frederick A. Praeger, 1954.

5) Karl von Clausewitz, "DE LA GUERRA", Buenos Aires, Ediciones Mar Océano, 1960.

6) Marshall V.D. Sokolovsky, "MILITARY STRATEGY, SOVIET DOCTRINE AND CONCEPTS", New York, Frederick A.Praeger, 1963.

B - Sobre Integración y Desarrollo en general, ver:

7) Raymond Aron, "PAIX ET GUERRE ENTRE LES NATIONS", París Calman-Lévy, 1962.

8) Raymond Barre, "ECONOMIE POLITIQUE", París, P.U.F. 1961, 2 Vols.

9) Raymond Barre, "EL DESARROLLO ECONOMICO" México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1962.

10) Karl W.Deutsch y col., "INTEGRACION Y FORMACION DE COMUNIDADES POLITICAS", Buenos Aires BID-INTAL, 1966.

11) Amitai Etzioni, "POLITICAL UNIFICATION", New York, Holt-Rinehart-Winston, 1965.

12) Ernst B.Haas, Prólogo a la edición latinoamericana de "PARTIDOS POLITICOS Y GRUPOS DE PRESION EN LA INTEGRACION EUROPEA", Buenos Aires, BID-INTAL, 1966

(*) Esta bibliografía no es exhaustiva y solo consulta las obras que hemos considerado significativas para este trabajo.

13) Gustavo Lagos, "INTERNATIONAL STRATIFICATION AND UNDER-DEVELOPED COUNTRIES", Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1963.

14) André Marchal, "L'EUROPE SOLIDAIRE", París, Cujas, 1964.

15) M.F.Millikan y D.L.M. Blackmer, eds., "THE EMERGIN NATIONS, Cambridge Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, 1962

16) Francois Perroux, "LA COEXISTENCIA PACIFICA", México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1960.

17) Francois Perroux, "L'EUROPE SANS RIVAGES", París, 1952.

18) W.W.Rostow, "LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO", México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.

C - Sobre la problemática de la integración latinoamericana, la bibliografía es vasta, conviniendo consultar:

19) Rómulo Almeida, Aldo Ferrer, Eduardo Figueroa y otros, "FACTORES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA", Edición preparada por el BID. Prológo de Felipe Herrera, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1966.

20) Fernando Belaúnde Terry, DISCURSO EN LA CLAUSURA DEL CURSO DE INTAL SOBRE PERU Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA, Boletín de la Integración, No. 18, mayo 1967.

21) Rómulo Betancourt, "HACIA AMERICA LATINA DEMOCRATICA E INTEGRADA", Caracas, Editorial Senderos, 1967.

22) "DECLARACION DE LOS PRESIDENTES DE AMERICA SOBRE INTEGRACION, Boletín de la Integración, Abril de 1967.

23) Eduardo Frei, "AMERICA LATINA TIENE UN DESTINO", Santiago de Chile, 1967.

24) Arturo Frondizi, "ESTRATEGIA Y TACTICA DEL MOVIMIENTO NACIONAL", Buenos Aires, Editorial Desarrollo, 1964.

25) Felipe Herrera, José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch y Carlos Sanz Santamaría, "PROPOSICIONES A LOS PRESIDENTES LATINOAMERICANOS" en "HACIA LA INTEGRACION ACELERADA DE AMERICA LATINA", México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1965.

26) Felipe Herrera, "AMERICA LATINA INTEGRADA", Buenos Aires Losada, 1967.

27) Felipe Herrera, "NACIONALISMO CONTINENTAL", Santiago de Chile, Editorial Universitaria de Chile, 1966.

28) Albert O. Hirschman, "LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ECONOMICO" México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961.

29) INTAL, "CHARACTERISTICS OF POLITICAL SCIENCE IN DEPENDENT COUNTRIES UNDERGOING A DEVELOPMENT AND INTEGRATION PROCESS: THE NEED FOR AN ORIGINAL APPROACH", Documento presentado en la Reunión sobre Ciencia Política y Universidad, Buenos Aires, noviembre 19-24 de 1967, patrocinado por el CHEAR, (Council on Higher Education in the American Republics) y el BID.

30) Gustavo Lagos, "ASPECTOS POLITICOS, LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA" Buenos Aires, INTAL, junio de 1966.

31) Gustavo Lagos, "EL ROL POLITICO DE LAS ORGANIZACIONES ECONOMICAS REGIONALES EN AMERICA LATINA", VII Congreso Mundial, Asociación Internacional de Ciencia Política, Bruselas, 18-23 de setiembre de 1967.

32) Gustavo Lagos, "FACTORES EXTERNOS E INTERNOS EN LA POLITICA LATINOAMERICANA" en Federico Gil, "INSTITUCIONES Y DESARROLLO POLITICO DE AMERICA LATINA", Buenos Aires, INTAL, 1966.

33) Gustavo Lagos, "HACIA UN ESTRATEGIA DE LOS POLOS DE INTEGRACION", Buenos Aires, INTAL marzo, 1966.

34) Gustavo Lagos, "LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA Y SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL" en "LA INTEGRACION LATINOAMERICANA", Buenos Aires, INTAL, 1965

35) Gustavo Lagos, "LAS CRISIS DE LA INTEGRACION", Discurso pronunciado en la inauguración del III Curso Regional sobre la Integración de América Latina, Buenos Aires, 9 de octubre de 1967.

36) Gustavo Magariños, "LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO", Montevideo, ALALC, 1967.

37) United States-Latin American Relations, "COMPILATION OF STUDIES PREPARED UNDER THE DIRECTION OF THE SUBCOMITTEE ON AMERICAN REPUBLICS AFFAIRS OF THE COMITTEE ON FOREING RELATIONS, UNITED STATES SENATE", United States, Government Printing Office, Washington 1960.

38) Miguel S. Wionczek, "APRECIACIONES SOBRE EL DESASTRE DE MONTEVIDEO", en Comercio Exterior, Tomo XVI, No.12, diciembre, 1966.

39) Miguel S. Wionczek, Editor, "INTEGRACION DE AMERICA LATINA, EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS", México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1964.

D - <u>Sobre la estrategia para la paz y la estrategia para la ayuda externa, ver</u>:

40) Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz, Eds. "THE STRATEGY OF WORLD ORDER", Vol I, "TOWARD A THEORY OF WAR PREVENTION", Vol II, "INTERNATIONAL LAW"; Vol. III, "THE UNITED NATIONS", Vol.IV, "DISARMAMENT AND ECONOMIC DEVELOPMENT", New York, World Law Fund, 1966.

41) Paul Masson, "L'AIDE BILATERALE, ASSISTANCE COMMERCE OU STRATEGIE", París, P.U.F.,Collection "Tiers Monde", 1967.

E - Sobre la estrategia de la violencia, ver:

42) Paul W. Blackstock, "THE STRATEGY OF SUBVERSION. MANIPULATING THE POLITICS OF OTHER NATIONS", Chicago Quadrangle Books, 1964.

43) Régis Debray, "REVOLUTION DANS LA REVOLUTION", París, F. Maspero, 1967.

44) Ernesto Guevara, "LA GUERRA DE GUERRILLAS", La Habana, Varias ediciones.

45) Mao-Tsé-Tung, "ON THE PROTRACTED WAR", Peking, Foreign Languages Press, 1966.

46) R. Strausz-Hupé, W.R. Kintner, J.E. Dougherty, A.J. Cottrell, "PROTRACTED CONFLICT", A Foreign Policy Research Institute Book, New York, Harper and Bros., 1959.

F - Acerca del papel de la empresa multinacional, consultar sobre todo:

47) Business International, "1985/ CORPORATE PLANNING TODAY FOR TOMORROW'S WORLD MARKET", Prepared and published by Business International, New York, 1967.

48) Frederic G.Donner, "THE WORLD-WIDE INDUSTRIAL ENTERPRISE, IT'S CHALLENGE AND PROMISE", New York, Mc Graw-Hill, 1967.

49) Gustavo Lagos, John C. Elac y Félix Peña, "LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN AMERICA LATINA: ELEMENTOS PARA UN ESQUEMA DE INVESTIGACION". Trabajo preparado por el INTAL para la IX Asamblea de Gobernadores del BID, Bogotá, 1968.

50) Alessandro Silj, "L'INDUSTRIE EUROPEENNE FACE A LA CONCURRENCE INTERNATIONALE" Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1966.

G - Con respecto al tema del desafío norteamericano, ver:

51) Pierre Cognard, "LE DEFI SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE AMERICAIN" Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1967.

52) John K. Galbraith, "THE NEW INDUSTRIAL STATE", Boston, Houghton, Mifflin, Co., 1967.

53) Leonard C. Lewin, ed. "REPORT FROM IRON MOUNTAIN ON THE POSSIBILITY AND DESIRABILITY OF PEACE" New York, The Dial Press, Inc. 1967

54) Jean Jacques Servan Schreiber, "LE DEFI AMERICAIN", París Denoel, 1967.

55) Emma S. Woytinsky, "PROFILE OF THE U.S. ECONOMY", New York, Praeger, 1967.

L'intégration et l'échec de la théorie traditionnelle des échanges extérieurs.

François Perroux

Une méthode proposée pour interpréter l'intégration européenne et l'intégration latino-américaine.

I - Pratique de l'intégration et théorie traditionnelle.

Les opérations et institutions qui, dans le monde entier, invoquent la politique d'intégration, ne peuvent être ni expliquées, ni orientées par la théorie traditionnelle des échanges extérieurs.

Celle-ci est, fondamentalement, une théorie de l'échange entre firmes indépendantes (unités de maximation pour la production et la consommation), elle s'élabore à partir des prix et quantités et n'admet essentiellement pas d'autres variables, (1) elle considère comme des "données les quantités de facteurs de la production, la structure de la répartition (nature des revenus et mode de leur formation) et la règle du jeu des firmes et de l'ensemble : la maximisation ou optimisation par chaque firme du résultat individuel qui, en régime de concurrence complète (pure et parfaite) coïncide avec la maximisation (optimisation) de l'ensemble.

Ces traits caractérisent l'équilibre walraso-parétien qui prête sa structure fondamentale à la théorie des échanges extérieurs. Des contraintes sont jointes concernant la mobilité des facteurs de la production (Ricardo), ou l'approvisionnement de la nation en facteurs

---

(1) On n'exclut pas, bien sûr, la "qualité", le "produit" considérés comme une "variable" (E.H. Chamberlin)

de la production (Ohlin), mais les échanges considérés sont des échanges entre unités individuelles (firmes) ; ils se déploient en régime de concurrence complète et de coûts constants, sauf les "corrections" résultant des frais de transport et les "exceptions" introduites par le protectionnisme.

Or, les échanges extérieurs tels que la statistique et l'observation monographique les saisissent, sont le fait d'un nombre étendu de monopoles et d'oligopoles. Fréquemment, ces grandes unités sont soutenues sous des formes variées par la puissance publique de la nation à laquelle elles ressortissent : elles sont donc sous un régime mixte à quoi l'analyse s'est, jusqu'ici, très peu appliquée. L'inégalité des pouvoirs de monopole ou des pouvoirs étrangers au monopole (1) est incontestable. La relation d'influence ou de pouvoir doit donc être introduite dans l'examen des échanges intérieurs ou extérieurs.

En outre, le groupe est inéliminable de la réalité observée (économie intérieure ou économie internationale). L'une de ses expressions générales est l'unité complexe (macro-unité) où un centre de décision fixe ou influence une partie des variables entrant dans le plan d'unités subordonnées. Cette forme traduit, moyennant adaptations requises, des groupes variés : le cartel, l'industrie organisée, le syndicat. La nation elle-même, considérée dans quelques-unes de ses parties (un groupe d'industries subventionnées et soutenues par l'Etat) peut être considérée comme faite de macro-unités. Quant au tout que la nation forme, il peut être, lui aussi, en première approximation, vue comme une unité complexe (macro-unité) : l'Etat le moins interventionniste qui accorde des faveurs variées et inégales à de nombreuses

---

(1) Tel qu'il est formalisé dans la théorie traditionnelle.

activités économiques, opère, sur elles, des prélèvements fiscaux.

Par approximations successives, on pourra préciser la structure de cette unité complexe en distinguant l'importance relative et la structure particulière des secteurs et en caractérisant la structure des industries et des agriculteurs. Dans le commerce international, ce ne sont pas des espaces homogènes - des marchés de concurrence complète - qui commercent entre eux, mais des espaces structurés et polarisés et des espaces englobés par un projet ou plan collectif.

Les outils d'analyse que nous avons élaborés : unités motrices, industries motrices, économies dominantes, économies leaders effet asymétriques et irréversibles pendant une période, effets d'entraînement, effets de stoppage, ne sont pas des instruments qu'on puisse prendre isolément, mais bien des applications particulières d'une généralisation de de l'équilibre walraso-parétien. L'équilibre de l'échange pur, en concurrence complète et en position telle que les optimisations individuelles coïncident nécessairement avec l'optimisation du tout, n'est que le cas très spécial, très particulier, très rare : la position limite où, pour l'ensemble de l'économie, les relations de pouvoir et d'influence donnent une composante égale à zéro et où les pouvoirs et les contre-pouvoirs que peuvent exercer en tant que telles les macro-unités se balancent exactement.

Chaque fois qu'il n'en est pas ainsi, (c'est le plus souvent), c'est une analyse rigoureuse de la situation concrète qui s'impose et non l'observation et la lecture de la réalité à travers la "grille" de l'équilibre walraso-parétien (fut-il assorti de "contraintes" pour traduire les échanges extérieurs ou transposé en termes de croissance équilibrée à l'optimum).

2 - Interprétation pour orienter une comparaison

Sous la lumière de la généralisation que je viens de définir, j'interpréterai les pratiques de l'intégration de l'Europe des Six. Je marquerai, en chaque occasion, que la théorie traditionnelle ne rend pas compte des faits, ne peut pas fonder une politique et offre le danger d'être implicitement normative.

Elle dissimule des aspects importants de la réalité, n'en laissant voir que ceux qui se réduisent à l'échange marchand. Elle risque d'induire en erreur le grand public (1) en suggérant que c'est en se rapprochant du marché de concurrence complète (petites unités, arbitrage par le seul prix) que l'on obtient les meilleurs résultats concrets. Elle fait voir les "équilibres" extérieurs comme des exigences quasi-naturelles et inévitables, alors qu'ils dépendent, dans une large mesure, de la stratégie des grandes unités et des nations. Elle ne rend pas compte de la genèse, de la formation des marchés parce qu'elle traduit le fonctionnement d'un marché supposé déjà existant. Elle laisse les mains libres aux monopoles, aux groupements de monopoles et aux nations puissantes, puisqu'elle décrit l'univers économique comme si les pouvoirs et les relations de pouvoirs n'existaient pas.

A dire le vrai dans n'importe quelle négociation concrète les partenaires acceptent, en le disant ou sans le dire, la théorie généralisée de l'équilibre. Mais il importe de la retenir explicitement et en chaque occasion pour affermir les fondements de toute politique économique quelle qu'elle soit et permettre une observation plus objective de la réalité.

---

(1) Non le spécialiste qui sait, en l'oubliant parfois, qu'on ne passe pas d'un modèle abstrait à une recommandation de politique économique.

La théorie généralisée a la vertu de provoquer un dépaysement et de faire voir la face des évènements et des structures qui est dissimulée par la théorie traditionnelle.

J'essaierai de le montrer sur exemples européens (qui valent d'ordinaire a fortiori pour les milieux latino-américains) en examinant :

1 - le concept d'intégration,
2 - Les moyens de l'intégration,
3 - Les effets de l'intégration.

I - LE CONCEPT D'INTEGRATION

Les définitions courantes de l'intégration territoriale témoignent de la gêne qu'engendre l'interprétation traditionnelle devant des faits sur lesquels elle ne peut pas avoir prise. Cette théorie est sous-jacente à la définition. Celle-ci :

1° retient "l'élimination des obstacles" à l'échange,

2° s'attache essentiellement aux faits du marché, de l'échange et non de la production,

3° contient une allusion ou une mention explicite de l'optimisation au sens traditionnel (1).

Pour M.G. Haberler, l'intégration se définit par "des relations économiques plus étroites entre les aires concernées par la libre circulation (2) des facteurs de la production et la coordination des politiques économiques dans le dessein de favoriser l'égalisation des prix des produits et des services" (3).

La référence à l'échange libre est affirmée et la politique de coordination non définie sinon par l'égalisation des prix (compte tenu des frais de transport) qui se construit en statique, peut être posée dans un modèle de croissance équilibrée à l'optimum, mais est de secours nul pour comprendre et influencer les croissances plurinationales de la réalité.

---

(1) C'est-à-dire par référence aux équations de maximisation (optimisation) de l'équilibre walraso-parétien.

(2) Nous introduisons les soulignés. G. Haberler Integration and growth of the World Economy, The American conomic eview, mars 1965.

(3) Ce qui est une façon de désigner l'optimisation de la théorie traditionnelle.

Pour M.J. Tinbergen (1) "l'intégration est à la création de la structure la plus désirable de l'économie internationale en écartant les obstacles artificiels à l'exploitation optimale et en introduisant délibérément tous les éléments désirables de coordination et d'unification".

Les termes: "structure la plus désirable" mentionnent la structure qui n'intervient pas dans l'expression traditionnelle de l'équilibre walraso-parétien et même la préférence de structure, la structure préférée que des analyses françaises ont mise en évidence au grand scandale des partisans des modèles globaux et des politiques monétaires globales. On retrouve les "obstacles écartés" , "artificiels", invitant à se référer au marché parfait qui, lui , n'est pas "artificiel", mais a le tort de ne pas permettre de reconstituer, à partir de lui, les marchés dynamiques (2) et la genèse des marchés(3).

Quant à l'introduction "délibérée" , des éléments "désirables" de "coordination" et "d'unification", elle atteste la nécessité d'abandonner "délibérément" dans le domaine des politiques concrètes la référence théorique d'où l'on est parti.

Ces définitions illustrent une tension entre l'optimisation de l'échange pur et la politique d'intervention qui dépasse de beaucoup l'idéal des "obstacles écartés".

L'une des formes les plus nuancées et subtiles du compromis est cette définition (4) où la référence à l'optimisation devient modestement implicite et où chaque élément composant de l'intégration est qualifié, spécifié, presque atténué (5): "L'intégration économique est un processus d'élimination graduelle des obstacles aux échanges

---

(1) International economic integration, Amsterdam, 1954, p.95
(2) Qui impliquent l'inégalité.
(3) Qui est le fait d'unités actives, influentes, puissantes, qu'elles soient privées ou publiques.
(4) Ou ce signalement.
(5) Ugo Papi, Dizionario di Economia, Turin (1967).

entre plusieurs pays, de confrontation entre les politiques respectives, de coordination et d'harmonisation des directives économiques principales".

Cette vue prudente et experte renseigne, en effet, assez exactement sur les pratiques et les institutions qu'on désigne par le mot d'intégration. Est-il permis de dire qu'elle laisse le champ libre pour l'investigation des ressorts, du modus operandi et des conséquences de l'intégration.

Il est probablement légitime de retenir des aspects de l'intégration qui sont exclus des définitions précédentes, mais qui, à partir d'une observation étendue et concrète et de règles élémentaires de logique scientifique, ne méritent aucunement de l'être.

L'intégration a pour objectif une certaine relation entre un appareil de production et une population. On ne dira pas que les économies de deux territoires sont intégrées si leurs appareils de production sont combinés l'un avec l'autre, mais si leur combinaison n'est pas au service des populations des deux territoires. Bien sûr la nature du service pourra être discutée et la détermination de modèles précis sera nécessaire. Du moins est-on sûr d'être sur la voie d'analyses économiques solides puisque l'activité économique tend foncièrement au service des hommes (le critère de solvabilité étant intéressant mais second) et puisque l'application pure et simple du critère de rentabilité privée ne garantit aucunement que la combinaison de deux appareils territoriaux de production tend au service des populations des deux territoires considérés. Des unités de production primaires implantées dans un territoire où l'infrastructure des transports sont insuffisants, rapatriant leurs produits, leurs profits, leurs capitaux, leurs compétences techniques, peuvent difficilement être considérées comme des organes d'intégration de l'économie

qui les a implantées et de celle qui les a reçues. L'intégration de la nation réceptrice dépendra de l'établissement d'activités intermédiaires entre la production primaire et les populations et d'une option concernant la répartition du produit. L'intégration des deux territoires et des deux économies inégales supposerait idéalement que la population du pays, le plus puissant et le plus riche, intéressée aux opérations considérées par la complexité même des articulations d'une économie évoluée, corrigée par une politique de la répartition, accepte les conséquences du développement du partenaire le plus faible. Nous sommes extrêmement loin d'une situation de cette espèce: l'analyse suggérée procure au moins l'occasion de distinguer la combinaison des appareils de production au bénéfice principal d'un seul, d'avec une combinaison d'appareils de production servant l'ensemble d'une population formé de deux sous-ensembles inégaux.

Les sociétés n'intègrent pas pour intégrer, mais pour augmenter la rentabilité d'entreprises et pour augmenter le revenu réel moyen; dans les deux cas c'est, en thèse , du service des populations qu'il s'agit: pour vérifier que la réalité est conforme à la thèse, il ne reste plus qu'à dépasser le critère du revenu réel moyen pour considérer les structures économiques et sociales et qu'à démontrer que l'accroissement de la rentabilité des firmes, singulièrement des grandes firmes, s'accompagne des progrès économiques des populations. Tel est l'objectif de l'intégration: la réalisation de structures telles que le développement des appareils de production et le développement des populations se soutiennent réciproquement pour qu'un appareil étendu, complexe et moderne soit au service d'une population capable de s'en servir et de la dominer.

Quant aux forces de l'intégration, elles émanent des unités motrices. Ce sont des unités simples ou complexes qui, dans un

environnement déterminé, augmentent le taux de croissance d'autres unités, en modifiant la structure et y induisent des progrès. L'action de l'unité motrice, soit dans un ensemble industriel considéré, abstraction faite de la localisation, soit dans une région, n'est déterminable qu'en prenant en considération l'unité et son environnement. Les effets d'entraînement d'une unité motrice ne se caractérisent jamais in abstracto, mais en direction d'un "amont" et d'un "aval" structurés, ou si l'on veut dans des espaces économiques et sociaux déterminés.

L'action de l'unité motrice sur son environnement se propage par les flux, par les prix, par les informations et par les anticipations. Elle consiste, notamment, en investissements entraînés et en innovations induites. Si l'on élève une barrière autour d'un espace économique où il n'y a , pratiquement, aucune unité motrice, on espère, en vain, un mouvement économique sans moteur; si on l'élève autour d'un espace économique où existent des unités motrices polarisées avec leurs infrastructures et leurs réseaux d'information, on peut s'attendre au développement de zones d'influence des unités motrices, plutôt qu'au développement des populations. Enfin si, de l'extérieur des unités motrices très grandes et très progressives, appuyées par un Etat fort, exercent des actions sur les unités de l'espace intégré, celles-ci en seront ou entraînées, ou ralenties, suivant la stratégie du principal partenaire: mais rien ne démontrera que dans les zones d'influence de ce dernier, ce sont les structures préférées par les populations et leurs représentants qui prévaudront. L'histoire contemporaine offre de nombreux cas d'économies relativement défavorisées, dont une partie, ou l'ensemble, est "modelé" par de grandes unités étrangères. C'est le choix des unités motrices et de leurs environnements qui mesure le degré d'autonomie d'une économie de puissance et de richesse inégale par rapport à une économie influente.

En rapprochant les deux éléments: relation d'influence, unité motrice, qui viennent d'être caractérisées, on obtient la définition suivante. L'intégration est une combinaison d'unités motrices et de leurs environnements. Elle engendre des conséquences économiques -bénéfiques ou non-par l'action qu'exercent les unités motrices sur un milieu économique et géographique de propagation. L'intégration économiquement bénéfique du point de vue des populations résulte du choix par elles et leurs représentants de la structure des unités motrices et de leurs environnements qui leur procurent le maximum de développement.

Ces propositions reviennent à dire que la mécanique du marché de concurrence n'est jamais l'essentiel dans la dynamique de l'intégration. Le choix des règles du jeu et la promotion des échanges par les unités motrices et par des organisations publiques ou mixtes appropriées sont décisives. Ces énoncés valent pour les pays développés et industrialisés de longue date comme ceux de l'Europe des Six, plus visiblement encore pour les pays en voie de développement où les unités motrices autochtones sont parfois insuffisantes et où l'articulation de l'économie (infrastructures de transports, réseaux d'information) laissent beaucoup à désirer.

L'intégration (relative et imparfaite) des Six Européens n'est pas comprise dans sa réalité si elle est interprétée en termes de marché de concurrence à peu près pure et parfaite; elle est imprégnée de concurrence monopolistiques et oligopolistiques de "positions dominantes" et de politiques d'interventions structurelles des Etats. Le contenu de ces expériences doit être réinterprété fondamentalement en ce qui concerne l'Amérique Latine, puisque celle-ci ne dispose ni d'ensembles moteurs, ni de milieu de propagation comparables à ceux de l'Europe des Six.

II. LES MOYENS DE L'INTEGRATION.

1. Les Règles du Jeu.

La politique dessine de petites "Europe" successives. Trois structures européennes se sont jusqu'ici esquissées : pas une n'est venue à maturité.

L'Europe Schumann, ouvertement soutenue par les Etats-Unis, est mise en situation de s'intégrer par un tarif commun sur le pourtour dont le niveau modéré a été abaissé avant terme. La doctrine courante est alors que cette protection doit permettre aux unités de production européenn d'atteindre des dimensions, une puissance financière et une capacité d'innovation analogues à celles de leurs rivales américaines; l'argument des infant industries se transposait en une sorte de protectionnisme créateur à l'usage de l'"infant-Europe". L'abaissement intérieur des droits de douane a été accéléré; les concentrations et les polarisations industrielles se sont renforcées. La Ruhr, complexe industriel dominant a prospéré, rayonnant sur ses zones d'influence en Europe.

Ce développement par l'industrie s'est amorcé du point de vue européen à part des agricultures et des politiques agricoles nationales. Les agricultures des Six ont des structures fort différentes : des agricultu artificielles, comme celles de la Hollande et de la Belgique, ne subsistent

que par des interventions massives, les grandes importations agricoles étant tirées de l'Amérique, appréciée comme terrain d'expansion des exportations industrielles. L'agriculture française et l'agriculture italienne ont des problèmes tout différents. Dans la dernière décennie, sous l'influence de la France, se dessine une politique agricole commune qui se heurte, comme on sait, aux difficultés du calcul des prix et de la compensation financière. Il est loisible de penser que la politique agricole commune, liée à de profondes réformes de structures, procurerait une zone européenne d'influence aux centres industriels et bénéficierait à l'ensemble des populations. La différence avec l'Europe Schumann résiderait alors en un équilibre mieux affirmé entre l'agriculture et l'industrie et en un intérêt accru des Six pour les autres pays du continent, y compris les pays de l'Est.

A cette Europe européenne, nullement autarcique, ni repliée, faut-il le dire, tend à s'opposer assez nettement l'Europe Atlantique.

La réalisation intégrale du Marché Commun va s'opérer le Ier Juillet 1968, mais la négociation du Kennedy Round abaisse le tarif sur le pourtour : il va s'établir en moyenne à 8% (au lieu de 12%). Sur les 2000 positions industrielles du tarif extérieur, 1 400 subissent une réductio de 50% étalée sur 5 ans. La protection agricole de la communauté économique est maintenue contre les "garanties d'accès", c'est à dire contre les obligations d'importations demandées par les Américains. On sait, au surplus, que la C.E.E. finance 23% de l'aide alimentaire en blé au Tiers-Monde.

Or, en même temps que la protection sur le pourtour fléchit, les investissements directs des Etats-Unis s'intensifient. L'Europe des Six, convoitée par les Etats-Unis, et considérée par la Grande Bretagne comme indispensable pour ses propres exportations, risque de perdre toute spécificité. Comme elle est une région à revenus élevés, à développement industri ancien et à expansion satisfaisante, elle offre à Washington plus d'attrait

pour ses exportations et ses placements que l'Amérique Latine, et incomparablement plus que l'Afrique. Dans cette dilution de l'Europe, dans cette diminution de la densité de l'Europe continentale au sein de la communauté atlantique, que reste-t-il de la doctrine des débuts ? Les entreprises européennes auraient dû jouir des délais requis pour se rapprocher de la dimension, de la puissance financière et de la capacité d'innover de leurs rivales américianes. Cette réduction des handicaps, personne ne pense qu'elle soit réalisée cinq ans par exemple après le Ier Juillet 1968. A la suite des négociations récentes, l'Europe se trouve dans les conditions d'une concurrence inégale. Les structures réelles subsistent, malgré les difficultés monétaires, et il est clair que les Etats-Unis, économie dominante en Occident, ne renoncent pas à tirer tout le parti possible des inégalités qui peuvent jouer en leur faveur.

On voit par cette revue que le choix de la règle du jeu est déterminant pour l'étendue des marchés et l'efficacité des concurrenc qui y règnent. Or, la règle du jeu dépend du rapport des forces et des relations de pouvoirs. C'est seulement si les forces et les pouvoirs se compensaient à peu près et si les structures économiques étaient grossièrement comparables que se dessineraient les concurrences économiquement satisfaisantes par le prix, la qualité, la propagation des innovations comportant abaissement des coûts et des prix et lancement de produits nouveaux. Nous sommes bien loin de ce magistère des lois classiques du Marché.

2. Le marché monopolistique.

L'intégration par le marché (tous les obstacles ou obstacles "artificiels" étant supposés écartés) est un processus que l'optique traditionnelle privilégie. Dire que le marché "intègre" des populations, c'est dire qu'il établit entre elles des liens d'intérêts, grâce au fonctionnement de la concurrence par le prix, par la qualité et par le produit nouveau. Mais si la concurrence est exercée par des monopoles, des oligopoles différenciés et des groupes économiques et financiers, personne ne saurait

dire qu'on se rapproche d'une optimisation analogue à celle de la concurrence complète.

Pour le prétendre, il faudrait distinguer entre les effets de monopole (profits de monopole) et les effets de productivité (abaissement des prix et des coûts par organisation et innovation) qu'engendre une combinaison de monopoles ou d'oligopoles, mesurer ces deux effets et démontrer que les seconds l'emportent sur les premiers. C'est, actuellement, hors des pouvoirs de l'analyse; seuls peuvent être mis au jour des résultats statistiques de caractère macroéconomique, rapporchés de plusieurs phénomènes concomitants, parmi lesquels la concentration.

Au début de l'expérience, les marchés nationaux et internationaux dans l'Europe des Six sont très imparfaits et très monopolistiques. Le déroulement de l'expérience entraîne une recrudescence de concentration, soit que de grandes firmes nationales se protègent contre les voisines, soit que des groupements plurinationaux se forment.

Voici longtemps déjà, M. D. ROBERTSON a salué dans l'Europe des Six "le paradis des cartels" : cette image est juste, pourvu qu'il soit bien entendu qu'elle évoque toutes les formes de concentration. Un contrôle des monopoles, des ententes et des positions dominantes est bien prévu dans les traités, mais pas un organisme européen ne s'est révélé capable de l'exercer, ni même d'établir et de communiquer un tableau précis et à jour des monopoles, des ententes et des positions dominantes dans l'Europe des Six.

Parmi les réalités essentielles du "marché" européen, il faut signaler deux groupes de faits massifs.

Dans la théorie traditionnelle, c'est le fonctionnement du marché qui modifie les structures. Or, dans l'expérience actuelle du marché commun, ce sont des transformations délibérées, conscientes, systématiques de structures qui sont entreprises pour obtenir certains prix et certains coûts. Ainsi tous les pays de l'Europe des Six

Parmi les réalités essentielles du "marché" européen, il faut signaler deux groupes de faits massifs.

Dans la théorie traditionnelle, c'est le fonctionnement du marché qui modifie les structures. Or, dans l'expérience actuelle du marché commun, ce sont des transformations délibérées, conscientes, systématiques de structures qui sont entreprises pour obtenir certains prix et certains coûts. Ainsi tous les pays de l'Europe des Six favorisent et soutiennent les concentrations; tous interviennent activement pour développer leur exportation ou telles exportations; quant à la France, elle a entrepris, sur l'initiative de la Profession et par des interventions publiques, des réformes profondes et novatrices de ses structures agricoles. Entre les Six de la petite Europe se déploie une compétition par les réformes de structures, qui devrait être un scandale pour les représentants de la théorie traditionnelle. Pour eux, les structures sont des "données"; or, c'est par un changement méthodique et intentionnel des données que les groupements d'intéressés et leurs Etats prennent, maintiennent ou améliorent leur position sur le Marché commun.

En second lieu, contrairement à la théorie traditionnelle, les concurrences entre firmes individuelles, entre micro-unités, comme les concurrences entre monopoles et entre groupes, ne peuvent pas être considérées à part des structures nationales. Le cas franco-allemand est expressif sous ce rapport. Le commerce extérieur de la France se fait pour plus de 40% avec l'Europe des Six, et pour plus de 20/35% (importations, exportations) avec l'Allemagne de l'Ouest. La compétition entre les entreprises industrielles françaises et les entreprises industrielles allemandes est une compétition entre ensembles structurés : l'organisation des industries, de part et d'autre, est riche en conséquences et admet un large usage de moyens publics. Les relations de commerce extérieur entre la France et l'Allemagne ne sont pas symétriques du point de vue des importations et des exportations. En outre, compte tenu de l'importance relative

des achats et des ventes, la position du "client, fournisseur principal" oblige la théorie traditionnelle à s'assouplir et à retenir ces faits de structure qu'elle est impuissante elle-même à assimiler. Le budget économique pour I966, en France, signale que la faible conjoncture allemande, dont on espère une reprise en I967 et en I968, déprime la conjoncture française. En moyenne et longue période, les industries lourdes des deux pays se développeront sous l'influence des intérêts privés nationaux, des options politiques des Etats nationaux et des stratégies politiques des puissances financières et économiques internationales; il n'y a aucune raicn de penser que ces réseaux de pouvoirs s'équilibreront de manière telle que les deux industries nationales puissent déployer, avec des chances et dans des structures comparables, une concurrence classique par le prix, la qualité et l'innovation.

La compétition par les changements de structures et les compétitions collectives sont en train de modeler l'Europe des Six. Sur ces deux phénomènes, la théorie traditionnelle des échanges extérieurs a fort peu peu de prise.

3. L'investissement "non classique".

De toute façon, l'Europe des Six est un terrain privilégié d'expansion économique et une zone d'influence politique de premier rang pour les Etats-Unis. La théorie traditionnelle par construction ne saurait rendre compte de cette situation : elle exclut les investissements directs et elle concentre l'attention sur les propagations du progrès par la détérioration des terms of trade. Elle nous éloigne de la réalité, au lieu de nous aider à la comprendre.

Il y a peu de temps, la valeur des investissements américains à l'étranger augmentait de plus de IO millions de dollars par jour, 40% de ces capitaux se dirigeant vers l'Europe. En I964, les investissements extérieurs ont rapporté 4 milliards de dollars aux Etats-Unis. Il est permis de se souvenir en ce point de la réflexion d'un américain intelligent : "Je ne crois pas beaucoup au marché mondial, mais je crois beaucoup à la grande entreprise mondiale (world enterprise · Serait-il correct, le pronostic selon lequel, dans une dizaine d'années, quelques centaines de sociétés géantes contrôleront les trois quarts des actifs industriels du monde.

Dans ces conditions, qu'on aimera sans doute à rapprocher de celles de l'Amérique Latine, l'autonomie des nations, puisant une partie de sa force dans une relative autonomie de la "région de nations", de la région mondiale composée de plusieurs nations, apparaît comme la condition et la garantie du service des populations par l'appareil de production implanté (1). Le contre-pouvoir politique, si difficile à former et à maintenir est la condition nécessaire, mais non suffisante d'une politique d'investissement qui, par l'énergie, les transports, les accords entre les industries de base et entre les industries de pointe, compose un réseau d'unité motrice et de milieu de propagation conçu et réalisé pour l'avantage des populations locales et non pour le dividende maximum des grandes entreprises et le maximum de puissance d'un état dominant. Un programme de pôles de développement et de pôles d'intégration discuté et arrêté par les représentants des populations locales, largement financé par les Etats de la région considérée, soustrait aux pressions de l'économie dominante, dessinant des axes de développement intracontinentaux, expliqué aux élites représentatives des populations et accepté par elles : voilà l'idéal qui peut être traduit en des programmes et en des plans selon les techniques novatrices mais dont

---

(I) Cf., supra, notre définition de l'intégration.

les difficultés de réalisation sont essentiellemnt de l'ordre politique. L'Europe des Six est très en deçà de réalisations de ce style, dont dépend pourtant l'"intégration" véritable.

La propagation du progrès technique et économique entre les Etats-Unis et l'Europe des Six est marquée par le redoutable déséquilibre qu'on connaît d'expérience dans les pays européens (et latino-américains). L'Europe a fait les coûts de formation de la moitié des scientifiques et ingénieurs émigrés aux Etats-Unis depuis I956. La balance technique,en I96I, des pays d'Europe Occidentale (1) est déficitaire pour 206 millions de dollars. L'énorme avance des Etats-Unis en richesse, soutenue par de puissantes interventions publiques (financement de la recherche, distribution de fonds fédéraux pour la propagation de l'innovation) expliquent pour partie cet état de choses. L'exportation des progrès techniques et des innovations économiques, où que ce soit, et par qui que ce soit, est toutefois, en principe, partout bienvenue. Mais la satellisation, fut-ce par les moyens de la science et de la technique, n'est souhaitable nulle part. Des nations européennes ont assimilé et adapté avec bonheur certaines techniques américaines : le rendement économique de Centres de Recherche Scientifique indépendants est toujours élevé. Quant aux Centres collectifs de Recherche européens, ils sont complémentaires des centres nationaux ou privés : ils ne constituent pas d'organismes communautaires proprement dits, capables de compenser l'infériorité relative des européens. L'Europe des Six aurait besoin, dans le style européen, d'un organe collectif d'une puissance comparable à celle du Massachussets Institute of Technology.

Cette première série d'analyses (2) fait voir, sur exemples européens,les lacunes et les défauts de ce qu'on appelle un "marché commun".

(I) Brevets, licences de fabrication, know how technique.

(2) Les moyens de l'intégration.

La seule élimination des obstacles à l'échange dans des espaces hétérogènes puissamment marqués par les monopoles et les polarisations, dotés d'infrastructures conçues pour les nations ou (et) pour les grandes unités et leurs agglomérations n'a aucune chance, à elle seule, de mettre l'appareil de production au service des populations. Il faut susciter, provoquer de nouvelles formes de marché, des unités motrices avec leurs milieux d'influence qui donnent au groupe régional de nations une capacité de résistance et d'expansion propre. C'est difficile : personne ne le nie. Mais le choix est entre l'intégration pour les populations et l'intégration pour les grandes firmes et les groupes financiers.

Ces deux illusions statistiques étant écartées, nous pouvons présenter quelques corrections profondes qu'impose notre interprétation aux conclusions de la théorie traditionnelle.

1 - La meilleure allocation des ressources.

Les ressources économiques circulent plus "librement" mais à condition qu'existent des infrastructures de transports et des infrastructures de communication humaine. Par l'effet des axes de transports existants qui sont la conséquence du passé, des axes de développement se forment qui, s'ils ne sont pas corrigés par des interventions d'intérêt collectif tournées vers l'avenir, provoquent des liaisons entre espaces polarisés, sans animer les espaces vides.

Quand on avance les propositions connues sur la création des échanges et le détournement des échanges, d'une part, sur l'élimination des entreprises peu efficientes et la rationalisation, d'autre part, on ne tient - à tort - aucun compte ni de la déstabilisation des régimes de concurrence à l'intérieur de la zone, ni de l'influence exercée par une économie puissante extérieure à la zone, et qui s'intéresse à l'avenir de celle-ci.

La production se déplace de A vers B où les coûts sont plus bas, dira-t-on, et ce déplacement provoque une augmentation des importations par A en provenance de B. Le déplacement et sa conséquence ne se produisent plus si des changements dans les degrés de monopole les neutralisent, au bout d'un certain temps.

On dit encore : A qui achetait en dehors de l'Union achète à B, membre de l'Union, dont les coûts sont plus élevés qu'à l'extérieur mais plus

bas que le tarif de l'Union. C'est admettre une flexibilité dans les décisions d'approvisionnement que la concurrence complète: et elle seule, rend nécessaire. C'est admettre aussi une efficacité du tarif (c'est-à-dire d'une action sur les prix) qui dès qu'on s'éloigne du modèle de concurrence complète mériterait un examen attentif.

La présentation sans cesse répétée de la création et du détournement des échanges est très menacée quand on prend une distance à l'égard des hypothèses de concurrence complète et de stabilité au moins approximative de ce régime, dans le temps. Il en faut dire autant de l'effet de rationalisation. Si la concurrence est très lourdement imparfaite et monopolistique ce ne sont pas, inévitablement, les entreprises les moins efficientes , ce sont les moins puissantes qui sont éliminées. Quand de très grandes firmes étrangères au moyen d'affiliations et de sous-traitances jouissent d'une zone d'influence, un marché commun leur procure une occasion de réviser en vue de leur meilleure rentabilité leur politique de filiales et de sous-traitances ou leur politique d'alliances avec des alliés mineurs: leur "verdict" n'est à aucun degré celui d'un marché anonyme au service du consommateur. La concentration, par ailleurs, est souvent le fait de groupements économiques et financiers, d'unités complexes qui outre les profits de monopole classique perçoivent des profits joints de monopoles ou d'oligopoles.

2- La firme de dimension optimum

L'action d'une extension du marché sur une meilleure réalisation de la dimension optimum de la firme se présente dans le modèle que nous examinons avec une particularité notable.

Dans la région multinationale, par exemple, dans l'Europe des Six, ce qui agit sur la dimension des firmes européennes en prévision du marché commun, ou dans les premières phases de sa réalisation, ce n'est pas seulement l'ouverture des frontières, c'est l'initiative du très puissant partenaire que sont les Etats-Unis (1). Il est donc impossible de confondre deux choses: la dimension optimum des firmes européennes qui s'adresseraient à une demande européenne, et- en conservant leur autonomie- à une demande mondiale et la dimension jugée optimum par une grande firme des Etats-Unis pratiquant sa propre politique de World enterprise dans laquelle elle fait une place à ses dépendances européennes.

3- Le sort des termes of trade.

L'adoption d'un modèle d'hétérogénéité structurelle(pour les "industries", les régions, les nations) rend intenable autrement qu'en toute première et provisoire approximation l'idée qu'il existe des termes of trade (2) vraiment significatifs pour une nation et a fortiori pour l'ensemble soumis, par l'intégration en voie de se faire, à des changements de structures et de régime de prix.

Pour l'ensemble européen formé par les Six, la nouvelle division du travail dépend de transformations structurelles. Les matières premières entrent pratiquement en franchise: les accords sur la stabilisation des produits primaires et l'attitude des grands monopoles internationaux détermineront le niveau des prix de ces importations. Quant aux exportations comme leur volume, leur nature, leur direction, et

(1) Exemples spectaculaires tout réwents- après beaucoup d'autres-en Italie et en France.

(2) En quelque sens qu'on prenne l'expression.

leurs prix sont fonction dans une large mesure de facteurs non classiques (exportations groupées, accords) l'action exercée en Europe par l'économie dominante, plus ou moins directement ou par l'intermédiaire de sociétés "européennes" ou euro-américaines ne sera certainement pas négligeable.

4- L'effet global de revenu.

L'effet global de revenu pour l'ensemble de nations qui composent l'Europe des Six est peut-être le moins sujet à caution. En Europe des forces de croissance (épargne, investissements, innovations, travail qualifié) étaient à l'oeuvre avant le processus d'intégration. Celui-ci s'il se faisait dans un style classique, par les mécaniques du marché élèverait le produit et le revenu global. Dans les conditions non classiques de la réalité et du modèle proposé, il a pour d'autres raisons le même effet. L'Europe des Six représente pour les investisseurs et exportateurs étrangers un marché en mouvement et un bon terrain pour l'expansion des monopoles. Quant aux grandes firmes européennes les profits supranormaux qu'elles réalisent et les alliances qu'elles nouent avec le puissant partenaire atlantique alimenteront normalement un investissement accru, dont une partie sera un investissement d'innovations importées. L'effet global de revenu dans de telles conditions nourrit pour les populations des conséquences variables suivant l'efficacité du contrôle exercé sur les monopoles et les groupes dominants.

*

* *

En conclusion provisoire, voici quelques propositions qui nous semblent découler de l'interprétation générale que nous venons de résumer :

1- La mécanique du "marché" ne rend pas plus compte de l'intégration pluriterritoriale en Europe qu'en Amérique Latine. Cette mécanique, dérivée des conceptions walraso-parétiennes, est fondamentalement impropre à rendre compte de la formation des marchés. Elle s'applique au fonctionnement d'un marché déjà ferme: elle exclut a) les relations d'influence et de pouvoir et b) les groupes (macro-unités), qui jouent un rôle de premier rang dans l'intégration.

2- L'inégalité quant aux structures économiques, spécialement quant aux structures industrielles est à la base même des processus d'intégration "concrets et pensables". Des "pouvoirs compensateurs" dans l'ordre politique sont donc indispensables si l'on veut que la combinaison des appareils de production serve les populations et non pas seulement la rentabilité des grandes unités.

3- La théorie moderne des espaces économiques oblige à tenir compte, dans l'ordre de nos analyses techniques et spécialisées, de la notion de zone d'influence. Une firme, une industrie, un complexe industriel exercent sur leur environnement des actions d'influence et de pouvoir qui sont fonction a) de leur structure propre et b) de leur appartenance à un groupe plus étendu (par exemple à une nation).

4- La politique d'intégration doit être entièrement repensée à partir de cette interprétation renouvelée. Elle ne consiste jamais, -sans plus-, à éliminer les obstacles: Elle comporte des actions positives de promotion d'unités motrices couplées avec les milieux où elles peuvent déployer leurs actions. Elle ne tend jamais à une optimisation démarquée des théorèmes d'optimisation de la statique et exprimables par l'égalité des prix des facteurs et des produits.

C'est par référence à une maximisation des produits et du produit global de l'ensemble pour une structure préférée, que l'optimisation praticable se définit et se met en oeuvre.

Paris, le 10 Janvier 1968.

François P E R R O U X
(COLLEGE DE FRANCE)

15

INTEGRACION POLITICA Y ECONOMICA:

LA EXPERIENCIA EUROPEA Y EL PROCESO LATINOAMERICANO

Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Política Extranjera de París

EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

Versión Preliminar

Germánico Salgado

Las opiniones expresadas en este trabajo son enteramente de responsabilidad del autor. No comprometen, por lo mismo, a la Organización de los Estados Americanos, de la cual es funcionario.

INDICE

		Página
INTRODUCCION		iii
I.	LOS PROBLEMAS DOMINANTES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA	1
	A. DEBILITAMIENTO DE LOS DETERMINANTES AUTONOMOS DE LA DEMANDA	4
	B. DEFICIENCIAS EN LOS MECANISMOS DE ASIGNACION DE RECURSOS	11
	1. La Estructura del Mercado y las Distorsiones de los Precios	11
	2. La Planificación Económica de América Latina y la Asignación de Recursos	16
	C. LOS PROBLEMAS DE LA FORMACION DE CAPITAL	18
	1. El Estrangulamiento Externo y la Formación de Capital.	20
	2. Desequilibrios Fiscales y la Inversión Pública	24
	D. LA ESTRUCTURA SOCIAL, MOTIVACIONES Y CAMBIO TECNOLOGICO.	26
II.	LA INTEGRACION LATINOAMERICANA COMO UN MEDIO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO	32
	A. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA INTEGRACION	32
	B. LA EXPANSION DEL COMERCIO INTRAREGIONAL Y EL DESARROLLO.	34
	C. EFECTOS DE LA INTEGRACION SOBRE LOS DETERMINANTES AUTONOMOS DE LA DEMANDA Y EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO.	37
	1. Potencialidad	40
	2. Limitaciones	43
	3. Condiciones de Aprovechamiento	46
	D. LA INTEGRACION Y ASIGNACION DE LOS RECURSOS.	47
	1. La Estructura de Mercados y la Integración Económica	47
	2. Las Disparidades Regionales y la Distribución Espacial de las Actividades Económicas.	49

Página

3. La Integración y el Uso de los Recursos 54
4. Posibilidades y Alcance de una Planificación de la Integración 59

E. CAPITAL, TECNICA Y LA DEPENDENCIA EXTERNA 62

1. El más Alto Nivel de Exigencia de la Planificación en Capital y Técnica 62
2. El Dilema de la Inversión Extranjera 67

EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

por

Germánico Salgado

INTRODUCCION

Se ha considerado que un método apropiado para el análisis podría ser el partir de una breve caracterización de los problemas básicos del desarrollo de América Latina; enseguida, podrían examinarse las relaciones y consecuencias de la integración sobre los mismos. La identificación de los problemas se ha hecho en base a las variables de un modelo de demanda que, con las abstracciones del caso, todavía se considera un sistema adecuado para representar el proceso de desarrollo de la región en su conjunto.

En razón del método elegido y por el mismo alcance del tema, se han tenido que dejar en la sombra muchas de las complejidades que resultan de las diferencias de condición y características nacionales. Se espera que esta simplificación no invalide las conclusiones principales de este trabajo, aun cuando su relevancia se vea ciertamente limitada.

I. LOS PROBLEMAS DOMINANTES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

Más de 20 años han pasado desde que el problema del desarrollo económico comenzó a ocupar un primer plano en las preocupaciones de los intelectuales latinoamericanos. Al menos en apariencia, también desde entonces el objetivo del desarrollo se convirtió gradualmente en una de las finalidades básicas de la acción política. Más lentamente, con más vicisitudes y alternativas, llegó también a ser objetivo aceptado de una acción política internacional: la cooperación para el desarrollo. Concretamente en el caso de América Latina, el acuerdo de la Alianza para el Progreso marca el cenit en este ascenso a la preminencia política.

Sin embargo, a pesar de la difusión y aceptación general y sin perjuicio de los progresos hechos, el desarrollo de América Latina es aún todavía más problemático que hace 20 años y la angustia por mejorar de condición ha ganado si cabe en intensidad y urgencia. Los resultados conseguidos hasta ahora son en general menguados y, en términos relativos, se ha acrecentado la disparidad con el nivel de vida y la capacidad productora de los países industriales. Sin una variación de condiciones, el profundo cambio tecnológico que en ellos se lleva a cabo augura un distanciamiento todavía más grande para el futuro, con todas las consecuencias económicas y políticas que de él pueden derivarse. Por añadidura, la experiencia conseguida es más rica en el conocimiento de las complejidades y dificultades de los problemas del desarrollo que en el de sus vías de solución.

Para América Latina en su conjunto el aumento del producto ha sido más lento en promedio en los últimos años que al comienzo de la década de los 50. Con ligeras diferencias, los estudios realizados indican un progresivo debilitamiento en el crecimiento del producto interno bruto por habitante desde las tasas promedio de 1950-1955 hasta las correspondientes a 1960-65. 1/. A partir de 1964 gracias principalmente a condiciones relativamente favorables de comercio exterior, el ritmo de aumento del PIB se aceleró aproximándose a las tasas de 1950-55, pero el impulso perdió fuerza en 1966 y 1967. 2/. Dada su

---

1. Secretaría del CIAP: 1950-55: 2.4%; 1955-60: 1.8%; 1961-65: 1.4%. "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina". Unión Panamericana, Washington, D.C., 1967, Cuadro I-1.

Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos: 2.3%, 2% y 1.5% respectivamente, citado en "Toward a more effective Alliance for Progress", Hollis B. Chenery, AID. Discussion Paper No. 13, March, 1967, p. 3.

CEPAL: 1950-55: 2.2; 1955-60: 1.7; 1960-66: 1.2. Estudio Económico para América Latina 1964, E/CN.12/711, Nueva York 1965 y Estudio Económico para América Latina 1966, E/CN.12/767, Santiago, Chile, 1967.

2. OEA, Evolución Reciente de la Economía de América Latina, 1966. Informe de la Secretaría de la OEA al CIES, Doc. OEA/Ser.H/X.II/CIES/1138; 1967: últimos estudios de países del CIAP.

importancia relativa (45% de la población de la región y 44% del ingreso total en 1965), las tendencias de Argentina y Brasil influyen decisivamente en las cifras promedio, pero aun si se considera el incremento por países, la mayoría de ellos muestra un deterioro. El último quinquenio ha sido en general más favorable para los países más pequeños y de menor desarrollo relativo y, con la única excepción de México, claramente adverso para los países mayores y más industrializados.

En el desalentador cuadro global ha influido, por cierto, la aceleración, en algunos casos muy considerable, del crecimiento de la población, pero ello no atenúa la trascendencia del resultado: fue lento y con tendencia descendente el aumento de bienes y servicios por habitante y, en esa medida, la mejora en el nivel de vida. En ese mismo lapso, los países industriales han experimentado una de las etapas de más rápida y regular expansión económica de la historia moderna; las distancias han aumentado y todas las perspectivas para el futuro próximo señalan una alta probabilidad de que esta disparidad continúe acentuándose.

No hay tampoco indicios de que la distribución del ingreso haya mejorado en América Latina. Si bien por una parte ciertas medidas de política han tenido un carácter redistributivo, como la reforma tributaria progresiva de algunos países y el aumento casi general del gasto público en servicios sociales (educación, salud, vivienda), es muy dudoso que su efecto haya podido superar las presiones en el otro sentido que se originan en la estructura de los mercados de bienes y factores, que no se ha alterado significativamente, y la continuación de las inflaciones crónicas de América Latina, con su característica repercusión regresiva para, al menos, la parte más considerable de los asalariados, efecto que también ha tenido casi todos los intentos esporádicos de política de estabilización que se han llevado a cabo en América Latina. No hay pues base suficiente para creer en un mejoramiento y, por el contrario, algunos análisis sugieren que la distribución del ingreso puede haber empeorado.3/ Hay un fenómeno ya perceptible en el desarrollo reciente de América Latina que iría en apoyo de esta tesis: el aumento de la desocupación y subocupación urbana. Es ya un hecho suficientemente conocido y descrito la hipertrofia de los grandes centros urbanos de América Latina, con su característica constitución de grupos socialmente "marginales", definidos económicamente por la ausencia o la extrema inseguridad del empleo.4/ Indica una deficiencia estructural cuyas consecuencias es difícil apreciar cuantitativamente por las limitaciones de la información estadística. En un reciente estudio sobre la América Latina en su conjunto, Chenery 5/ se vale de los cambios de productividad por sectores de actividad como un indicador de las pobables tendencias del empleo. En contraste con los aumentos de productividad en los sectores primario y secundario (1.8% y 2.5% respectivamente, de tasa anual promedio de 1959 a 1965), descendió en términos absolutos la

3. N.U. CEPAL, Estudios sobre la Distribución del Ingreso en América Latina, E/CN.12/770, Marzo 1967.

4. Entre otros ver Oscar Lewis "The culture of poverty", Scientific American. October 1966, Vol. 215, pp. 19 a 25.

5. Hollis B. Chenery, op. cit. pág. 11 a 13.

productividad en los servicios, tendencia en la cual tendría influencia decisiva la sobrecarga de mano de obra que se origina en el rápido aumento de la población activa urbana. Según Chenery, limitándose sólo a los servicios, el comportamiento de la productividad explicaría un subempleo del 10% de la mano de obra. La estructura dual de las economías, en conjunto con el lento ritmo de desarrollo global, la baja absorción de mano de obra por la industria y la explosión demográfica propia de muchos países de la región están llevando a un desequilibrio ocupacional perceptible que es ya uno de los aspectos más inquietantes de la evolución económica y social de la América Latina.6/. Hay algunos países en que ese fenómeno no tiene todavía esa gravedad ya sea por su rapidez de desarrollo en los últimos años o por la ausencia de una rápida expansión urbana (e industrial); si esas dos circunstancias se alteran, lo que parece comenzar a suceder en varios casos, el desequilibrio probablemente se manifestaría también con las características ya descritas.

Al cabo de 20 años, la inestabilidad económica sigue siendo mal crónico en muchos de los países de la región y las tendencias recientes anuncian que la era de los desequilibrios se aproxima también para otros. Sólo dos de las inflaciones severas de América Latina han sido reprimidas al costo de grandes sacrificios (Bolivia y Paraguay); las inflaciones crónicas de varios de los países más industrializados de la región se aceleraron, en algunos casos vertiginosamente, a principios de la presente década y ése es el curso que todavía sigue la inflación en el Uruguay donde se espera para 1967 un ascenso de precios superior al 100%. Las políticas de estabilización puestas en marcha por otros países han conseguido reducir el ritmo de la inflación, pero el sacrificio creciente de cada nuevo paso hacia adelante casi ha tornado no viable en la práctica, dadas las condiciones actuales, el logro de una razonable estabilidad de precios. Hay otros países, como Perú, donde la inflación parece gestarse con parecidas características de persistencia. En el presente año se espera un ascenso de precios no inferior al 25 por ciento con tendencia a una rápida aceleración.

Los desequilibrios de la balanza de pagos no se han reducido tampoco en frecuencia e intensidad de 1950 hasta el presente. El grado de restricción implícito en los desequilibrios de balanza de pagos se advierte en la cifra de la capacidad de importación por habitante de la región que en 1965 (30.4 dólares) era aproximadamente igual a la de 1950 (30.7) y muy inferior al máximo conseguido en 1951 (39.7). 7/. En varios de los países de la región,

---

6. Aparte de la obra citada de Chenery, entre la literatura rápidamente creciente sobre el tema ver Raúl Prebisch "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1963, Cap. B.I.I. Secretaría de la OEA, "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina", Washington, D.C., 1967, Cap. II-B. Secretaría de la OEA "Industrialización en América Latina: Algunos problemas fundamentales" Cap. II, Documento CIES/1138 Add.2, Mayo de 1967.

7. En dólares de ese año. "La Alianza para el Progreso y las perspectivas para el desarrollo de América Latina", op. cit. págs. 125 a 130.

Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela, la capacidad para importar ha tendido al estancamiento o al descenso. Particularmente, desde 1958 hasta 1963 los desequilibrios alcanzaron proporciones de gran magnitud con grandes pérdidas de reservas y salidas netas crecientes de capitales. Estas últimas alcanzaron las mayores cuantías en 1964 y 1965, sobre todo por el peso de la amortización de créditos de mediano plazo contraidos en la emergencia de los años anteriores. Sólo en 1966 parece haberse detenido la salida neta de capital que ha hecho de América Latina la única región en desarrollo que financia en neto al resto del mundo.

Como resumen a esta rápida mención de los resultados, hay base para afirmar que ni en cuanto a eficiencia (aumento del producto y estabilidad) ni en cuanto a equidad la evolución económica de América Latina es satisfactoria. Hay progresos institucionales, mayor conocimiento de los instrumentos de la política económica y una mayor capacidad del Estado para realizarla, pero al cabo de 20 años, los resultados conseguidos, prueba real de toda acción, ni son proporcionados con lo esperado ni indican que se lleva el camino adecuado para alcanzarlos.

En el capítulo que sigue se hará un esfuerzo por exponer brevemente los obstáculos al desarrollo de la América Latina que, en nuestra opinión, tienen un carácter dominante; la literatura económica reciente ha destacado repetidas veces su importancia y este trabajo no hace otra cosa que sintetizarla para definir mejor la función de la integración en la política de desarrollo que parece convenir a la América Latina en la presente situación.

A. DEBILITAMIENTO DE LOS DETERMINANTES AUTONOMOS DE LA DEMANDA

Pese a todos los esfuerzos hechos para generar demandas internamente, América Latina ha dependido y sigue dependiendo de la exportación como factor fundamental de la demanda primaria. No obstante el tremendo aumento de la población de los últimos años, el lento incremento del ingreso, su mala distribución y la fragmentación en economías nacionales, casi todas de pequeño tamaño económico, hacen que la situación sea sustancialmente la misma que antaño en lo que se refiere a la influencia decisiva de la exportación sobre la demanda. Prácticamente sin excepciones y con sólo diferencias de grado, el curso de las exportaciones se refleja en la evolución del producto y tanto los períodos de relativo auge como los de debilitamiento están conectados con las tendencias de los mercados de exportación. En ese sentido, las vicisitudes del mercado de productos primarios constituyen una gran parte de la explicación del lento desarrollo del período pasado, así como indica también el origen de la expansión económica rápida de varios países, especialmente los centroamericanos, en los últimos cinco años.

Con la excepción de los metales no ferrosos (exclusive el estaño) son poco alentadoras las perspectivas de los productos primarios que exporta la región y que constituyen su arraigada especialización. Para algunos de ellos lo máximo que se puede esperar (v.gr., el café) es el estancamiento en la

producción o un lento crecimiento a un nivel institucionalizado mediante convenio. En otros, las perspectivas son más inciertas con muchas probabilidades de deterioro. La creciente competencia internacional, con frecuencia en condiciones de discriminación para el producto de la región, no justifica optimismos. Inclusive las exportaciones de productos nuevos que se habían expandido en los últimos años, gracias al estímulo de la demanda mundial, muestran ahora síntomas de debilitarse, como es el caso del mineral de hierro cuyos precios descienden. Aún para los raros casos (v.gr., la carne) que tienen todavía una demanda internacional relativamente elástica, las barreras proteccionistas de la CEE, el peligro de un creciente proteccionismo en los Estados Unidos y restricciones de diverso género, particularmente en Inglaterra, son motivo, por lo menos, para una gran incertidumbre en las previsiones.8/

A más largo plazo, las tendencias actuales conducen a conclusiones todavía más sombrías, especialmente cuando se considera la intensidad con que la investigación de los países industriales procura descubrir sucedáneos a los productos naturales que actualmente importan. El efecto de sustitución afecta ya al algodón y la lana y dentro de unos años puede comenzar a sentirse en el cuero, el azúcar, el café, el cacao, etc. Es probable también un desplazamiento progresivo de algunos productos tradicionales de la exportación latinoamericana, como el cobre, en beneficio de otros en que la posición productora de la región será con toda probabilidad menor, como el aluminio.

En las condiciones actuales de diversificación de la producción exportable, especialmente en cuanto a productos manufacturados, las tendencias previstas en las exportaciones de productos primarios, si se realizan, representarían de hecho la continuación de la tendencia secular al progresivo debilitamiento del determinante fundamental de la demanda primaria. Habría razones para esperar inclusive un deterioro aún mayor que en el pasado. En la estructura del comercio mundial se torna cada vez más dominante la participación de las manufacturas que mayores cambios han experimentado como consecuencia del progreso técnico, fundamentalmente los productos de las industrias metalúrgica, mecánica y química. Es en esos rubros donde están los ritmos rápidos de expansión de las exportaciones y es el intercambio entre los países industriales más avanzados el que concentra los beneficios dinámicos que de él pueden derivarse. Es una nueva especialización internacional del trabajo que deja al margen a las regiones del mundo que no están en condiciones de crear y usar de la técnica moderna. Las exportaciones correspondientes a las ramas citadas por parte de los doce principales países exportadores "representaban en 1899 el 39% de las exportaciones totales de manufacturas. En 1929 la proporción ascendió al 50% y en 1959 al 71 por ciento".9/ En parte como consecuencia, la participación de América Latina en

---

8. La Secretaría del CIAP en marzo de 1967 estimó en alrededor del 3.0% el aumento probable del valor en dólares de las exportaciones latinoamericanas durante 1967. Al final de ese año la estimación registra un sustancial debilitamiento: la tasa esperada es ahora -0.6%.

9. Aldo Ferrer "Integración Latinoamericana y Desarrollo Nacional", "Comercio Exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, marzo de 1967, pág. 209.

las exportaciones mundiales ha caído desde 9.4% en 1953 hasta 5.8% en 1966. 10/

Aparte de este hecho externo, la estructura económica actual de América Latina presenta características que inducen a pensar que el efecto del debilitamiento del comercio exterior será aún más negativo que en el pasado. Es ahora mucho más limitado y difícil de aprovechar el margen de que puede hacer uso la política económica nacional para generar demandas internamente. Como lo señala Prebisch, 11/, el uso de la protección como medio para crear demandas que impulsen la industrialización fue, en gran parte, la respuesta a la debilidad de la demanda externa para la gran mayoría de las exportaciones tradicionales latinoamericanas. En ese sentido, la sustitución de importaciones fue un esfuerzo para mantener en crecimiento la economía a pesar del deterioro externo y representa, con todas sus limitaciones, el primer intento serio de crear una política de desarrollo nacional. Desde el punto de vista político, la protección fue y es todavía la alternativa más viable para compensar parcialmente los efectos del deterioro de los mercados externos. Con excepción de unos pocos países, los intereses de los grupos dominantes han impedido o coartado el uso de otros instrumentos complementarios para crear demandas que, directa o indirectamente, se basaran o requirieran una redistribución del ingreso; especialmente la expansión del gasto del Estado financiado mediante una transferencia real de recursos. Si bien se ha usado el gasto del Estado para aliviar las condiciones de vida de las mayorías, tarde o temprano el financiamiento inflacionario del mismo ha servido para anular el valor que habría podido tener este instrumento de generación de demandas. Una vez en marcha la espiral inflacionaria, el efecto de expansión de la demanda se agota casi al mismo ritmo al que se crea.

No parece, sin embargo, que económicamente la protección sea ya una alternativa suficientemente efectiva. La posibilidad y potencialidad del uso aislado de la protección como medio para estimular la sustitución de importaciones han sido ya explotadas por los países de industrialización más avanzada de la región. Los que han iniciado más tarde ese esfuerzo, tampoco complementado con una redistribución suficiente del ingreso, no sólo es probable que repitan estructuras parecidas de deterioro e ineficiencia, sino que, por ser de menor tamaño económico que los otros, están ya encontrando rápidamente los límites posibles de aprovechamiento. La excepción es Centroamérica, cuyo proceso de integración ha ampliado las potencialidades de la sustitución de importaciones, aun cuando en conjunto tampoco tenga la región una dimensión económica suficiente para no caer relativamente pronto en las mismas limitaciones.

---

10. OEA, Estudio de las perspectivas y de algunos problemas que enfrenta América Latina para la expansión de sus exportaciones de manufacturas, Ser./H/XIII CIES/Com.IX.5, marzo, 1965.

11. Op.cit. págs. 81 a 85.

En los países más industrializados de la región, aun cuando no se puede afirmar que se han agotado las posibilidades de sustitución de importaciones, es ya imposible conseguir mediante una protección un efecto de magnitud suficiente para contrarrestar la declinación de la demanda externa. Una de las razones son los problemas de escala que enfrentaría, aun en los países mayores, el desarrollo industrial de aquellas ramas que más pesan en las importaciones actuales y cuya demanda está creciendo más rápidamente. El análisis de las importaciones y de la evolución de la estructura industrial en los mayores países de América Latina indica el retraso relativo en que se encuentra la expansión de las ramas de metal-mecánicos y, en menor grado, de ciertos productos químicos, 12/ con respecto a estructuras industriales mejor integradas, con mayor interdependencia, y más eficientes. Pese a toda la discusión sobre la determinación de escalas de planta óptimas para actividades específicas, hay poca duda que muchas de las industrias que corresponden a las ramas metalúrgica, mecánica y química, son susceptibles de economías de escala ya sea por el tamaño de planta o las posibilidades de especialización. En estas ramas, además, el progreso técnico tiende generalmente a aumentar el tamaño de las escalas óptimas de planta. Por añadidura, si se considera la empresa y la influencia que tiene su dimensión en la capacidad para realizar investigación y en el financiamiento, dos elementos esenciales en el desarrollo de estas ramas en las mayores naciones industriales, 13/ puede concluirse que aun en los más grandes países de América Latina, con su nivel relativamente bajo de ingreso, total y por habitante y la concentración del mismo, no están en condiciones de aprovechar la expansión de estas ramas que son, además aquellas cuya demanda crece más rápidamente en el intercambio internacional, y cuya integración en la estructura industrial existente permitiría captar las economías externas de más poder y los otros efectos dinámicos asociados con el desarrollo industrial. Aun los altos niveles de protección prevalecientes no han sido suficientes para inducir las nuevas inversiones necesarias y cuando, a pesar de todo, las industrias se han

---

12. Ver Secretaría de la OEA "Industrialización en América Latina, algunos problemas fundamentales", CIES/1138 Add.2 en el que se analizan las desviaciones de la estructura industrial de los mayores países de América Latina con respecto a estructuras "normales" estimadas en base al modelo usado originalmente por Hollis B. Chenery en "Patterns of industrial growth", American Economic Review, Vol. 50, No. 4, September 1960; empleado también en Naciones Unidas, "A study of industrial growth", New York, 1963.

13. El problema de las ventajas de escala rebasa ya la unidad productiva, sea ésta fábrica o empresa y conviene examinarlo en asociación con el tamaño de la nación o el Estado en el cual esa unidad trabaja. Es en cierto modo una ventaja de la escala nacional la contribución directa que las grandes empresas reciben del Gobierno Federal de Estados Unidos para sus gastos de investigación (90% de los gastos de investigación en las industrias de aviación y cohetes, 65% en electricidad y electrónica, 42% en instrumentos científicos, 31% en las industrias mecánicas). (Ver Servan Schreiver, op. cit. pág. 77.) La cibernética, por otra parte, ha ampliado enormemente las posibilidades de la gerencia y va dejando sin validez el ejemplo clásico de deseconomías de escala.

instalado, el precio ha sido una alta capacidad ociosa y un encarecimiento general y en "cascada" de los bienes industriales a causa de la baja productividad de estas industrias, en gran medida productoras de bienes intermedios y de capital.

El retraso de la industria de bienes de capital es el efecto más significativo de esta evolución. Sólo Brasil, Argentina y México tienen una producción de bienes de capital significativa.14/ Brasil se autoabastece aproximadamente en los dos tercios, siendo la proporción menor en los otros dos. Aun en el caso del Brasil, sin embargo, dados el estancamiento de la capacidad de importación y sus necesidades de recursos externos, aun esa dependencia relativamente menor en la importación ha sido suficiente para frenar la expansión de la industria y el aumento de su productividad. Puede decirse, en general, por lo mismo, que América Latina ha construido una estructura industrial a la que le falta capacidad para reproducirse a si misma, 15/ y ello ha llevado, pese a la sustitución hecha en las ramas menos limitadas por la escala de producción, a acrecentar la dependencia del desarrollo industrial en las importaciones. La desaparición del "margen comprimible de importaciones" según expresión feliz de Prebisch, es una consecuencia del patrón de desarrollo del pasado y es, a la vez, dada la escasez de recursos externos prevalecientes en los países de más avanzada industrialización, uno de los más poderosos obstáculos para la expansión futura.

El estrangulamiento del comercio exterior se combina así con las limitaciones producidas por el tamaño de mercado y las distorsiones de precios e ingresos originados en la protección para frenar el desarrollo industrial y, en general, el desarrollo de los países que más rápidamente habían avanzado en el pasado en la sustitución de importaciones. La dificultad creciente de reducir el coeficiente de importaciones una vez pasado el período inicial de la sustitución rápida, se ha unido a una capacidad de importaciones estancada o un lento crecimiento; las limitaciones del tamaño del mercado han hecho cada vez más difícil conseguir el más rápido ritmo de sustitución necesario para hacer posible la acelerada expansión de la industria y de toda la economía. A su vez, la falta de especialización --la diversificación horizontal de la estructura industrial-- y las distorsiones de precios y costos producidos por la protección 16/ fueron factores que se añadieron a las restricciones externas al comercio internacional de productos manufacturados para impedir que el desarrollo industrial continuase a través de un aumento de las exportaciones de productos manufacturados.

---

14. Sidney Dell "A Latin American Common Market?", Oxford University Press, London 1966, págs. 23 y 24.

15. Sidney Dell, op.cit. pág. 21.

16. Bela Balassa "Integration and resource allocation in Latin America". Trabajo para la conferencia convocada por Cornell University en 1966 sobre "The next decade of Latin American development".

Con la excepción de México, los países de más antigua industrialización de América Latina han enfrentado el estancamiento o el descenso en la capacidad de importación --Brasil, Argentina, Chile (con la excepción de los últimos años) y Colombia han encontrado en la acción simbiótica de la capacidad de importar estancada y los problemas de escala un obstáculo para seguir aprovechando la generación de demandas internas mediante la sustitución de importaciones. Como consecuencia, el ritmo de desarrollo industrial ha tendido a debilitarse sensiblemente en los últimos años.

En estos países, el estrangulamiento externo actúa además coartando la utilización de otros instrumentos de generación interna de demandas, especialmente el gasto del Estado. Aun sin financiamiento inflacionario, es tan limitada la posibilidad de usar de la importación para dar elasticidad a la oferta global y tan altos los requisitos marginales de importación que cualquier adición significativa a la demanda pone en marcha rápidamente desequilibrios internos y externos, como es la experiencia de los países que en estos últimos años se esfuerzan por llevar a cabo programas de estabilización y desarrollo.17/ En economías con inflación crónica, la sensibilidad de expectativas magnifica, además, el efecto inicial de esos desequilibrios dándoles un carácter acumulativo.

En los países de más reciente industrialización, muchos de ellos en las etapas iniciales del proceso, la generación de demandas vía sustitución de importaciones va a encontrar aún más pronto sus fronteras. Mientras países como Brasil podían captar ventajas de escala y economías externas, los problemas de escala son dominantes en estos países de tamaño económico mucho menor a los citados anteriormente. Pese a lo incipiente de la industrialización, se advierte ya la repetición del patrón de desarrollo industrial ya descrito: rápida diversificación horizontal, con la consiguiente ausencia de especialización; como consecuencia, una falta de interdependencia en la estructura industrial y, en este caso, a pesar de la sustitución de importaciones, un rápido ascenso de los coeficientes de importación. El grado de protección ha sido hasta ahora en general menor que los países de mayor industrialización, pero la mejor estructura de precios no va a impedir sino a acelerar el momento en que el tamaño económico imponga un límite infranqueable a la sustitución de importaciones y, por lo mismo, a la generación interna de demandas por este medio. En los últimos años, condiciones externas relativamente favorables a la expansión de las exportaciones tradicionales, han impedido que emerjan a la superficie las limitaciones del patrón de desarrollo de estos países. Las naciones de la América Central, con la constitución de su mercado común, han podido, dentro de ese ámbito, usar mejor la potencialidad de la sustitución de importaciones y algunas han incrementado considerablemente la exportación intrarregional de productos

17. La desatención a la actividad agropecuaria ha contribuido también a esa reducción del "margen comprimible de importaciones" y se refleja en la inelasticidad global de la oferta que se comenta.

manufacturados. Pero aun para ellos 18/ un debilitamiento de las exportaciones tradicionales significaría el tropezar muy rápidamente con la zona en que la falta de un tamaño suficiente impediría la continuación de la sustitución de importaciones, y con una escasez de recursos externos que reforzaría esa limitación. Los países de esta categoría que en los últimos años han tenido que sufrir un debilitamiento del ritmo de crecimiento de sus exportaciones son un ejemplo de la vulnerabilidad al desequilibrio de su patrón de desarrollo. 19/.

La acción de los otros instrumentos de generación de demandas se ve también severamente limitada en estos países. Con la excepción de pocos países, la estructura social y política actual de la mayoría de ellos hace al menos poco probable el que se apoyen en los efectos directos o indirectos (a través del gasto del Estado) de una redistribución del ingreso para generar demandas complementarias. El financiamiento regresivo del gasto público por definición restringe el alcance dinámico de este último en los países de bajo ingreso por habitante, y el financiamiento inflacionario, aun cuando se acepte que es menor la posibilidad del empuje de costos por la falta de organización de la mano de obra, 20/, a causa de la mayor apertura externa de estas economías, encuentra enseguida sus fronteras en los desequilibrios de balanza de pagos que suelen fácilmente adquirir un carácter agudo por la inestabilidad propia de la estructura económica-social y política.

En resumen, la evolución de las economías latinoamericanas ha agudizado su dependencia en la expansión de las exportaciones como factor autónomo de generación de demandas. Por el patrón de desarrollo seguido, la fragmentación de sus economías y la estructura social y política se ha reducido la efectividad y aun la posibilidad de emplear otros instrumentos generadores de demanda y el ritmo de desarrollo está aún más estrechamente asociado que antes al curso de las exportaciones. 21/ Las perspectivas poco favorables

---

18. El coeficiente marginal de importaciones de cada país ha aumentado rápidamente en los últimos años en el Mercado Común Centroamericano.

19. Un buen ejemplo es el caso de Uruguay que por su tamaño económico puede asimilarse a este grupo a pesar de haber comenzado mucho antes su industrialización. En Costa Rica y en el Ecuador se advierte también el peso de estos factores limitantes en los desequilibrios de balanza de pagos que han sufrido en los últimos años.

20. Inclusive en estos países hay segmentos organizados de la mano de obra con capacidad para actuar como grupos de presión. Además, la posibilidad de un empuje de costos vía insumos importados es mucho mayor en estas economías de América Latina por su menor integración industrial.

21. Los flujos de capital externo, si bien esenciales, no hacen sino posponer el período en que las exportaciones de bienes y servicios serán la única o casi única fuente de recursos externos. Con el aumento del costo del capital externo esa postergación podría reducirse a un mínimo que la torne insignificante para los propósitos de este análisis.

de las exportaciones tradicionales y los obstáculos internos y externos a la diversificación en base a una exportación de manufacturas, constituyen pues uno de los interrogantes más serios para el futuro desarrollo de América Latina.

B. DEFICIENCIAS EN LOS MECANISMOS DE ASIGNACION DE RECURSOS

Sería ocioso ceñir la discusión de estos problemas a una confrontación del sistema como realmente existe con las soluciones teóricas de la función de bienestar social. Las diferencias son tan notorias que una breve referencia a ciertas características del mismo es suficiente para dar categoría al problema y apreciar en qué medida los mecanismos de asignación de recursos pueden ser contradictorios con la eficiencia y la equidad. La acción del mercado, con todas las distorsiones derivadas de la estructura social, las condiciones emergentes del desarrollo y los errores de la política económica han reforzado las divergencias entre costos sociales y de mercado, reduciendo el efecto dinámico de la expansión autónoma de la demanda, coartando la reasignación de recursos necesaria para generar nuevas demandas y contribuyendo, por fin, a un aprovechamiento de los factores que se caracterizan en ocasiones por una sobreutilización (puntos de estrangulamiento) y en otros, por una subutilización (mano de obra) o un patrón irregular de aprovechamiento de la capacidad (capacidad ociosa en la industria). La asignación de recursos es un fenómeno social: deriva sus características de la estructura social y política y las condiciones externas que rigen la actividad económica. Sin un cambio en esos elementos, es muy limitado, exiguo en ocasiones, el campo en el que puede ejercerse un esfuerzo de racionalización económica. Ello explica también los conflictos con que ha tropezado la iniciación de la planificación económica y social en la América Latina, en cuanto sistema de asignación de recursos, y su escasa influencia sobre las decisiones.

1. La Estructura del Mercado y las Distorsiones de los Precios

En casi todos los países de mayor industrialización, los defectos de una estructura de mercado caracterizada por una gran concentración del poder económico fueron agravados por la protección excesiva del período de rápida sustitución de importaciones que sigue a la II guerra mundial, así como por la inflación y los problemas de balanza de pagos que se prolongan hasta el presente.

Desde las primeras décadas del siglo, en algunos países, y a partir de la guerra mundial en otros, la estructura de poder ha experimentado las mutaciones características de una sociedad en transición, en que la industrialización y la urbanización han quebrantado el equilibrio tradicional de poder. El poder económico pasó a ser detentado por grupos más heterogéneos y

diversificados, sin la cohesión monolítica propia de la sociedad rural. 22/. Sin embargo, nada indica que fue menor, sino probablemente mayor por el empuje de los recién llegados, la concentración de poder que estos grupos con el tiempo alcanzaron. Sólo el nivel de utilidades de los grandes "trusts" petroleros es comparable a la rentabilidad de la inversión que estos grupos llegaron a considerar como normal, especialmente en la industria. La estructura oligopólica de mercado se consolidó durante el período de la protección gracias al control de los medios necesarios para la expansión industrial, especialmente el crédito. Sobre esta base, la protección, la combinación entre ésta y períodos de relativa apertura externa y estímulo a las exportaciones, y los desequilibrios de balanza de pagos y la inflación han llevado a una distorsión extraordinaria de los precios. Recientes análisis de la protección efectiva indican que ésta llegó a niveles mucho mayores que los que ha alcanzado en otras partes del mundo, ciertamente mucho mayores que los que regían en Europa antes de la constitución del mercado común. 23/. La inflación, ciertas políticas de control de precios para los productos de primera necesidad, especialmente alimentos, tarifas bajas para los servicios públicos, la sobreevaluación frecuente de la moneda nacional y, en ciertas épocas, el uso de sistemas complejos de tipos múltiples de cambio en casi continuna variación son elementos que han conducido a una estructura de precios que discrimina en contra de los bienes objeto de comercio internacional, estimula la producción interna industrial en ciertas ramas, especialmente bienes de consumo duradero y productos que incorporan bienes intermedios importados, la desalienta en otros, discrimina contra la agricultura y ciertos servicios públicos vitales (energía, transportes, etc.) y alienta por último la producción de bienes suntuarios en contraposición a los bienes de consumo popular. Por ejemplo, Balassa 24/ se refiere a la construcción residencial suntuaria en Argentina como un beneficiario del sistema de protección aplicada.

Se ha hecho ya referencia a la función dinámica que cumplió la protección, y la sustitución de importaciones consiguiente, en un período de debilitamiento de las exportaciones. Sin la sustitución es muy dudoso que esas economías hubiern podido mantenerse en crecimiento. En ese sentido la protección fue un recurso forzado por la declinación del poder dinámico de la exportación. Lo grave es que la protección no fue parte de una política coherente de desarrollo. Como indica Macario, 25/ fue el resultado de medidas ad hoc, dictadas con frecuencia como respuesta a emergencias de balanza de pagos o de otro género, entre las cuales no es de menor importancia la turbulencia política de este período de transición. Errores de política

---

22. Ver José Luis de Imaz "Los que mandan", Editorial Universitario de Buenos Aires, 1964, Cap. XII. Oswaldo Sunkel "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", 1967 (mimeografiado).

23. Bela Balassa, "Integration and resource allocation in Latin America" especialmente el Cap. 2 "Effective Tariffs in Argentina: a case study", conference at Cornell University, 1966.

24. Op.cit. pág. 20.

25. "Protectionism and industrialization in Latin America", Economic Bulletin for Latin America. CEPAL, marzo 1964, pág. 61.

económica y la inestabilidad inherente a esta época han contribuido así a acumular deformaciones que afectan severamente la eficacia de la asignación de recursos.

Han sufrido también los objetivos de equidad. Si bien en algunos países ciertos períodos proteccionistas han sido acompañados por una redistribución a veces intensa del ingreso y la ampliación consiguiente de la demanda interna, estas direcciones en general no se han mantenido y la estructura actual de los precios es el fruto de la dependencia casi exclusiva en la protección como instrumento de creación de demandas, y una asignación de recursos que favorece la oferta destinada a los grupos de altos ingresos, en mengua de la producción demandada por la gran mayoría de la población.

Las deformaciones producidas por la protección son mayores en los países que más temprano comenzaron su industrialización y han sufrido posteriormente frecuentes desequilibrios internos y externos. El grado de protección suele ser menor en los países de nivel de ingreso más bajo y que se hallan en etapas iniciales del esfuerzo de industrialización. Por el reducido mercado interno, característico de casi todos estos países, la dependencia en la exportación ha sido más acusada y han conservado en general un mayor grado de apertura externa. La industrialización ha comenzado, además, en un período de mercados externos relativamente favorables para algunos de ellos y, en el caso de Centroamérica, se ha llevado adelante en gran parte en el marco del mercado común. Ello ha hecho, en general, que la protección fuese más moderada, sin que ello signifique que sea más coherente. El uso creciente de incentivos tributarios a ciertas actividades económicas en las que muchas veces ha existido una pugna para ofrecer condiciones más atractivas a la inversión extranjera, ha añadido un elemento más de diferenciación discriminatoria en sistemas que, si bien no han llegado a los extremos de distorsión de los antes examinados, están avanzando en esa dirección y podrían llegar a ella si se debilita la exportación y comienzan a experimentar desequilibrios.

Es innecesario detenerse a examinar los efectos de esta deficiencia de la asignación de recursos en el crecimiento de la economía; en rigor se ha hecho ya referencia a ellos, brevemente, en las secciones anteriores de este trabajo. Cabe mencionar solamente dos de especial importancia para la política económica: la discriminación contra la producción de consumo interno de bienes de consumo popular (bienes de salario), especialmente alimentos, mal común de gran parte de los países de la región, y las tendencias a la subutilización de la mano de obra que está produciendo uno de los más inquietantes fenómenos de la evolución reciente de América Latina: la desocupación urbana. La primera es causa contribuyente de la segunda y los dos agudizan la inequidad de las economías latinoamericanas que es una de sus debilidades en un monento en el cual la profundización del mercado, consecuencia de la redistribución, sería decisiva para contribuir a compensar la declinación de otras fuentes dinámicas de la demanda.

La discriminación directa e indirecta en contra de la producción de bienes de consumo popular agrícolas ha sido estudiada repetidamente en relación con las inflaciones latinoamericanas y hay evidencia estadística del deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas, especialmente los alimentos. En casi todos esos casos se atribuye dicho deterioro a los controles de precios impuestos a los artículos de primera necesidad. No se ha examinado con el mismo interés lo sucedido con la producción y los precios de bienes de salario industriales; hay evidencia sin embargo de un lento crecimiento que por lo general se ha atribuido, sin mayor análisis, a la menor elasticidad-ingreso de la demanda: ello ha llevado a denominarlos un poco despectivamente, como industrias "vegetativas" en contraposición a las llamadas dinámicas, entre las cuales están por cierto las de bienes de consumo duradero, intensamente estimuladas por la protección. Habría lugar a pensar que los cambios en la estructura de la demanda consiguientes a una redistribución habrían hecho que las "vegetativas" lo fuesen mucho menos. Parece que no solamente los controles de precio han servido como disuasivos de la producción de bienes de consumo popular, sino que el juego conjunto del sistema de asignación de recursos ha sido desfavorable a su expansión y ello, como se ha indicado, es coherente con la dirección original de la política de sustitución de importaciones en la mayoría de los países: prescindencia de la ampliación de la demanda que podría traer la redistribución y concentración exclusiva en la atención de las demandas de los grupos de ingresos altos y medios, cuyo dinamismo, es, en parte al menos, fruto de la mala distribución. Aunque no puede ofrecerse prueba cuantitativa, hay una fuerte presunción de que, como consecuencia, se ha discriminado en favor de la producción con más alto componente importado, 26/, es decir con menores eslabonamientos hacia atrás, y con más alta densidad de capital, agudizando las dificultades de absorción de mano de obra que tenían que existir naturalmente en economías que importan y seguirán importando la tecnología y cuya población crece a un ritmo de rapidez sin precedentes. Por las mismas razones: alto componente importado y tendencias de localización hacia el mercado ya existente, se ha reforzado en la región en general la concentración del desarrollo en la periferia de América Latina, su región costeña, 27/, y las tendencias aglomerativas de los mayores polos. Podría concluirse que ello ha agrandado las disparidades regionales de desarrollo dentro de cada país y ha ido en perjuicio de la "marcha hacia el interior", la gran región central de la América del Sur, probablemente un imperativo político de una América Latina integrada, aun cuando pueda discutirse su conveniencia económica para esta generación.

---

26. Héctor Correa en un reciente trabajo sobre México examina cuantitativamente el efecto de un crecimiento insuficiente del empleo, un aspecto de la distribución del ingreso, sobre la importación. Dada la misma tasa de desarrollo, la proyección con mayor empleo supondría un consumo importado 50% menor que la alternativa con menor empleo. "Algunos aspectos de la planificación de recursos humanos de México". Mimeografiado, pág. 10, por publicarse en "Economía y Demografía", Colegio de México.

27. En éste, como en otros rasgos de su desarrollo económico, México es una excepción, aun cuando tampoco ha escapado a la concentración urbana.

El fenómeno de la desocupación y subocupación urbana tal como ha sido descrito al principio de este trabajo representa un desequilibrio estructural al nivel de los factores y la economía de mercado no puede resolverlo, aun cuando sí puede agudizarlo como ya se ha indicado. Las características, sin prededente histórico, a que ha llegado ese fenómeno en América Latina obliga, sin embargo, a preguntarse en qué medida puede subsistir un sistema como el actual y si ello no reclama modificaciones sustantivas en toda la estrategia del desarrollo.

Las perspectivas para el futuro señalan que América Latina está en un período en que se acelerará la tasa de aumento de la población activa, que varía ahora desde 2.7 ó 2.8% anual hasta el 3% en algunos países. La población urbana aumenta ya en promedio al 5.0%.28/ Frente a ello, el empleo urbano está creciendo tan sólo en 2.9%. Ello da una idea de la gravedad que este hecho puede tener para el futuro si se debilita el desarrollo y no se hace un esfuerzo concreto para contrarrestar esas tendencias.

Aparte de su carácter derivado de la inflexibilidad real de las técnicas en ciertas actividades, el rezago del empleo es atribuible, sobre todo, al bajo ritmo de incremento de la producción industrial y la producción total. No hay mucho análisis sólido sobre las determinantes del empleo en economías en desarrollo, pero la escasa experiencia, de algún modo análoga a las condiciones de América Latina, subraya la importancia de una rápida expansión del producto total para el aumento de la capacidad de absorción de empleo de la economía. Paul Rosenstein-Rodán, en base a la experiencia del sur de Italia, la explica por la existencia de discontinuidades en el multiplicador del empleo al llegar a altas tasas de incremento del producto.29/ Por su parte Chenery, mediante la proyección de un modelo, llegó a la conclusión de que una considerable aceleración de la tasa de desarrollo (al menos el 6% para la región en su conjunto) sería necesaria para invertir la tendencia creciente a la desocupación y subocupación.30/

---

28. Poblaciones de 20 000 habitantes o más.

29. Véase su exposición en el "Informe final del Subcomité sobre Colombia", Estudios de países del CIAP, Anexo D, OEA/Ser.H/XIII, 1965. Del mismo autor: "El desarrollo económico de Italia durante la década de 1950", Revista de Economía Latinoamericana, Caracas, junio de 1961. Véase también SVIMEZ "Effeti economici de un programa di investimento nel Mezzo Giorno", Roma, 1951, pág. 65.

30. "Invertir esta tendencia de subempleo y subutilización de los recursos humanos exigirá tasas de crecimiento del PNB de 5.5 a 8% según los países. Para la región en su conjunto, sería necesaria una expansión del PNB de más del 6% por año para evitar un aumento mayor del subempleo. Inclusive con esta aceleración sustancial del desarrollo global, el incremento en productividad que alcanzarían los servicios entre 1950 y 1975 sería sólo de 1% por año. Esta baja cifra indica que todavía habría considerables recursos no utilizados en la economía latinoamericana". Hollis B. Chenery, op.cit. pág. 12.

Pero tanto para alcanzar esa tasa como para reforzar sus efectos sobre el empleo en los sectores en que la eficiencia no se pondría en entredicho, parece indispensable modificar el sistema de asignación de recursos y la estrategia misma del desarrollo: la formación de capital en los sectores más dinámicos debe ser estimulada, pero al mismo tiempo, será indispensable complementar el uso de los otros elementos generadores de demandas con una redistribución del ingreso que, entre otras cosas, sirve para estimular la producción de bienes que utilizan más intensamente la mano de obra e incorporan menores insumos importados, inclusive la agricultura para el consumo interno; romper con los viejos sistemas de tenencia de la tierra y ampliar la frontera agrícola, cuando ello es posible; determinar más adecuada combinación de factores en ciertas actividades en que se pueden usar tecnologías intermedias sin mengua para la productividad (v.gr., construcción); evitar tendencias excesivas de aglomeración de la actividad económica, las que en muchas ocasiones no están justificadas por la racionalidad económica sino por la inercia de la atracción de los polos;31/ y actuar con intensidad en la preparación adiestramiento de la mano de obra. La corrección de las distorsiones de los precios hace indispensable una planificación eficaz para esta política económica que debe diseñarse con un horizonte de largo plazo.

No se desconocen los grandes problemas de una política de esa clase en la situación actual de América Latina. La política redistributiva puede fácilmente salirse de cauce y afectar la formación de capital. Las opciones en ese caso tienen un carácter eminentemente político, o se recobra la facultad de manejar selectivamente los instrumentos redistributivos (tributación, salarios, etc.) o el Estado asume el lugar central en la formación de capital.

2. La Planificación Económica de América Latina y la Asignación de Recursos

La corta experiencia de la planificación en América Latina ha sido estudiada y evaluada recientemente, tanto por los propios planificadores latinoamericanos como por personas ajenas a la región.32/ Es innecesario por lo mismo

---

31. Ver Paul Streeten - "European aspects - Economic Integration" A.V. Sythoff-Leyden-1961, págs. 60-61.

32. ILPES "Discusiones sobre planificación" -Siglo Veintiuno Editores S.A. México-1966; Naciones Unidas -Informe del 2o. período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo" -Abril, 1967. Informes de la Nómina de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, especialmente el correspondiente a 1964 - OEA/Ser.H/X.6-CIES/631 (mimeografiado). Del autor "Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia" -Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas-Marzo de 1967-E/AC.54/L.19 (mimeografiado).

extenderse en este sentido. Es consenso general que, con la excepción de unos pocos países, es muy limitada, por no decir superficial, la influencia real de la planificación sobre las decisiones de la política económica. Ha sido más efectiva en lo que se refiere a la programación de los recursos públicos, especialmente inversiones. Mucho menos determinante en cuanto a las políticas generales: fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc. que todavía con gran frecuencia no ha podido ceñirse en el marco coherente de una política de desarrollo. La influencia ha sido mínima, en general, en cuanto a las decisiones del sector privado. En resumen, la planificación no ha conseguido todavía modificaciones trascendentales en el sistema de asignación de recursos a cuyas deformaciones se ha hecho mención anteriormente.

No son extraños tales resultados si se recuerdan las circunstancias en que debió iniciarse la planificación. La planificación ha enfrentado la persistencia de intereses antagónicos a la política de desarrollo en las estructuras de poder y en las administraciones: los grupos de presión que se benefician con el "status quo", por una parte, y la inercia de las viejas formas de organización y administración gubernamentales, por la otra, han hecho que el sistema de planificación haya sido un elemento extraño a la vida institucional de muchos países latinoamericanos. Esta ha sido también una época de incertidumbre e indefinición tanto política como económica. La fluctuación de los mercados externos, dato decisivo para la planificación, ha hecho muy difícil orientar adecuadamente la política económica mediante un sistema de planes de desarrollo. Los flujos de capital externo no han sido suficientes para contrarrestar estos factores de inestabilidad ni se ha adecuado a las necesidades de la planificación. La inestabilidad política a que han estado expuestos muchos países ha hecho también imposible alcanzar la relativa permanencia de objetivos que le hace falta a la planificación para afianzarse.

La inexperiencia es también culpable de que, a menudo, a la planificación le haya faltado contenido y profundidad para realmente orientar e instrumentar una acción social trascendente. Con frecuencia los planes se han preparado y los sistemas de planificación se han organizado siguiendo modalidades y fórmulas de aparente validez general que no consultan las condiciones de cada país (olvidando, por ejemplo, la presencia de recursos críticos distintos al capital y las divisas, o ignorando la necesidad de actuar sobre el sistema de precios para realmente inducir una acción coherente en la empresa privada). Se ha fallado también en hacer de los planes guías suficientes para la acción: con frecuencia no están identificados los instrumentos de la política de desarrollo que deben utilizarse en cada caso, ni las responsabilidades de la acción. Un buen ejemplo es la ausencia casi general de planes financieros adecuados.

Como consecuencia de estos primeros contrastes, se advierte en los últimos tiempos un creciente escepticismo con respecto a la eficacia de la planificación en América Latina. Los primeros esfuerzos hechos, a pesar de sus limitaciones, han puesto los fundamentos para una política de desarrollo más acertada y enérgica: se ha creado una base institucional mejor; se planea más racionalmente la inversión pública y ha aumentado la capacidad de absorción de

capital en el sector público y, por último, se ha preparado un personal de planificadores de alcance interdisciplinario que está hecho al trabajo con equipo, lo que es un hecho significativo en América Latina. Sin embargo, la falta de resultados más concretos sobre el crecimiento está llevando a una crisis de la planificación que podría producir un considerable retraso en esta tarea vital para el desarrollo.

La reacción que se advierte en los planificadores podría acelerar la crisis en lugar de evitarla. En efecto, los trabajos en que ahora se hallan empeñados, a fuer de pragmáticos, sacrifican la razón de ser de la planificación en esta etapa del desarrollo en la América Latina; ésto es: crear un sistema de asignación de recursos capaz de orientar la acción en un período en que deben transformarse las bases económicas y sociales de la política de desarrollo que hasta ahora han regido en América Latina. Eso no puede concebirse sino en un horizonte de largo plazo.

En contraste, se nota que prevalece una inclinación a convertir a los órganos de planificación en oficinas de asesoría económica de la política a corto plazo y a concentrar el esfuerzo en los aspectos que se considera de más interés para la acción inmediata, por lo general, el presupuesto del Estado y no más allá que planes operativos de un año. Además, los órganos de planificación parecen mostrar una preferencia por asumir ciertas funciones ejecutivas que se estiman decisivas como instrumentos de coordinación, v. gr., la negociación de préstamos externos. Es decir, es aparente un afán de los planificadores de tornarse inmediatamente útiles y es muy probable que a él se sacrifique su función esencial, la planificación del desarrollo como un cambio con el horizonte suficiente para identificar la iniciación del mismo. Ello no excluye la atención de los problemas cotidianos de política, pero supone la existencia de una orientación o rumbo que deba estar en el trasfondo de la acción a corto plazo. Falta saber si la evolución política de América Latina creará condiciones propicias para ese trabajo, condiciones que ahora, con mucha frecuencia, no existen.

C. LOS PROBLEMAS DE LA FORMACION DE CAPITAL

La escasa información existente sobre las tendencias de la inversión en América Latina indica que ésta en su conjunto tiende a crecer a un ritmo similar al del producto, lo cual significa de hecho, en igualdad de condiciones tecnológicas y de estructura y utilización del capital, una formación de capital insuficiente para acelerar el ritmo de desarrollo de la región. Las estimaciones realizadas por el ILPES 33/ de los requisitos de inversión para el

33. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" - Siglo Veintiuno Editores, S.A. - México - 1967 pág. 239.

período que termina en 1980 suponiendo un crecimiento promedio del PIB de alrededor del 6% resultan en un coeficiente promedio de inversión de más del 21 por ciento. Según la CEPAL en los últimos años la inversión fue aproximadamente el 15.5% del producto (similar a la cifra de 1950) y en los últimos quince años nunca rebasó un nivel de alrededor del 18% (1954: 17.8%). Las diferencias entre los coeficientes de inversión actuales y los proyectados señalan un esfuerzo muy considerable, lógico si se piensa en las nuevas direcciones del desarrollo en América Latina en que se combinen la necesidad de llevar a cabo grandes inversiones para dar una base mayor al desarrollo industrial y construir la infraestructura económica y social.

En los países más industrializados de América Latina, el coeficiente de inversión ha permanecido más o menos estacionario o ha descendido en los últimos años.34/ Ello no es extraño si se recuerda el agotamiento de sus estímulos dinámicos. Llama la atención, en cambio, la estacionalidad de los coeficientes que se observa en algunos de los países menores, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones y el ambiente de expansión que ha caracterizado su entrada en la industrialización.35/

Para la región en su conjunto, la inversión pública ha crecido más que la privada; ha aumentado su participación en el producto y eso ha evitado un descenso del coeficiente total que de otra manera se habría producido por el lento aumento de la inversión privada. Esta última tendencia, dado el patrón de propiedad característica de la región, podría dar una idea de la evolución de la inversión directamente productiva ya que una gran parte de la misma está en manos del sector privado.36/ En el mismo sentido podría interpretarse el descenso desde 1957 en la participación de la inversión en maquinaria y equipo en el total, aun considerando la sustitución de importaciones realizada.37/ Si bien las anteriores no son sino conjeturas dada la información disponible, coinciden con un hecho observado en los últimos años en gran parte de los países de la región: intensa actividad del Estado en la construcción de una infraestructura económica y social y, con la excepción de unos pocos países, más lento ritmo de formación de capital en la agricultura, la industria, la minería y el petróleo.

---

34. Secretaría de la OEA -"La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina" op.cit. pág. 91 - Cuadro III-2.

35. En Guatemala inclusive desciende desde 14 por ciento en 1958 hasta 12 en 1964.

36. La inversión pública que se dedica a los sectores directamente productivos, lo que no quiere decir en todos los casos inversión directamente productiva es generalmente baja. Las más altas proporciones las tiene México, con 1/4 parte, Brasil con una inversión planeada del 14%. Es más frecuente una proporción mucho más baja: por ejemplo, Ecuador 2.7%, Paraguay 5%, Uruguay 9%. Secretaría de la OEA - ibídem pág. 97.

37. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" -Textos del ILPES -Siglo Veintiuno Editores S.A. México - 1967 pág. 291.

La evolución de los años más recientes y las perspectivas inmediatas no dan base para pensar que haya cambios en las tendencias de la inversión directamente productiva y señalan en cambio, crecientes limitaciones al aumento de la inversión pública. Esto significaría un descenso en el ritmo de la inversión desde niveles que ya son insuficientes.

Sin detenerse a un análisis detenido de causas y aun incurriendo en generalizaciones, vale la pena subrayar dos hechos significativos para las tendencias futuras de la inversión en América Latina: (a) perspectivas en la evolución probable de la brecha de comercio, factor limitante de la inversión, pública y privada, en el caso de lagunos países de la región, entre ellos los mayores y más industrializados; y (b) la tendencia al desfinanciamiento fiscal y, por lo mismo, al debilitamiento de la inversión pública que se observa en muchos de los otros, lo cual dadas las estructuras social y política y la dificultad de transferir recursos hacia el sector público, señala el origen de un posible ensanchamiento de la llamada "brecha de ahorros".

1. El Estrangulamiento Externo y la Formación de Capital

En todas las economías latinoamericanas, las limitaciones de la exportación han tenido una influencia decisiva sobre el proceso ahorro-inversión al no generar recursos suficientes para completar, mediante la importación, la disponibilidad de bienes de capital necesaria para el crecimiento. Conceptualmente, uno de los efectos más adversos del estrangulamiento externo es la limitación en la cuantía y la estructura del capital que se origina en el estancamiento de la capacidad de importación. En dicho estancamiento ha influido determinantemente la debilidad de expansión de las exportaciones.38/ En los países que más avanzaron en la industrialización, siguiendo el patrón antes comentado de sustitución de importaciones es donde este efecto aparece con carácter dominante. Paradójicamente entre ellos están algunos de los países mayores y más industrializados de América Latina que, como consecuencia, tienen una dependencia promedio menor en la importación de bienes de capital. Sin embargo, por lo avanzado de la sustitución de importaciones realizada y el freno creciente que entonces significan las deformaciones y la falta de integración de la estructura industrial, también en ellos es decisivo para la eficacia productiva el

38. Markos Mamalakis ("El sector exportador, etapas del desarrollo económico y el proceso ahorro-inversión en América Latina" El Trimestre Económico-México, Abril - Junio 1967) señala que en el caso de Chile estas limitaciones han resultado en lo que él llama "un déficit neto de bienes de capital" (pág. 339). Dice faltarle evidencia estadística para apreciar lo sucedido en el caso de otros países. Sin embargo, en el mismo trabajo (pág. 331, nota 20) afirma, y con razón: "Las pruebas de que hay un vacío neto de bienes de capital son abrumadoras. Una de las manifestaciones más evidentes de que el estrangulamiento externo se encuentra en el aspecto oferta de bienes de capital y no en el ahorro, es el deseo de remplazar equipo desvalorizado y la imposibilidad de poder hacerlo . . . ."

poder importar bienes capital; el pequeño componente importado de la inversión representa entonces la posibilidad de llegar a una combinación de capital de mayor productividad media y tiene, por lo mismo, una alta productividad marginal.

Desde otro punto de vista, el estrangulamiento externo y sus efectos inflacionarios a través de la restricción de la oferta tienen también, en las presentes circunstancias de la América Latina, una influencia adversa muy marcada sobre la inversión pública, cuya función dinámica en el pasado se ha comentado anteriormente. En los países con inflaciones crónicas --y la lista tiene posibilidad de aumentar-- embarcados casi todos en esfuerzos de estabilización, aún cuando éstos sean con frecuencia intermitentes y parciales, el instrumento estabilizador por excelencia es el gasto del Estado y, por eliminación, la inversión pública. La rigidez de la oferta está convirtiendo la inversión pública de un instrumento decisivo en la política de desarrollo a un medio de control del nivel de la demanda en la política de estabilización. Cambia el sentido de la iniciativa pública en la inversión y ésta adquiere un comportamiento fluctuante con una tendencia al lento crecimiento o al estancamiento. Esta es la experiencia reciente con las políticas de estabilización en marcha en América Latina y es una razón más para mirar con preocupación las previsiones sobre la "brecha de comercio" que indican la posibilidad futura de un nivel aún más grande y generalizado de estrangulamiento externo.

Dos estudios recientes coinciden en señalar la gravedad de la "brecha de comercio" para el desarrollo de América Latina. En un excelente trabajo analítico el ILPES,39/ supuesto un crecimiento del PIB mayor en 1% al promedio de la región en los últimos quince años, es decir, algo menos del 6%, proyectó para 1975 una brecha de comercio de 4 600 millones de dólares que representaría el 33% de las exportaciones de ese año.40/ Para 1980 la brecha ascendería a 8 300 millones. De acuerdo a la misma proyección, nueve países de la región tendrían brechas de magnitudes superiores al 30 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones y en varios de los otros alcanzarían también proporciones muy altas.

---

39. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" -Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; Siglo Veintiuno Editores S.A. -México - 1967 - especialmente Capítulo IV.

40. Entre los supuestos están un crecimiento de las exportaciones del 3%, el mantenimiento del coeficiente de importaciones de Argentina, México, y Brasil y la continuación del ritmo histórico de sustitución de exportaciones en los otros países.

En sus proyecciones, Chenery 41/ basándose en un crecimiento del producto (5.8%) más o menos parecido al de la proyección del ILPES, y suponiendo que se mantienen las tendencias del pasado en el comercio exterior, el ahorro y la sustitución de importaciones, llegó a una brecha de aproximadamente 5 570 millones de dólares para 1972. Bajo hipótesis de tendencias más favorables que en el pasado en el ahorro y en el comercio exterior y suponiendo un esfuerzo adicional de sustitución de importaciones, la brecha desciende hasta 3 480 millones de dólares para el mismo año.

Aun cuando las proyecciones no son estrictamente comparables, de todos modos muestran la gran magnitud que podría alcanzar el estrangulamiento externo que afectará con rigor a la mayoría de los países de la región y no especialmente a los más avanzados como hasta ahora. En los dos análisis, el déficit de comercio muestra además una gran sensibilidad a variaciones en las tasas de crecimiento del producto y la exportación. En lo que se refiere al producto, una aceleración del crecimiento del PIB sobre el 6% ampliaría considerablemente la brecha de comercio.42/ Recuérdese que el mismo Chenery consideró 6% como la tasa mínima para conseguir el descenso progresivo del desempleo y el subempleo. El tamaño de la brecha que habría que llenar sería mucho más alto que el señalado antes si se quiere alcanzar, por ejemplo, el 7%, lo que para 1972 representaría un aumento por habitante de alrededor del 4%, una meta en rigor no exagerada.

Los dos estudios subrayan también los rendimientos decrecientes de cualquiera de los medios de cerrar la brecha cuando se los usa aisladamente: ya sea el incremento de las exportaciones, la sustitución de importaciones o el aumento del ahorro. En realidad, en las condiciones de América Latina, el vencer el estrangulamiento externo supone actuar sobre todas las variables que afectan el comercio exterior y el ahorro. En la condición de la proyección de Chenery, aun con un crecimiento de exportaciones superior al 7%, la brecha sería todavía de 800 millones, lo cual indica también la dependencia en las corrientes de capitales externos en que todavía se encontraría América Latina, aun si el ritmo de expansión de la exportación se acelerase considerablemente.

Cabe recalcar este último hecho: la importancia decisiva que todavía tiene y tendrá por años, el aporte de capitales externos para conseguir rápidas tasas de desarrollo en la América Latina, aun si las exportaciones crecieran con más celeridad que hasta ahora. La experiencia de América Latina no es precedente, sin embargo, para confiar en que ese aporte externo existirá en el futuro en el monto y las condiciones adecuadas. En los últimos quince a veinte años América

41. Op.cit. pág. 22.

42. Los cálculos hechos por la Oficina de Planificación de Chile sobre la relación entre la brecha de comercio y la tasa del PIB indican que por cada 1% de aumento en el PIB la brecha aumentaría un 4%. El paso de 5 a 6% en el PIB significaría, según la proyección 180 millones de dólares adicionales a la brecha. La brecha desaparecería con un crecimiento del PIB del 2.9% anual.

Latina ha aumentado rápidamente su deuda externa. Sólo la deuda pública externa se estima ahora en más de 11 mil millones de dólares 43/ y es la más alta de todas las regiones en desarrollo. En 1956 era casi tres veces menor (4 000 millones). Los pagos que origina el capital extranjero (préstamos e inversiones) absorben ahora anualmente alrededor de 1 500 millones de dólares en amortizaciones y aproximadamente 1 000 millones en intereses y dividendos. Como consecuencia, la transferencia neta de recursos externos a América Latina 44/ ha descendido agudamente desde 1961 y fue prácticamente nula en 1964 y 1965, especialmente en este último año, época en que las amortizaciones de créditos llegaron casi a los 2 000 millones de dólares. "La explosión de la deuda"45/ tuvo lugar a pesar de que las corrientes de capital a largo plazo han aumentado con cierta regularidad en los últimos quince años, especialmente los préstamos públicos de desarrollo. La presión del estrangulamiento externo fue, no obstante, de tal naturaleza que los países que más agudamente la sintieron 46/ recurrieron a una acumulación de deuda de corto plazo cuyos vencimientos en 1964 y 1965 los convirtieron en exportadores netos de capitales. Hubo, por supuesto, errores en la política económica, sobre todo como lo señala el ILPES 47/ la falla de confiar en el endeudameinto como un medio para posponer la solución de problemas que requieren cambios básicos en la estrategia del desarrollo; pero hubo también insuficiencia en la cuantía y rigidez en las modalidades del financiamiento de largo plazo. Mientras subsistan las limitaciones actuales, tenderán a repetirse situaciones similares a las que pasaron esos países. Costa Rica se halla desde hace dos años con un grave problema de endeudamiento a corto plazo y algo similar parece gestarse en el Perú.

Las tendencias recientes de los capitales a largo plazo no apuntan hacia un cambio en estas limitaciones en cuantía y condiciones. Es más probable lo contrario. La limitación de la liquidez internacional ha provocado ya un encarecimiento del crédito y la devaluación de la libra ya se ha reflejado en un ascenso de la tasa de intereses de los Estados Unidos. La contención de las presiones inflacionarias en la economía de los Estados Unidos pueden mantener y acusar dicha tendencia. Hay además y no solamente en los Estados Unidos sino también en Europa y el Japón, una inclinación a cortar por lo más delgado: los programas de ayuda externa como medio para resolver las tensiones de financiamiento. La inversión directa extranjera, si se excluye a Venezuela, se ha mantenido en un nivel relativamente estacionario. Si se toma en cuenta a Venezuela, con su pesada salida neta de capitales, realmente descendió en los últimos años. En rigor, los flujos netos de capital de largo plazo se hallan más o

---

43. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -"External medium and long term public debt." -"Past and projected amounts outstanding, transactions and payments - 1956-1975." Washington, 1966.

44. Déficit en cuenta corriente menos pagos por intereses y dividendos.

45. Frase de George Woods, Presidente del BIRF. "The development decade in the balance" Separata de "Foreign Affairs" -Enero 1966- pág. 211.

46. Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Colombia.

47. Op. cit. pág. 14.

menos estabilizados en América Latina desde 1961 y el peso de la amortización creciente puede fácilmente hacerlos decrecer si se mantienen las tendencias actuales en la cuantía y condiciones de créditos y las inversiones directas. Una proyección en base a la situación actual indica cuán cerca está el período en que el aporte externo neto puede tornarse negativo 48/ o, alternativamente señalar el ritmo vertiginoso de nuevo endeudamiento que sería necesario para compensar los pagos por amortizaciones, intereses y beneficios.

El breve examen anterior destaca la gravedad que sigue teniendo para América Latina el estrangulamiento del sector externo. Las perspectivas indican que puede ser aún más restrictivo que en el pasado y tener un carácter más general. La brecha de comercio, en cuanto escasez estructural de recursos externos, puede afectar en los próximos años aun a los pocos países que por su escasa evolución económica y relativa fortuna con el sector exterior, habían escapado hasta ahora al rigor extremo de esa limitación. Por su menor tamaño económico y base industrial menos integrada y con menor capacidad de producir bienes de capital, algunos de esos países están expuestos además a una restricción más temprana y más enérgica que la que sufrieron los mayores países de América Latina. Las condiciones actuales de financiamiento externo limitan severamente el uso que de él pueden hacer los países para ayudarse a colmar la brecha de comercio, pero aun si esas condiciones mejorasen, y es esencial que así sea, no pueden hacer otra cosa que dar un compás de espera a una política de desarrollo destinada a actuar a la vez sobre las exportaciones, las importaciones y los determinantes del ahorro.

2. Desequilibrios Fiscales y la Inversión Pública

Las penalidades de este período de transición se reflejan también en las frecuentes contradicciones entre el alcance que se quiere dar a la acción del Estado y los medios que se pretende utilizar, especialmente en lo que se refiere a financiamiento. Los tiempos, la contigüidad con la riqueza, la revolución en la información y las comunicaciones, han hecho impostergable una acción estatal para beneficio de la gran mayoría de la población. Con gran frecuencia, el único rumbo tomado para responder a esta presión --la vía del menor esfuerzo-- ha sido el gasto del Estado. Este fenómeno es particularmente característico en un grupo de países que, con el avance reciente de la industrialización y la urbanización, han sentido el impacto de nuevas fuerzas políticas sobre una estructura de poder apta mantener el status quo en sociedades menos móviles y aglutinadas, pero en crisis frente a las tensiones producidas por la polarización urbana. Los países o regiones de industrialización más madura quizás pasaron con menos presiones este período; en todo caso no muestran un patrón semejante en la acción del Estado. Otros, los menos desarrollados, todavía no han llegado plenamente a este período de transición, aun cuando parecen acercarse a él con más o menos rapidez según los casos.

48. ILPES op.cit. Capítulo V - D - págs. 133 a 155.

En las situaciones típicas, el gasto del Estado ha aumentado con gran celeridad y el incremento se ha concentrado generalmente en los gastos corrientes y no ha sido desusado que estos crezcan anualmente del 10% al 15%.49/ En los últimos años la expansión de los gastos corrientes en educación, fundamentalmente educación primaria, ha sido un hecho muy común y es también generalizada la creación de nuevos servicios en diversos campos de la política económica y social. Gran parte de los aumentos son también atribuibles a elevaciones de sueldos reales de ciertos grupos de presión poderosos dentro del personal cubierto por el presupuesto, particularmente militares y maestros.

Buena parte de esta expansión responde a prioridades auténticas de redistribución, v.g., los gastos en educación, pero el concentrar en ellos todo el peso de la política redistributiva sin un esfuerzo paralelo en intensidad y equidad en el sistema de financiamiento, especialmente la tributación, han llevado a esos países a crecientes desequilibrios fiscales en los cuales el primer sacrificado es la inversión pública.

Lo anterior no significa que la inversión sea necesariamente preferible al gasto corriente. Como un esfuerzo para crear nuevas aptitudes e iniciar una política de desarrollo más compleja y diversificada, la composición del gasto público en estos países puede considerarse en general como más favorable a la que existía 10 ó 20 años atrás con un gasto mucho menor en nivel absoluto que atendía apenas la administración general y una inversión casi exclusivamente dedicada a la infraestructura económica. Lo que sucede es que las necesidades de inversión han crecido, exigen gastos masivos, como es el caso de la energía o la industria, y los medios actuales de financiamiento son claramente insuficientes. El uso exclusivo del gasto del Estado para atender aspiraciones sociales antes olvidadas, es decir, sin ser parte de una política social coherente de redistribución que incluya, por ejemplo, una política de salarios, hace, además, que sobre él converjan presiones que lo empujan a una expansión desmesurada y al peligro de que se derrame en la pequeña obra intrascendente, lo que significa además un deterioro en la calidad misma de la inversión pública.

Los problemas de financiamiento aparecen a pesar de que en los últimos años han crecido con rapidez los ingresos públicos ordinarios. Tomada en su conjunto, la estructura tributaria de la región ha mejorado en progresividad. Los avances hacia una tributación más equitativa se limitan en general a los países más desarrollados y mayores de la región. Chile y Brasil y, en menor grado, México, por ejemplo, han llevado a cabo reformas tributarias basadas especialmente en modificaciones del impuesto a la renta tanto personal como a las empresas. En el resto de la región, con algunas excepciones, se ha querido atender la presión del gasto profundizando en la estructura regresiva de la tributación existente, lo que además de contrariar la dirección redistributiva del gasto, ha encontrado pronto sus propios límites en la exigua capacidad contributiva de

---

49. Secretaría de la OEA - "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina" - op.cit. Capítulo III-B.

las grandes mayorías. Por su parte, las clases de altos ingresos oponen una resistencia de una rigidez y violencia difícil de creer a todos los intentos, por lo general tímidos, de usar de la tributación directa o, en general, de impuestos de alcance más progresivo, como un medio de financiamiento. Un buen ejemplo del peso de esta reacción es la persistencia de impuestos a la propiedad muy bajos, rudimentarios en su técnica y organización y de un rendimiento exiguo. No es raro entonces que en los países en que más rápidamente ha crecido el gasto y donde más se ha explotado la potencialidad de la estructura tributaria existe, aparezca una tendencia creciente al desequilibrio fiscal que se caracteriza por alternativas de déficits fiscales agudos y una oleada de medidas ad hoc, muchas veces de duración limitada, que pronto agotan sus posibilidades para dar lugar nuevamente a la aparición de desequilibrios cada vez mayores. Varios de los países medianos, Perú, Colombia, y algunos de los menores: Costa Rica, Ecuador han pasado recientemente o están actualmente en dificultades de este género y ésa parece ser la tendencia de muchos de los países de la región que, por el bajo nivel relativo de la iniciativa del Estado, hoy no muestran situaciones deficitarias, pero que se acercan rápidamente a ellas a medida que el Estado adquiere mayores responsabilidades en la obra de desarrollo.

Existe pues un conflicto entre una función que el Estado ha asumido, lo que vale decir, las clases dominantes, con convicción o sin ella, y los medios que esas clases están dispuestas a transferirle para esos fines. Nada ilustra mejor las dificultades de la transición que esta semi-cesión contradictoria al espíritu de la época. En los países donde esta situación es más aguda, ha descendido el ahorro público y el ahorro total y la inversión tiende a estancarse. Con frecuencia, la dificultad de recurrir al financiamiento internacional público para cubrir esta clase de desequilibrios, ha empujado a la utilización de créditos externos caros, de medio o corto plazo, cuyo servicio agrava casi de inmediato el alcance del desequilibrio.50/

D. LA ESTRUCTURA SOCIAL, MOTIVACIONES Y CAMBIO TECNOLOGICO

Quien esto escribe carece de competencia profesional para hacer un análisis de este tema que es ajeno a su especialidad. No puede sin embargo dejar de mencionar ciertos elementos de la actual situación de América Latina que, en su opinión, influyen poderosamente sobre sus posibilidades de desarrollo. Del análisis de los problemas dominantes se desprende un hecho político inobjetable: los rasgos fundamentales de la política económica de los últimos veinte años han sido diseñados, con coherencia o sin ella, por y para una minoría que representa una combinación más o menos inestable de los más poderosos grupos de presión. No se trata de un grupo monolítico y los cambios profundos de

50. Situación que, a través del financiamiento inflacionario del déficit, fácilmente se traduce en tensiones sobre los precios. La coyuntura de ciertos países sugiere que puede aproximarse una segunda oleada o generación de inflaciones crónicas latinoamericanas.

la segunda post-guerra, la revolución de expectativas y el debilitamiento de las bases económicas de su poder (exportaciones tradicionales, industria protegida, agricultura de consumo interno) en muchos países los han llevado al borde de una crisis; un afán parcial de "modernización" y un principio de concesión a los fines de una política redistributiva, como antes se indicó fundamentalmente a través del gasto del Estado, son manifestaciones de esta crisis y de la respuesta con que estos grupos dominantes quieren enfrentarla. En algunos casos, la evolución política ha llevado a períodos de intensa redistribución, característicamente "populistas". En otros se ha advertido la consolidación gradual de una nueva mentalidad política y social, pero para el conjunto subsisten todavía muchos rasgos de la vieja estructura. Caben en el espectro social latinoamericano desde sociedades muy poco evolucionadas, todavía con algunos rasgos propios de la sociedad rural polarizada heredada de la colonia y clases dirigentes francamente hostiles a la modernización, hasta estructuras sociales menos particularistas, con una clase media en crecimiento y grupos dirigentes menos homogéneos y, por lo general, más dinámicos. En casi todos los casos, sin embargo, la concentración del poder económico sigue siendo el vínculo de cohesión de las clases dirigentes, cohesión que por lo demás, en las sociedades más evolucionadas, se encuentra ya muy resquebrajada por conflictos internos de intereses.

Muchos países de América Latina se hallan pues en este momento, en que es forzoso un cambio de rumbo de la política económica con grupos dirigentes estructuralmente débiles, con frecuencia desconcertados ante la rápida evolución del contorno político y la intensidad de la protesta de las clases populares. La falta de capacidad de conducción y, al mismo tiempo, la tensa actitud defensiva de los grupos de presión amenazados por la pérdida de solidez de la estructura económica sobre la cual asentaron sus intereses, están entre los más poderosos obstáculos a los que debe enfrentarse la política de desarrollo, y la integración económica, en el futuro.

La estructura social en la cual estas clases dirigentes han ocupado el ápice ha producido, además, algunas sociedades que representan casos extremos de disparidad en la distribución del ingreso y las oportunidades; estas características, en conjunto con la lentitud y vulnerabilidad del crecimiento económico, han constituido ambientes que se hallan entre los menos estimulantes para el despliegue del ingenio y laboriosidad del hombre. Se han hecho esfuerzos en los últimos años para ampliar la cobertura de la educación, pero muy poco en cuanto a erradicar los males de estructura, la tenencia de la tierra, por ejemplo, que en algunos países niegan la motivación y la razón de ser de la educación. Se insiste en la necesidad de una planeación de los recursos humanos y se ha hecho algún progreso en la creación de centros de adiestramiento para la mano de obra; sin embargo poco o nada se ha avanzado a través de una política de salarios y otras intervenciones para quebrantar oligopolios o monopolios en los mercados del trabajo, que impiden que la remuneración aguijonee la voluntad de asimilar y emplear nuevas técnicas.

Esto es válido aún para el gobierno que en los países más pobres suele ser el empleador más arbitrario y codicioso.51/

En este sentido hay también diferencias considerables entre los países, pero aun cuando las frases anteriores son aplicables en todo su rigor a los casos extremos de estructura social, en casi todos, con diferencias de grado, existe esta contradicción entre los afanes formales del Estado en la educación y otros programas sociales, y su inacción (o débil acción) en el terreno de las políticas redistributivas del ingreso, inclusive la remoción de las causas de las deformaciones en el funcionamiento de los mercados de los factores.52/ Aparte de la educación, un caso patético de la imposibilidad de conseguir resultados cuando se quiere actuar tan sólo a través de la acción políticamente ambigua del gasto del Estado --una nueva cara del paternalismo-- es el de los programas de vivienda que se pierden en el caudal de un crecimiento urbano caótico sobre el cual se reflejan todas las debilidades de estructura de las economías latinoamericanas.

Hay, finalmente, un hecho debido tanto a la estructura social como a la debilidad económica y la fragmentación de las sociedades latinoamericanas: su casi absoluta dependencia científica y tecnología del exterior. La importación de una tecnología y la dependencia externa consiguiente es un hecho inevitable cuando el desarrollo se hace hallándose en la periferia de economías más avanzadas. Estados Unidos importó por mucho tiempo la técnica antes de convertirse en el adelantado de la innovación. Japón aun ahora utiliza para su rápido desarrollo una técnica que, en gran medida, es todavía importada. El desarrollo no parece ser pues contradictorio con una dependencia tecnológica con respecto al exterior y, dada la experienca histórica, podría decirse que la capacidad para crear una tecnología avanzada es más bien fruto de desarrollo que su antecedente.53/

---

51. En cierto modo al contrario a lo que sucede en algunos de los países más adelantados donde por la debilidad del desarrollo y la falta de creación de empleos productivos, el paternalismo estatal y la supervivencia de un régimen de "clientela" política, han llevado a una proliferación de la burocracia que llegue en algunos casos a absorber el 25% de la población activa.

52. En algunos casos, en los países más industrializados, la ausencia de una política redistributiva de alcance más general, contrasta con el poder y los privilegios de segmentos muy limitados de los trabajadores, normalmente cuando el empleador es el Estado. En ese caso también hay poderes monopólicos en el mercado de los factores originados sobre todo por la debilidad de una actitud populista. Para la gran masa obrera y campesina, sin embargo, sigue siendo válida la observación sobre la ausencia de una política redistributiva que la beneficie.

53. Boyd France "European Community" - March 1967, No. 101, pág. 19.

Cabe preguntarse, sin embargo, si esa posición dependiente es siempre compatible con el desarrollo; si esa compatibilidad puede existir en un período en el cual los máximos estímulos dinámicos de la economía mundial están originándose en el intercambio de manufacturas que se caracteriza por la continua aparición de productos nuevos.54/

Detrás de ese cambio de estructura del comercio mundial está un gigantesco esfuerzo de innovación en los países industriales, es decir de progreso de la ciencia, la técnica y la administración de empresas, especialmente en los Estados Unidos que en los últimos años ha aumentado de un modo desconocido la capacidad de la estructura económica para adaptarse flexiblemente al cambio continuo. Una de las claves de esta revolución, esta nueva revolución industrial, está en el desarrollo vertiginoso de las posibilidades de información que es uno de los productos de esta era de los computadores. La cibernética, aparte de sus aplicaciones en la ciencia y en la investigación, multiplica las capacidades de gerencia creando una nueva escala a la actividad económica. Pleven afirmaba y con razón "la industria de fin de siglo será una industria fina", una industria de "materia gris" que, con razón o sin ella, relegará al nivel del artesanado de nuestros tiempos una gran parte de las formas industriales que han hecho la fortuna de nuestras economías durante los últimos años.55/

Quedarse al margen de esa transformación significaría de hecho vivir en un segmento del mundo caracterizado por ritmos lentos de crecimiento e intercambio. La extrema dependencia actual puede llevar, por atrofia, a impedir que exista una política nacional de ciencia e investigación que, según la definición de F. Perroux, constituya "un conjunto de medidas de intervención de los poderes públicos para estimular el progreso de la ciencia y con él, el progreso económico y social".56/ En la fase en que se halla América Latina las modalidades que toma la transferencia de la tecnología y la capacidad para aprovecharla e ir generando gradualmente una aptitud para complementarla con la creación propia, es un hecho que interesa vitalmente al Estado y a la política de desarrollo. En los Estados Unidos, según Servan Schreiver "la innovación técnica se ha convertido actualmente en el objetivo mismo de la política económica". Ese país gasta en investigación el 3.61 por ciento del producto nacional.

---

54. "Varios estudios recientes dan cuenta de esta nueva forma de guerra industrial. La tasa de renovación de fabricaciones ha alcanzado un ritmo que era imposible antes de la guerra y desconocido aún hace diez años: por ejemplo, las empresas químicas de los Estados Unidos consideran que de ahora en adelante será una situación normal aquella en la cual al menos la mitad del volumen de negocios se funde sobre productos que no existían hace diez años" - Jean Jacques Servan-Schreiver "Le defi américain". Denoel - Paris - 1967, pág. 74.

55. Citado en el "Rapport sur le progrés tecnologique et la recherche scientifique dans le coche de la Communitéeuropéene" Rapporteur: M.A.P. Oele - -Parlement Européen - Documents de Science - 23 septiembre 1966 - Doc. 97 - pág. 11.

56. Citado por Jorge Sabato "Quelques aspects de l'autonomie scientifique et technique des moyennes et petites nations" -IIIeme Congrés International d'Economie Toulouse - Juillet 1967 (mimeografiado).

La cifra similar en Europa es el 2.01%. La importancia de la acción del Estado y de una política nacional de ciencia e investigación para reducir las distancias, lo demuestra el caso del Japón donde en los últimos años, mediante un esfuerzo del Estado en que han participado sus empresarios, comienza a hacer desaparecer la brecha técnica en algunas líneas y aún a abrirla a favor del Japón en productos aislados (v.gr.,receptores de la televisión).57/ En América Latina, sin embargo, hasta ahora sólo existe una actitud que Jorge Sabato califica como una "aceptación verbal" de su importancia, lo cual, en el terreno de los hechos, no tiene todavía expresión concreta. Argentina es uno de los países que más gasta en investigación en América Latina y apenas ha dedicado a esos fines el 0.15% del producto nacional bruto; en términos absolutos una suma muchas veces menor al gasto en investigación de cualquiera de las grandes empresas de Estados Unidos.

Uno de los aspectos en que más fácilmente pueden manifestarse los efectos de esta dependencia tecnológica tan absoluta es en la enorme ventaja que tiene la empresa extranjera para desenvolverse y dominar el mercado en América Latina en competencia con empresas nacionales débiles financiera y técnicamente. Ha sucedido en Europa Occidental, donde con sólo el 2% de la inversión privada total, empresas de los Estados Unidos dominan las industrias dinámicas claves: computadoras y en general equipo electrónico, caucho sintético, equipo agrícola, etc. y tienen una posición fuerte en la industria del automóvil.58/ La balanza de pagos tecnológicos, muy desfavorable a Europa y el "brain drain" son otras consecuencias de esa dependencia tecnológica.59/ Puede suceder con mucho más intensidad en América Latina, con respecto a la cual existe una "brecha técnica" y una "brecha de gerencia" abismal si se le compara con la que puede tener Europa en relación con los Estados Unidos.

No se trata en este momento de discutir las ventajas y desventajas de la inversión extranjera. Sería insensato ponerse en la posición de una autarquía total científica y tecnológica y cerrar la puerta sin calificaciones a la inversión extranjera. Pero es forzoso evitar en primer lugar que el "parasitismo tecnológico" 60/ ahonde las diferencias y haga más aguda y persistente la dependencia y, en segundo lugar, que el predominio de la empresa extranjera convierta esa dependencia en una servidumbre, en el sentido jurídico de limitación de dominio, e impida por su gravitación la realización de una política "nacional" de desarrollo en el sentido en que Oswaldo Sunkel usó el calificativo de

---

57. "Japan - Today and Tomorrow" - Fortune - September 15, 1967 - pág.66.

58. Boyd France - op.cit. pág. 19 - Según Servan Schreiver - op.cit. pág. 25 empresas americanas controlan en Europa en la industria electrónica el 15% de los bienes de consumo duradero (radios, televisiones) el 50% de la producción de semiconductores, el 80% de la producción de computadoras y el 95% del mercado nuevo de circuitos integrados, decisivos para la nueva generación de computadoras.

59. "Commission de la recherche et de la culture" Rapport sur le progrés technologique et le recherche scientifique dans le cadre de la Communauté européene- Rapporteur: M. Apoele - Parlement Europeen - Document 97 - Septiembre 1966, pág. 12.

60. OECD "Les Ministres et la Science" Paris, 1965 - pág. 112.

"nacional" en un reciente trabajo suyo,61/ es decir una política que, aparte de sus otros fines, se proponga la reducción del grado de dependencia externa. La debilidad de los actuales grupos dominantes en América Latina y la vulnerabilidad de la empresa latinoamericana, criada al abrigo de una protección excesiva, es razón suficiente para tener en cuenta este riesgo y plantear explícitamente los medios para evitarlo en el diseño de una estrategia de desarrollo para América Latina, especialmente cuando se trate de la integración económica.

61. Op.cit. pág. 5.

II. LA INTEGRACION LATINOAMERICANA COMO UN MEDIO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

A. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA INTEGRACION

En los apartados anteriores se han expuesto, sin duda con grandes simplificaciones, los problemas del desarrollo que se consideran de mayor importancia en la actual situación de la América Latina. En este capítulo se intentará examinar en qué medida la integración puede, directa o indirectamente, contribuir a la solución de esos problemas y, por lo mismo, ser un instrumento de desarrollo. A contrario sensu, se pretende que el análisis indique, asimismo, las limitaciones de la integración y la importacia que tienen, ante esas limitaciones, otros medios de la acción social independientes de la integración.

Las discusiones sobre integración se basan a menudo en conceptos que encierran una confusión de los medios con los fines de la acción social y están, por lo mismo, ideológicamente predeterminados.1/ Incurre en ese defecto, por ejemplo, una definición de la integración en términos de libertad de comercio y transacciones. Como arguye Streeten, la libertad de comercio no es buena en si misma, lo será sólo "si puede mostrarse ya sea que es justa o que puede llevar a mejores resultados en la forma de un ingreso más alto, mayor libertad o más igualdad que cualquier otro sistema".2/ Parece, por lo mismo, preferible partir de un concepto de integración que se base en los fines sociales que ésta debe servir. El juicio de valor se refiere entonces a los fines y no a los medios y tendrá significado en la medida en que esos fines sean realmente la expresión de los ideales de la sociedad.

En esos términos y concretamente en el contexto de América Latina, podrá llamarse una sociedad integrada aquella en la cual todos sus miembros sean tratados de modo que tengan iguales oportunidades y un igual grado de libertad y posibilidad de elección, y en la cual puedan, en la máxima medida posible, conseguir los fines sociales que se hubiesen propuesto, en particular, un aumento de los ingresos reales y capacidad de autodeterminación.3/

Al definir así una sociedad integrada se están también expresando las condiciones de estabilidad de la misma, es decir, su calidad de permanencia. No habrá estabilidad, por ejemplo, si existe desigualdad en el trato y si todos no tienen la posibilidad de participar en los frutos del desarrollo. Una sociedad estable es aquella cuya existencia hace posible a sus miembros el

---

1. Ver al respecto Paul Streeten - op.cit. págs. 13 a 19.
2. Op.cit, pág. 15.
3. Esta definición sigue casi exactamente el concepto dado por Streeten (op.cit. pág. 17) con modificaciones derivadas de lo que el autor considera son ideales latinoamericanos. El cambio principal es añadir la mención explícita a capacidad de auto-determinación a los fines sociales que merecen particularizarse.

conseguir ciertos fines sociales y esa posibilidad es su razón de ser. Puede existir un cierto grado de conflicto o incompatibilidad entre los fines y sólo ser posible una solución en que ninguno de ellos puede cumplirse al máximo, al menos en ciertos períodos de la evolución de la sociedad de que se trate. La estabilidad requiere, eso sí, el que se llegue a soluciones de la función de bienestar social que hagan conveniente a sus miembros el permanecer en la sociedad y resulta en gran medida académico el examinar alternativas incompatibles con dicha estabilidad. Específicamente en relación con la integración latinoamericana, es posible que exista un conflicto entre el objetivo del desarrollo del conjunto y la equidad distributiva. Si así fuera, la elevación al máximo del producto significaría una situación en la cual los miembros contra los cuales se discrimina dejarían de ser parte de la sociedad integrada. Esta de hecho habría dejado de existir y es irrelevante para el propósito del análisis si ello da lugar por descomposición a otras sociedades integradas.

El análisis procederá, por lo mismo, bajo el supuesto de que todos los países latinoamericanos están interesados en la permanencia de la sociedad integrada que se esfuerzan por constituir. Suena a verdad de perogrullo, pero no lo es tanto si se recuerda que dadas las condiciones en que ésta se verifica al menos temporalmente, los objetivos de equidad pueden significar sacrificios en términos de la tasa global de crecimiento y de las ganancias que algunos miembros podrían recibir si no se buscase una sociedad estable. Las expresiones de los fines de la integración en los diversos documentos que hasta ahora forman la base de las diversas fórmulas de integración latinoamericana, recogen tales principios de equidad y la definición que antes se dio de una sociedad integrada procura interpretar los ideales sociales subyacentes en la integración latinoamericana.

Este concepto de sociedad integrada sirve, además, para destacar la doble dimensión de la integración económica: se trata por una parte de integrar sociedades nacionales entre sí y, por la otra, de avanzar en la integración interna de las unidades nacionales. En América Latina, estas últimas están, por lo general, lejos de haber alcanzado su integración interna. Aún más, al menos en lo que se refiere a las disparidades regionales en el desarrollo, éstas se han acusado en vez de reducirse con la evolución económica de los últimos años. En esas condiciones se podría argüir que la integración interna es una precondición para la integración latinoamericana, lo cual significa negar la validez de un esfuerzo actual en el último sentido. Lógicamente, sin embargo, no hay lugar a una rígida relación de secuencia entre los dos objetivos. Solamente si se probase que en la integración latinoamericana predominaran efectos que tendieran a reforzar las causas de la desintegración interna y que éstos no fuesen contrarrestables, habría razón para sostener tal tésis, porque en ese caso, la sociedad integrada tampoco sería estable. Como se examinará posteriormente, si bien es probable que la integración favorezca la concentración del ingreso y las oportunidades, de ello no se sigue que dichas tendencias sean incontrolables por políticas al nivel de los países y de la sociedad integrada. Además, la renovación de impulsos dinámicos que podría derivarse de la integración latinoamericana facilitaría sin duda la integración

interna. Si se puede afirmar, en cambio, que es esencial que se avance simultáneamente en las dos dimensiones de la integración y aún más, que el proceso de integración latinoamericano y las políticas de desarrollo nacional deben diseñarse de modo que los avances en las dos direcciones se apoyen mutuamente, lo cual, en definitiva, equivale a decir que la integración debe mirarse como un proceso único avanzado en sus dos dimensiones.4/

Por expresar fines, el concepto de sociedad integrada dado anteriormente no es válido para examinar en qué medida la integración sirve como un medio para conseguir el desarrollo económico y social. Para esa clase de análisis interesan los elementos instrumentales de la integración, sus formas, más bien que sus finalidades. Concretamente en este trabajo el análisis se hará principalmente en relación con el mercado común latinoamericano, tal como fue esbozado en grandes líneas en la Declaración de los Presidentes de América, sin perjuicio de referirse en ciertos casos a sus formas evolutivas inferiores o superiores. Pero en todo caso, se tendrá siempre en mente la definición anterior de una sociedad integrada con sus condiciones de estabilidad, porque serán finalmente viables únicamente aquellas formas de integración que evolucionen hacia ella y no las que se alejen de la misma.

B. LA EXPANSION DEL COMERCIO INTRAREGIONAL Y EL DESARROLLO

El tema de este trabajo, que en definitiva no es distinto a examinar en qué medida la integración puede contribuir a dar a la América Latina una estructura económica y social más apta para el progreso, indica la limitada o ninguna utilidad de ceñirse al concepto estático y tratar de evaluar la integración a través de sus efectos de creación y desviación de comercio. Como es lógico en el caso de una región subdesarrollada que trata de escapar a las limitaciones de su actual estructura productiva y crear una base industrial que le permita atender con más eficiencia la demanda interna y externa, al iniciarse la integración, desde el punto de vista estático, los efectos de desviación del comercio pueden primar sobre los de creación 5/. Ese es posiblemente el caso del Mercado Común Centroamericano, donde la rápida efectividad

---

4. Lo anterior no significa que los territorios de las unidades nacionales correspondan necesariamente en el futuro con la distribución de las zonas de gravitación que resulten del avance de la integración. Mientras subsistan individualidad política y fuertes vínculos nacionales puede esperarse que cada unidad insista en proceder a la integración interna en base a sus propias zonas de gravitación. Si la sociedad integrada es estable, a medida que emerja un espíritu de comunidad, el patrón tendería a ir independizándose cada vez más de las fronteras nacionales.

5. Para un enunciado de las variables relevantes al análisis estático ver Bela Balassa "The theory of Economic Integration"-op. cit. pág. 68; o R.C. Lipsey "The theory of Customs Union: a general survey"-Economic Journal-Sept. 1960, págs. 508-9.

de la integración se ha revelado en el ascenso pronunciado del comercio intrazonal, 32% de promedio anual de 1960 a 1966, dentro del cual las manufacturas crecieron a una tasa promedia de 45% anual, aumentando acusadamente su proporción en el comercio total del cual ya representan más de la mitad. 6/. El vigor de la expansión viene fundamentalmente de la participación de líneas nuevas en el comercio intrazonal y, especialmente en los primeros años, dicho incremento se alimentó en buena medida con el aprovechamiento de excedentes previos en la capacidad instalada. Sea de ello lo que fuere, es evidente que la expansión del comercio intrazonal se halla entre los factores más dinámicos del rápido crecimiento de la región en los últimos años.

En el caso de la ALALC, es también notable la diferencia entre el aumento de las importaciones intrazonales (13.1% anual de 1960-1966) y el total de importaciones de la zona (3.2% para el mismo período), 7/ pero el aumento es atribuible casi en su integridad a la intensificación del comercio intrazonal en las líneas tradicionales de productos primarios, en las cuales los países latinoamericanos son productores de bajo costo; muy poco ha contribuido la expansión de líneas nuevas en las que podría existir un efecto apreciable de desviación de comercio. 8/ No obstante, se critica a la ALALC justamente por no haber creado bases de negociación que permitieran el fortalecimiento del comercio en nuevos productos, especialmente industriales, es decir, aquellos en que más probables son los efectos de desviación de comercio, por ser mediante su intercambio como el comercio intrazonal puede llegar realmente a tener magnitud suficiente para influir sobre el desarrollo. 9/

Es obvio que una consideración de los beneficios del comercio para el bienestar sobre la base de la misma estructura productiva, no es el enfoque adecuado para apreciar un fenómeno como la integración en el caso de la América Latina. Aún dentro de las limitaciones de ese concepto, pero siempre que se admita que la expansión de determinadas actividades puede captar ventajas dinámicas que traiga desplazamientos de importancia en los costos comparativos, es

---

6. SIECA - Carta informativa - Varios números.

7. En base a CEP - Reportado 629/Rev. 2, Noviembre 1966-CEP, Reportado 876, Agosto 1967.

8. Mientras más de la mitad de las importaciones intrazonales del trienio 63-65 se concentra en combustibles, materias primas y productos intermedios para la industria, excepto construcción, (1069 millones de dólares), la participación de productos químicos y bienes de capital, que podría esperarse serían los rubros que más aprovecharían de la integración, significa tan sólo el 3% (60 millones de dólares) "Influencia del Tratado de Montevideo en el comercio intrazonal"-ALALC-Síntesis mensual-No. 16-Agosto 1967-Pág. 376.

9. "Inclusive al terminar el período de transición, la significación de las manufacturas en la Lista Común sería relativamente pequeña, a menos que se hagan esfuerzos decididos para alterar la estructura total del comercio intrazonal. En la ausencia de ese cambio, se vería frustrado el propósito básico del Tratado, ya que nada se habría hecho para promover la especialización y el intercambio industrial con un alcance regional"-Sidney Dell-op.cit. pág. 82.

posible probar que la integración conduciría a una ganancia en términos de bienestar para la América Latina. El estudio de CEPAL sobre la industria química destacó la posibilidad de producir una buena parte de los productos de esa rama a costos considerablemente por debajo de los niveles internacionales, si esa industria se organizara a escala regional.10/ Con parecidas conclusiones, un reciente trabajo del Programa de Estudios conjunto sobre Integración Económica Latinoamericana 11/ examina los efectos de la integración industrial en el marco de la ALALC en 14 industrias 12/ que corresponden a 6 ramas industriales, mediante un modelo de programación lineal. Las soluciones óptimas del modelo en cuanto a localización en cada una de esas industrias indican que, para 1975, aún aceptando la alternativa de costos de transporte máximos y tasas de cambio sobrevaluadas, solamente dos de los 14 productos, leche en polvo y papel kraft, serían importados de los Estados Unidos en condiciones de libre comercio. En todos los demás casos habría ventajas de costos para la producción de América Latina. Generalizando para la región esos beneficios, la integración en esas 14 industrias supondría una ganancia del 7% del PIB en recursos reales. El estudio concluye "Las soluciones óptimas del modelo muestran que en muchos de los productos, los efectos de escala son suficientemente importantes para hacer la producción regional de la América Latina competitiva con las importaciones de terceros países. Por lo mismo, podría haber un beneficio neto para la América Latina, aún de acuerdo a la limitada definición de Viner sobre las ventajas para el bienestar originadas en una unión aduanera". Puede añadirse, además, que aún considerando las localizaciones subóptimas dichos beneficios apenas disminuyen, hecho al que se volverá posteriormente cuando se trate de las tendencias de concentración de la actividad económica.

A menos, pues, que se consideren como dados ciertos efectos dinámicos, el concepto estático de los beneficios del comercio no es válido para los propósitos de este trabajo.13/. A fin de destacar los efectos de la integración sobre el desarrollo, es decir sus consecuencias dinámicas, se consideró más útil examinar en forma ordenada en qué medida la integración podría contribuir a la solución de los problemas dominantes del desarrollo en América Latina que se han presentado esquemáticamente en páginas anteriores. Se considera que ese método permitirá a la vez apreciar las potencialidades de la integración y sus limitaciones.

---

10. CEPAL-La industria química de América Latina-No. 64 II 67-1963-Cuadro 106.

11. Op.cit. Chapter III (Mecanografiado)-Nov. 1967.

12. Amoniaco, nitrato de amonio, sulfato de amonio, úrea, metanol, formaldehido, tractores, tornos, leche en polvo, queso en pasta duro, semi-duro y blando, pulpa de papel kraft, papel kraft.

13. Algunos de los otros efectos de la integración en el análisis estático; por ejemplo, la posible mejora de términos de intercambio como resultado del desplazamiento de la demanda recíproca y el aumento de poder negociador de la zona integrada, serán tratados posteriormente al referirse a otros aspectos de la integración.

C. EFECTOS DE LA INTEGRACION SOBRE LOS DETERMINANTES AUTONOMOS DE LA DEMANDA Y EL ESTRANGULAMIENTO EXTERNO

El efecto más directo e inmediato de la integración sería restaurar, en alguna medida, el vigor del crecimiento de las exportaciones, del cual, como se ha examinado, depende cada vez más la expansión de la demanda primaria. Por ese mismo hecho, aliviaría el estrangulamiento externo, lo que, por una parte, daría un margen de acción mayor a otros determinantes autónomos de la demanda, entre ellos especialmente al gasto público y la inversión en general, en la medida que ella puede considerarse como autónoma. Por otra parte, ese efecto de atenuación del estrangulamiento externo reduciría también uno de los obstáculos a la formación de capital: la disponibilidad de bienes de capital.

Si bien todos esos efectos siguen lógicamente del análisis anterior, es pertinente preguntarse sobre su magnitud probable, sus limitaciones y las condiciones que deben rodear a la integración para que esas consecuencias efectivamente se aprovechen en beneficio del desarrollo de la región como sociedad integrada, en los términos de la definición dada en la sección anterior.

No hay base cuantitativa suficiente para señalar una magnitud al potencial de expansión del comercio que tendría para sus miembros un mercado común latinoamericano. El tamaño de ese mercado indica un potencial que sería sustancial aún para el país mayor, el Brasil, que tendría en el resto de América Latina un mercado 2 y media veces mayor que el nacional. Aún teniendo en cuenta los costos de transporte, excesivamente altos en el comercio intralatinoamericano, "a priori" la potencialidad parece ser considerable para todos los países sin excepción. En cuanto a la estructura productiva, los países son en gran medida complementarios en lo que se refiere a producción primaria y, al menos para los de tamaño económico aproxamadamente equivalente, competitivos en la producción industrial donde todos han tendido a seguir un modelo similar de diversificación horizontal en la sustitución de importaciones. Teóricamente, el comercio en los productos primarios no es la fuente de la que puede esperarse una expansión vigorosa de la exportación. En el caso de la América Latina se ha venido ya comerciando en ellos, así como en una serie de productos manufacturados que han sido ya parte del comercio tradicional intrarregional. En esos casos, la desgravación aduanera puede sin duda producir un aumento inicial de significación, pero las tendencias del comercio tenderán a ajustarse a las condiciones de una demanda que con toda probabilidad no va a crecer con rapidez. Es posible que ese efecto se advierta ya en la ALALC si el comercio intrazonal sigue concentrado como hasta ahora en las líneas del comercio tradicional.

Teóricamente también, la base industrial actual, ganando en eficiencia gracias a las economías de escala y la especialización, podría generar un sustancial aumento de las corrientes de comercio. En parte, ése es el origen de la rápida expansión del comercio del mercado común centroamericano.

Las diferencias en recursos naturales, el grado de desarrollo y las condiciones peculiares en que, en cada caso, se ha llevado a cabo la política de protección y de sustitución de importaciones, son el origen de considerables diferencias de costos y precios entre los distintos países de América Latina. Según N. Figueiredo,14/ en las mismas ramas industriales las diferencias de precios de venta llegan a extremos en ciertos productos químicos (1 a 7 en el alcohol etílico, 1 a 6 en el ácido clorhídrico, 1 a 4 en el superfosfato simple) y, aunque menores, son todavía sustanciales en el caso de la industria textil (1 a 2.5) y en la industria siderúrgica en que la diferencia es todavía superior al 100 por ciento. Si bien esas comparaciones no han podido hacerse en base a costos y pueden por lo mismo estar deformadas por la existencia de utilidades de monopolio, en todo caso señalan la posibilidad de una considerable expansión del comercio como consecuencia de la apertura del mercado regional, supuesta, por cierto, la existencia de la red de transportes y canales comerciales indispensable. Con diferencias tan acusadas de precios, aún sobrevaluaciones grandes del tipo de cambio en los países con precios más bajos no serían suficientes para anular totalmente las ventajas y, consiguientemente, las posibilidades de comercio.15/.

Las dificultades que enfrenta la ALALC para avanzar en la desgravación son un síntoma, sin embargo, de la resistencia de la base industrial existente a enfrentar la reorganización que podría significar la integración. Más tarde se examinará en qué medida es probable que la apertura del mercado regional se traduzca en una real competencia. Por ahora, basta subrayar que los gobiernos no encuentran fácil exponerse a la desaparición o reorganización de empresas en un período de lento crecimiento del producto y creciente desocupación; tampoco parecen dispuestos a arriesgar de buen grado el desmantelamiento de un sistema de protección complejo que ha creado bajo su sombra un aglutinamiento de grupos de presión todavía poderosos. Además y esto es esencial, dadas las diferencias de desarrollo industrial entre los países, la dirección unilateral que tenderían a tomar las corrientes de comercio en beneficio de los países con una base industrial más completa ha sido un obstáculo decisivo para que todos los países que sentían una debilidad relativa avanzasen en la desgravación. Poco se ha conseguido en la ALALC para estimular el comercio de productos de las industrias existentes que hasta ahora produjeron para el mercado interno. Por la acción de los grupos interesados

---

14. "Memorandum preliminar sobre las Implicaciones Financieras en la integración latinoamericana en el campo industrial" - Borrador (mecanografiado) Noviembre 1967-págs. 34 y 35.

15. Conclusión a la que también llega el "Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica en Latinoamérica" (op. cit. Cap. III) al examinar las ventajas de las localizaciones óptimas en 14 productos industriales; esto no significa ignorar el efecto perturbador del tipo de cambio que puede limitar enormemente el intercambio y volverlo imposible si las correcciones de la sobrevaluación con respecto al resto del mundo trastornan agudamente las bases del intercambio regional, o si la política cambiaria es un elemento constante de incertidumbre para el comercio regional.

en la defensa de una industria nacida en la protección, por existir una auténtica duplicación de capacidades instaladas en muchas líneas y por el recelo, fundado, hay que admitirlo, de los países de menor desarrollo relativo, las esperanzas de acelerar la integración en base a la industria existente no parecen, por lo mismo, constituir un camino fácil para iniciar el proceso y alimentar en un plazo relativamente corto una sustancial expansión del comercio. Aparte de toda especulación, los hechos así lo demuestran en el caso de la ALALC.

La real posibilidad de hacer de la integración un agente de cambio de estructura y apoyarse en una expansión rápida de la exportación intraregional está, por lo mismo, en la creación de nuevas industrias diseñadas para aprovechar el espacio regional que completen la estructura trunca de la base industrial de América Latina y permitan una rebaja general de costos a través de una especialización vertical, el aprovechamiento de economías externas y un mayor abastecimiento de bienes de capital. Como dice Dell "el mayor problema es, con mucho, cómo ampliar la industria latinoamericana más allá de toda posibilidad de reconocimiento, particularmente mediante la creación de industrias enteramente nuevas en sectores en los que ninguna existe en el presente.16/. Es esa una opinión en que concuerdan cada vez más quienes se ocupan de la integración latinoamericana.

Que técnicamente es posible un cambio de esa magnitud, aparte de ser necesario, es también conclusión de los estudios realizados. Como ejemplo baste recordar los trabajos de CEPAL sobre las industrias químicas y el estudio del Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, citados anteriormente. Los vacíos de la industria actual en productos químicos y en las líneas de mayor elaboración de las ramas de metalmecánicos, para no mencionar campos como la electrónica donde se lleva a cabo una de las revoluciones tecnológicas de más trascendencia, son ejemplos de la potencialidad de un esfuerzo en ese sentido. No se trata de conseguir una autarquía; aún si se llegara a la utopía de constituir en un momento dado una base industrial suficiente para satisfacer totalmente las demandas existentes de la región, la brecha tecnológica, aparte de crear obsolescencia, haría que enseguida se tenga que depender de la importación para abastecerse de la corriente de nuevos productos que incesantemente aparecen en el mercado. No se trata tampoco de negar el valor de la reorganización de la industria existente y su contribución a la integración; basta citar como un ejemplo el caso de la especialización en la industria siderúrgica. Es más bien un problema de énfasis y de oportunidad, ya que la creación de nuevas industrias se justifica no sólo por la necesidad de una modificación de estructura en la actividad actual, sino también por razones de táctica: ayudaría a atenuar las resistencias en los períodos iniciales y más difíciles de la integración y a crear posteriormente un ambiente en el cual los reajustes serían menos penosos y más imperiosa la necesidad de realizarlos.

16. Op.cit. pág. 78.

1. Potencialidad

¿Cuál sería el potencial de crecimiento de la exportación intraregional que podría alcanzar una integración que se apoye en una vigorosa creación de nuevas actividades? Visto desde la otra cara ¿Cuál es la magnitud posible de la sustitución de importaciones a escala regional que podría provocar la integración?

Por desgracia la respuesta no puede ir más allá de conjeturas más o menos arriesgadas. Sin considerarlo sino como un indicador basto del esfuerzo que tendría que exigirse a la integración para compensar totalmente el efecto del debilitamiento de las exportaciones al resto del mundo, sin cambios en las restantes variables, podría estimarse en alrededor de 20% de promedio anual el aumento que sería necesario en las exportaciones intraregionales si la meta fuese un crecimiento de las exportaciones totales de 5% y las exportaciones al resto del mundo crecieran sólo a 3.4%, la tasa promedio del período 1955-65.17/ Con el mismo supuesto respecto a exportaciones al resto del mundo, si el crecimiento buscado de la exportación total fuese 6%, las exportaciones intraregionales tendrían que ascender a razón de un 30% anual aproximadamente. De 1960 a 1965, la tasa de aumento promedio de las exportaciones intrazonales de ALALC llegó a cerca del 14% anual y, lo que quizás es más relevante para el caso, la del Mercado Común Centroamericano alcanzó el 35% en el mismo período. En la Comunidad Económica Europea, con una proporción inicial de intercambio regional mucho más alta, la tasa correspondiente fue de alrededor del 15% de 1960 a 1966.

A pesar de todas las reservas que pueden hacerse a esta clase de comparaciones, las cifras al menos indican que, en órdenes de magnitud, la integración podría tener un potenciál suficiente para contribuir sustancialmente a la generación de demandas. La menor cohesión y proximidad territorial de la América Latina en su conjunto, en comparación con América Central y la CEE sería un factor para una tasa menor de expansión del intercambio que en esos dos casos. Sobre todo, a la región le falta superar el aislamiento con que se han desarrollado las distintas economías nacionales, en un ambiente físico caracterizado por grandes distancias y enormes barreras naturales y en un medio institucional al que cada país ha llegado luego de una evolución más o menos autónoma y que hoy presenta grandes dificultades de armonización. No se trata sólo de la creación de una infraestructura física de transporte y comunicaciones, sino del establecimiento de canales y contactos comerciales y la eliminación de una montaña de procedimientos y requisitos administrativos que hoy frenan el intercambio inclusive cuando existen las conexiones

17. El crecimiento de la exportación total se acercaría mucho a la tasa (4.8% supuesta por Chenery (op. cit. cuadro 5) en las alternativas B de su proyección, que dan un crecimiento del PIB regional que estaría entre 5.8% y 5.1% anual, según se aumente o no el ahorro y exista o no sustitución adicional de importaciones.

de transporte necesarios. 18/ Dice Dell, con razón, "Imaginar que todo esto podía haber cambiado desde junio de 1961 es ignorar el problema del desarrollo económico de América Latina". 19/ Además, la necesidad de basar la expansión fundamentalmente en nuevas actividades hará probablemente que el comercio tarde bastante más tiempo más que en los dos casos citados en llegar a su plena aceleración y, por último, por esa misma razón, la etapa más expansiva de la integración, la de ajuste al gran espacio económico, aun cuando es probable que se prolongue por más tiempo que, en el caso de la CEE, empezará más tarde y tendrá mucho menos vigor en las primeras etapas. Todo ello, si la integración se realiza en el seno de una política de desarrollo que permita aprovechar las demandas generales y robustecer acumulativamente el impulso a la integración.

Algunas consideraciones adicionales podrán ser útiles para tener una idea mejor de los alcances de la integración. Se ha dicho que el efecto de expansión de las exportaciones intraregionales es equivalente a una sustitución de importaciones en escala regional. Sus repercusiones sobre el estrangulamiento externo constituyen una dimensión adicional de los efectos de la integración para el desarrollo, especialmente en relación con la formación de capital, e indican indirectamente su capacidad para vigorizar los determinantes autónomos de la demanda. El ILPES en sus investigaciones sobre la brecha de comercio de América Latina antes citada, ha hecho un esfuerzo por estimar la contribución que la integración podría aportar al cierre de esa brecha. Mediante el acopio de la información y estudios existentes, el ILPES proyecta el crecimiento de la demanda y la producción, a escala regional, de las ramas de petróleo crudo y derivados, papel y celulosa, químicos, hierro y acero, y mecánica, ramas que el ILPES considera con prioridad y aptitud para aprovechar de la integración. El resultado es una sustitución de importaciones que representaría un valor de aproximadamente 4 600 millones en 1975 y 8 000 millones en 1980, 20/ lo que significa que el "programa de sustitución regional de importaciones", posibles gracias a la integración, prácticamente eliminaría la brecha de comercio que, en el mismo trabajo, se estima para esos años con una hipótesis de crecimiento del PIB regional cercana al 6 por ciento. 21/ El relativo optimismo de la conclusión queda atemperado al tener en cuenta las dificultades de una expansión masiva y simultánea en todos los frentes ; el mismo ILPES señala, además, la insuficiencia creciente de la sustitución de importación para cubrir la brecha en cuanto la tasa de desarrollo supuesta supere el 6 por ciento. Pero en todo caso, este y otros trabajos de carácter más especializado en sectores industriales destacan los efectos probables de una integración cuya potencialidad no se puede negar en cuanto a la generación de demandas y la reducción del estrangulamiento externo.

---

18. Los expertos en transporte ferroviario consideran, por ejemplo, a las prácticas administrativas como el obstáculo actual más generalizado y poderoso a la integración de los sistemas nacionales.

19. Op. cit., pág. 75.

20. Con la hipótesis b, que supone la continuación de la tendencia histórica de reducción del abastecimiento importado en la industria mecánica (4% anual), rama que, como dice el ILPES, domina "el programa de sustitución" (ver Caps. 7 y 9, op. cit.).

21. Ver Capítulo I.

La acción en cuanto a los determinantes autónomos de la demanda no se limitaría tan sólo a su efecto bifásico sobre la expansión de exportaciones-sustitución de importaciones. El atenuamiento del estrangulamiento externo significaría también, gracias a la mayor elasticidad de la oferta global de bienes, un ensanchamiento de la posibilidad de uso del gasto público y otras medidas de política económica generadoras de demanda y, consecuentemente, mejores condiciones estructurales para la estabilidad económica (y el éxito de las políticas de estabilización).

Por su efecto sobre el estrangulamiento externo, la integración traería una mayor disponibilidad de bienes de capital, atenuando, como antes se ha visto, uno de los mayores obstáculos a la formación de capital. Especialmente el desarrollo de las industrias mecánicas, el sector en que se quedó trunca la estructura industrial latinoamericana, 22/ llevaría a un mayor abastecimiento interno de bienes de capital y la sustitución regional en otras ramas permitiría mayores importaciones de bienes de capital desde el resto del mundo.

Hay finalmente otro efecto posible que es conveniente mencionar y se refiere también a la generación de demandas. Por primera vez América del Sur (y parte de América Central) tendría una dirección de demandas que actuaría hacia las fronteras terrestres nacionales y, centrípetamente, en el cuerpo mismo del Continente. Ese efecto podría ser poderoso, quizás lo es ya en el cono sur en que es posible una vinculación más fácil entre los países mediterráneos y las naciones del Atlántico. Sería menos perceptible hacia el centro de América del Sur donde la hoya amazónica alcanza su máxima extensión. Es posible, sin embargo, que aún en esas zonas, la vinculación pueda iniciarse en escala modesta con un intercambio basado en una complementación de recursos naturales. Es difícil argüir con razones de eficiencia actual en favor del desarrollo del corazón de América Latina, excepto en el cono sur donde la vinculación económica puede considerarse como un proceso en marcha, esencial además para los países mediterráneos. Hay muchos motivos políticos o geopolíticos si se quiere, a favor de una América Latina con cohesión territorial, pero existen también condiciones económicas en un horizonte de largo alcance que obligan al menos a considerar como conveniente este resultado de la integración que hará a los latinoamericanos preocuparse más de su enorme interior inexplotado: a) hay crecientes indicios de un potencial de recursos naturales, principalmente petróleo, minerales, recursos hidráulicos, etc. que exigen la iniciación de una exploración sistemática. La mejor manera de explorar es poblar; b) con el avance de la tecnología de los transportes la localización costera va perdiendo su ventaja en la atención de las demandas internas que puede ir generando el desarrollo de América Latina. Pronto las localizaciones más convenientes para ciertas actividades pueden hallarse en posiciones intermedias en el interior de América Latina; c) uno de los grandes problemas de la región en el presente es la creciente dificultad de reducir la desocupación y subocupación. El interior, aun si no se descubriesen otros recursos, tiene uno relativamente abundante: la

22. Las proyecciones del ILPES (op. cit., pág. 216-Cuadro 86) consideran una reducción del abastecimiento importado en las industrias mecánicas desde aproximadamente 38% en 1962 hasta 18% en 1980.

tierra y la "marcha hacia el interior" 23/ es mejor alternativa que la desocupación urbana o la creación de industrias caseras de baja productividad. La creciente demanda de alimentos, especialmente si América Latina redistribuye el ingreso, sería suficiente base económica para esta interiorización gradual de las corrientes migratorias. Habrá ocasión para volver al tema posteriormente; por ahora basta subrayar que ésta es una de las posibilidades que deja abierta la integración.

2. Limitaciones

Conviene destacar, sin embargo, que ninguno de los efectos de la integración que ya se han discutido, aun si se aprovechasen con eficacia y oportunidad, serían suficientemente poderosos para eximir de una acción igualmente intensa en otros frentes de la política económica.

a. Insuficiencia dinámica

El efecto de la integración, en primer lugar, no sería de suficiente magnitud para generar por sí solo los aumentos de demanda rápidos y prolongados en el tiempo que requiere el desarrollo. Es probablemente en este campo donde su influencia tiene más peso y es, en rigor, decisiva, pero no bastaría para compensar ni el efecto de la declinación de exportaciones al resto del mundo ni cerrar del todo el estrangulamiento externo. Aun en las proyecciones del ILPES, que suponen la acelerada realización de un programa industrial para la sustitución regional de importaciones, éste no alcanzaría a cerrar la brecha cuando la tasa de aumento del PIB excediese el 6% por año. Aun con una voluntad de acción, que desgraciadamente todavía falta, la creación del conjunto de industrias que sería la base del intercambio seguiría un patrón de avances parciales, determinado en gran medida por las condiciones de infraestructura y el grado de apoyo de los Estados nacionales, y estaría sujeto a errores y rectificación. Puede esperarse, por lo mismo, con prudencia, un ritmo bastante menor de realizaciones que el que puede aparecer de una potencialidad teórica de la integración. Por otra parte, por sí sola, tendría limitada duración la fase en que se alcanzan los mayores efectos dinámicos de la adaptación al nuevo espacio económico. No hay precedentes comparables, pero para hallarse en terreno seguro no debería pensarse en más de 15 a 20 años. Ese período puede aun acortarse como consecuencia de imprevistos que inducirían un descenso de la capacidad de la capacidad de importación o mayores necesidades de importación, v. gr., un progreso técnico en el resto del mundo más rápido que el esperado que exigiría una renovación de equipos, o un deterioro mayor en los términos de intercambio de los productos primarios que seguirían siendo parte fundamental de las exportaciones de la región.

---

23. Fue la frase usada por los funcionarios del ILPES en una interesante discusión interna gracias a la cual se despertó el interés de quien esto escribe en la función que pueden desempeñar en el futuro las grandes zonas inexploradas de la América del Sur.

La política de desarrollo tiene pues que usar plenamente las posibilidades de actuar sobre los otros determinantes de la demanda, fundamentalmente las exportaciones al resto del mundo y la redistribución del ingreso. Aún cuando cada vez se insiste más en todos los foros sobre la necesidad de dar a la región un patrón de desarrollo "hacia afuera", son muy pocas las sugerencias con visos de viabilidad que se hacen sobre las posibilidades de exportación de la América Latina hacia el resto del mundo, sobre todo dada la ola de proteccionismo que se anuncia en los países industriales. Raymond Vernon ve en el período de madurez de la producción de artículos industriales, es decir, cuando estos llegan a ser estandarizados una posibilidad de los países subdesarrollados, observando la importancia de las localizaciones industriales clásicas durante el período de desarrollo de un nuevo producto. 24/ Otros opinan que América Latina debería especializarse en una exportación de productos industriales de costos y características adecuados para el consumo de las otras regiones subdesarrolladas del mundo, es decir, más baratos, menos diferenciados y refinados que los bienes en los cuales tienden a concentrarse la producción de los países industriales para atender las preferencias de una sociedad con un alto nivel de ingreso. Se dice también que cada vez más aparecen posibilidades en productos en los cuales los países industriales tienden a perder ventaja comparativa por el ascenso en el costo de la mano de obra.

Si la tendencia universal fuera hacia un desmantelamiento gradual de la protección, posiblemente habría perspectivas modestas en esos casos, aún cuando para aprovecharlos haría falta primero que América Latina comenzase a producir para sus grandes mayorías, énfasis que, como antes se ha examinado, hasta ahora no ha tenido en general 25/ la actividad productiva como consecuencia de la concentración del poder y del ingreso. Eso requeriría también que en la integración se tomasen en cuenta las líneas de posible especialización en la exportación para orientar espacialmente y dar la máxima eficacia al complejo de actividades interdependientes en que las exportaciones descansarían.

La verdad, sin embargo, es que dada la incertidumbre de las expectativas, las grandes limitaciones a que parece estar expuesta una planificación regional y las diferencias de condiciones entre los países de América Latina, sin perjuicio de explotar en cuanto sea posible las dos direcciones indicadas, los únicos consejos válidos son los de seguir y perseguir toda posibilidad de exportación, sea cual sea el terreno en que ésta aparezca --y algunas aparecerán todavía en los productos primarios-- así como defender todo cuanto sea posible sus exportaciones tradicionales, que seguirán teniendo el peso decisivo en el total exportado. No debería tampoco retrocederse en explorar, cuando aparezca o se cree una oportunidad, aún campos que por requerir técnicas complejas parecerían ser inadecuadas a las

---

24. "International Investment and International Trade in the product cycle", Quarterly Journal of Economics, May, 1966, No. 2, págs. 190-207.

25. Es una excepción notable el caso de Chile en los últimos años y lo que allí ha sucedido con la utilización de la capacidad industrial, como consecuencia de la redistribución, es una indicación del potencial que este instrumento tiene.

condiciones de América Latina; si selectivamente no se corre esta clase de riesgos y se continúa en actividades primarias e industrias relativamente pasivas a la innovación, la dependencia tecnológica tendería a crecer cada día más. Los ejemplos del Japón, en cuanto a la decisión de emprender a la conquista de técnicas difíciles, y de México, en cuanto a la avidez para buscar y hallar posibilidades de exportación de cualquier clase, no debe dejarse caer en saco roto.

Por supuesto, esta dependencia en la exportación hacia el resto del mundo que en forma creciente debe ser de productos industriales, haría peligroso cualquier intento de repetir el viejo esquema de la sustitución de importaciones defendido por una protección casi infranqueable. La protección con respecto al resto del mundo será todavía necesaria, especialmente para erigir industrias que sean centros de innovación y propagación de tecnologías, pero hay otros medios distintos a la protección indiscriminada para permitir su afianzamiento, por ejemplo, empresas públicas, empresas privadas subvencionadas o, inclusive, empresas públicas multinacionales. Poco hay que añadir en lo relativo a las necesidades de redistribuir el ingreso como medio complementario de generar demandas. Si cabe insistir en que la redistribución no es sólo un problema ético ni su justificación económica se limita a su efecto sobre las motivaciones humanas. En el caso de América Latina, su ausencia ha contribuido a estrechar las posibilidades dinámicas de su economía que ha dependido exclusivamente de la suerte de la exportación. Se han mencionado otros rasgos derivados de esta característica: discriminación a favor de la producción para las clases de altos ingresos, como consecuencia un componente importado más alto y menores relaciones de interdependencia con la producción nacional de insumos, una densidad de capital más alta y menor absorción de mano de obra, es decir, una influencia circular sobre la distribución del ingreso que tiende a agravar las disparidades y hacer todavía más reducida, en términos relativos, la demanda interna. En América Latina, por último, la concentración del ingreso no ha sido en general acompañada por la formación de capital vigorosa del esquema clásico. Ya se ha visto cómo la inversión privada crece con lentitud. Hay muchos elementos de la estructura social que pueden explicar este fenómeno y no es ocasión de referirse a ellos. Dados los antecedentes, parece razonable esperar que una política que combine la redistribución con un ambiente estable y estimulante para el auténtico empresario, no tendría efectos limitativos sobre la formación de capital y, por el contrario, la ampliación de la demanda acabaría por aguijonearla.

En relación con los instrumentos de esta política redistributiva cabría sólo recordar que, como en el caso de la integración, aisladamente cada uno de ellos tiene rápidos rendimientos decrecientes. Hacer del gasto del Estado la única palanca de redistribución es ponerse en un camino que lleva pronto, con la crisis fiscal, al límite de sus posibilidades. La reforma tributaria, la política de salarios, la reforma agraria y por último, hasta las prioridades en la orientación de la inversión directamente productiva son todos elementos de redistribución que deben articularse en una política razonablemente coherente.

b. Tendencias de concentración de las nuevas actividades en los centros tradicionalmente más desarrollados

El tema se tratará más extensamente en la siguiente sección relativa a los mecanismos de asignación de recursos; basta por ahora señalar que la influencia dinámica de la integración sobre la demanda, reforzaría naturalmente las tendencias de concentración de la actividad en los polos existentes. Las grandes distancias de América Latina, su fragmentación y la orientación hacia el exterior de sus centros más dinámicos, induciría a pensar que esta concentración seguirá inicialmente un patrón relativamente disperso con el desarrollo rápido de varios centros que Perroux calificaría como "zonas privilegiadas". 26/ Las tendencias de aglomeración no tienen ni tendrán en muchos años la fuerza y el alcance continental necesario para constituir el equivalente a la red de polos que Thiéry 27/ llamó la "Lotaringia industrial" en el caso de Europa. Pero poca duda cabe que, con la instalación de gran parte de las nuevas industrias en los grandes centros industriales existentes se aceleraría una tendencia de aglomeración que limitaría los beneficios de la integración para los países y las regiones menos desarrollados. Es éste siempre uno de los grandes problemas de toda integración económica y a él se volverá en páginas posteriores. Aparte de ello, si no existieran elementos de compensación con una política de localización, la necesidad de hacer de la integración el punto de apoyo para crear nuevas especialidades de exportación para el resto del mundo, también reforzaría la orientación exterior y, por lo mismo, la dependencia externa de los polos existentes. Acusaría también las tendencias periféricas o costeras de la localización de la actividad económica en la América del Sur, anulando en gran parte los incentivos para un gradual aprovechamiento de las corrientes interiores de intercambio a los que se hizo referencia anteriormente.

3. Condiciones de Aprovechamiento

Para hacer de la integración un instrumento de generación de demandas de real impacto para el desarrollo, hay varios requisitos o condiciones que deben darse. Los principales podrían sintetizarse así:

a. El régimen de la integración tendría que poner un acento prioritario en la creación de nuevas actividades industriales y en la expansión del intercambio en líneas distintas al comercio tradicional. Ello requiere una acción de planificación, promoción y financiamiento que, aun cuando sea en forma incipiente, debe tener un carácter supranacional.

---

26. "Un polo de desarrollo, por vía de irradiación, varios polos de desarrollo, por vía de acoplamiento, constituyen una zona de desarrollo" en "Les formes de concurrence dans le Marché Commune", Revue d'Economie Politique, Enero-Febrero, 1958, pág. 357.

27. Citado por Perroux, ibídem, pág. 358.

b. La evolución rápida hacia el mercado común, con sistemas ágiles de desgravación y una tarifa externa común serían condiciones para el aprovechamiento del potencial de la integración. Ese aprovechamiento es urgente en el momento actual en que la generación de demandas que de ella se origine sería esencial para contrarrestar el debilitamiento agudo de las exportaciones tradicionales al resto del mundo que se avecina. El régimen debería, además, dar efectividad al sistema de acuerdos de sectores y alentar acuerdos para la creación de complejos industriales integrados, algunos posiblemente de carácter multinacional.

c. La integración es sólo uno de los posibles instrumentos de una política nacional de desarrollo; su mayor potencialidad dentro de esa política es la generación de demandas. La expansión de la oferta no sigue necesariamente a la integración si no hay una mejoría en los mecanismos de asignación de recursos, se acelera la formación de capital y se realizan en la estructura social los cambios necesarios. Estos son primariamente esfuerzos nacionales y deben traducirse en una política nacional de desarrollo, algunos de cuyos rasgos, sin embargo, deben comenzar ya a ser el resultado de una planificación de la zona integrada (nuevas industrias de prioridad y complejos industriales especialmente).

D. LA INTEGRACION Y ASIGNACION DE LOS RECURSOS

Si el análisis hecho en la primera parte de este trabajo tiene fundamento, los mecanismos de asignación de recursos de la América Latina deben modificarse profundamente para aprovechar del mejor modo posible los impulsos dinámicos, entre ellos el comercio intrarregional, contra los cuales hasta ahora habían discriminado, inducir un uso de los bienes y de los factores más conforme con su escasez relativa (especialmente mano de obra) y conseguir una distribución espacial de la actividad económica y del ingreso generado que evite desigualdades en bienestar que serían incompatibles con la estabilidad de la sociedad.

¿En qué medida la integración económica a través de la apertura de mercados de bienes y factores, puede contribuir a esa modificación en los mecanismos de asignación de recursos?

Se ha indicado en páginas anteriores que son muy altas las diferencias de costos y precios entre los países de América Latina. Esto señalaría la posibilidad de una reasignación de recursos que significaría una ganancia sustancial en bienestar (presente) y, en igualdad de condiciones, en el potencial de desarrollo de la economía. Sin especular sobre la posibilidad de conseguir un mercado único, obviamente imposible por las grandes distancias económicas que existen entre los países, cabe preguntarse si las estructuras monopólicas u oligopólicas de mercado que predominan en América Latina serían compatibles con esa reasignación.

Con la excepción de la empresa extranjera, en razón del aislamiento y debilidad de sus economías, a la concentración de poder económico de América Latina le ha faltado el carácter internacional propio de los grupos más poderosos de los países industriales. No hay mejor prueba de esta calidad "provinciana" de la clase empresaria latinoamericana que la reserva con que en general ha mirado los primeros intentos de integración, mientras algunos de los mayores grupos extranjeros siguen con interés no disimulado la evolución de la misma. En buena parte, esa reticencia explica la dificultad de avanzar en las negociaciones en la fase actual. No parece probable, por lo mismo, que, en esta etapa, combinaciones o entendimientos entre grupos anticipen y de ese modo failiten el avance de la integración.

Es difícil adivinar lo que podría suceder si, a pesar de todo, la integración progresa y el mercado común comienza a tomar cuerpo. La creación de nuevas industrias es, como antes se decía, el campo lógico de avance. Estas exigirán altos requisitos de capital y tecnología y, en libertad las fuerzas del mercado, serán los grupos internacionales o los nacionales más poderosos, estos últimos pertenecientes a los países con mayor riqueza relativa, los que aprovecharán las primeras industrias de integración. Esos progresos probablemente facilitarán el paso siguiente: la reorganización de la industria existente y una concentración gradual, que, con las restricciones de las grandes distancias y la insuficiencia de contactos, puede esperarse que deje una gama relativamente grande de industrias que conservarán un carácter nacional o aun local. De todos modos, dadas las diferencias de costos y de precios, podría esperarse un período de guerra de precios con la salida de las empresas más débiles y una gradual constitución de trusts y carteles inter-latinoamericanos en los cuales las grandes empresas internacionales tendrían una participación probablemente decisiva. Lo que este hecho significa para la dependencia económica de América Latina será objeto de consideración posterior; por ahora interesa preguntarse sólo si esa estructura de mercado llevaría a la reasignación de recursos necesaria.

En comparación con las presentes estructuras nacionales de mercado, la que podría emerger de la integración significaría ciertamente una organización más eficaz y, dado el tamaño del mercado, muy probablemente más competitiva y estimulante a la innovación.

Dados los riesgos que supone la transformación de la base industrial de América Latina y la iniciación de líneas nuevas de exportación tanto para el mercado regional como para el resto del mundo, no se puede desechar a "priori" la posibilidad de que formas monopólicas y oligopólicas de producción sean eficientes y compatibles con el beneficio del consumidor. 28/. Sin embargo, como se examinará enseguida, no es esa estructura de mercado la que puede conducir a una asignación de recursos compatible con el desarrollo de América

28. Siempre que no se consoliden las tendencias a división de mercados que ya se advierte en América Latina especialmente por parte de las grandes empresas extranjeras (v.gr., industria de automotores).

Latina como sociedad integrada, sin la existencia de un poder regulador, superior, por lo mismo, a las concentraciones de poder económico. Es en este aspecto donde Perroux, en el trabajo clásico antes citado fundamenta un pesimismo sobre la integración europea que le lleva a afirmar "El mercado común es una noción ambigua y oscura; es el fruto de un capitalismo de monopolios" 29/ y a poner en seria duda la posibilidad de existencia de ese poder regulador "Para que así fuera, haría falta que la base, los estados nacionales de donde emana el poder europeo, fuesen ellos mismos independientes de las coaliciones de intereses, que no fuesen el reflejo de las relaciones de fuerza entre los grupos dominantes". 30/.

El análisis breve de algunos de los efectos sobre la asignación de recursos de esa estructura de mercado, servirá para ilustrar las intervenciones que tendrá que ejercer ese poder regulador y su misma posibilidad de existencia.

2. Las Disparidades Regionales y la Distribución Espacial de las Actividades Económicas

Es ya un lugar común el referirse a la dinámica del crecimiento de los grandes polos y a las tendencias acumulativas que llevan a ahondar las disparidades regionales de desarrollo. América Latina es rica en ejemplos de la acción de estas fuerzas distanciadoras que la integración, por sí sola, no haría sino agudizar. La creación de las nuevas industrias de escala acrecentaría la eficacia y la influencia de los mayores centros industriales existentes que son, a la vez, las más grandes urbes latinoamericanas, y haría de la integración un instrumento de desarrollo que beneficiaría principalmente a las naciones más industrializadas, y aun dentro de ellas, a sus zonas más desarrolladas. Aun si se admitiese teóricamente que los movimientos de la población podrían contribuir a restablecer un equilibrio de beneficios entre los miembros del mercado común, la realidad es que, por razones culturales y sociológicas, no es dable esperar por muchos años migraciones regionales de significación. En Centroamérica, a pesar de existir condiciones excepcionales para la movilidad de la mano de obra, hasta el momento hay gran resistencia a actuar efectivamente en ese sentido dentro de la integración. Las dificultades serían aún mayores en el resto de América Latina, con la excepción de algunos países fronterizos donde existen corrientes migratorias tradicionales, las cuales, vale la pena recalcarlo, por lo regular privan a los países más pobres de la gente con más iniciativa y preparación. Son modalidades de "brain drain" que tienen un efecto contrario al que se esperaría de las migraciones como elemento nivelador de las deficiencias en el crecimiento del producto.

29. Ibídem pág. 377.
30. Ibídem pág. 365.

Por lo mismo, mientras estas condiciones persistan, la concentración de la actividad económica en los grandes centros significaría de hecho disparidades crecientes en bienestar y posibilidades de desarrollo entre los distintos países miembros. Aun en sus etapas iniciales, el Mercado Común Centroamericano y la ALALC muestran ya síntomas de la acción de estas tendencias. El Salvador y Guatemala reúnen el 70% de las exportaciones industriales intrazonales (1965); el desarrollo industrial ha sido mucho más rápido en Costa Rica y El Salvador que en el resto de los países, a pesar de que todavía no ha comenzado la fase de creación de la nueva base industrial para la zona integrada. Cuando eso suceda, la concentración tenderá a acentuarse, si no se consigue poner en efectividad el Régimen de Industrias de Integración que hasta ahora ha sido poco más que letra muerta. En la ALALC, gran parte de la exportación de productos industriales provienen de Brasil y Argentina (95% de las exportaciones de maquinaria no eléctrica, para no citar sino un producto); este último país es además, a gran distancia, el exportador en el comercio intrazonal. Las propuestas de los países de menor desarrollo relativo en la última reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de ALALC celebrada en Asunción revelan la inquietud de éstos ante un proceso que no pueden todavía aprovechar y que se halla cargado de interrogantes.

Es un hecho, sin embargo, que el desarrollo se hace a partir de centros o zonas de actividad en intensa transformación y que es inevitable que el ritmo de expansión y crecimiento de esos centros supere al de las zonas circundantes.31/. Al constituirse un nuevo mercado con la integración, es esencial para el desarrollo del conjunto que puedan crecer rápidamente los polos más adecuados para el nuevo espacio económico y que se asegure la existencia de condiciones que permitan que la acción de los polos estimule el crecimiento del conjunto y no lo contrario.32/. Con toda probabilidad, ninguno de los dos requisitos se deriva de la acción espontánea de las fuerzas del mercado.

a. La atracción de los polos existentes (existencia de una infraestructura, economías externas originadas en la tradición industrial, mercado, etc.) tenderá normalmente a concentrar las nuevas y más dinámicas actividades industriales. Sin embargo, es probable pero no seguro, que centros originados en un espacio económico distinto y frutos de un patrón de desarrollo que va a cambiar, sean los más eficaces para las nuevas circunstancias económicas que crea la integración. Perroux señala ese hecho cuando dice: "Para que la experiencia sea coronada por el éxito, es

---

31. "El crecimiento del mercado en el espacio, cuando sigue a la puesta en comunicación de polos industriales y, más generalmente, de polos de actividad territorialmente aglomerados, es todo lo contrario de un crecimiento igualmente repartido; se opera mediante una concentración de medios en puntos de crecimiento en el espacio de los cuales se irradian enseguida haces de intercambio", F. Perroux "Note sur la notion de Pole de Croissance". Economie Appliquée, Vo. VIII-iv 1-2, Enero-Junio 1955, pág. 318.

32. En la terminología de Myrdal, que predominen los efectos de "difusión" sobre los de "retroceso".

decir para que el producto neto global aumente más y más rápido que sin el mercado común, hace falta que aparezcan concentraciones y polarizaciones ulteriores y suplementarias" 33/. Sin una política común, sería pura coincidencia que los cambios en el proceso de concentración de la actividad económica respondiesen a las necesidades del desarrollo de la región integrada.

b. Las tendencias de concentración de la actividad económica no son enteramente atribuibles a razones de eficiencia. Los polos atraen, entre otras cosas, porque ellos ofrecen las posibilidades de una vida urbana más cómoda y estimulante que las zonas menos prósperas. Como dice Hirschman 34/, se tiende a "sobrestimar sistemáticamente" el potencial de las economías externas de los polos. Una descentralización en ciertas actividades puede, por lo mismo, no ser un pecado contra la eficiencia, sino todo lo contrario.

c. La expansión de los grandes centros urbanos de la América Latina está llegando rápidamente al punto donde el continuar con el ritmo de aglomeración del pasado puede tener costos sociales tan altos que desde un punto de vista económico y para toda la región integrada, porque ella en una forma u otra va a soportar esos costos, convenga estimular la creación y la expansión de otros centros. Una simple proyección del tamaño de las grandes ciudades latinoamericanas de aquí a veinte años, da una idea del tremendo costo de servicios urbanos que la continuación de las tendencias actuales significaría. Por el contrario, desde el punto de vista de la región, la creación de polos suplementarios significaría un aprovechamiento de recursos que hoy en gran medida se desperdician.

Es posible alargar la lista de argumentos en pro de una descentralización 35/ prudente de la actividad económica, especialmente de las nuevas actividades creadas por la integración. No es necesario, sin embargo, abundar en juicios económicos; la realidad política es que no es posible conseguir una sociedad integrada estable, constituida por estados soberanos, si todos no tienen alguna oportunidad de beneficiarse con los efectos dinámicos de la integración. En definitiva, eso significa que todos los miembros deben tener la posibilidad de participar en la localización de las nuevas industrias creadas para la región y que la selección de esas industrias y su integración en las actividades existentes debe hacerse contrastando las ventajas económicas reales de la concentración con la necesidad que todas las economías nacionales cuenten con centros industriales en crecimiento.

---

33. "Les formes de la concurrence dans le marché commune", op. cit. pág. 354.

34. Albert O. Hirschman "The Strategy of Economic Development", Yale University Press, New Haven, 1958, pág. 185.

35. Ver al respecto Paul Streeten, op. cit. págs. 58 a 67 y Albert O. Hirschman, op. cit. Cap. 10.

No se trata de una utopía; aun los países más pobres de la región ofrecen posibilidades de especialización industrial en base a recursos naturales en los que tendrían grandes ventajas de costos si pudiesen planear para el mercado integrado; aun sin tomar en cuenta esas ventajas naturales, es grande la lista de industrias, entre ellas muchas de las mecánicas, cuya localización no determina diferenciales de costo de significación.36/ Estudios realizados permiten además afirmar que en algunas de las regiones de menor desarrollo relativo será posible crear polos de crecimiento de notable influencia. Un ejemplo, en este caso, un proyecto de alcance multinacional, es el Golfo de Fonseca en Centroamérica; otro es la zona adyacente al canal de Panamá, sobre todo si se abandona el actual canal a desnivel. Hay poca base, además, para afirmar que es la falta de preparación y la idiosincracia de la mano de obra, uno de los más comunes argumentos, el obstáculo final insuperable para el desarrollo industrial en esas zonas. Aun en los países más retrasados hay alfabetos entre los desocupados y la gran mayoría de las tareas semicalificadas que requiere la industria moderna pueden enseñarse mediante sistemas de formación acelerada y adiestramiento en el trabajo. En cuanto a las motivaciones y la actitud del trabajador, no es difícil imaginar el estímulo que significa gozar de un trabajo relativamente bien remunerado y regular en zonas donde la desocupación frecuente es la regla. Como dice Streeten "Los irlandeses, galeses, italianos del sur e 'indios' (de América Latina) no son tan inconstantes, irresponsables e ineducables como se los hace aparecer".37/

Es pues lógico desde el punto de vista económico y político el concluir que la integración debe acompañarse por una acción premeditada para corregir los excesos de concentración que las fuerzas del mercado tenderían a provocar. Es, sin embargo, uno de los aspectos más problemáticos de los esfuerzos de integración y, más que ningún otro, explica en el caso de la ALALC la resistencia sistemática que oponen los países más industrializados a las ideas de toda limitación a la "competencia" y a una programación supranacional en la región integrada. En el caso de Centroamérica, está también detrás de las dificultades para perfeccionar instrumentos jurídicos esenciales para el proceso, como la armonización de incentivos tributarios. Miguel Wionczek, en un excelente trabajo sobre el problema concluye en general que "el futuro de estos programas de integración dependerá, en grado considerable, del éxito que tenga la introducción de un plan que asegure a todos los miembros algún género de participación en el proceso de industrialización".38/

---

36. "Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana" (ECIEL), op. cit. Cap. 3.

37. Op. cit. pág. 61. Añadidas las palabras entre paréntesis.

38. Miguel S. Wionczek "Integración económica y distribución regional de las actividades industriales (Estudio comparativo de las diferencias de Centroamérica y el Africa Oriental)". El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1966, No. 131, pág. 502.

La creación del grupo subregional andino dentro de la ALALC constituye uno de los pasos de más aliento para enfrentar este problema. Aparte de establecer poderes negociadores más equilibrados, el grupo andino provee un ámbito donde es más posible una acción positiva en la distribución regional de la actividad económica. La contigüidad y las menores diferencias en el grado de desarrollo son elementos favorables para la iniciación de una política regional de inversiones, especialmente en la industria, que debe comenzar en la preparación de proyectos y concluir en su promoción y financiamiento. Más adelante se tratará brevemente el tipo de planeación que es deseable y factible para esos fines; por ahora basta recalcar en la importancia que tiene en este sentido una política común de inversiones y la creación de la base institucional necesaria para llevarla a cabo.

El énfasis en los medios relativamente pasivos de que hasta ahora se ha hecho uso en la ALALC y en menor grado también en el Mercado Común Centroamericano no conduce, como se ha visto, a resultados satisfactorios. Es en cierto modo una consecuencia lógica que los países de menor desarrollo relativo reclamen la aplicación máxima posible de su situación preferencial en cuanto a la liberación del comercio en vista de la falta de resultados de lo hecho hasta el presente. Al trasladar el énfasis de la acción preferencial hacia la localización de industrias con efectos directos e indirectos poderosos para la economía de esos países y la constitución gradual de complejos integrados, orientados tanto a las demandas de la zona como del resto del mundo, se estaría dando el que es probablemente el único paso efectivo para su participación plena y sin recelos en la zona de integración. Frente a ello, casi podría decirse que carecen de importancia algunas consecuencias adversas que podría originar temporalmente la integración para los países más débiles: deterioro de términos de intercambio, descenso de los ingresos fiscales como consecuencia de la desgravación, desequilibrios temporales de las corrientes de comercio, etc. Como lo señala Wionczek,39/ una política de inversiones de esta clase, forzosamente de carácter limitado a las nuevas actividades que hace posible la integración, debe comenzar por la preparación de los proyectos y exige un aparato institucional (para la investigación tecnológica, el financiamiento, la promoción) que existe ya en gran medida en Centroamérica, pero falta por completo en la ALALC. La creación del grupo subregional andino permite esperar que esa base institucional pueda comenzar a establecerse progresivamente en el resto del continente; falta saber, eso sí, si se aceptará finalmente que uno de los objetivos de dicha política es corregir los excesos de concentración de la actividad económica y hacer a todos los miembros partícipes de los beneficios dinámicos de la integración.

Aun si eso sucediera, cabe también preguntarse en qué medida las políticas nacionales de los países relativamente menos desarrollados pueden aprovechar las oportunidades que les brinda esa política de inversiones. El esfuerzo va en razón inversa del grado de desarrollo y, paradójicamente, de su potencial de acción. Mientras más retrasado se halle un país, más imaginación en el planeamiento y más disciplina en la realización harán falta. Puede en ocasiones no haber otra alternativa que hacer del gobierno el agente de innovación y darle crecientes responsabilidades en la creación de empresas. Quizás ello obligue, en el marco de la integración,

39. Op. cit., pág. 499.

a explorar más a fondo la posibilidad de establecer en situaciones estratégicas empresas multinacionales con capitales mixtos o exclusivamente públicos. La sociedad integrada podría abrir las oportunidades con su política de inversiones y facilitar el financiamiento y asistencia técnica, pero en último análisis es la política nacional de desarrollo la responsable por las realizaciones. La integración implica pues para los países de menor desarrollo un reto que sólo puede enfrentarse salvando etapas en cuanto a la mejora en la eficacia de la política económica. Es razonable concluir, por lo mismo, que habría grandes dificultades en corregir las tendencias adversas de la asignación de recursos que traería la integración.

3. La Integración y el Uso de los Recursos

El tema está estrechamente relacionado con el tratado en el apartado anterior y se refiere a los efectos más generales de la tendencia de concentración de la actividad económica que la integración podría originar. Por sí sola, la integración no inducirá una asignación de recursos compatible con una reducción de desequilibrios en el uso de los factores que constituyen una de las más serias deficiencias de la situación actual. Se trata fundamentalmente de los problemas de ocupación de la mano de obra y, correlativamente, la sobreutilización del capital.

Dos hechos podrían contribuir a que el efecto de la integración, con el juego libre de las fuerzas de mercado, no fuera sólo neutro sino negativo en relación con estos problemas: (i) abriría nuevamente una posibilidad para continuar con el patrón de desarrollo característico del período de sustitución de importaciones que se ha descrito varias veces en páginas anteriores. Por un tiempo al menos, el PIB podría crecer sin necesidad de profundizar con el mercado nacional mediante la redistribución del ingreso, lo que dejaría intocada la defectuosa estructura de combinación de los factores de la producción, siendo aún posible una elevación en la densidad de capital de la actividad económica como consecuencia de la creación de las nuevas industrias de integración, que por lo general requieren un empleo intenso del capital, y la intensificación de la competencia en las líneas existentes. Subsistiría o se agravaría, por lo mismo, la baja capacidad de la economía para absorber mano de obra y, consecuentemente, el problema de la desocupación, a menos que la demanda regional sea tan alta que fuese posible llegar a tasas de crecimiento del producto superiores al 7 u 8%. El potencial de la integración, por sí solo, es muy dudoso que permita esa evolución y, algo que conviene subrayar, ese potencial, entre otros factores, dependerá también de la medida en que se redistribuya en las economías nacionales; (ii) la concentración de la actividad económica y la acumulación de los efectos dinámicos de la integración en las "zonas privilegiadas", si no encuentra compensaciones, afectaría el empleo en el resto de la región, especialmente los países más débiles, donde más graves son los problemas de desocupación o subocupación urbana y rural y donde, por lo regular, el crecimiento de la población se encuentra en su más aguda fase explosiva. Si, además, la integración los fuerza a reorganizar en corto plazo la actividad existente dando preferencia a combinaciones productivas con mayor densidad relativa de capital y a abandonar algunas actividades primarias tradicionales, especialmente agrícolas,

cuando son fuentes importantes de ocupación, el efecto podría ser favorable desde el punto de vista de la rentabilidad privada y aun en base a un exclusivo criterio de eficiencia, pero las consecuencias sociales serían desastrosas y, aun a corto plazo, insostenibles. Esta conclusión no es sólo válida para los países menos desarrollados y los llamados de mercado insuficiente; lo es también para las regiones retrasadas de los países más avanzados, los cuales, si no hay una política nacional de compensación, sentirían aún más agudamente los efectos citados. 40/

Si en la integración se combinasen las dos características mencionadas: concentración sin paliativos, por una parte, y una política "tradicional" de sustitución de importaciones al nivel nacional, por la otra, el resultado total sería el final de la sociedad integrada. La combinación de las dos formas puras es una hipótesis extrema, pero caben dentro de lo posible mezclas de versiones atenuadas de las mismas. En todo caso, al reforzarse mutuamente, producirían graves deficiencias en la asignación de recursos y tensiones sociales crecientes.

Es pertinente destacar nuevamente que estos defectos de la asignación de recursos no sólo afectan al uso de los factores de la producción y concretamente en América Latina, a las tendencias de la ocupación de la mano de obra; tienen también consecuencias sobre la estabilidad interna y externa de la economía. La conformación del sistema económico a trabajar por y para las minorías de ingresos altos ha agudizado la dependencia externa; ha contraído la elasticidad de la oferta y ha creado condiciones propicias para las inflaciones de demanda y costos. Una zona integrada en donde se repitan esos patrones de funcionamiento disiparía rápidamente los efectos equilibradores que tiene la integración a través de sus resultados sobre la oferta global y pronto se tornaría vulnerable a un deseliquilibrio persistente de balanza de pagos entre los países miembros y el resto del mundo, y a la intensificación de las presiones inflacionarias. El primer fenómeno, desequilibrios de balanza de pagos, parece estar en gestación visible en Centroamérica donde la primera etapa de la integración ha puesto en marcha un proceso de sustitución de importaciones que responde fielmente a las características descritas.

No obstante lo dicho, la integración económica de América Latina, con políticas comunes adecuadas, inclusive una corrección de las tendencias de excesiva concentración, podría facilitar en alguna medida las rectificaciones de política que serían necesarias para dar una solución gradual a estas deficiencias en la asignación de los recursos.

Se ha comentado ya el potencial que la integración tendría para reducir el estrangulamiento externo y, por esa vía, las presiones inflacionarias. El aumento de la elasticidad de la oferta global que seguiría a la integración, si ésta se aprovecha con intensidad, podría en efecto ser un elemento de importancia para el

---

40. Según penetrante observación de Streeten, una región retrasada dentro de un país, al carecer de soberanía, no tiene aun la posibilidad de beneficiarse de ventajas comparativas. Las únicas que cuentan para ella son las ventajas absolutas (op. cit., pág. 60).

mantenimiento de la estabilidad y el éxito de los programas de estabilización. Por esas mismas razones la integración reduciría los efectos que una redistribución podría tener sobre la estabilidad y sería relativamente más fácil abordar una política de esa clase que en la situación actual y menos de temer un empuje de costos como consecuencia de la misma. Esto, al final, no es otra cosa que la influencia estabilizadora de los aumentos de productividad que una economía más eficiente conseguiría.

La necesidad de armonizar políticas que la integración va imponiendo gradualmente sería otro de sus activos para la política económica. Algunos elementos de ésta, la política cambiaria especialmente, exigirían una armonización relativamente temprana o, al menos, la adopción de algunos principios comunes que en general llevarían hacia una mayor eficacia en el sistema de asignación de recursos. Es dudoso que un país pueda mantener por largo tiempo una política de cambios que signifique sobrevaluaciones o subvaluaciones del tipo de cambio fuera de la línea que prevalezca en la región integrada. Similares presiones podría esperarse que se ejerzan para estimular la realización de políticas nacionales que reduzcan el alcance de los desequilibrios internos y externos y es dable pensar que, si la integración continúa, no pasarán muchos años sin que las políticas de estabilización en su integridad sean objeto de preocupación común. Quizás ese sea el momento en que la realización de esos programas encontrará una mayor y mejor cooperación externa que la que ha tenido hasta ahora.

Hay aspectos que la armonización de políticas puede tener resultados ambiguos y adaptarse a una norma que no sea la mejor posible entre las distintas alternativas. Se trata en general de todas aquellas medidas de política que se supone afectan directamente la rentabilidad del capital y la remuneración del empresario y, en general, el llamado ambiente o clima de inversión. La armonización puede poner un límite a la carrera de incentivos, muchas veces extravagantes, a que puede dar lugar el deseo de atraer inversiones, especialmente inversiones extranjeras. Ese es justamente el caso del Convenio de Incentivos Tributarios de Centroamérica. Pero también esa misma necesidad de sujetarse a ciertos principios comunes de política podría detener, al menos en ciertas zonas, la realización de reformas tributarias progresivas y otras acciones de la política económica y social de alcance redistributivo. En los países más débiles puede predominar la inclinación de evitar las medidas que puedan de un modo u otro encarecer el costo de la mano de obra, cuya baratura actual se supone constituye una ventaja natural de la que no se debe prescindir. En este sentido, la interdependencia de los países en la integración y el elemento de control mutuo que la misma crea, pueden ser armas de dos filos que tanto pueden llevar a la implantación de políticas económicas y sociales más sanas, sin las exageraciones y derroches del populismo, como a arraigar las formas tradicionales especialmente en los países menos desarrollados de la región. Ello depende de la actitud de los grupos dirigentes en cada país, particularmente de los países mayores, que más influencia pueden tener en las direcciones iniciales de la integración, y del espíritu que desde el principio se dé al movimiento de integración. Si la integración va a estar al servicio del desarrollo no se puede eludir la necesidad de basar el proceso, expresa o tácitamente, en un acuerdo sobre ciertos principios mínimos de la política de desarrollo económico y social.

Hay un aspecto de esa política sobre el que cabe insistir antes de dejar el tema: es el problema de aumentar la capacidad de absorción de mano de obra, problema que con diferencias de grado es común a todos los países latinoamericanos y seguirá siéndolo en el próximo futuro. Si no se consigue acelerar el ritmo de crecimiento será, además, el desequilibrio dominante de la vida económica y social de América Latina y la fuente de sus máximas tensiones. Como antes se indicó, su solución final no es distinta a la del problema del desarrollo y sólo un ascenso rápido y regular de la producción puede asegurar una ocupación creciente. La debilidad del crecimiento de América Latina en las dos últimas décadas, junto con el alto incremento demográfico están pues en la raíz de las tendencias actuales de desocupación y subocupación; pero antes se subrayó también que estos fenómenos se han visto agravados por el juego entero del sistema de asignación de recursos, un hecho que no se puede ignorar al plantear la estrategia de la integración. No sólo la integración no debe seguir una ruta que signifique un agudo deterioro del empleo en ciertas actividades y regiones, sino que conviene adaptar el énfasis y las características de la misma a la necesidad de mantener y luego crear el mayor número posible de empleos productivos cuando esto pueda hacerse sin grave perjuicio para la eficacia económica. Ello supone la consideración explícita de este problema al establecer, por ejemplo, un arancel común frente a terceros, el cual todavía tendrá que seguir siendo protector para las actividades en las que descansa la generación del mayor empleo, o al formular la política de integración en el caso de la agricultura. Este mismo aspecto debe tenerse en mente al constituir la base institucional para proveer de financiamiento a la reconversión de industrias afectadas por la integración y a la reorientación de la mano de obra, cuya necesidad probablemente será mucho mayor que en el caso de Europa. Finalmente, el empleo debe ser también uno de los objetivos de la política de inversiones y, en este sentido, hay un aspecto de la misma que podría tener decisiva importancia a medida que la integración progrese: es la expansión de la frontera económica de América del Sur y el uso de esa expansión como un medio para sostener el empleo en un principio y generar gradualmente una base territorial más amplia para una agricultura eficiente.

Especialmente en relación con los países del norte y centro de la América del Sur se discutió mucho la necesidad y prioridad de una ampliación de la frontera agrícola fundándose sobre todo en la conveniencia de aumentar primero la eficiencia productora de las zonas en actual explotación. Se ha convertido ya en una caracterización ideológica la preferencia por uno de los extremos de la alternativa reforma agraria o colonización. La verdad es que, como lo saben muy bien quienes han trabajado en planificación agrícola en los países andinos, en cuanto se considera la presión presente y futura de la población sobre la tierra agrícola, no hay lugar de alternativas y los dos medios deben usarse tan intensamente como sea posible para aumentar la producción y eludir la aparición de un enorme problema de ocupación, al menos hasta que el desarrollo de la base industrial permita alcanzar un

rápido crecimiento. 41/ En el Norte la ampliación de la frontera puede hacerse todavía hacia la costa; en otros países sólo queda el interior de América del Sur 42/ como zona posible de expansión. Más pragmáticamente, aun cuando exista la posibilidad de ampliar la superficie bajo cultivo en la costa, la verdad es que, selectivamente, el asentamiento de colonos en el interior se ha producido más o menos espontáneamente y esta tendencia se acusará en el futuro, inclusive si la reforma agraria se hace a profundidad en las viejas zonas de explotación. 43/ Desde el punto de vista economico, la posibilidad de contar con nuevas tierras de cultivo es un activo que debe valorarse a la luz de estos problemas y de la probabilidad de continuación del lento crecimiento del producto en América Latina. En frase de Paul Streeten, el tipo de desocupación estructural que sufre América Latina puede describirse como "hombres sin maquinarias", 44/ mano de obra sin capital. Las nuevas tierras, medios de producción, son en ese sentido equiparables al capital, 45/ y aun cuando exigen gastos adicionales para ponerlos en producción, son unas de las pocas alternativas de que puede valerse la política económica para asegurar un empleo productivo a una proporción alta de la población activa que carece de una preparación para tareas más complejas. Es dable afirmar: (a) que el monto de los gastos de capital de asentamiento (excluida la tierra) por empleo generado es probablemente menor que el requerido en otras actividades capaces de absorber empleo a niveles al menos iguales de productividad por hombre; (b) dados unos costos de oportunidad bajos o nulos de la mano de obra empleados, es muy alta la productividad social de estas inversiones, y (c) que el asentamiento en tierras nuevas trae consigo el nivel mínimo de demanda necesaria para iniciar la explotación: las necesidades de subsistencia del colono y que, con estricto criterio de bienestar, tanto éste como la sociedad, gana con el cambio. Por supuesto éste no es sino un nivel de partida sobre el que habría que edificar una agricultura eficiente de mercado, pero cuando de empleo se trata, es decisivo el contar con esa demanda inicial que rompa el círculo vicioso.

---

41. En éste como en otras partes de este trabajo en relación con el tema, ha sido orientadora la discusión interna del ILPES y CEPAL, a la que se ha hecho mención anteriormente. Al tratarse de la justificación del asentamiento en tierras nuevas y los conceptos de ocupación rural máxima y puntos de saturación, ver especialmente las notas de Carlos Matus, Pedro Buskovic y Bernard Ortolo, ILPES (Mimeografiado), agosto y septiembre 1967, circulación restringida (citada con autorización).

42. Tiene algunas características parecidas, pero es todavía más apremiante la expansión hacia la costa del Atlántico de algunos de los países centroamericanos.

43. El caso de Bolivia es un buen ejemplo de la complementaridad de las dos medidas.

44. Op. cit., pág. 64.

45. Características del sector agrícola de consumo interno en los modelos ya clásicos del dualismo tecnológico. Ver por ejemplo, Benjamín Higgins "Economic Development-Principles, Problems and Policies", W.W. Norton Co. Inc., New York, págs. 325-330.

En páginas anteriores se han mencionado otras razones para preocuparse desde ahora de la incorporación gradual del interior de América del Sur. La referencia a la agricultura no excluye que se aprovechen recursos naturales de otro género para dar más dinamismo al desarrollo de esa zona. En las cuencas del Orinoco, el Amazonas y las cabeceras de la Cuenca del Plata, aparte de tierra agrícola, 46/ hay ya indicios suficientes de un potencial de recursos que, adecuadamente explotados, podrían ser decisivos para crear nuevas corrientes de intercambio y establecer una red de polos de desarollo que llevaría a una verdadera integración espacial de la actividad económica de la región.

Esa incorporación sería seguramente la obra de muchas generaciones de latinoamericanos. Dados los recursos disponibles y la necesidad de usarlos de preferencia en donde más resultados inmediatos puedan producir, no podrá avanzarse en ella sino muy gradualmente. Sin embargo, éste debe ser uno de los objetivos explícitos de la política económica en los países interesados y a él deberá dedicarse un esfuerzo sistemático y regular. La integración económica, como se ha dicho, puede dar motivaciones inmediatas para ese esfuerzo y ayudar a mantenerlo en el futuro cuando se consoliden nuevas tendencias de intercambio. Con la integración ha cobrado importancia la construcción de vías de transporte de vinculación interior que constan entre los mayores proyectos multinacionales del futuro. Ha comenzado la investigación de recursos como empeño también multinacional. Sin embargo, para que estos pasos conduzcan realmente a la expansión de la frontera agrícola y la localización de nuevos centros de actividad, será indispensable que tanto las políticas nacionales de desarrollo como la política común de la integración contrarreste en cierta medida las tendencias de concentración y el uso inadecuado de los factores de la producción, especialmente la mano de obra.

4. Posibilidades y Alcance de una Planificación de la Integración

De las secciones anteriores puede concluirse que gran parte de la potencialidad de la integración para el desarrollo y la estabilidad misma de la sociedad integrada dependen de la medida en que sea posible diseñar y poner en práctica una política común, uno de cuyos elementos tendría que ser el funcionamiento de un mecanismo de asignación de recursos que sustituya parcialmente o corrija las fuerzas del mercado. No es ocasión de ahondar en el sistema institucional que exige la integración, 47/ basta subrayar que, en las condiciones latinoamericanas, debe ser parte de ese sistema una planificación con sus bases política y técnica.

---

46. Excluidas las tierras bajas pantanosas o sujetas a inundaciones estacionales, hay todavía millones de hectáreas de tierra cuya calidad no es inferior a las tierras en explotación del trópico costeño de América.

47. Ver al respecto Eduardo Figueroa "Algunos aspectos institucionales de la integración latinoamericana", versión preliminar, Seminario de Arica.

Las deficiencias de la planificación nacional en América Latina pone en duda la posibilidad de conseguir el funcionamiento de un sistema regional razonablemente eficaz. A las dificultades que ya se han observado en los países habría que añadir en este caso la fragilidad y, en gran medida, la indefinición del espíritu de comunidad política de la América Latina. Excepto en Centroamérica, es notoria la renuencia a aceptar que la integración supone la existencia de una comunidad política, aun cuando sea de propósitos y alcance limitados. En el caso de la ALALC, fue el recelo de que esa comunidad se expresara mediante órganos supranacionales el que llevó, especialmente a los mayores países, a insistir, al gestarse el tratado, en el principio de la "libre competencia" como el elemento rector del mercado. Los hechos han contrariado la validez de ese principio y gradualmente han aparecido elementos aislados de una planificación conjunta y la expresión de objetivos propios de la comunidad, hasta llegar a la resolución 100 (IV) que sienta las bases de una política común y es la negación de las primeras posiciones. Comprensiblemente, fue más lógica la actitud de los países centroamericanos al admitir desde la iniciación la necesidad de orientar y dirigir la integración, interfiriendo el libre juego del mercado, como lo prueba el Convenio de Industrias de Integración. También allí, sin embargo, la expresión del espíritu comunitario mediante una política común, supranacional por lo mismo, ha encontrado crecientes dificultades, como también lo atestigua la esterilidad de dicho Convenio.

Es un hecho, por lo mismo, que la posibilidad de una planificación común no avanzara más rápidamente que la gradual decantación de un espíritu de comunidad política. La planificación podrá ser más profunda y eficaz en los grupos subregionales, más unidos por su proximidad y similitud de condiciones; tendrá apenas bases para la América Latina en su conjunto, cuya única vinculación formal para la integración son los compromisos de la Declaración de Presidentes, los cuales no tendrán vigencia real sino desde 1970. Por esa misma razón, daría mayores frutos el concentrar los esfuerzos de planificación y los alcances de una política común al ámbito de esos subgrupos --los existentes y los que convendría crear en el futuro-- y avanzar espacialmente por etapas hasta que tenga base y sentido ampliar la cobertura de la programación al conjunto de América Latina. No es posible prescindir de una visión con un horizonte más o menos lejano sobre la evolución de la estructura económica del continente, pero esa proyección tiene mayor contenido de inspiración política que de orientación operativa. En este último sentido, es mejor proponer la acción para la cual existe ya un principio de voluntad política. De esto se deriva que el potencial de la integración estará forzosamente limitado desde el principio, pero al actuar tan a fondo se pueda en los subgrupos se reduciría el riesgo de una concentración excesiva que quiebre irreparablemente la posibilidad de afirmación de un espíritu comunitario latinoamericano y, con ello, la viabilidad de una integración continental.

Excede los límites de este trabajo el referirse a las características que debe reunir la planificación nacional, es decir la política planificada de desarrollo de cada país, para aprovechar las virtualidades de la

integración y evitar sus riesgos. En este caso también hay condiciones políticas y técnicas que deben darse para conseguir que la planificación llegue al grado de eficacia que, con frecuencia, le ha faltado: servir como un instrumento de transformación de estructuras. En la medida en que eso no suceda, menos vigorosa será la influencia de la integración en el desarrollo y más precaria puede tornarse la posición de los países más débiles de la zona integrada. Pero de esto no se sigue lógicamente que mientras la planificación nacional no sea eficaz es poco menos que inútil abordar una programación regional. Esta última puede destacar prioridades y señalar interdependencias que servirían para inducir una concentración eficaz en la planificación nacional; podría esperarse, además, que el esfuerzo regional agregaría recursos técnicos que faltan aisladamente en cada país y crearía un grado de compromiso y disciplina mayor que el que es posible en el ámbito nacional. En este caso también, es factible un avance paralelo con mutuo apoyo y beneficio.

Así como hay poca experiencia de la programación del desarrollo de economías mixtas, la planificación de la integración latinoamericana tendría que recorrer un camino para el que no hay antecedentes. 48/. En gran medida lo hecho hasta ahora en América Latina se ha limitado a la creación de mecanismos de coordinación y la realización de estudios de infraestructura y sectores industriales normalmente restringidos a pocos productos. 49/. Centroamérica en general ha avanzado más que la ALALC, aun cuando también allí la coordinación de los planes, con la excepción de la infraestructura, es todavía superficial por decir lo menos. Es evidente que en las circunstancias presentes no es dable esperar ni pedir de esos sistemas otra cosa que una planificación limitada a ciertos aspectos esenciales de la integración. No se puede disentir de Wionczek cuando afirma "...el logro de cierta medida de cooperación multinacional exige la creación lenta y cuidadosa de condiciones mínimas para una cooperación y coordinación limitadas entre un número reducido de países vecinos, y no planes grandiosos para integrar docenas de economías nacionales, basados en la suposición esperanzadora, pero poco realista, de que un número amplio de países, sin ninguna experiencia previa de integración, armonizaran de algún modo y algún día sus recursos naturales y de capital divergentes y las políticas económicas nacionales".

A la luz del análisis anterior y a título ilustrativo podría decirse que esa planificación mínima debería necesariamente comprender: a) las nuevas

---

48. Según Dell (op. cit. pág. 140) desde el punto de vista de una planificación para el cambio estructural, la experiencia más próxima podría ser la del COMECON. El caso latinoamericano, sin embargo, difiere marcadamente de esa experiencia en la función asignada a la empresa privada.

49. Para un análisis detenido de los progresos en la planificación regional ver ILPES "Progreso y problemas en la consideración de la integración económica en los planes de desarrollo", Apartado B. Distribución restringida. ISDP 3/A/R.9. Tercer Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo, por celebrarse en Santiago en marzo de 1968 (mimeografiada).

actividades industriales de escala que la integración hace posible, inclusive su distribución espacial; 50/ b) la racionalización de un número muy limitado de actividades existentes, principales productoras de bienes intermedios y de capital (v.gr., industria siderúrgica); c) la creación de complejos industriales integrados o polos de desarrollo en los países de menor desarrollo relativo, inclusive la infraestructura económica y social necesaria para ese fin; d) la investigación de recursos y la planeación de la infraestructura multinacional necesaria para aliviar las zonas inexplotadas de América del Sur y Central; e) las bases mínimas para una armonización de políticas e inversiones en otros campos de importancia, v.gr., comercio, transporte marítimo, régimen tributario, régimen de inversiones extranjeras, control de monopolios, etc. 51/

No hay duda que aun esa planificación mínima no podrá conseguirse sino progresivamente y por etapas. De allí que no quepa confiar en el potencial de la integración como el remedio pleno al debilitamiento del comercio exterior ni la solución al problema del estrangulamiento externo. Aun ese potencial coartado es, sin embargo, esencial para apoyar las políticas económicas nacionales de desarrollo y darles el margen de holgura necesario para transformar la estructura económica y social.

E. CAPITAL, TECNICA Y LA DEPENDENCIA EXTERNA

1. El más Alto Nivel de Exigencia de la Planificación en Capital y Técnica

El cambio de espacio económico que significa la integración implica un aumento de las necesidades de capital y técnica de la actividad económica, cambio que torna aún más limitativas, y de solución más urgente, las debilidades en la formación de capital y en la creación y asimilación de la técnica, que se han mencionado en el capítulo I de este trabajo.

Para la región en su conjunto, podría esperarse un aumento de los requisitos de formación de capital, dada la diferente estructura de la inversión que exigiría el aprovechamiento del mayor espacio económico. En primer lugar, el énfasis en la creación de las nuevas industrias representa un incremento de la densidad de capital de la producción, que es un hecho inevitable si se quiere conseguir una alta eficiencia para basar en ella la creación de

---

50. Como programas de subramas o ramas industriales, con más amplitud, por lo mismo, que el ámbito de los actuales acuerdos sectoriales de complementación limitados a pocos productos. Para una crítica de esos acuerdos ver S. Dell, op. cit. págs. 129-134.

51. Para un análisis de los sectores estratégicos a los que debe concentrarse la planificación para la integración y otros aspectos que ella debe cubrir, ver ILPES "Progresos y problemas en la consideración de la integración económica en los planes de desarrollo" op. cit. apartado C, y S. Dell, op. cit. págs. 138-145.

una industria de exportación. Una vez pasado el período inicial de ajuste al nuevo espacio, es posible y necesario que la estructura productiva use con más intensidad la mano de obra, pero en todo caso el efecto inicial sería un aumento absoluto y relativo de los requisitos de capitalización. En segundo lugar, es necesaria la creación de una infraestructura económica adicional para la redirección del comercio y el aumento de la producción. Esta necesidad aumentaría en la medida en que se creen nuevos polos de desarrollo y se avance gradualmente en la conquista de los espacios interiores de América. La proyección de los requisitos de formación de capital hecho por el ILPES a que se ha hecho referencia en páginas anteriores, muestra parte de ese efecto que, por lo demás, ha sido reconocido, al tratarse de la cooperación externa, en la Declaración de Presidentes de América, en la cual se subraya el carácter adicional de los recursos para el financiamiento de esas obras.

Por añadidura, hay otro efecto que conviene no perder de vista: la creación de la nueva industria, el elemento estratégico para el aprovechamiento del mercado, significaría un aumento considerable del costo de capital promedio por proyecto, exigiendo, por consiguiente, una mayor capacidad relativa de financiamiento del responsable de las decisiones de inversión correspondientes. Aun sin considerar las complementaridades con otro tipo de inversiones, este aumento del volumen de inversiones por unidad productiva recuerda los ya clásicos argumentos para el "big push" formulados por Rosenstein Rodán en base a las indivisibilidades de la función de producción. 52/.

Frente a esas exigencias, al menos en su primer período, no parece que tendría una importancia grande la contribución que la propia integración puede hacer al esfuerzo de ahorro y movilización de capital de la América Latina. Su aporte básico sería la atenuación del estrangulamiento externo y el efecto consiguiente sobre la disponibilidad de bienes de capital, lo cual, por supuesto, puede tener un valor decisivo en las circunstancias previsibles para un buen grupo de países, entre ellos los mayores. No sucede lo mismo en cuanto a la solución de los problemas de financiamiento que, según lo anotado en la primera parte de este trabajo, enfrentan tanto la inversión en general como la inversión pública, en particular. La debilidad y estrechez de los mercados de capitales de casi la totalidad de los países latinoamericanos --que en algunos casos no tienen sino un carácter rudimentario-- el desconocimiento, la falta de contactos y las condiciones de inestabilidad monetaria de algunos de los países más ricos y evolucionados no dan base para prever que, en los primeros tiempos, pueda existir una movilización interna (regional) de capitales privados que tenga significación. Hará falta un gran esfuerzo para ir creando gradualmente las bases institucionales de un sistema financiero regional. En rigor, esas bases en la gran mayoría de los casos faltan en los países, donde habría que comenzar fortaleciendo, mediante la iniciativa del Estado, la acción de los intermediarios financieros y logrando

52. "Problemas de la industrialización de Europa Oriental y Sudoriental" en A. N. Agarwala - S. P. Singh "La Economía del Subdesarrollo". Editorial Tecnos S.A., Madrid 1963, págs. 208-215.

que su funcionamiento se acomode a las necesidades del desarrollo. Ese es probablemente uno de los campos donde menos han evolucionado las economías latinoamericanas y donde es más grande la diferencia entre el proceso de integración de la región con el de Europa. Realísticamente, en esta etapa no se puede esperar otra cosa que un sistema que movilice capitales de carácter público para atender, primero, las necesidades de financiamiento del comercio y los proyectos de carácter multinacional de más alta prioridad. Aun dicho sistema tampoco podría funcionar con un efecto de trascendencia sin el complemento de recursos externos de carácter público.

La Declaración de los Presidentes de América da una idea de lo que se puede esperar con respecto a un financiamiento público que reúna condiciones más o menos ventajosas. El Gobierno de los Estados Unidos cooperaría en el financiamiento adicional necesario para compensar reajustes temporales de la balanza de pagos, la preparación de proyectos multinacionales, la reconversión de industrias, la reorientación de la mano de obra, y la realización de proyectos multinacionales de infraestructura.53/ No sería elegible, por lo mismo, la inversión directamente productiva en la expansión de la industria existente y en la creación de la nueva industria para la integración, que, como se ha dicho, es el elemento estratégico de la misma.54/ Es prácticamente imposible estimar las necesidades de inversión en los campos para los cuales se puede contar con esta ayuda externa adicional; empleando el lugar común de los círculos financieros se podría decir que la misma tendría un carácter fundamentalmente "catalítico" y que, en todo caso, haría falta un gran esfuerzo interno de ahorro, especialmente público, para hallarse en condiciones de atender las necesidades del desarrollo nacional y los costos adicionales que implica la integración. Al nivel regional ello supone también la creación de una red de intermediarios financieros que haga posible la movilización de estos capitales internos y externos. El establecimiento de instituciones regionales de fomento como el Banco Centroamericano de Integración Económica, normalmente en el ámbito de agrupaciones regionales o subgrupos de países, sería por lo mismo, una de las prioridades institucionales más evidentes.

La falta de acceso al financiamiento público adicional y de bajo costo, que proporcionaría los Estados Unidos, va a pesar en todo caso, sobre la inversión directamente productiva en la industria existente y la nueva industria de integración. Son posibles otras fuentes de recursos externos: los recursos ordinarios del BID, los préstamos de otras instituciones financieras internacionales y el crédito de proveedores de los demás países

---

53. Dentro del sistema interamericano las magnitudes de las contribuciones específicas a la integración que parecen más probables hacen pensar en la disponibilidad, para propósitos indicados, de una cifra que podría fluctuar entre 110 y 260 millones de dólares por año en los próximos tres a cinco años.

54. En la práctica será extremadamente difícil distinguir entre la reconversión de una industria y la expansión de la misma, según lo demuestra la experiencia europea.

industrializados. Esta última fuente, a más de la desventaja de costos que su uso representa, si sigue la tendencia al descenso que se advierte en los últimos años 55/ probablemente no contribuirá de modo importante al financiamiento industrial. Los otros recursos tienen alcance limitado; sus costos y condiciones tienden a endurecerse y exigen, en todo caso, un aporte local sustancial. Su contribución puede facilitar, mediante préstamos a los intermediarios financieros y préstamos específicos de proyectos, la realización de un número limitado de proyectos cuya economicidad y respaldo financiero sean evidentes, pero no se puede esperar que participen sino en una mínima parte de la inversión industrial que la integración exigiría, una buena proporción de la cual tendría que plantearse de un modo que no se acomode del todo a los criterios rigurosos de ortodoxia bancaria. 56/.

El financiamiento del grueso de la expansión industrial demandará pues un esfuerzo interno creciente en el cual serán fundamentales el apoyo financiero y la iniciativa del Estado. Específicamente para la nueva industria de integración, que, como se indicó, va a traer consigo, con mucha probabilidad, un aumento grande de la inversión por proyecto quedarían principalmente tres fuentes posibles de financiamiento: (a) financiamiento público (lo que puede significar, en ciertos casos, creación de empresas públicas); (b) asociación directa de grupos de capitalistas y empresas latinoamericanas bajo los auspicios y la promoción de los gobiernos y entidades regionales, y (c) inversión directa extranjera.

Desde el punto de vista del financiamiento, por lo mismo, la integración supone una nueva tensión sobre los sistemas caducos de generación y transferencia del ahorro. Esta puede ser especialmente aguda y requerir una acción inmediata en el caso del financiamiento fiscal, sobre el cual convergería el peso de las iniciativas en los primeros años. Una insuficiencia en estos esfuerzos, además del retraso en la creación de la infraestructura, significaría una mayor dependencia en las corrientes de inversión directa extranjera, cuyo potencial de acceso es de todos modos grande, dadas sus ventajas técnicas sobre la empresa y el medio ambiente latinoamericano.

En páginas anteriores se ha comentado la intensidad y rapidez de la innovación técnica de los países industriales, especialmente los Estados Unidos, en las ramas en que, justamente, tendrá que basarse la integración para tener efectos significativos para el desarrollo: la metalurgia y las industrias mecánicas y químicas.

Si se va a tratar de fundar en ellas un esfuerzo para escapar al estrangulamiento externo y ponerse en condiciones de participar en el segmento del

---

55. "El financiamiento externo en la América Latina" BID, junio de 1967. Pág. 25.

56. Como sucedió, por ejemplo, con las llamadas industrias de integración de Centroamérica, que no tuvieron acceso a fuentes importantes de recursos externos por considerarse que el estatuto correspondiente creaba "condiciones de monopolio".

intercambio mundial que puede impulsar un desarrollo rápido, será forzoso, en términos generales, usar técnicas que aseguren un nivel competitivo de eficiencia. Dada la diferencia de la dotación de factores en relación con los países industriales, es posible que, en algunas actividades, no signifique una desventaja el seguir con algún rezago las innovaciones de éstos. Cuando se trate de nuevos productos, sin embargo, normalmente no habrá técnicas alternativas. La flexibilidad en las técnicas tendrá que explotarse en otros sectores de actividad. Sería contraproducente hacerlo en gran parte de la nueva industria de exportación. No es en esas industrias donde cabe hacer muchas concesiones contrarias al criterio de eficiencia. Lo que esto significa en cuanto a la necesidad de realizar investigación e incorporar técnicas, inclusive en comercialización, se refleja en el contraste entre lo que gasta en investigación y desarrollo de productos las empresas que concentran el 72% de las exportaciones industriales de los Estados Unidos (6% de las ventas totales) y las industrias tradicionales (0.5%) que exportan cuatro veces menos. 57/

No es necesario abundar en razonamientos para concluir que, en la situación actual, América Latina tendrá que depender de la técnica creada en el exterior. Habrá, sin duda, la posibilidad de aprovechar técnicas originadas en la Europa Occidental; en los países socialistas o en el Japón y, en algunos casos, ellas pueden adaptarse mejor a las condiciones de la región, pero, en lo fundamental, por vía directa e indirecta, la gran industria latinoamericana derivará su técnica de las mayores empresas de los Estados Unidos, cuyo alcance y poderío las ha convertido ya en corporaciones de alcance internacional. Si a eso se añade que la capacidad financiera de esas empresas las pone también en ventaja para abordar las inversiones masivas que supondrá esa clase de industrialización se completa el cuadro de la desigualdad de condiciones y posibilidades en que deberá moverse la empresa autóctona para aprovechar de la integración.

En forma aún más tajante por la debilidad de la empresa latinoamericana, 58/ es la misma realidad que ha enfrentado la Comunidad Económica Europea y el Canadá y que en esos países y en Japón, Australia, Nueva Zelandia y el propio Reino Unido ha despertado una recelosa expectativa: el temor a la llamada "colonización económica". La integración latinoamericana, con las oportunidades que ella abre, plantea por primera vez con crudeza un problema de dependencia externa de una dimensión y complejidad nuevas. La manera como se lo considere y resuelva tendrá sin duda gran trascendencia política y económica para el futuro de la región.

---

57. European Community, April-May, 1967. No. 102, pág. 2.

58. Sólo 4 empresas latinoamericanas (3 públicas y 1 privada) constan en la lista de la revista Fortune de las 200 mayores empresas industriales que no son de los Estados Unidos. La 1a. PEMEX, ocupa el lugar 66 en orden de volumen de ventas. Ver Fortune, septiembre 15, 1967, pág. 142.

2. El Dilema de la Inversión Extranjera

Parece haber poca duda que la inversión extranjera directa no dejará pasar la oportunidad de un mercado regional. Para la región en su conjunto, ya se advierte una reciente tendencia al aumento de los ingresos brutos de la inversión directa. Donde la integración más ha avanzado, Centroamérica, ha sido notable el interés de las empresas extranjeras por tomar posiciones en el naciente proceso de industrialización tanto mediante la inversión en industrias como en la banca. Un observador 59/ califica como "masivo" el alcance que han tomado en esa región estas corrientes de capitales externos. Según Lizano, la empresa extranjera no ha sido atraida sólo por las industrias con requisitos elevados de capital y técnica; ésta ha avanzado también en las industrias más o menos sencillas de bienes de consumo donde existía ya una actividad industrial, "poniendo en gravísimos aprietos a los productores centroamericanos de gelatina, dentífricos, detergentes, galletas, textiles, pinturas, cosméticos, productos farmacéuticos, etc.".60/

Un mercado común, una zona de integración, es un terreno natural para la expansión de la gran empresa internacional que está ya organizada, con poder y flexibilidad, para usar inmediatamente de las ventajas que ese mercado puede ofrecerle. Servan Schreiver toca el tema cuando dice al referirse a lo sucedido en la CEE: "Este federalismo real, el único en Europa al nivel industrial, llega ya más lejos de lo que imaginaron los expertos del mercado común". 61/. Guzzardi, en la revista Fortune señala también esa actitud y capacidad al analizar el caso de la CEE: "Ese despliegue se ha producido, en primer lugar, por la excelente razón de que los empresarios americanos creían en el mercado común mucho tiempo antes que los propios europeos". 62/. Aparte de lo sucedido en Centroamérica, tal actitud es también perceptible en la ALALC donde la toma de posiciones ha comenzado ya; basta recordar que los pocos acuerdos de complementación suscritos involucran principalmente empresas extranjeras.

Todo indica pues que los avances de la integración serán acompañados con un flujo creciente de inversiones directas. Si la experiencia es válida, la oleada no se detendrá de por sí únicamente en las actividades que serían su vocación natural por exigir grandes inversiones, técnicas modernas y canales comerciales establecidos; llegará también a muchos de los campos tradicionales de la industria latinoamericana en los cuales la empresa extranjera tendría una ventaja decisiva de tiempo. La integración podría

---

59. Lic. Eduardo Lizano F. "El problema de las inversiones extranjeras en Centroamérica". Revista del Banco Central de Costa Rica, septiembre de 1966, No. 67. San José, Costa Rica, pág. 58.

60. Op. cit. pág. 58.

61. Op. cit. pág. 18.

62. "Why the climate is changing for U.S. investment", Fortune. September 15, 1967, pág. 206.

acelerarse, pero, en ese caso, cabría preguntarse, como lo hacen algunos centroamericanos, "En beneficio de quién nos estamos integrando?". 63/ Tal interrogante no es sólo fruto del nacionalismo; expresa uno de los dilemas políticos y económicos más serios y más cargados de emoción, de la política de desarrollo económico.

El problema se plantea al comparar, frente a la empresa nacional, las ventajas que la inversión extranjera directa supone para el uso y la eventual asimilación de la técnica, con una serie de "costos" o desventajas que se derivan de su calidad intrínseca de "no pertenencia" al ente nacional, o lo que es mas significativo, de "pertenencia" a un ente nacional distinto y, por definición, más poderoso. Muchas de las desventajas pueden ser imaginarias y es frecuente que éstas se basen en el supuesto de que la empresa nacional puede hacer todo lo que hace la empresa extranjera, si estuviera en sus mismas condiciones, lo que comienza por ser una petición de principio, por que no lo está, también por definición. Otras de esas desventajas son reales y en el terreno económico la "no pertenencia" se traduce sobre todo en el alto nivel de transferencia de recursos hacia el exterior que ella con frecuencia origina y el conflicto posible entre sus objetivos y métodos y los de la política económica nacional.

En los últimos años se han multiplicado los estudios sobre el tema, algunos de ellos en el contexto de América Latina. Ello exime de la necesidad de realizar aquí un análisis detenido de los costos y ventajas de la inversión directa extranjera. Los hechos más significativos podrían sinterizarse así:

i. En comparación con otros medios alternativos de financiamiento externo, la inversión extranjera directa es un medio caro. Si se considera el costo del "servicio" en divisas, los flujos netos tienden rápidamente a volverse negativos como ha sido por varios años el caso de la América Latina. Es, además, extremadamente sensible a los cambios de condiciones o ambiente local 64/ y esto se refleja también en la inestabilidad de la balanza de pagos.

ii. Especialmente cuando se trata de grandes empresas, es posible el conflicto con el interés nacional y los objetivos de la política económica. Inclusive el régimen jurídico que rodea a la gran empresa internacional favorece, en ocasiones, el que aparezcan situaciones de conflicto. 65/ Sucede en ocasiones que esos conflictos trasciendan de la esfera de los negocios y se conviertan en problemas políticos.

---

63. Lizano, op. cit., pág. 60.

64. Es probablemente menos volátil que el capital nacional pero mucho más inseguro que otros medios alternativos de financiamiento externo.

65. Ver al respecto Sidney Dell, págs. 179 y 180, especialmente en lo relativo al régimen tributario aplicable a las "Corporaciones del Hemisferio Occidental" que tiende a desalentar las exportaciones a zonas extracontinentales.

Algunas de las otras desventajas que se asocian a la empresa extranjera no son plenamente aplicables a la inversión en industrias a que se refiere este trabajo o no constituyen rasgos diferenciales significativos con la empresa nacional. Por ejemplo, el argumento del "enclave", absolutamente válido al tratarse de la industria extractiva o la agricultura de plantaciones, tiene menos vigencia en las tendencias actuales de la inversión en la industria manufacturera.

Frente a esas desventajas, la empresa extranjera en muchas de las ramas vitales para la integración ofrece posibilidades que le son propias. En síntesis:

i. Es dueña de la técnica moderna y de una capacidad de gerencia y comercialización que es difícil, si no imposible, crear en corto tiempo, cuando no existe un grado suficiente de conocimiento científico y tecnología ni familiaridad con los negocios internacionales. En rigor, en virtud de la legislación de patentes, tiene prácticamente un monopolio sobre gran parte de la técnica moderna y capacidad para retenerlo.

ii. Es la fuente más cuantiosa de capital de "riesgo" y la más rápida y decidida en usarlo. 66/

Al igual que al tratarse de las desventajas, hay varias "virtudes" atribuidas a la inversión extranjera que la realidad de América Latina desmiente. No es necesariamente eficaz si las condiciones locales no se lo exigen. No hay mejor prueba de esto, que la proliferación de industrias de automotores en América Latina creadas por empresas extranjeras a sabiendas que todas trabajarían con una enorme capacidad ociosa. Dell señala un fenómeno parecido en el Canadá y lo atribuye a una "ley no escrita" de las más grandes compañías internacionales que les lleva a adelantarse a tomar posiciones en los mercados en desarrollo sin mucho reparo en la eficiencia. 67/ Como una derivación de esta actitud, la empresa extranjera, a pesar de su experiencia exportadora, tampoco ha sido una excepción en la América Latina en su concentración exclusiva a un mercado interno protegido. No es tampoco la regla que la empresa extranjera, inclusive en la industria, contribuya a la difusión de las técnicas ni a la preparación del personal para las tareas más importantes de la empresa. Nada de eso sigue necesariamente de la simple calidad de empresa extranjera.

El balance final nos llevaría a concluir que la inversión directa extranjera tiene un precio, un precio en términos de conflicto con otros sistemas de decisión y de costos de financiamiento. Es una actitud racional al reducir al mínimo este costo y las posibilidades de conflicto, con un enfoque selectivo hacia la inversión extranjera que se limite a buscar en ella lo que puede ofrecer con exclusividad

66. Lizano (op. cit., pág. 57), en el caso de Centroamérica, señala y con razón la disponibilidad de capital de trabajo como una de las explicaciones de la rápida captación de actividades existentes por parte de la empresa extranjera.

67. Op. cit., pág. 187.

o ventaja sobre otros medios alternativos: acceso al uso de una técnica avanzada y más limitadamente por el costo, capital de "riesgo". Pero técnica y capital de riesgo se necesitan en general en toda la gama de la actividad industrial. Como todo costo, el costo de la inversión extranjera debe dar lugar a un sistema de prioridades que sería uno de los elementos esenciales de la política común de la integración.

La pregunta que surge de inmediato es si hay la posibilidad real de ejercer esa política selectiva con respecto a la inversión extranjera o si, como es el caso en la Comunidad Económica Europea o el Canadá, a pesar de su alto nivel de desarrollo, en el espacio relativamente corto de tiempo han visto a la empresa americana expandirse por las líneas más dinámicas del mercado. En otras palabras qué política cabe que no sea el aislarse en un mundo distinto, para enfrentar la "brecha de técnica" y la "brecha de gerencia".

A corto plazo, y corto significa en este caso algunas decenas de años, no existe otra alternativa válida que establecer una política común coherente para orientar la inversión extranjera hacia las ramas en que es más necesario el aporte de su técnica y lejos de las actividades existentes, donde es muy poco lo que su acción puede enseñar o añadir. Esa política común debe además favorecer modalidades de asociación del capital y la empresa nacional con el capital y la empresa extranjera que faciliten la transmisión de la técnica y la asimilación final de la empresa a la economía nacional. Se ensayan actualmente diversas formas: "joint ventures", sociedades con opción de compra o compra a plazo fijo, acuerdos de co-producción, contratos de administración y gerencia, etc. Comprensiblemente, las grandes empresas internacionales no muestran mucho interés por ellas, pero cuando hay un clima favorable de inversión comienzan a ser aceptadas de buen grado, especialmente por el inversor extranjero menos poderoso. Los acuerdos de co-producción 68/ ofrecen además la posibilidad de asociar capitales públicos y privados y ya se ha visto qué importancia puede tener para la integración la participación del capital público, cuando sea necesario compensar o corregir la excesiva concentración económica o controlar sectores estratégicos que pueden ser reservados a su acción, como en la práctica ya ha sucedido con la industria siderúrgica.

Políticas como las que se han descrito han tenido relativo éxito en el Japón; otras modalidades, funcionan también razonablemente bien en México y no habrían razones para no ponerlas en práctica en América Latina, acompañadas por una acción sistemática de preparación y fortalecimiento del empresario latinoamericano, especialmente, el nuevo empresario, surgido en un ambiente que la integración hará más estimulante.

---

68. Maurice Bye "Cooperación en la producción y convergencia de los sistemas económicos" - "Boletín de la Integración - INTAL", Buenos Aires, Número 8, julio de 1966.

La máxima dificultad estaría en conseguir la adhesión de todos los países a las bases de la política común. Hay grandes diferencias en la actitud de los países, que van desde una apertura plena y el culto a las virtudes de la empresa extranjera hasta posiciones pragmáticas que combinan la reticencia con una apertura selectiva. Si no se trazara una política industrial común en lo que se refiere a los sectores más importantes, inclusive con las bases de una localizacion de actividades en la que todos participen, el interés de los gobiernos por ganar la ventaja de tiempo, puede llevar a una carrera de concesiones y crecientes tensiones entre las naciones miembros. Sus resultados, pueden llevar, además, a recrudecer hasta la exasperación la ola de nacionalismo que acompaña habitualmente el empeño y las frustraciones de una política de desarrollo. La política frente a la empresa extranjera es pues una culminación de la concertación de esfuerzos en los diversos campos en que hace falta un enfoque común. Es justificable, por lo mismo, un cierto grado de escepticismo sobre la posibilidad de establecerla de modo satisfactorio en un plazo relativamente corto. Europa no ha podido conseguirla hasta ahora. Cómo llegar gradualmente a una armonía de políticas en este sentido es uno de los retos de mayor trascendencia que enfrentan los órganos políticos y técnicos de la integración.

En el fondo, este reto expresa las tensiones de una economía mundial en la que una civilización ha desarrollado una capacidad extraordinaria para dominar su contorno físico. Es el fruto de la ciencia y de la técnica y del talento para organizar. Es el fruto de una educación, especialmente la educación superior a la que el sistema dedica un monto enorme de recursos. Es también el resultado de una sociedad que, con todas las inequidades que todavía subsisten, con su flexibilidad, ofrece a una gran mayoría oportunidades y estímulos en una escala todavía desconocida. A la larga, la única manera efectiva de enfrentar el reto es crear en la sociedad latinoamericana las bases de una sociedad justa y de un ambiente propicio a la ciencia y la investigación. Lo grave es que la diferencia de poder económico entre el mundo industrial y el mundo subdesarrollado tiende a perpetuar las discrepancias. La integración puede ser un camino para crear una comunidad política que tenga mejores recursos para reducir gradualmente la fuerza circular de la actual gravitación de poder.

16

Restringido

28 GEN. 1963

00..3

EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

Primer Borrador

Germánico Salgado

Las opiniones expresadas en este trabajo son enteramente de responsabilidad del autor. No comprometen, por lo mismo, a la Organización de los Estados Americanos de la cual es funcionario.

INDICE

		Págs.
Introducción	(no escrito todavía)	
Cap. I -	LOS PROBLEMAS DOMINANTES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA	1
1.	Debilitamiento de los determinantes autónomos de la demanda	5
2.	Deficiencias en los mecanismos de asignación de recursos	12
a.	La estructura del mercado y las distorciones en los precios	13
b.	La planificación económica en América Latina y la asignación de recursos	17
3.	Los problemas de la formación de capital	19
a.	El estrangulamiento externo y la formación de capital	21
b.	Desiquilibrios fiscales y la inversión pública	24
4.	La estructura social, motivaciones y cambio tecnológico	27
Cap. II -	LA INTEGRACION ECONOMICA COMO UN MEDIO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO	30
1.	Significado y alcance de la integración	30
2.	La expansión del comercio intraregional y el desarrollo	33
3.	Efectos de la integración sobre los determinantes autónomos de la demanda y el estrangulamiento externo	35
a.	Potencialidad	38
b.	Limitaciones	42
i)	~~Importancia~~ Significación dinámica	42
ii)	Tendencia de concentración de las nuevas actividades en los centros tradicionalmente más desarrollados	44
c.	Condiciones de aprovechamiento	45
4.	La integración y la asignación de recursos	46
a.	La estructura de mercados y la integración económica	46

b. Las disparidades regionales y la distribución espacial de las actividades económicas 42

c. La integración y el uso de los recursos 52

d. Posibilidades y alcance de una planificación de la integración 58

5. Limitaciones en la capitalización, la tecnología y la dependencia externa (por examinar)

Integración y desarrollo en América Latina

Germánico Salgado

Introducción

I. Los problemas dominantes del desarrollo de América Latina

Más de 20 años han pasado desde que el problema del desarrollo económico comenzó a ocupar un primer plano en las preocupaciones de los intelectuales latinoamericanos. Al menos en apariencia, también desde entonces el objetivo del desarrollo se convirtió gradualmente en una de las finalidades básicas de la acción política. Más lentamente, con más vicisitudes y alternativas, llegó también a ser objetivo aceptado de una acción política internacional: la cooperación para el desarrollo. Concretamente en el caso de América Latina, el acuerdo de la Alianza para el Progreso marca el cenit en este ascenso a la preminencia política.

Sin embargo, a pesar de la difusión y aceptación general y sin perjuicio de los progresos hechos, el desarrollo de América Latina es aún todavía más problemático que hace 20 años y la angustia por mejorar de condición ha ganado si cabe en intensidad y urgencia. Los resultados conseguidos hasta ahora son en general menguados y, en términos relativos, se ha acrecentado la disparidad con el nivel de vida y la capacidad productora de los países industriales. Sin una variación de condiciones, el profundo cambio tecnológico que en ellos se lleva a cabo augura un distanciamiento todavía más grande para el futuro, con todas las consecuencias económicas y políticas que de él pueden derivarse. Por añadidura, la experiencia conseguida es más rica en el conocimiento de las complejidades y dificultades de los problemas del desarrollo que en el de sus vías de solución. Para citar un ejemplo: más de 20 años de inflaciones crónicas han enseñado mucho a los latinoamericanos sobre la etiología y los mecanismos de propagación de la inflación, sin que se haya llegado todavía a poner en práctica una política nacional y de cooperación externa suficientemente efectiva para combatirla.

Para América Latina en su conjunto el aumento del producto ha sido más lento en promedio en los últimos años que al comienzo de la década de los 50. Con ligeras diferencias, los estudios realizados indican un progresivo debilitamiento en el crecimiento del producto interno bruto por habitante desde las

tasas promedio de 1950-1955 hasta las correspondientes a 1960-65 1/. A partir de 1964 gracias principalmente a condiciones relativamente favorables de comercio exterior, el ritmo de aumento del PIB se aceleró aproximándose a las tasas de 1950-55, pero el impulso perdió fuerza en 1966 y 1967 2/. Dada su importancia relativa (45% de la población de la región y 44% del ingreso total en 1965), las tendencias de Argentina y Brasil influyen decisivamente en las cifras promedio, pero aún si se considera el incremento por países, la mayoría de ellos muestra un deterioro. El último quinquenio ha sido en general más favorable para los países más pequeños y de menor desarrollo relativo y, con la única excepción de México, claramente adverso para los países mayores y más industrializados.

En el desalentador cuadro global ha influido, por cierto, la aceleración, en algunos casos muy considerable, del crecimiento de la población, pero ello no atenúa la trascendencia del resultado: fue lento y con tendencia descendente el aumento de bienes y servicios por habitante y, en esa medida, la mejora en el nivel de vida. En ese mismo lapso, los países industriales han experimentado una de las etapas de más rápida y regular expansión económica de la historia moderna; las distancias han aumentado y todas las perspectivas para el futuro próximo señala una alta probabilidad de que esta disparidad continúe acentuándose.

No hay tampoco indicios de que la distribución del ingreso haya mejorado en América Latina. Si bien por una parte ciertas medidas de política han tenido un carácter redistributivo, como la reforma tributaria progresiva de algunos países y el aumento casi general del gasto público en servicios sociales (educación, salud, vivienda), es muy dudoso que su efecto haya podido superar las presiones en el otro sentido que se originan en la estructura de los mercados de bienes y factores, que no se ha alterado significativamente, y la continuación de las inflaciones crónicas de América Latina, con su característica repercusión regresiva para, al menos, la parte más considerable de los asalariados, efecto que

---

1. Secretaría del CIAP: 1950-55: 2.4%; 1955-60: 1.8%; 1961-65: 1.4% - "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina" - Unión Panamericana, Washington, D.C., 1967-Cuadro I-1.

Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos: 2.3%, 2% y 1.5% respectivamente, citado en "Toward a more effective Alliance for Progress"-Hollis B. Chenery - AID - Discussion Paper No. 13, March, 1967, pg. 3.

CEPAL: 1950-55: 2.2; 1955-60: 1.7; 1960-66: 1.2 (Estudio Económico para América Latina 1964, E/CN.12/711-Nueva York 1965 y Estudio Económico para América Latina 1966, E/CN.12/767-Santiago, Chile, 1967.

2. OEA, Evolución Reciente de la Economía de América Latina, 1966-Informe de la Secretaría de la OEA al CIES, Doc. OEA/Ser.H/X.II/CIES/1138; 1967: últimos estudios de países del CIAP.

también han tenido casi todos los intentos esporádicos de política de estabilización que se han llevado a cabo en América Latina. No hay pues base suficiente para creer en un mejoramiento y, por el contrario, algunos análisis sugieren que la distribución del ingreso puede haber empeorado 1/. Hay un fenómeno ya perceptible en el desarrollo reciente de América Latina que iría en apoyo de esta tesis: el aumento de la desocupación y subocupación urbana. Es ya un hecho suficientemente conocido y descrito la hipertrofia de los grandes centros urbanos de América Latina, con su característica constitución de grupos socialmente "marginales", definidos económicamente por la ausencia o la extrema inseguridad del empleo 2/. Indica una deficiencia estructural cuyas consecuencias es difícil apreciar cuantitativamente por las limitaciones de la información estadística. En un reciente estudio sobre la América Latina en su conjunto, Chenery 3/ se vale de los cambios de productividad por sectores de actividad como un indicador de las probables tendencias del empleo. En contraste con los aumentos de productividad en los sectores primario y secundario (1.8% y 2.5% respectivamente, de tasa anual promedio de 1959 a 1965), descendió en términos absolutos la productividad en los servicios, tendencia en la cual tendría influencia decisiva la sobrecarga de mano de obra que se origina en el rápido aumento de la población activa urbana. Según Chenery, limitándose sólo a los servicios, el comportamiento de la productividad explicaría un sub-empleo del 10% de la mano de obra. La estructura dual de las economías, en conjunto con el lento ritmo de desarrollo global, la baja absorción de mano de obra por la industria y la explosión demográfica propia de muchos países de la región están llevando a un desequilibrio ocupacional perceptible que es ya uno de los aspectos más inquietantes de la evolución económica y social de la América Latina 4/. Hay algunos países en que ese

---

1. N.U. CEPAL, Estudios sobre la Distribución del Ingreso en América Latina, E/CN.12/770, Marzo 1967.

2. Entre otros ver Oscar Lewis "The culture of poverty"-Scientific American

3. Hollis B. Chenery, op. ct. pág. 11 a 13.

4. Aparte de la obra citada de Chenery, entre la literatura rápidamente creciente sobre el tema ver Raúl Prebisch "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano". Fondo de Cultura Económica-México, D.F., 1963-Cap. B. I.I. - Secretaría de la OEA, "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina"-Washington, D.C., 1967 Cap. II-B - Secretaría de la OEA "Industrialización en América Latina: Algunos problemas fundamentales" Cap. II- Documento CIES/1138-Add. 2, Mayo de 1967.

fenómeno no tiene todavía esa gravedad ya sea por su rapidez de desarrollo en los últimos años o por la ausencia de una rápida expansión urbana (e industrial); si esas dos circunstancias se alteran, lo que parece comenzar a suceder en varios casos, el desequilibrio probablemente se manifestaría también con las características ya descritas.

Al cabo de 20 años, la inestabilidad económica sigue siendo mal crónico en muchos de los países de la región y las tendencias recientes anuncian que la era de los desequilibrios se aproxima también para otros. Sólo dos de las inflaciones severas de América Latina han sido reprimidas al costo de grandes sacrificios (Bolivia y Paraguay); las inflaciones crónicas de varios de los países más industrializados de la región se aceleraron, en algunos casos vertiginosamente, a principios de la presente década y ése es el curso que todavía sigue la inflación en el Uruguay donde se espera para 1967 un ascenso de precios superior al 100%. Las políticas de estabilización puestas en marcha por otros países han conseguido reducir el ritmo de la inflación, pero el sacrificio creciente de cada nuevo paso hacia adelante casi ha tornado no viable en la práctica, dadas las condiciones actuales, el logro de una razonable estabilidad de precios. Hay otros países, como Perú, donde la inflación parece gestarse con parecidas características de persistencia. En el presente año se espera un ascenso de precios no inferior al 25 por ciento con tendencia a una rápida aceleración.

Los desequilibrios de la balanza de pagos no se han reducido tampoco en frecuencia e intensidad de 1950 hasta el presente. El grado de restricción implícito en los desequilibrios de balanza de pagos se advierte en la cifra de la capacidad de importación por habitante de la región que en 1965 (30.4 dólares) era aproximadamente igual a la de 1950 (30.7) y muy inferior al máximo conseguido en 1951 (39.7) 1/. En varios de los países de la región, Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile y Venezuela, la capacidad para importar ha descendido en términos absolutos de modo acentuado desde las cifras alcanzadas en la década de los 50. Particularmente, desde 1958 hasta 1963 los desequilibrios alcanzaron proporciones de gran magnitud con grandes pérdidas de reservas y salidas netas crecientes de capitales. Estas últimas alcanzaron las mayores cuantías en 1964 y 1965, sobre todo por el peso de la amortización de créditos de mediano plazo contraidos en la emergencia de los años anteriores. Sólo en 1966 parece haberse detenido la salida neta de capital que ha hecho de América Latina la única región en desarrollo que financia en neto al resto del mundo.

Como resumen a esta rápida mención de los resultados, hay base para afirmar que ni en cuanto a eficiencia (aumento del producto y estabilidad) ni en

---

1. "La Alianza para el Progreso y las perspectivas para el desarrollo de América Latina" - op. ct. pág. 125 a 130.

cuanto a equidad la evolución económica de América Latina es satisfactoria. Hay progresos institucionales, mayor conocimiento de los instrumentos de la política económica y una mayor capacidad del Estado para realizarla, pero al cabo de 20 años, los resultados conseguidos, prueba real de toda acción, ni son proporcionados con lo esperado ni indican que se lleva el camino adecuado para alcanzarlos.

En el capítulo que sigue se hará un esfuerzo por exponer brevemente los obstáculos al desarrollo de la América Latina que, en nuestra opinión, tienen un carácter dominante; la literatura económica reciente ha destacado repetidas veces su importancia y este trabajo no hace otra cosa que sintetizarlos para definir mejor la función de la integración en la política de desarrollo que parece convenir a la América Latina en la presente situación.

1. Debilitamiento de los determinantes autónomos de la demanda

Pese a todos los esfuerzos hechos para generar demandas internamente, América Latina ha dependido y sigue dependiendo de la exportación como factor fundamental de la demanda primaria. No es sólo un resabio de la estructura productora tradicional del comercio colonial, sino un hecho dado por la escasa población de América Latina hasta bien entrado el siglo XX y una estructura social con un ingreso fuertemente concentrado y, consecuentemente, una demanda creciente por bienes con un alto componente importado. No obstante el tremendo aumento de la población de los últimos años, el lento incremento del ingreso, su mala distribución y la fragmentación en economías nacionales, casi todas de pequeño tamaño económico, hacen que la situación sea sustancialmente la misma que antaño en lo que se refiere a la influencia decisiva de la exportación sobre la demanda. Prácticamente sin excepciones y con sólo diferencias de grado, el curso de las exportaciones se refleja en la evolución del producto y tanto los períodos de relativo auge como los de debilitamiento están conectados con las tendencias de los mercados de exportación 1/. En ese sentido, las vicisitudes del mercado de productos primarios constituyen una gran parte de la explicación del lento desarrollo del período pasado, así como indica también el origen de la expansión económica rápida de varios países, especialmente los centroamericanos, en los últimos cinco años.

Con la excepción de los metales no ferrosos (exclusive el estaño) son poco alentadoras las perspectivas de los productos primarios que exporta la

---

1. En Brasil, Argentina y México las cifras indican una dependencia menor pero la diferencia no es suficiente para cambiar significativamente las conclusiones del análisis. Ver Secretaría del CIAP "La Alianza para el Progreso y las perspectivas para el Desarrollo de América Latina" - Op. ct. pág. 3.

región y que constituyen su arraigada especialización. Para algunos de ellos lo máximo que se puede esperar (v. g. el café) es el estancamiento en la producción o un lento crecimiento a un nivel institucionalizado mediante convenio. En otros, las perspectivas son más inciertas con muchas probabilidades de deterioro. La creciente competencia internacional, con frecuencia en condiciones de discriminación para el producto de la región, no justifica optimismos. Aún para los raros casos (v. g. la carne) que tienen una demanda internacional relativamente elástica, las barreras proteccionistas de la CEE, el peligro de un creciente proteccionismo en los Estados Unidos y restricciones de diverso género particularmente en Inglaterra y Estados Unidos son motivo, por lo menos, para una gran incertidumbre en las previsiones 1/.

En las condiciones actuales de diversificación de la producción exportable, especialmente en cuanto a productos manufacturados, las tendencias previstas en las exportaciones de productos primarios, si se realizan, representarían de hecho la continuación de la tendencia secular al progresivo debilitamiento del determinante fundamental de la demanda primaria. Su acción en el pasado explica el descenso de participación de las exportaciones de la región en el total del comercio mundial desde 9.4% en 1953 hasta 6.8% en 1963 2/ y, parcialmente al menos, el lento crecimiento ya comentado. Sin un cambio en la estructura de los flujos de comercio, no habría razones para esperar resultados distintos en el futuro próximo si los productos primarios siguen siendo la base de la exportación latinoamericana y es difícil concebir que no lo sean en el corto y hasta mediano plazo.

Habría aún razones para esperar que el efecto de un debilitamiento del comercio exterior tenga aún mayores consecuencias negativas que en el pasado. Es ahora mucho más limitado y difícil de aprovechar el margen de que puede hacer uso la política económica nacional para generar demandas internamente. Como lo señala Prebisch 3/, el uso de la protección como medio para crear demandas que impulsen la industrialización fue, en gran parte, la respuesta a la debilidad de la demanda externa para la gran mayoría de las exportaciones tradicionales latinoamericanas. Desde el punto de vista político, la protección fue y es todavía la alternativa más viable para compensar parcialmente los efectos

---

1. La Secretaría del CIAP en marzo de 1967 estimó en alrededor del 3.0% el aumento probable del valor en dólares de las exportaciones latinoamericanas durante 1967. Al final de ese año la estimación registra un sustancial debilitamiento: la tasa esperada es ahora 2.6%.

2. OEA - Estudio de las perspectivas y de algunos problemas que enfrenta América Latina para la expansión de sus exportaciones de manufactura Ser./H/XIII/CIES/Com.IX/5, marzo, 1965.

3. Op. ct. pág. 81 a 85.

del deterioro de los mercados externos. Con excepción de unos pocos países, los intereses de los grupos dominantes han impedido o coartado el uso de otros instrumentos para crear demandas que, directa o indirectamente, se basaran o requirieran una redistribución del ingreso; especialmente la expansión del gasto del Estado financiado mediante una transferencia real de recursos. Si bien se ha usado el gasto del Estado para aliviar las condiciones de vida de las mayorías, tarde o temprano el financiamiento inflacionario del mismo ha servido para anular el valor que habría podido tener este instrumento de generación de demandas. Una vez en marcha la espiral inflacionaria, el efecto de expansión de la demanda se agota casi al mismo ritmo al que se crea.

No parece, sin embargo, que económicamente la protección sea ya una alternativa suficientemente efectiva. La posibilidad y potencialidad del uso aislado de la protección como medio para estimular la sustitución de importaciones han sido ya explotadas por los países de industrialización más avanzada de la región. Los que han iniciado más tarde ese esfuerzo, tampoco complementado con una redistribución suficiente del ingreso, no sólo es probable que repitan estructuras parecidas de deterioro e ineficiencia, sino que, por ser de menor tamaño económico que los otros, están ya encontrando rápidamente los límites posibles de aprovechamiento. La excepción es Centroamérica, cuyo proceso de integración ha ampliado las potencialidades de la sustitución de importaciones, aún cuando en conjunto tampoco tenga la región una dimensión económica suficiente para no caer relativamente pronto en las mismas limitaciones.

En los países más industrializados de la región, aún cuando no se puede afirmar que se han agotado las posibilidades de sustitución de importaciones, es ya imposible conseguir mediante una protección un efecto de magnitud suficiente para contrarrestar la declinación de la demanda externa. Una de las razones son los problemas de escala que enfrentaría, aún en los países mayores, el desarrollo industrial de aquellas ramas que más pesan en las importaciones actuales y cuya demanda está creciendo más rápidamente. El análisis de las importaciones y de la evolución de la estructura industrial en los mayores países de América Latina indica el retraso relativo en que se encuentra la expansión de la rama de metal-mecánicos y, en menor grado, de ciertos productos químicos 1/, con respecto a estructuras industriales mejor integrados, con

---

1. Ver Secretaría de la OEA "Industrialización en América Latina, algunos problemas fundamentales" CIES/1138 Add. 2 en el que se analizan las desviaciones de la estructura industrial de los mayores países de América Latina con respecto a estructuras "normales" estimadas en base al modelo usado originalmente por Hollis B. Chenery en "Patterns of industrial growth"-American Economic Review, Vol. 50, No. 4, September 1960; empleado también en Naciones Unidas - "A study of industrial growth" - New York, 1963.

mayor interdependencia, y más eficientes. Pese a toda la discusión que existe sobre la determinación de escalas óptimas para actividades específicas, hay poca duda que muchas de las industrias que corresponden al rubro de metal mecánicos y químicos son susceptibles de economías de escala, ya sea por el tamaño de planta o las posibilidades de especialización, y que aún los mayores países de América Latina, con su bajo nivel de ingreso y la concentración del mismo, no están en condiciones de aprovechar la expansión de estas industrias, que son además aquellas cuya demanda crece más rápidamente y cuya integración en la estructura industrial existente permitiría captar las más poderosas economías externas y otros efectos dinámicos asociados con el desarrollo industrial 1/. Aún los altos niveles de protección prevalecientes no han sido suficientes para inducir las nuevas inversiones necesarias y cuando, a pesar de todo, las industrias se han instalado, el precio ha sido una alta capacidad ociosa y un encarecimiento general y en "cascada" de los bienes industriales a causa de la baja productividad de estas industrias, en gran medida productoras de bienes intermedios y de capital.

El retraso de la industria de bienes de capital es el efecto más significativo de esta evolución. Sólo Brasil, Argentina y México tienen una producción de bienes de capital significativa 2/. Brasil se autoabastece aproximadamente en los dos tercios, siendo la proporción menor en los otros dos. Aún en el caso del Brasil, sin embargo, dados el estancamiento de la capacidad de importación y sus necesidades de recursos externos, aún esa dependencia relativamente menor en la importación ha sido suficiente para frenar la expansión de la industria y el aumento de su productividad. Puede decirse, en general, por

---

1. Entre la literatura sobre problemas de escala en América Latina ver CEPAL "A contribution to economic integration policy in Latin America" Mexico, 1965 - CEPAL "Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", Santiago, Chile, 1963 - E/CN. 12/664 (Sp) - Programa de estudios conjuntos sobre integración económica latinoamericana (ECIEL) borrador de las conclusiones del proyecto "Integración Industrial dentro de la ALALC" Cap. III - Sidney Dell "A Latin American Common Market?"- Oxford University Press-London 1961 págs. 23 y 24 - Bela Balassa "El desarrollo económico y la integración"-CEMLA-México-Cap. IV - "The theory of Economic Integration" Richard D. Irwin-Inc. -1961 págs. 138 y siguientes.

2. Sidney Dell - Op. ct. pág. 23.

lo mismo, que América Latina ha construido una estructura industrial a la que le falta capacidad para reproducirse a si misma 1/, y ello ha llevado, pese a la sustitución hecha en las ramas menos limitadas por la escala de producción, a acrecentar la dependencia del desarrollo industrial en las importaciones. La desaparición del "margen comprimible de importaciones" según expresión feliz de Prebisch, es una consecuencia del patrón de desarrollo del pasado y es, a la vez, dada la escasez de recursos externos prevalecientes en los países de más avanzada industrialización, uno de los más poderosos obstáculos para la expansión futura.

El estrangulamiento del comercio exterior se combina así con las limitaciones producidas por el tamaño de mercado y las distorsiones de precios e ingresos de la protección para frenar el desarrollo industrial y, en general, el desarrollo de los países que más rápidamente habían avanzado en el pasado en la sustitución de importaciones. La dificultad creciente de reducir el coeficiente de importaciones 2/, que es el resultado del patrón de desarrollo industrial de América Latina una vez pasado el período inicial de la sustitución de importaciones, ha chocado con una capacidad de importaciones estancada o un lento crecimiento, mientras las limitaciones del tamaño del mercado hacían cada vez más difícil conseguir el más rápido ritmo de sustitución necesario para hacer posible la acelerada expansión de la industria y de toda la economía. A su vez, la falta de especialización, -la diversificación horizontal de la estructura industrial- y las distorsiones de precios y costos producidos por la protección 3/ fueron factores que se añadieron a las restricciones externas al comercio internacional de productos manufacturados para impedir que el desarrollo industrial continuase a través de un aumento de las exportaciones de productos manufacturados.

Con la excepción de México, los países de más antigua industrialización de América Latina han enfrentado el estancamiento o el descenso en la capacidad

---

1. Sidney Dell - op. ct. pág.

2. Ver al respecto Secretaría de la OEA "Industrialización en América Latina: algunos problemas fundamentales" CIES/1138 Add. 2, en que se examinan la acción de los efectos de composición y de relaciones interindustriales sobre el coeficiente de importaciones en varios países de América Latina.

3. Bela Balassa "Integration and resource allocation in Latin America"- Trabajo para la conferencia convocada por Cornell University en 1966 sobre "The next decade of Latin American development".

de importación - Brasil, Argentina, Chile (con la excepción de los últimos años) y Colombia han encontrado en la acción simbiótica de la capacidad de importar estancada y los problemas de escala un obstáculo para seguir aprovechando la generación de demandas internas mediante la sustitución de importaciones. Como consecuencia, el ritmo de desarrollo industrial ha tendido a debilitarse sensiblemente en los últimos años.

En estos países, el estrangulamiento externo actúa además coartando la utilización de otros instrumentos de generación interna de demandas, especialmente el gasto del Estado. Aún sin financiamiento inflacionario, es tan limitada la posibilidad de usar de la importación para dar elasticidad a la oferta global y tan altos los requisitos marginales de importación que cualquier adición significativa a la demanda pone en marcha rápidamente desequilibrios internos y externos, como es la experiencia de los países que en estos últimos años se esfuerzan por llevar a cabo programas de estabilización y desarrollo 1/. En economías con inflación crónica, la sensibilidad de expectativas magnifica, además, el efecto inicial de esos desequilibrios dándoles un carácter acumulativo.

En los países de más reciente industrialización, muchos de ellos en las etapas iniciales del proceso, la generación de demandas vía sustitución de importaciones va a encontrar aún más pronto sus fronteras. Mientras países como Brasil podían captar ventajas de escala y economías externas en gran parte de la actividad industrial, los problemas de escala son dominantes en estos países de tamaño económico mucho menor a los citados anteriormente. Pese a lo incipiente de la industrialización, se advierten ya la repetición del patrón de desarrollo industrial ya descrito: rápida diversificación horizontal, con la consiguiente ausencia de especialización; como consecuencia, una falta de interdependencia en la estructura industrial y, en este caso, a pesar de la sustitución de importaciones, un rápido ascenso de los coeficientes de importación. El grado de protección ha sido hasta ahora en general menor que los países de mayor industrialización, pero la mejor estructura de precios no va a impedir sino acelerar el momento en que el tamaño económico imponga un límite infranqueable a la sustitución de importaciones y, por lo mismo, a la generación interna de demandas por este medio. En los últimos años, condiciones externas relativamente favorables a la expansión de las exportaciones tradicionales, han impedido que emerjan a la superficie las limitaciones del patrón de desarrollo de estos países. Las naciones de la América Central, con la constitución de su mercado común, han podido, dentro de ese ámbito, usar mejor la potencialidad de la sustitución de importaciones y algunas han incrementado considerablemente la exportación intraregional de productos manufacturados. Pero aún

---

1. La desatención a la actividad agropecuaria ha contribuido también a esa reducción del "margen comprimible de importaciones" y se refleja en la inelasticidad global de la oferta que se comenta.

para ellos 1/ un debilitamiento de las exportaciones tradicionales significaría el tropezar muy rápidamente con la zona en que la falta de un tamaño suficiente impediría la continuación de la sustitución de importaciones, y con una escasez de recursos externos que reforzaría esa limitación. Los países de esta categoría que en los últimos años han tenido que sufrir un debilitamiento del ritmo de crecimiento de sus exportaciones son un ejemplo de la vulnerabilidad al desequilibrio de su patrón de desarrollo 2/.

La acción de los otros instrumentos de generación de demandas se ve también severamente limitada en estos países. Con la excepción del Uruguay, la estructura social y política actual de la mayoría de ellos hace al menos poco probable el que se apoyen en los efectos directos o indirectos (a través del gasto del Estado) de una redistribución del ingreso para generar demandas. El financiamiento regresivo del gasto público por definición restringe el alcance dinámico de este último en los países de bajo ingreso por habitante, y el financiamiento inflacionario, aún cuando se acepte que es menor la posibilidad del empuje de costos por la falta de organización de la mano de obra 3/, a causa de la mayor apertura externa de estas economías, encuentra enseguida sus fronteras en los desequilibrios de balanza de pagos que suelen fácilmente adquirir un carácter agudo por la inestabilidad propia de la estructura económica-social y política.

En resumen, la evolución de las economías latinoamericanas ha agudizado su dependencia en la expansión de las exportaciones como factor autónomo de generación de demandas. Por el patrón de desarrollo seguido, la fragmentación de sus economías y la estructura social y política se ha reducido la efectividad y aún la posibilidad de emplear otros instrumentos generadores de demanda y el ritmo de desarrollo está aún más estrechamente asociado que

---

1. El coeficiente marginal de importaciones de cada país ha aumentado rápidamente en los últimos años en el Mercado Común Centroamericano.

2. Un buen ejemplo es el caso de Uruguay que por su tamaño económico puede asimilarse a este grupo a pesar de haber comenzado mucho antes su industrialización. En Costa Rica y en el Ecuador se advierte también el peso de estos factores limitantes en los desequilibrios de balanza de pagos que han sufrido en los últimos años.

3. Inclusive en estos países hay segmentos organizados de la mano de obra con capacidad para actuar como grupos de presión. Además, la posibilidad de un empuje de costos vía insumos importados es mucho mayor en estas economías de América Latina por su menor integración industrial.

antes al curso de las exportaciones 1/. Las perspectivas poco favorables de las exportaciones tradicionales y los obstáculos internos y externos a la diversificación en base a una exportación de manufacturas, constituyen pues uno de los interrogantes más serios para el futuro desarrollo de América Latina.

2. Deficiencias en los mecanismos de asignación de recursos

Sería ocioso ceñir la discusión de estos problemas a una confrontación del sistema como realmente existe con las soluciones teóricas de la función de bienestar social. Las diferencias son tan notorias que una breve referencia a ciertas características del mismo es suficiente para dar categoría al problema y apreciar en que medida los mecanismos de asignación de recursos pueden ser contradictorios con la eficiencia y la equidad. La acción del mercado, con todas las distorsiones derivadas de la estructura social, las condiciones emergentes del desarrollo y los errores de la política económica han reforzado las divergencias entre costos sociales y de mercado, reduciendo el efecto dinámico de la expansión autónoma de la demanda, coartando la reasignación de recursos necesaria para generar nuevas demandas y contribuyendo, por fin, a un aprovechamiento de los factores que se caracteriza en ocasiones por una sobreutilización (puntos de estrangulamiento) y en otros, por una subutilización estructural (mano de obra) o un patrón irregular de aprovechamiento de la capacidad (capacidad ociosa en la industria). La asignación de recursos es un fenómeno social: deriva sus características de la estructura social y política y las condiciones externas que rigen la actividad económica. Sin un cambio en esos elementos, es muy limitado, exiguo en ocasiones, el campo en el que puede ejercerse un esfuerzo de racionalización económica. Ello explica también los conflictos con que ha tropezado la iniciación de la planificación económica y social en la América Latina, en cuanto sistema de asignación de recursos, y su escasa influencia sobre las decisiones.

---

1. Los flujos de capital externo, si bien esenciales, no hacen sino posponer el período en que las exportaciones de bienes y servicios serán la única o casi única fuente de recursos externos. Con el aumento del costo del capital externo esa postergación podría reducirse a un mínimo que la torne insignificante para los propósitos de este análisis.

a. La estructura del mercado y las distorsiones de los precios

En casi todos los países que han alcanzado un grado más avanzado de industrialización, los defectos de una estructura de mercado caracterizada por una gran concentración del poder económico fueron agravados por la protección excesiva del período de rápida sustitución de importaciones que sigue a la II guerra mundial, así como por la inflación y los problemas de balanza de pagos que se prolongan hasta el presente.

Desde las primeras décadas del siglo, en algunos países, y a partir de la guerra mundial en otros, la estructura de poder ha experimentado las mutaciones características de una sociedad en transición, en que la industrialización y la urbanización han quebrantado el equilibrio tradicional de poder. El poder económico pasó a ser detentado por grupos más heterogeneos y diversificados, sin la cohesión monolítica propia de la sociedad rural 1/. Sin embargo, nada indica que fue menor, sino probablemente mayor por el empuje de los recién llegados, la concentración de poder que estos grupos con el tiempo alcanzaron. Sólo el nivel de utilidades de los grandes "trusts" petroleros es comparable a la rentabilidad de la inversión que estos grupos llegaron a considerar como normal, especialmente en la industria. La estructura oligopólica de mercado se consolidó durante el período de la protección gracias al control de los medios necesarios para la expansión industrial, especialmente el crédito. Sobre esta base, la protección, la combinación entre ésta y períodos de relativa apertura externa y estímulo a las exportaciones, y los desequilibrios de balanza de pagos y la inflación han llevado a una distorsión extraordinaria de los precios. Recientes análisis de la protección efectiva indican que ésta llegó a niveles mucho mayores que los que ha alcanzado en otras partes del mundo, ciertamente mucho mayores que los que regían en Europa antes de la constitución del mercado común 2/. La inflación, ciertas políticas de control de precios para los productos de primera necesidad, especialmente alimentos, tarifas bajas para los servicios públicos, la sobreevaluación frecuente de la moneda nacional y, en ciertas épocas, el uso de sistemas complejos de tipos múltiples de cambio en casi continua variación son elementos que han conducido a una estructura de precios que discrimina en contra de los bienes objeto de comercio internacional, estimula la producción interna industrial en ciertas ramas, especialmente bienes de consumo duradero y productos que incorporan bienes intermedios importados, la desalienta en otros, discrimina contra la agricultura y ciertos servicios públicos vitales (energía, transportes, etc.) y alienta por último la producción de bienes suntuarios en contraposición a los bienes de consumo popular. Por ejemplo, Balassa 3/ se refiere a la construcción residencial suntuaria en Argentina como un beneficiario del sistema de protección aplicada. Por último

1. Ver José Luis de Imaz "Los que mandan" -Editorial Universitario de Buenos Aires-1964-Cap. XII-Oswaldo Sunkel "Política nacional de desarrollo y dependencia externa"-1967 (mimeografiado)

2. Bela Balassa - "Integration and resource allocation in Latin America" especialmente el Cap. 2 "Effective Tariffs in Argentina: a case study"-Conference at Cornell University-1966.

3. Op. ct. pág. 20.

y es un rasgo que cabe tener en cuenta, antes de la constitución de la ALALC, la resultante del juego de todos estos sistemas de precios discriminaba también en contra del comercio intraregional en América Latina, lo cual se reflejó en el descenso relativo del mismo en cuanto fueron desapareciendo los convenios bilaterales de intercambio característicos de los primeros años de la década de 1950.

Se ha hecho ya referencia a la función dinámica que cumplió la protección, y la sustitución de importaciones consiguiente, en un período de debilitamiento de las exportaciones. Sin la sustitución es muy dudoso que esas economías hubieran podido mantenerse en crecimiento. En ese sentido la protección fue un recurso forzado por la declinación del poder dinámico de la exportación. Lo grave es que la protección no fue parte de una política coherente de desarrollo. Como indica Macario 1/, fue el resultado de medidas ad-hoc, dictadas con frecuencia como respuesta a emergencias de balanza de pagos o de otro género, entre las cuales no es de menor importancia la turbulencia política de este período de transición. Errores de política económica y la inestabilidad inherente a esta época han contribuido así a acumular deformaciones que afectan severamente la eficacia de la asignación de recursos.

Han sufrido también los objetivos de equidad. Si bien en algunos países ciertos períodos proteccionistas han sido acompañados por una redistribución del ingreso y la ampliación consiguiente de la demanda interna, estas direcciones no se han mantenido y la estructura actual de los precios es el fruto de la dependencia casi exclusiva en la protección (vale decir, sin redistribución), como instrumento de creación de demandas, y una asignación de recursos que favorece la oferta destinada a los grupos de altos ingresos, en mengua de la producción demandada por la gran mayoría de la población. Este es probablemente uno de los pocos rasgos de racionalidad interna en todo el sistema aun cuando, el mismo, con la declinación de las posibilidades de la sustitución de importaciones, ha dejado ya de ser efectivo para el desarrollo; exagerando podría decirse que se aproxima al modelo del flujo circular cuya racionalidad interna lleva al estancamiento.

Las deformaciones producidas por la protección son mayores en los países que más temprano comenzaron su industrialización y han sufrido posteriormente frecuentes desequilibrios internos y externos. El grado de protección suele ser menor en los países de nivel de ingreso más bajo y que se hallan en etapas iniciales del esfuerzo de industrialización. Por el reducido mercado interno, característico de casi todos estos países, la dependencia en la exportación ha sido más acusada y han conservado en general un mayor grado de apertura externa. La industrialización ha comenzado, además, en un período de mercados externos relativamente favorables para algunos de ellos y, en el caso de Centroamérica, se ha llevado adelante en gran parte en el marco del mercado común. Ello ha hecho, en general, que la protección fuese más moderada, sin que ello signifique que sea más coherente. El uso creciente de incentivos tributarios a ciertas actividades económicas en las que muchas veces ha existido una pugna para ofrecer condiciones más atractivas a la inversión extranjera, ha añadido un elemento más de diferenciación discriminatoria en sistemas que, si bien no han llegado

1. "Protectionism and industrialization in Latin America" -Economic Bulletin for Latin America - CEPAL - Marzo 1964 - pág. 61.

a los extremos de distorsión de los antes examinados, están avanzado en esa dirección y podría llegar a ella si se debilita la exportación y comienzan a experimentar desequilibrios.

Es innecesario detenerse a examinar los efectos de esta deficiencia de la asignación de recursos en el crecimiento de la economía, en rigor se ha hecho ya referencia a ellos, brevemente, en las secciones anteriores de este trabajo. Cabe mencionar solamente dos de especial importancia para la política económica: la discriminación contra la producción de consumo interno de bienes de consumo popular (bienes de salario), especialmente alimentos, mal común de gran parte de los países de la región, y las tendencias a la subutilización de la mano de obra que está produciendo uno de los más inquietantes fenómenos de la evolución reciente de América Latina: la desocupación urbana. La primera es causa contribuyente de la segunda y los dos agudizan la inequidad de las economías latinoamericanas que es una de sus debilidades en un momento en el cual la profundización del mercado, consecuencia de la redistribución, sería decisiva para contribuir a compensar la declinación de de otras fuentes dinámicas de la demanda.

La discriminación directa e indirecta en contra de la producción de bienes de consumo popular agrícolas ha sido estudiada repetidamente en relación con las inflaciones latinoamericanas y hay evidencia estadística del deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas, especialmente los alimentos. En casi todos esos casos se atribuye dicho deterioro a los controles de precios impuestos a los artículos de primera necesidad. No se ha examinado con el mismo interés lo sucedido con la producción y los precios de bienes de salario industriales; hay evidencia sin embargo de un lento crecimiento que por lo general se ha atribuido, sin mayor análisis, a la menor elasticidad ingreso de la demanda: ello ha llevado a denominarlos un poco despectivamente, como industrias "vegetativas" en contraposición a las llamadas dinámicas, entre las cuales están por cierto las de bienes de consumo duradero, intensamente estimuladas por la protección. Habrá base para pensar que los cambios en la estructura de la demanda consiguientes a una redistribución habrían hecho que las "vegetativas" lo fuesen mucho menos. Parece que no solamente los controles de precio han servido como disuasivos de la producción de bienes de consumo popular, sino que el juego conjunto del sistema de asignación de recursos ha sido desfavorable a su expansión y ello, como se ha indicado, es coherente con la dirección original de la política de sustitución de importaciones: prescindencia de la ampliación de la demanda que podría traer la redistribución y concentración exclusiva en la atención de las demandas de los grupos de ingresos altos y medios, cuyo dinamismo, es, en parte al menos, fruto de la mala distribución. Aunque no puede ofrecerse prueba cuantitativa, hay una fuerte presunción de que, como consecuencia, se ha discriminado en favor de la producción con más alto componente importado 1/, es decir con menores eslabonamientos hacia atrás, y con más alta densidad de capital, agudizando las dificultades de absorción de mano de obra que tenían que existir

1. Héctor Correa en un reciente trabajo sobre México examina cuantitativamente el efecto de un crecimiento insuficiente del empleo, un aspecto de la distribución del ingreso, sobre la importación. Dada la misma tasa de desarrollo, la proyección con mayor empleo supondría un consumo importado 50% menor que la alternativa con menor empleo. "Algunos aspectos de la planificación de recursos humanos de México"- Mimeografiado, pág. 10, por publicarse en "Economía y Demografía" Colegio de México.

naturalmente en economías que importan y seguirán importando la tecnología y cuya población crece a un ritmo de rapidez sin precedentes. Por las mismas razones: alto componente importado y tendencias de localización hacia el mercado ya existente, se ha reforzado en la región en general la concentración del desarrollo en la periferia de América Latina, su región costeña, 1/ y las tendencias aglomerativas de los mayores polos. Podría concluirse que ello ha agrandado las disparadidades regionales de desarrollo dentro de cada país y ha ido en perjuicio de la "marcha hacia el interior", la gran región central de la América del Sur, probablemente un imperativo político de una América Latina integrada, aún cuando pueda discutirse su conveniencia económica para esta generación.

El fenómeno de la desocupación y subocupación urbana tal como ha sido descrito al principio de este trabajo representa un desequilibrio estructural al nivel de los factores y la economía de mercado no puede resolverlo, aún cuando si puede agudizarlo como ya se ha indicado. Las características, sin precedente histórico, a que ha llegado ese fenómeno en América Latina obliga, sin embargo, a preguntarse en qué medida puede subsistir un sistema como el actual y si ello no reclama modificaciones sustantivas en toda la estrategia del desarrollo.

Las perspectivas para el futuro señalan que América Latina está en un período en que se acelerará la tasa de aumento de la población activa, que varía ahora desde 2.7 ó 2.8% anual hasta el 3% en algunos países. La población urbana aumenta ya en promedio al 5.0% 2/. Frente a ello, el empleo urbano está creciendo tan sólo en 2.9%. Ello da una idea de la gravedad que este hecho puede tener para el futuro si se debilita el desarrollo y no se hace un esfuerzo concreto para contrarrestar esas tendencias.

Aparte de su carácter derivado de la inflexibilidad real de las técnicas en ciertas actividades, el rezago del empleo es atribuible, sobre todo, al bajo ritmo de incremento de la producción industrial y la producción total. No hay mucho análisis sólido sobre las determinantes del empleo en economías en desarrollo, pero la escasa experiencia, de algun modo análoga a las condiciones de América Latina, subraya la importancia de una rápida expansión del producto total para el aumento de la capacidad de absorción de empleo de la economía. Paul Rosenstein-Rodán, en base a la experiencia del sur de Italia, la explica por la existencia de discontinuidades en el multiplicador del empleo al llegar a altas tasas de incremento del producto. 3/ Por su parte Chenery, mediante

---

1. En éste, como en otros rasgos de su desarrollo económico, México es una excepción, aun cuando tampoco ha escapado a la concentración urbana.
2. Poblaciones de 20,000 habitantes o más.
3. Véase su exposición en el "Informe final del Subcomité sobre Colombia" - Estudios de países del CIAP-Anexo D, OEA/Ser.H/XIII-1965. Del mismo autor: "El desarrollo económico de Italia durante la década de 1950 "Revista de Economía Latinoamericana", Caracas-Junio de 1961-Véase también SVIMEZ "Effeti economici de un programa di investimento nel Mezzo Giorno-"Roma 1951, pág. 65.

la proyección de un modelo, llegó a la conclusión de que una considerable aceleración de la tasa de desarrollo (al menos el 6% para la región en su conjunto) sería necesaria para invertir la tendencia creciente a la desocupación y subocupación. 1/

Pero tanto para alcanzar esa tasa como para reforzar sus efectos sobre el empleo en los sectores en que la eficiencia no se pondría en entredicho parece indispensable modificar profundamente el sistema de asignación de recursos y la estrategia misma del desarrollo: complementar el uso de los otros elementos generadores de demandas con una redistribución del ingreso que, entre otras cosas, sirve para estimular la producción de bienes que utilizan más intensamente la mano de obra e incorporan menores insumos importados, inclusive la agricultura para el consumo interno; romper con los viejos sistemas de tenencia de la tierra y ampliar la frontera agrícola, cuando ello es posible; determinar más adecuada combinación de factores en ciertas actividades en que se pueden usar tecnologías intermedias sin mengua para la productividad (v.g. construcción); evitar tendencias excesivas de aglomeración de la actividad económica, las que en muchas ocasiones no están justificadas por la racionalidad económica sino por la inercia de la atracción de los polos 2/; y actuar con intensidad en la preparación adiestramiento de la mano de obra. La corrección de las distorsiones de los precios hace indispensable una planificación eficaz para esta política económica que debe diseñarse con un horizonte de largo plazo.

b. La planificación económica de América Latina y la asignación de recursos

La corta experiencia de la planificación en América Latina ha sido estudiada y evaluada recientemente, tanto por los propios planificadores latinoamericanos como por personas ajenas a la región 3/. Es innecesario por lo mismo extenderse en este sentido. Es consenso general que, con la excepción de unos pocos países, es muy limitada, por no decir superficial, la influencia real de la planificación sobre las decisiones de la política económica. Ha sido más efectiva en lo que se refiere a la programación de los recursos públicos, especialmente inversiones. Mucho menos determinante en cuanto a las políticas generales: fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc. que todavía con gran frecuencia no ha podido ceñirse en el marco coherente de una política de desarrollo. La influencia ha sido mínima, en general, en cuanto a las decisiones

---

1. "Invertir esta tendencia de subempleo y subutilización de los recursos humanos exigirá tasas de crecimiento del PNB de 5.5 a 8% según los países. Para la región en su conjunto, sería necesaria una expansión del PNB de más del 6% por año para evitar un aumento mayor del subempleo. Inclusive con esta aceleración sustancial del desarrollo global, el incremento en productividad que alcanzarían los servicios entre 1950 y 1975 sería sólo de 1% por año. Esta baja cifra indica que todavía habría considerables recursos no utilizados en la economía latinoamericana". Hollis B. Chenery - op. ct. pág. 12.

2. Ver Paul Streeten - "European aspects - Economic Integration" A.V. Sythoff-Leyden-1961, pgs. 60-61.

3. ILPES "Discusiones sobre planificación" -Siglo Veintiuno Editores S.A. México-1966; Naciones Unidas -Informe del 2° período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo" -Abril, 1967.
Informes de la Nómina de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, especialmente el correspondiente a 1964- OEA/Ser.H/X.6-CIES 631 (mimeografiado). Del autor "Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia" -Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas-Marzo de 1967-E/AC.54/L.19 (mimeografiado).

del sector privado. En resumen, la planificación no ha conseguido todavía modificaciones trascendentales en el sistema de asignación de recursos a cuyas deformaciones se ha hecho mención anteriormente.

No son extraños tales resultados si se recuerdan las circunstancias en que debió iniciarse la planificación. La planificación ha enfrentado la persistencia de intereses antagónicos a la política de desarrollo en las estructuras de poder y en las administraciones: los grupos de presión que se benefician con el "status quo", por una parte, y la inercia de las viejas formas de organización y administración gubernamentales, por la otra, han hecho que el sistema de planificación haya sido un elemento extraño a la vida institucional de muchos países latinoamericanos. Esta ha sido también una época de incertidumbre e indefinición tanto política como económica. La fluctuación de los mercados externos, dato decisivo para la planificación, ha hecho muy difícil orientar adecuadamente la política económica mediante un sistema de planes de desarrollo. Los flujos de capital externo no han sido suficientes para contrarrestar estos factores de inestabilidad ni se ha adecuado a las necesidades de la planificación. La inestabilidad política a que han estado expuestos muchos países ha hecho también imposible alcanzar la relativa permanencia de objetivos que le hace falta a la planificación para afianzarse.

La inexperiencia es también culpable de que, a menudo, a la planificación le haya faltado contenido y profundidad para realmente orientar e instrumentar una acción social trascendente. Con frecuencia los planes se han preparado y los sistemas de planificación se han organizado siguiendo modalidades y fórmulas de aparente validez general que no consultan las condiciones de cada país (olvidando, por ejemplo, la presencia de recursos críticos distintos al capital y las divisas, o ignorando la necesidad de actuar sobre el sistema de precios para realmente inducir una acción coherente en la empresa privada). Se ha fallado también en hacer de los planes guías suficientes para la acción: con frecuencia no están identificados los instrumentos de la política de desarrollo que deben utilizarse en cada caso, ni las reponsabilidades de la acción. Un buen ejemplo es la ausencia casi general de planes financieros adecuados.

Como consecuencia de estos primeros contrastes, se advierte en los últimos tiempos un creciente escepticismo con respecto a la eficacia de la planificación en América Latina. Los primeros esfuerzos hechos, a pesar de sus limitaciones, han puesto los fundamentos para una política de desarrollo más acertada y enérgica: se ha creado una base institucional mejor; se planea más racionalmente la inversión pública y ha aumentado la capacidad de absorción de capital en el sector público y, por último, se ha preparado un personal de planificadores de alcance interdisciplinario que está hecho al trabajo con equipo, lo que es un hecho significativo en América Latina. Sin embargo, la falta de resultados más concretos sobre el crecimiento está llevando a una crisis de la planificación que podría producir un considerable retraso en esta tarea vital para el desarrollo.

La reacción que se advierte en los planificadores podría acelerar la crisis en lugar de evitarla. En efecto, los trabajos en que ahora se hallan empeñados,

a fuer de pragmáticos, sacrifican la razón de ser de la planificación en esta etapa del desarrollo en la América Latina; ésto es: crear un sistema de asignación de recursos capaz de orientar la acción en un período en que debe transformarse las bases económicas y sociales de la política de desarrollo que hasta ahora han regido en América Latina. Eso no puede concebirse sino en un horizonte de largo plazo.

En contraste, se nota que prevalece una inclinación a convertir a los órganos de planificación en oficinas de asesoría económica de la política a corto plazo y a concentrar el esfuerzo en los aspectos que se considera de más interés para la acción inmediata, por lo general, el presupuesto del Estado y no más allá que planes operativos de un año. Además, los órganos de planificación parecen mostrar una preferencia por asumir ciertas funciones ejecutivas que se estiman decisivas como instrumentos de coordinación, v.g. la negociación de préstamos externos. Es decir, es aparente un afán de los planificadores de tornarse inmediatamente útiles y es muy probable que a él se sacrifique su función esencial, la planificación del desarrollo como un cambio con el horizonte suficiente para identificar la iniciación del mismo. Ello no excluye la atención de los problemas cotidianos de política, pero supone la existencia de una orientación o rumbo que deba estar en el trasfondo de la acción a corto plazo. Falta saber si la evolución política de América Latina creará condiciones propicias para ese trabajo, condiciones que ahora, con mucha frecuencia, no existen.

3. Los problemas de la formación de capital

La escasa información existente sobre las tendencias de la inversión en América Latina indica que ésta en su conjunto tiende a crecer a un ritmo similar al del producto, lo cual significa de hecho, en igualdad de condiciones tecnológicas y de estructura y utilización del capital, una formación de capital insuficiente para acelerar el ritmo de desarrollo de la región. Las estimaciones realizadas por el ILPES 1/ de los requisitos de inversión para el período que termina en 1980 suponiendo un crecimiento promedio del PIB de alrededor del 6% resultan en un coeficiente promedio de inversión de más del 21 por ciento. Según la CEPAL en los últimos años la inversión fue aproximadamente el 15.5% del producto (similar a la cifra de 1950) y en los últimos quince años nunca rebasó un nivel de alrededor del 18% (1954: 17.8%). Las diferencias entre los coeficientes de inversión actuales y los proyectados señalan un esfuerzo muy considerable, lógico si se piensa en las nuevas direcciones del desarrollo en América Latina en que se combinen la necesidad de llevar a cabo grandes inversiones para dar una base mayor al desarrollo industrial y construir la infraestructura económica y social.

En los países más industrializados de América Latina, el coeficiente de inversión ha permanecido más o menos estacionario o ha descendido en los últimos años 2/. Ello no es extraño si se recuerda el agotamiento de sus estímulos dinámicos (con la excepción de México, aunque también allí permanece estable).

---

1. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" - Siglo Veintiuno Editores, S.A. - México - 1967 pág. 239.

2. Secretaría de la OEA -"La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina" op. ct. pág. 91 - Cuadro III -2.

Llama la atención, en cambio, la estacionalidad de los coeficientes que se observa en algunos de los países menores, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones y el ambiente de expansión que ha caracterizado su entrada en la industrialización 1/.

Para la región en su conjunto, la inversión pública ha crecido más que la privada; ha aumentado su participación en el producto y eso ha evitado un descenso del coeficiente total que de otra manera se habría producido por el lento aumento de la inversión privada. Esta última tendencia, dado el patrón de propiedad característica de la región, podría dar una idea de la evolución de la inversión directamente productiva ya que una gran parte de la misma está en manos del sector privado 2/. En el mismo sentido podría interpretarse el descenso desde 1957 en la participación de la inversión en maquinaria y equipo en el total, aún considerando la sustitución de importaciones realizada 3/. Si bien las anteriores no son sino conjeturas dada la información disponible, coinciden con un hecho observado en los últimos años en gran parte de los países de la región: intensa actividad del Estado en la construcción de una infraestructura económica y social y, con la excepción de unos pocos países, más lento ritmo de formación de capital en la agricultura, la industria, la minería y el petróleo.

La evolución de los años más recientes y las perspectivas inmediatas no dan base para pensar que haya cambios en las tendencias de la inversión directamente productiva y señalan en cambio, crecientes limitaciones al aumento de la inversión pública. Esto significaría un descenso en el ritmo de la inversión desde niveles que ya son insuficientes.

Sin detenerse a un análisis detenido de causas y aún incurriendo en generalizaciones, vale la pena subrayar dos hechos significativos para las tendencias futuras de la inversión en América Latina: a) perspectivas en la evolución probable de la brecha de comercio, factor limitante de la inversión, pública y privada, en el caso de algunos países de la región, entre ellos los mayores y más industrializados; y b) la tendencia al desfinanciamiento fiscal y, por lo mismo, al debilitamiento de la inversión pública que se observa en muchos de los otros, lo cual dadas las estructuras social y política y la dificultad de transferir recursos hacia el sector público, señala el origen de un posible ensanchamiento de la llamada "brecha de ahorros".

---

1. En Guatemala inclusive desciende desde 14 por ciento en 1958 hasta 12 en 1964.

2. La inversión pública que se dedica a los sectores directamente productivos, lo que no quiere decir en todos los casos inversión directamente productiva es generalmente baja. Las más altas proporciones las tiene México, con 1/4 parte, Brasil con una inversión planeada del 14%. Es más frecuente una proporción mucho más baja: por ejemplo, Ecuador 2.7%, Paraguay 5%, Uruguay 9%. Secretaría de la OEA - ibidem pág. 97.

3. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" - Textos del ILPES - Siglo Veintiuno Editores S.A. México - 1967 pág. 291.

a. El estrangulamiento externo y la formación de capital:

En todas las economías latinoamericanas, las limitaciones de la exportación han tenido una influencia decisiva sobre el proceso ahorro-inversión al no generar recursos suficientes para completar, mediante la importación, la disponibilidad de bienes de capital necesaria para el crecimiento. Conceptualmente, uno de los efectos más adversos del estrangulamiento externo es la limitación en la cuantía y la estructura del capital que se origina en el estancamiento de la capacidad de importación. En dicho estancamiento ha influido determinantemente la debilidad de expansión de las exportaciones 1/. En los países que más avanzaron en la industrialización, siguiendo el patrón antes comentado de sustitución de importaciones es donde este efecto aparece con carácter dominante. Paradójicamente entre ellos están algunos de los países mayores y más industrializados de América Latina que, como consecuencia, tienen una dependencia promedio menor en la importación de bienes de capital. Sin embargo, po lo avanzado de la sustitución de importaciones realizada y el freno creciente que entonces significan las deformaciones y la falta de integración de la estructura industrial, también en ellos es decisivo para la eficacia productiva el poder importar bienes capital; el pequeño componente importado de la inversión representa entonces la posibilidad de llegar a una combinación de capital de mayor productividad media y tiene, por lo mismo, una alta productividad marginal.

Desde otro punto de vista, el estrangulamiento externo y sus efectos inflacionarios a través de la restricción de la oferta tienen también, en las presentes circunstancias de la América Latina, una influencia adversa muy marcada sobre la inversión pública, cuya función dinámica en el pasado se ha comentado anteriormente. En los países con inflaciones crónicas-- y la lista tiene posibilidad de aumentar-- embarcados casi todos en esfuerzos de estabilización, aún cuando éstos sean con frecuencia intermitentes y parciales, el instrumento estabilizador por excelencia es el gasto del Estado y, por

---

1. Markos Mamalakis ("El sector exportador, etapas del desarrollo económico y el proceso ahorro-inversión en América Latina-El Trimestre Económico-México Abril - Junio 1967) señala que en el caso de Chile estas limitaciones han resultado en lo que él llama "un déficit neto de bienes de capital" (pág. 339). Dice faltarle evidencia estadística para apreciar lo sucedido en el caso de otros países. Sin embargo, en el mismo trabajo (pág. 331, nota 20)afirma, y con razón: "Las pruebas de que hay un vacío neto de bienes de capital son abrumadoras. Una de las manifestaciones más evidentes de que el estrangulamiento externo se encuentra en el aspecto oferta de bienes de capital y no en el ahorro, es el deseo de remplazar equipo desvalorizado y la imposibilidad de poder hacerlo . . . . . "

eliminación, la inversión pública. La rigidez de la oferta está convirtiendo la inversión pública de un instrumento decisivo en la política de desarrollo a un medio de control del nivel de la demanda en la política de estabilización. Cambia el sentido de la iniciativa pública en la inversión y ésta adquiere un comportamiento fluctuante con una tendencia al lento crecimiento o al estancamiento. Esta es la experiencia reciente con las políticas de estabilización en marcha en América Latina y es una razón más para mirar con preocupación las previsiones sobre la "brecha de comercio" que indican la posibilidad futura de un nivel aún más grande y generalizado de estrangulamiento externo.

Dos estudios recientes coinciden en señalar la gravedad de la "brecha de comercio" para el desarrollo de América Latina. En un excelente trabajo analítico el ILPES 1/, supuesto un crecimiento del PIB mayor en 1% al promedio de la región en los últimos quince años, es decir, algo menos del 6%, proyectó para 1975 una brecha de comercio de 4,600 millones de dólares que representaría el 33% de las exportaciones de ese año 2/. Para 1980 la brecha ascendería a 8,300 millones. De acuerdo a la misma proyección, nueve países de la región tendrían brechas de magnitudes superiores al 30 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones y varios de los otros alcanzarían también proporciones muy altas.

En sus proyecciones, Chenery 3/ basándose en un crecimiento del producto (5.8%) más o menos parecido al de la proyección del ILPES, y suponiendo que se mantienen las tendencias del pasado en el comercio exterior, el ahorro y la sustitución de importaciones, llegó a una brecha de aproximadamente 5,570 millones de dólares para 1972. Bajo hipótesis de tendencias más favorables que en el pasado en el ahorro y en el comercio exterior y suponiendo un esfuerzo adicional de sustitucion de importaciones, la brecha desciende hasta 3,480 millones de dólares para el mismo año.

Aún cuando las proyecciones no son estrictamente comparables, de todos modos muestran la gran magnitud que podría alcanzar el estrangulamiento externo que afectará con rigor a la mayoría de los países de la región y no especialmente a los más avanzados como hasta ahora. En los dos análisis, el déficit de comercio muestra además una gran sensibilidad a variaciones en las tasas de crecimiento del producto y la exportación. En lo que se refiere al producto, una aceleración del crecimiento del PIB sobre el 6% ampliaría considerablemente la brecha de comercio 4/. Recuérdese que el mismo Chenery consideró 6% como la tasa mínima para conseguir el descenso progresivo del desempleo y el subempleo. El tamaño de la brecha que habría que llenar sería mucho más alto que el señalado antes si se quiere alcanzar, por ejemplo, el 7%, lo que para 1972 representaría un aumento por habitante de alrededor del 4%, una meta en rigor no exagerada.

---

1. "La brecha comercial y la integración latinoamericana" - Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; Siglo Veintiuno Editores S.A. - México - 1967 - especialmente Capítulo IV.

2. Entre los supuestos están un crecimiento de las exportaciones del 3%, el mantenimiento del coeficiente de importaciones de Argentina, México, y Brasil y la continuación del ritmo histórico de sustitución de exportaciones en los otros países.

3. Op. ct. pág. 22.

4. Los cálculos hechos por la Oficina de Planificación de Chile sobre la relación entre la brecha de comercio y la tasa del PIB resultan en una elasticidad de 1.33. Por cada 1% de aumento en el PIB la brecha aumentaría un 4%. El paso de 5 a 6% significaría, según la proyección 180 millones de dólares adicionales a la brecha. La brecha desaparecería con un crecimiento del PIB del 2.9% anual.

Los dos estudios subrayan también los rendimientos decrecientes de cualquiera de los medios de cerrar la brecha cuando se los usa aisladamente: ya sea el incremento de las exportaciones, la sustitución de importaciones o el aumento del ahorro. En realidad, en las condiciones de América Latina, el vencer el estrangulamiento externo supone actuar sobre todas las variables que afectan el comercio exterior y el ahorro. En la condición de la proyección de Chenery, aún con un crecimiento de exportaciones superior al 7%, la brecha sería todavía de 800 millones, lo cual indica también la dependencia en las corrientes de capitales externos en que todavía se encontraría América Latina, aún si el ritmo de expansión de la exportación se acelerase considerablemente.

Cabe recalcar este último hecho: la importancia decisiva que todavía tiene y tendrá por años, el aporte de capitales externos para conseguir rápidas tasas de desarrollo en la América Latina, aún si las exportaciones crecieran con más celeridad que hasta ahora. La experiencia de América Latina no es precedente, sin embargo, para confiar en que ese aporte externo existirá en el futuro en el monto y las condiciones adecuadas. En los últimos quince a veinte años América Latina ha aumentado rápidamente su deuda externa. Sólo la deuda pública externa se estima ahora en más de 11 mil millones de dólares 1/ y es la más alta de todas las regiones en desarrollo. En 1956 era casi tres veces menor (4,000 millones). Los pagos que origina el capital extranjero (préstamos e inversiones) absorben ahora anualmente alrededor de 1,500 millones de dólares en amortizaciones y aproximadamente 1,000 millones en intereses y dividendos. Como consecuencia, la transferencia neta de recursos externos a América Latina 2/ ha descendido agudamente desde 1961 y fue prácticamente nula en 1964 y 1965, especialmente en este último año, época en que las amortizaciones de créditos llegaron casi a los 2,000 millones de dólares. "La explosión de la deuda" 3/ tuvo lugar a pesar de que las corrientes de capital a largo plazo han aumentado con cierta regularidad en los últimos quince años, especialmente los préstamos públicos de desarrollo. La presión del estrangulamiento externo fue, no obstante, de tal naturaleza que los países que más agudamente la sintieron 4/ recurrieron a una acumulación de deuda de corto plazo cuyos vencimientos en 1964 y 1965 los convirtieron en exportadores netos de capitales. Hubo, por supuesto, errores en la política económica, sobre todo como lo señala el ILPES 5/ la falla de confiar en el endeudamiento como un medio para posponer la solución de problemas que requieren cambios básicos en la estrategia del desarrollo; pero hubo también insuficiencia en la cuantía y rigidez

---

1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - "External medium and long term public debt." Past and projected amounts outstanding, transactions and payments - 1956-1975, Washington, 1966.
2. Déficit en cuenta corriente menos pagos por intereses y dividendos.
3. Frase de George Woods, Presidente del BIRF. "The development decade in the balance" Separata de "Foreign Affairs" - Enero 1966 - pág. 211.
4. Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Colombia.
5. Op. ct. pág. 14.

en las modalidades del financiamiento de largo plazo. Mientras subsistan las limitaciones actuales, tenderán a repetirse situaciones similares a las que pasaron esos países. Costa Rica se halla desde hace dos años con un grave problema de endeudamiento a corto plazo y algo similar parece gestarse en el Perú.

Las tendencias recientes de los capitales a largo plazo no apuntan hacia un cambio en estas limitaciones en cuantía y condiciones. Es más probable lo contrario. La limitación de la liquidez internacional ha provocado ya un encarecimiento del crédito y la devaluación de la libra ya se ha reflejado en un ascenso de la tasa de intereses de los Estados Unidos. La contención de las presiones inflacionarias en la economía de los Estados Unidos pueden mantener y acusar dicha tendencia. Hay además y no solamente en los Estados Unidos sino también en Europa y el Japón, una inclinación a cortar por lo más delgado: los programas de ayuda externa como medio para resolver las tensiones de financiamiento. La inversión directa extranjera, si se excluye a Venezuela, se ha mantenido es un nivel relativamente estacionario. Si se toma en cuenta a Venezuela, con su pesada salida neta de capitales, realmente descendió en los últimos años. En rigor, los flujos netos de capital de largo plazo se hallan más o menos estabilizados en América Latina desde 1961 y el peso de la amortización creciente puede fácilmente hacerlos decrecer si se mantienen las tendencias actuales en la cuantía y condiciones de créditos y las inversiones directas. Una proyección en base a la situación actual indica cuan cerca está el período en que el aporte externo neto puede tornarse negativo 1/ o, alternativamente señalar el ritmo vertiginoso de nuevo endeudamiento que sería necesario para compensar los pagos por amortizaciones, intereses y beneficios.

El breve examen anterior destaca la gravedad que sigue teniendo para América Latina el estrangulamiento del sector externo. Las perspectivas indican que puede ser aún más restrictivo que en el pasado y tener un carácter más general. La brecha de comercio, en cuanto escasez estructural de recursos externos, puede afectar en los próximos años aún a los pocos países que por su escasa evolución económica y relativa fortuna con el sector exterior, habían escapado hasta ahora al rigor extremo de esa limitación. Por su menor tamaño económico y base industrial menos integrada y con menor capacidad de producir bienes de capital, algunos de esos países están expuestos además a una restricción más temprana y más enérgica que la que sufrieron los mayores países de América Latina. Las condiciones actuales de financiamiento externo limitan severamente el uso que de él pueden hacer los países para ayudarse a colmar la brecha de comercio, pero aún si esas condiciones mejorasen, y es esencial que así sea, no pueden hacer otra cosa que dar un compás de espera a una política de desarrollo destinada a actuar a la vez sobre las exportaciones, las importaciones y los determinantes del ahorro.

b. Desequilibrios fiscales y la inversión pública

Las penalidades del período de transición se reflejan también en las frecuentes contradicciones entre el alcance que se quiere dar a la acción del Estado y los medios que se pretende utilizar, especialmente en lo que se refiere a financiamiento. Los tiempos, la contigüidad con la riqueza, la revolución

1. ILPES op. ct. Capítulo V - D - págs. 133 a 155.

en la información y las comunicaciones, han hecho impostergable una acción estatal para beneficio de la gran mayoría de la población. Con gran frecuencia, el único rumbo tomado para responder a esta presión --la vía del menor esfuerzo-- ha sido el gasto del Estado. Este fenómeno es particularmente característico en un grupo de países que, con el avance reciente de la industrialización y la urbanización, han sentido el impacto de nuevas fuerzas políticas sobre una estructura de poder apta mantener el status quo en sociedades menos móviles y aglutinadas, pero en crisis frente a las tensiones producidas por la polarización urbana. Los países o regiones de industrialización más madura quizás pasaron con menos presiones este período; en todo caso no muestran un patrón semejante en la acción del Estado. Otros, los menos desarrollados, todavía no han llegado plenamente a este período de transición, aún cuando parecen acercarse a él con mas o menos rapidez según los casos.

En las situaciones típicas, el gasto del Estado ha aumentado con gran celeridad y el incremento se ha concentrado generalmente en los gastos corrientes y no ha sido desusado que estos crezcan anualmente del 10% al 15% 1/. En los últimos años la expansión de los gastos corrientes en educación, fundamentalmente educación primaria, ha sido un hecho muy común y es también generalizada la creación de nuevos servicios en diversos campos de la política económica y social. Gran parte de los aumentos son también atribuibles a elevaciones de sueldos reales de ciertos grupos de presión poderosos dentro del personal cubierto por el presupuesto, particularmente militares y maestros.

Buena parte de esta expansión responde a prioridades auténticas de redistribución, v.g., los gastos en educación, pero el concentrar en ellos todo el peso de la política redistributiva sin un esfuerzo paralelo en intensidad y equidad en el sistema de financiamiento, especialmente la tributación, han llevado a esos países a crecientes desequilibrios fiscales en los cuales el primer sacrificado es la inversión pública.

Lo anterior no significa que la inversión sea necesariamente preferible al gasto corriente. Como un esfuerzo para crear nuevas aptitudes e iniciar una política de desarrollo más compleja y diversificada, la composición del gasto público en estos países puede considerarse en general como más favorable a la que existía 10 ó 20 años atrás con un gasto mucho menor en nivel absoluto que atendía apenas la administración general y una inversión casi exclusivamente dedicada a la infraestructura económica. Lo que sucede es que las necesidades de inversión han crecido, exigen gastos masivos, como es el caso de la energía o la industría, y los medios actuales de financiamiento son claramente insuficientes. El uso exclusivo del gasto del Estado para atender aspiraciones sociales antes olvidados, es decir, sin ser parte de una política social coherente de redistribución que incluya, por ejemplo, una política de salarios, hace, además que sobre él converjan presiones que lo empujan a una expansión

1. Secretaría de la OEA - "La Alianza para el Progreso y las perspectivas del desarrollo de América Latina" - op. ct. Capítulo III-B.

desmensurada y al peligro de que se derrame en la pequeña obra intrascendente, lo que significa además un deterioro en la calidad misma de la inversión pública.

Los problemas de financiamiento aparecen a pesar de que en los últimos años han crecido con rapidez los ingresos públicos ordinarios. Tomada en su conjunto, la estructura tributaria de la región ha mejorado en progresividad. Los avances hacia una tributación más equitativa se limitan en general a los países más desarrollados/mayores de la región. Chile y Brasil y, en menor grado, México, por ejemplo, han llevado a cabo reformas tributarias basadas especialmente en modificaciones del impuesto a la renta tanto personal como a las empresas. En el resto de la región, con algunas excepciones, se ha querido atender la presión del gasto profundizando en la estructura regresiva de la tributación existente, lo que además de contrariar la dirección redistributiva del gasto, ha encontrado pronto sus propios límites en la exigua capacidad contributiva de las grandes mayorías. Por su parte, las clases de altos ingresos oponen una resistencia de una rigidez y violencia difícil de creer a todos los intentos, por lo general tímidos, de usar de la tributación directa o, en general, de impuestos de alcance más progresivo, como un medio de financiamiento. Un buen ejemplo del peso de esta reacción es la persistencia de impuestos a la propiedad muy bajos, rudimentarios en su técnica y organización y de un rendimiento exiguo. No es raro entonces que en los países en que más rápidamente ha crecido el gasto y donde más se ha explotado la potencialidad de la estructura tributaria existente, aparezca una tendencia creciente al desequilibrio fiscal que se caracteriza por alternativas de déficits fiscales agudos y una oleada de medidas ad-hoc, muchas veces de duración limitada, que pronto agotan sus posibilidades para dar lugar nuevamente a la aparición de desequilibrios cada vez mayores. Varios de los países medianos, Perú, Colombia, y algunos de los menores: Costa Rica, Ecuador han pasado recientemente o están actualmente en dificultades de este género y ésa parece ser la tendencia de muchos de los países de la región que, por el bajo nivel relativo de la iniciativa del Estado, hoy no muestran situaciones deficitarias, pero que se acercan rápidamente a ellas a medida que el Estado adquiere mayores responsabilidades en la obra de desarrollo.

Existe pues un conflicto entre una función que el Estado ha asumido, lo que vale decir, las clases dominantes, con convicción o sin ella, y los medios que esas clases están dispuestas a transferirle para esos fines. Nada ilustra mejor las dificultades de la transición que esta semi-cesión contradictoria al espíritu de la época. En los países donde esta situación es más aguda, ha descendido el ahorro público y el ahorro total y la inversión tiende a estancarse. Con frecuencia, la dificultad de recurrir al financiamiento internacional público para cubrir esta clase de desequilibrios, ha empujado a la utilización de créditos externos caros, de medio o corto plazo, cuyo servicio agrava casi de inmediato el alcance del desequilibrio 1/.

---

1. Situación que, a través del financiamiento inflacionario del déficit, fácilmente se traduce en tensiones sobre los precios. La coyuntura de ciertos países sugiere que puede aproximarse una segunda oleada o generación de inflaciones crónicas latinoamericanas.

La estructura social, motivaciones y cambio tecnológico

Quien esto escribe carece de competencia profesional para hacer un análisis de este tema que es ajeno a su especialidad. No puede sin embargo dejar de mencionar ciertos elementos de la actual situación de América Latina que, en su opinión, influyen poderosamente sobre sus posibilidades de desarrollo. Del análisis de los problemas dominantes se desprende un hecho político inobjetable: los rasgos fundamentales de la política económica de los últimos veinte años han sido diseñados, con coherencia o sin ella, por y para una minoría que representa una combinación más o menos inestable de los más poderosos grupos de presión. No se trata de un grupo monolítico y los cambios profundos de la segunda post-guerra, la revolución de expectativas y el debilitamiento de las bases económicas de su poder (exportaciones tradicionales, industria protegida, agricultura de consumo interno) en muchos países los han llevado al borde de una crisis; un afán parcial de "modernización" y un principio de concesión a los fines de una política redistributiva, como antes se indicó fundamentalmente a través del gasto del Estado, son manifestaciones de esta crisis y de la respuesta con que estos grupos dominantes quieren enfrentarla. La anterior afirmación debe calificarse teniendo en cuenta la gran variedad de estructuras que la evolución nacional ha impuesto a las sociedades latinoameamericanas. Caben en el espectro social latinoamericano desde sociedades muy poco evolucionadas, todavía con algunos rasgos propios de la sociedad rural polarizada heredada de la colonia y clases dirigentes francamente hostiles a la modernización, hasta estructuras sociales menos particularistas, con una clase media en crecimiento y grupos dirigentes menos homogéneos y, por lo general, más dinámicos. En casi todos los casos, sin embargo, la concentración del poder económico sigue siendo el vínculo de cohesión de las clases dirigentes, cohesión que por lo demás, en las sociedades más evolucionadas, se encuentra ya muy resquebrajada por conflictos internos de intereses.

Muchos países de América Latina se hallan pues en este momento, en que es forzoso un cambio de rumbo de la política económica con grupos dirigentes estructuralmente débiles, con frecuencia desconcertados ante la rápida evolución del contorno político y la intensidad de la protesta de las clases populares. La falta de capacidad de conducción y, al mismo tiempo, la tensa actitud defensiva de los grupos de presión amenazados por la pérdida de solidez de la estructura económica sobre la cual asentaron sus intereses, están entre los más poderosos obstáculos a los que debe enfrentarse la política de desarrollo, y la integración económica, en el futuro.

La estructura social en la cual estas clases dirigentes han ocupado el ápice ha producido, además, algunas sociedades que representan casos extremos de disparidad en la distribución del ingreso y las oportunidades; estas características, en conjunto con la lentitud y vulnerabilidad del crecimiento económico, han constituido ambientes que se hallan entre los menos estimulantes para el despliegue del ingenio y laboriosidad del hombre. Se han hecho esfuerzos en los últimos años para ampliar la cobertura de la educación, pero muy poco en cuanto a erradicar los males de estructura, la tenencia de la tierra, por ejemplo, que en algunos países niegan la motivación y la razón de ser de la educación. Se insiste en la necesidad de una planeación de los recursos humanos y se ha hecho algún progreso

en la creación de centros de adiestramiento para la mano de obra; sin embargo poco o nada se ha avanzado a través de una política de salarios y otras intervenciones para quebrantar oligopolios o monopolios en los mercados del trabajo, que impiden que la remuneración aguijonee la voluntar de asimilar y emplear nuevos técnicos. Esto es válido aún para el gobierno que en los países más pobres suele ser el empleador más arbitrario y codicioso 1/.

En este sentido hay también diferencias considerables entre los países, pero aún cuando las frases anteriores son aplicables en todo su rigor a los casos extremos de estructura social, en casi todos, con diferencias de grado, existe esta contradicción entre los afanes formales del Estado en la educación y otros programas sociales, y su inacción (o débil acción) en el terreno de las políticas redistributivas del ingreso, inclusive la remoción de las causas de las deformaciones en el funcionamiento de los mercados de los factores 2/. Aparte de la educación, un caso patético de la imposibilidad de conseguir resultados cuando se quiere actuar tan sólo a través de la acción políticamente ambigua del gasto del Estado --una nueva cara del paternalismo-- es el de los programas de vivienda que se pierden en el caudal de un crecimiento urbano caótico sobre el cual se refleja todas las debilidades de estructura de las economías latinoamericanas.

Hay un hecho, finalmente, debido a tanto a la estructura social como a la debilidad económica y la fragmentación de las sociedades latinoamericanas: su casi absoluta dependencia científica y tecnológica del exterior. La importancia de una tecnología y la dependencia externa consiguiente, es un hecho inevitable siempre y cuando el desarrollo se hace hallándose en contacto con economías más avanzadas. Estados Unidos importó por mucho tiempo una tecnología antes de convertirse en el adelantado en la innovación; Japón aún ahora utilizada para su rápido desarrollo una tecnología casi totalmente importada. El desarrollo no es pues contradictorio con una dependencia tecnológica con respecto al exterior y, al contrario, la capacidad para crear una tecnología avanzada parece ser más bien fruto del desarrollo que su antecedente 3/. Pero en la situación actual de América Latina es tan poco lo que se hace para formar científicos e investigadores y son tan poco receptivos el Estado y la empresa privada a la necesidad de investigar, que esa dependencia puede llevar al extremo de impedir que, como parte de la política de desarrollo, exista una política nacional de ciencia e investigación que, según la definición de F. Perroux, constituya "un conjunto de medidas de intervención de los poderes públicos para estimular el progreso de la ciencia y con él, el progreso económico y social" 4/. En la fase en que

---

1. En cierto modo al contrario a lo que sucede en algunos de los países más adelantados donde por la debilidad del desarrollo y la falta de creación de empleos productivos, el paternalismo estatal y la supervivencia de un régimen de "clientela" política, han llevado a una proliferación de la burocracia que llegue en algunos casos a absorber el 25% de la población activa.

3. Boyd France "European Community" - March 1967, No. 101, pág. 19.

2. En algunos casos, en los países más industrializados, la ausencia de una política redistributiva de alcance más general, contrasta con el poder y los privilegios de segmentos muy limitados de los trabajadores, normalmente cuando el empleador es el Estado. En ese caso también hay poderes monopólicos en el mercado de los factores originados sobre todo por la debilidad de una actitud populista. Para la gran masa obrera y campesina, sin embargo, sigue siendo válida la observación sobre la ausencia de una política redistributiva que la beneficien.

4. Citado por Jorge Sabato "Quelques aspects de l'autonomie scientifique et technique des moyennes et petites nations" - IIIeme Congrés International d'Economie-Toulouse - Juillet 1967 (mimeografiado).

se halla América Latina las modalidades que toma la transferencia de la tecnología y la capacidad para aprovecharla e ir generando gradualmente una aptitud para complementarla con la creación propia, es un hecho que interesa vitalmente al Estado y a la política de desarrollo. Sin embargo, hasta ahora sólo existe una actitud que Jorge Sabato califica como una "aceptación verbal" de su importancia, lo cual, en el terreno de los hechos, no tiene todavía expresión concreta. Argentina es uno de los países que más gasta en investigación en América Latina y apenas ha dedicado a esos fines el 0.15% del producto nacional bruto; en términos absolutos una suma muchas veces menor al gasto en investigación de cualquiera de las grandes empresas de Estados Unidos.

Uno de los aspectos en que más fácilmente pueden manifestarse los efectos de esta dependencia tecnológica tan absoluta es en la enorme ventaja que tiene la empresa extranjera para desenvolverse y dominar el mercado en América Latina en competencia con empresas nacionales débiles financiera y técnicamente. Ha sucedido en Europa Occidental, donde con sólo el 2% de la inversión privada total, empresas de los Estados Unidos dominan las industrias dinámicas claves: computadoras y en general equipo electrónico, caucho sintético, equipo agrícola, etc. y tienen una posición fuerte en la industria del automóvil 1/. La balanza de pagos tecnológicos, muy desfavorable a Europa y el "brain drain" son otras consecuencias de esa dependencia tecnológica 2/. Puede suceder con mucho más intensidad en América Latina, con respecto a la cual existe una "brecha técnica" y una "brecha de gerencia" abismal si se le compara con la que puede tener Europa en relación con los Estados Unidos.

No se trata en este momento de discutir las ventajas y desventajas de la inversión extranjera. Sería insensato ponerse en la posición de una autarquía total científica y tecnológica y cerrar la puerta sin calificaciones a la inversión extranjera. Pero es forzoso evitar en primer lugar que el "parasitismo tecnológico" 3/ ahonde las diferencias y haga más aguda y persistente la dependencia y, en segundo lugar, que el predominio de la empresa extranjera convierta esa dependencia en una servidumbre, en el sentido jurídico de limitación de dominio, e impida por su gravitación la realización de una política "nacional" de desarrollo en el sentido en que Oswaldo Sunkel usó el calificativo de "nacional" en un reciente trabajo suyo 4/, es decir una política que, aparte de sus otros

---

1. Boyd France - op. ct. pág. 19.
2. "Commission de la recherche et de la culture" Rapport sur le progrés technologique et le recherche scientifique dans le cadre de la Communauté europeene-Rapporteur: M.Apoele - Parlement Europeen-Document 97 -Septiembre 1966, pág. 12.
3. OECD "Les Ministres et la Science" Paris, 1965-pág. 112.
4. Op. ct. pág. 5.

fines, se proponga la reducción del grado de dependencia externa. La debilidad de los actuales grupos dominantes en América Latina y la vulnerabilidad de la empresa latinoamericana, criada al abrigo de una protección excesiva, es razón suficiente para tener en cuenta este riesgo y plantear explícitamente los medios para evitarlo en el diseño de una estrategia de desarrollo para América Latina, especialmente cuando se trate de la integración económica.

II. La integración latinoamericana como un medio para el desarrollo económico

1. Significado y alcance de la integración:

En los apartados anteriores se han expuesto, sin duda con grandes simplificaciones, los problemas del desarrollo que se consideran de mayor importancia en la actual situación de la América Latina. En este capítulo se intentará examinar en qué medida la integración puede, directa o indirectamente, contribuir a la solución de esos problemas y, por lo mismo, ser un instrumento de desarrollo. A contrario sensu, se pretende que el análisis indique, asimismo, las limitaciones de la integración y la importancia que tienen, ante esas limitaciones, otros medios de la acción social independientes de la integración.

Las discusiones sobre integración se basan a menudo en conceptos que encierran una confusión de los medios con los fines de la acción social y están, por lo mismo, ideológicamente predeterminados 1/. Incurre en ese defecto, por ejemplo, una definición de la integración en términos de libertad de comercio y transacciones. Como arguye Streeten, la libertad de comercio no es buena en si misma, lo será sólo "si puede mostrarse ya sea que es justa o que puede llevar a mejores resultados en la forma de un ingreso más alto, mayor libertad o más igualdad que cualquier otro sistema" 2/. Parece, por lo mismo, preferible partir de un concepto de integración que se base en los fines sociales que ésta debe servir. El juicio de valor se refiere entonces a los fines y no a los medios y tendrá significado en la medida en que esos fines sean realmente la expresión de los ideales de la sociedad.

En esos términos y concretamente en el contexto de América Latina, podrá llamarse una sociedad integrada aquella en la cual todos sus miembros sean igualmente tratados, tengan iguales oportunidades y un igual grado de libertad y posibilidad de elección, y en la cual puedan, en la máxima medida posible, conseguir los fines sociales que se hubiesen propuesto, en particular, capacidad de autodeterminación y un aumento de los ingresos reales 3/.

---

1. Ver al respecto Paul Streeten - op. ct. págs. 13 a 19.
2. Op. ct. pág. 15.
3. Esta definición sigue casi exactamente el concepto dado por Streeten (op. ct. pag. 17) con modificaciones derivadas de lo que el autor considera son ideales latinoamericanos. El cambio principal es añadir la mención explícita a capacidad de auto-determinación a los fines sociales que merecen particularizarse. El trauma colonial y el hallarse todavía en la periferia de las grandes potencias explica la importancia que se da a esa finalidad.

Al definir así una sociedad integrada se están también expresando las condiciones de estabilidad de la misma, es decir, su calidad de permanencia. No habrá estabilidad, por ejemplo, si existe desigualdad en el trato y si todos no tienen la posibilidad de participar en los frutos del desarrollo. Una sociedad estable es aquella cuya existencia hace posible a sus miembros el conseguir ciertos fines sociales y esa posibilidad es su razón de ser. Puede existir un cierto grado de conflicto o incompatibilidad entre los fines y sólo ser posible una solución en que ninguno de ellos puede cumplirse al máximo, al menos en ciertos períodos de la evolución de la sociedad de que se trate. La estabilidad requiere, eso sí, él que se llegue a soluciones de la función de bienestar social que hagan conveniente a sus miembros el permanecer en la sociedad y resulta en gran medida académico el examinar alternativas incompatibles con dicha estabilidad. Específicamente en relación con la integración latinoamericana, es posible que exista un conflicto entre el objetivo del desarrollo del conjunto y la equidad distributiva. Si así fuera, la elevación al máximo del producto significaría una situación en la cual los miembros contra los cuales se discrimina dejarían de ser parte de la sociedad integrada. Esta de hecho habría dejado de existir y es irrelevante para el propósito del análisis si ello da lugar por descomposición a otras sociedades integradas.

El análisis procederá, por lo mismo, bajo el supuesto de que todos los países latinoamericanos están interesados en la permanencia de la sociedad integrada que se esfuerzan por constituir. Suena a verdad de perogrullo, pero no lo es tanto si se recuerda que dadas las condiciones en que ésta se verifica al menos temporalmente, los objetivos de equidad pueden significar sacrificios en términos de la tasa global de crecimiento y de las ganancias que algunos miembros podrían recibir si no se buscase una sociedad estable. Las expresiones de los fines de la integración en los diversos documentos que hasta ahora forman la base de las diversas fórmulas de integración latinoamericana, recogen tales principios de equidad y la definición que antes se dio de una sociedad integrada procura interpretar los ideales sociales subyacentes en la integración latinoamericana.

Este concepto de sociedad integrada sirve, además, para destacar la doble dimensión de la integración económica: se trata por una parte de integrar sociedades nacionales entre si y, por la otra, de avanzar en la integración interna de las unidades nacionales. En América Latina, estas últimas están, por lo general, lejos de haber alcanzado su integración interna. Aún más, al menos en lo que se refiere a las disparidades regionales en el desarrollo, éstas se han acusado en vez de reducirse con la evolución económica de los últimos años. En esas condiciones se podría argüir que la integración interna es una precondición para la integración latinoamericana, lo cual significa negar la validez de un esfuerzo actual en el último sentido. Lógicamente, sin embargo, no hay lugar a una rígida relación de secuencia entre los dos objetivos. Solamente si se probase que en la integración latinoamericana predominaran efectos que tendieran a reforzar las causas de la desintegración interna y que éstos no fuesen contrarrestables, habría razón para sostener tal tesis, porque en ese caso, la sociedad integrada tampoco sería estable. Como se examinará posteriormente, si bien es probable que la integración favorezca la concentración del ingreso y las oportunidades, de ello no se sigue que dichas tendencias sean incontrolables por políticas

al nivel de los países y de la sociedad integrada. Además, la renovación de impulsos dinámicos que podría derivarse de la integración latinoamericana facilitaría sin duda la integración interna. Sí se puede afirmar, en cambio, que es esencial que se avance simultáneamente en las dos dimensiones de la integración y aún más, que el proceso de integración latinoamericano y las políticas de desarrollo nacional deben diseñarse de modo que los avances en las dos direcciones se apoyen mutuamente, lo cual, en definitiva, equivale a decir que la integración debe mirarse como un proceso único avanzado en sus dos dimensiones 1/.

Por expresar fines, el concepto de sociedad integrada dado anteriormente no es válido para examinar en qué medida la integración sirve como un medio para conseguir el desarrollo económico y social. Para esa clase de análisis interesan los elementos instrumentales de la integración, sus formas, más bien que sus finalidades. Concretamente en este trabajo el análisis se hará principalmente en relación con el mercado común latinoamericano, tal como fue esbozado en grandes líneas en la Declaración de los Presidentes de América, sin perjuicio de referirse en ciertos casos a sus formas evolutivas inferiores o superiores. Pero en todo caso, se tendrá siempre en mente la definición anterior de una sociedad integrada con sus condiciones de estabilidad, porque serán finalmente viables únicamente aquellas formas de integración que evolucionen hacia ella y no las que se alejen de la misma.

---

1. Lo anterior no significa que los territorios de las unidades nacionales correspondan necesariamente en el futuro con la distribución de las zonas de gravitación que resulten del avance de la integración. Mientras subsistan individualidad política y fuertes vínculos nacionales puede esperarse que cada unidad insista en proceder a la integración interna en base a sus propias zonas de gravitación. Si la sociedad integrada es estable, a medida que emerja un espíritu de comunidad, el patrón tendería a ir independizándose cada vez más de las fronteras nacionales.

2. La expansión del comercio intraregional y el desarrollo

El tema de este trabajo, que en definitiva no es distinto a examinar en qué medida la integración puede contribuir a dar a la América Latina una estructura económica y social más apta para el progreso, indica la limitada o ninguna utilidad de ceñirse al concepto estático y tratar de evaluar la integración a través de sus efectos de creación y desviación de comercio. Como es lógico en el caso de una región subdesarrollada que trata de escapar a las limitaciones de su actual estructura productiva y crear una base industrial que le permita atender con más eficiencia la demanda interna y externa, al iniciarse la integración, desde el punto de vista estático, los efectos de desviación del comercio pueden primar sobre los de creación 1/. Ese es posiblemente el caso del Mercado Común Centroamericano, donde la rápida efectividad de la integración se ha revelado en el ascenso pronunciado del comercio intrazonal, 32% de promedio anual de 1960 a 1966, dentro del cual las manufacturas crecieron a una tasa promedia de 45% anual, aumentando acusadamente su proporción en el comercio total del cual ya representan más de la mitad 2/. El vigor de la expansión viene fundamentalmente de la participación de líneasnuevas en el comercio intrazonal y es posible que se haya producido alguna desviación de comercio, aún cuando, especialmente en los primeros años, dicho incremento se alimentó en buena medida con el aprovechamiento de excedentes previos en la capacidad instalada. Sea de ello lo que fuere, es evidente que la expansión del comercio intrazonal se halla entre los factores más dinámicos del rápido crecimiento de la región en los últimos años.

En el caso de la ALALC, es también notable la diferencia entre el aumento de las importaciones intrazonales (13.1% anual de 1960-1966) y el total de importaciones de la zona (3.2% para el mismo período) 3/, pero el aumento es atribuible casi en su integridad a la intensificación del comercio intrazonal en las líneas tradicionales de productos primarios, en las cuales los países latinoamericanos son productores de bajo costo; muy poco ha contribuido la expansión de líneas nuevas en las que podría existir un efecto apreciable de desviación de comercio 4/. No obstante, se critica a la ALALC justamente por no haber creado

---

1. Para un enunciado de las variables relevantes al análisis estático ver Bela Balassa "The theory of Economic Integration"-op. ct. pág. 68; o R.C. Lipsey "The theory of Customs Union: a general survey"-Economic Journal-Sept. 1960, págs. 508-9.

2. SIECA - Carta informativa - Varios números.

3. En base a CEP - Reportado 629/Rev. 2, Noviembre 1966-CEP, Reportado 876, Agosto 1967.

4. Mientras más de la mitad de las importaciones intrazonales del trienio 63-65 se concentra en combustibles, materias primas y productos intermedios para la industria, excepto construcción, (1069 millones de dólares), la participación de productos químicos y bienes de capital, que podría esperarse serían los rubros que más aprovecharían de la integración, significa tan sólo el 3% (60 millones de dólares) "Influencia del Tratado de Montevideo en el comercio intrazonal"-ALALC-Síntesis mensual-No. 16-Agosto 1967-Pág. 376.

bases de negociación que permitieran el fortalecimiento del comercio en nuevos productos, especialmente industriales, es decir, aquellos en que más probables son los efectos de desviación de comercio, por ser mediante su intercambio cómo el comercio intrazonal puede llegar realmente a tener magnitud suficiente para influir sobre el desarrollo 1/.

Es obvio que una consideración de los beneficios del comercio para el bienestar sobre la base de la misma estructura productiva, no es el enfoque adecuado para apreciar un fenómeno como la integración en el caso de la América Latina. Aún dentro de las limitaciones de ese concepto, pero siempre que se admita que la expansión de determinadas actividades puede captar ventajas dinámicas que traiga desplazamientos de importancia en los costos comparativos, es posible probar que la integración conduciría a una ganancia en términos de bienestar para la América Latina. El estudio de CEPAL sobre la industria química destacó la posibilidad de producir una buena parte de los productos de esa rama a costos considerablemente por debajo de los niveles internacionales, si esa industria se organizara a escala regional 2/. Con parecidas conclusiones, un reciente trabajo del Programa de Estudios conjunto sobre Integración Económica Latinoamericana 3/ examina los efectos de la integración industrial en el marco de la ALALC en 14 industrias 4/ que corresponden a 6 ramas industriales, mediante un modelo de programación lineal. Las soluciones óptimas del modelo en cuanto a localización en cada una de esas industrias indican que, para 1975, aún aceptando la alternativa de costos de transporte máximos y tasas de cambio sobrevaluadas, solamente dos de los 14 productos, leche en polvo y papel kraft, serían importados de los Estados Unidos en condiciones de libre comercio. En todos los demás casos habría ventajas de costos para la producción de América Latina. Generalizando para la región esos beneficios, la integración en esas 14 industrias supondría una ganancia del 7% del PIB en recursos reales. El estudio concluye "Las soluciones óptimas del modelo muestran que en muchos de los productos, los efectos de escala son suficientemente importantes para hacer la producción regional de la América Latina competitiva con las importaciones de terceros países. Por lo mismo, podría haber un beneficio neto para la América Latina, aún de acuerdo a la limitada definición

---

1. "Inclusive al terminar el período de transición, la significación de las manufacturas en la Lista Común sería relativamente pequeña, a menos que se hagan esfuerzos decididos para alterar la estructura total del comercio intrazonal. En la ausencia de ese cambio, se vería frustrado el propósito básico del Tratado, ya que nada se habría hecho para promover la especialización y el intercambio industrial con un alcance regional"-Sidney Dell-op. ct. pág. 82.

2. CEPAL-La industria química de América Latina-No. 64 II 67-1963-Cuadro 106.

3. Op. ct. Chapter III (Mecanografiado)-Nov. 1967.

4. Amoniaco, nitrato de amonio, sulfato de amonio, úrea, metanol, formaldehido, tractores, tornos, leche en polvo, queso en pasta duro, semi-duro y blando, pulpa de papel kraft, papel kraft.

de Viner sobre las ventajas para el bienestar originadas en una unión aduanera". Puede añadirse, además, que aún considerando las localizaciones subóptimas dichos beneficios apenas disminuyen, hecho al que se volverá posteriormente cuando se trate de las tendencias de concentración de la actividad económica.

A menos, pues, que se consideren como dados ciertos efectos dinámicos, el concepto estático de los beneficios del comercio no es válido para los propósitos de este trabajo 1/. A fin de destacar los efectos de la integración sobre el desarrollo, es decir sus consecuencias dinámicas, se consideró más útil examinar en forma ordenada en qué medida la integración podría contribuir a la solución de los problemas dominantes del desarrollo en América Latina que se han presentado esquemáticamente en páginas anteriores. Se considera que ese método permitirá a la vez apreciar las potencialidades de la integración y sus limitaciones.

3. Efectos de la integración sobre los determinantes autónomos de la demanda y el estrangulamiento externo.

El efecto más directo e inmediato de la integración sería restaurar, en alguna medida, el vigor del crecimiento de las exportaciones, del cual, como se ha examinado, depende cada vez más la expansión de la demanda primaria. Por ese mismo hecho, aliviaría el estrangulamiento externo, lo que, por una parte, daría un margen de acción mayor a otros determinantes autónomos de la demanda, entre ellos especialmente al gasto público y la inversión en general, en la medida que ella puede considerarse como autónoma. Por otra parte, ese efecto de atenuación del estrangulamiento externo reduciría también uno de los obstáculos a la formación de capital: la disponibilidad de bienes de capital.

Si bien todos esos efectos siguen lógicamente del análisis anterior, es pertinente preguntarse sobre su magnitud probable, sus limitaciones y las condiciones que deben rodear a la integración para que esas consecuencias efectivamente se aprovechen en beneficio del desarrollo de la región como sociedad integrada, en los términos de la definición dada en la sección anterior.

No hay base cuantitativa suficiente para señalar una magnitud al potencial de expansión del comercio que tendría para sus miembros un mercado común latinoamericano. El tamaño de ese mercado indica un potencial que sería sustancial aún para el país mayor, el Brasil, que tendría en el resto de América Latina un mercado 2 y media veces mayor que el nacional. Aún teniendo en cuenta los costos de transporte, excesivamente altos en el comercio intralatinoamericano,

---

1. Algunos de los otros efectos de la integración en el análisis estático; por ejemplo, la posible mejora de términos de intercambio como resultado del desplazamiento de la demanda recíproca y el aumento de poder negociador de la zona integrada, serán tratados posteriormente al referirse a otros aspectos de la integración.

"a priori" la potencialidad parece ser considerable para todos los países sin excepción. En cuanto a la estructura productiva, los países son en gran medida complementarios en lo que se refiere a producción primaria y, al menos para los de tamaño económico aproximadamente equivalente, competitivos en la producción industrial donde todos han tendido a seguir un modelo similar de diversificación horizontal en la sustitución de importaciones. Teóricamente, el comercio en los productos primarios no es la fuente de la que puede esperarse una expansión vigorosa de la exportación. En el caso de la América Latina se ha venido ya comerciando en ellos, así como en una serie de productos manufacturados que han sido ya parte del comercio tradicional intraregional. En esos casos, la desgravación aduanera puede sin duda producir un aumento inicial de significación, pero las tendencias del comercio tenderán a ajustarse a las condiciones de una demanda que con toda probabilidad no va a crecer con rapidez. Es posible que ese efecto se advierta ya en la ALALC si el comercio intrazonal sigue concentrado como hasta ahora en las líneas del comercio tradicional.

Teóricamente también, la base industrial actual, ganando en eficiencia gracias a las economías de escala y la especialización, podría generar un sustancial aumento de las corrientes de comercio. En parte, ése es el origen de la rápida expansión del comercio del mercado común centroamericano.

Las diferencias en recursos naturales, el grado de desarrollo y las condiciones peculiares en que, en cada caso, se ha llevado a cabo la política de protección y de sustitución de importaciones, son el origen de considerables diferencias de costos y precios entre los distintos países de América Latina. Según N. Figueiredo 1/, en las mismas ramas industriales las diferencias de precios de venta llegan a extremos en ciertos productos químicos (1 a 7 en el alcohol etílico, 1 a 6 en el ácido clorhídrico, 1 a 4 en el superfosfato simple) y, aunque menores, son todavía sustanciales en el caso de la industria textil (1 a 2.5) y en la industria siderúrgica en que la diferencia es todavía superior al 100 por ciento. Si bien esas comparaciones no han podido hacerse en base a costos y pueden por lo mismo estar deformadas por la existencia de utilidades de monopolio, en todo caso señalan la posibilidad de una considerable expansión del comercio como consencuencia de la apertura del mercado regional, supuesta, por cierto, la existencia de la red de transportes y canales comerciales indispensable. Con diferencias tan acusadas de precios, aún sobrevaluaciones grandes del tipo de cambio en los países con precios más bajos no serían suficientes para anular

---

1. "Memorandum preliminar sobre las Implicaciones Financieras en la integración latinoamericana en el campo industrial" - Borrador (mecanografiado) Noviembre 1967-págs. 34 y 35.

totalmente las ventajas y, consiguientemente, las posibilidades de comercio 1/.

Las dificultades que enfrenta la ALALC para avanzar en la desgravación son un síntoma, sin embargo, de la resistencia de la base industrial existente a enfrentar la reorganización que podría significar la integración. Más tarde se examinará en qué medida es probable que la apertura del mercado regional se traduzca en una real competencia. Por ahora, basta subrayar que los gobiernos no encuentran fácil exponerse a la desaparición o reorganización de empresas en un período de lento crecimiento del producto y creciente desocupación; tampoco parecen dispuestos a arriesgar de buen grado el desmantelamiento de un sistema de protección complejo que ha creado bajo su sombra un aglutinamiento de grupos de presión todavía poderosos. Además y esto es esencial, dadas las diferencias de desarrollo industrial entre los países, la dirección unilateral que tenderán a tomar las corrientes de comercio en beneficio de los países con una base industrial más completa ha sido un obstáculo decisivo para que todos los países que sentían una debilidad relativa avanzasen en la desgravación. Poco se ha conseguido en la ALALC para estimular el comercio de productos de las industrias existentes que hasta ahora produjeron para el mercado interno. Por la acción de los grupos interesados en la defensa de una industria nacida en la protección, por existir una auténtica duplicación de capacidades instaladas en muchas líneas y por el recelo, fundado hay que admitirlo, de los países de menor desarrollo relativo, las esperanzas de acelerar la integración en base a la industria existente no parecen, por lo mismo, constituir un camino fácil para iniciar el proceso y alimentar en un plazo relativamente corto una sustancial expansión del comercio. Aparte de toda especulación, los hechos así lo demuestran en el caso de la ALALC.

La real posibilidad de hacer de la integración un agente de cambio de estructura y apoyarse en una expansión rápida de la exportación intraregional está, por lo mismo, en la creación de nuevas industrias diseñadas para aprovechar el espacio regional que completen la estructura trunca de la base industrial de América Latina y permitan una rebaja general de costos a través de una especialización vertical, el aprovechamiento de economías externas y un mayor abastecimiento de bienes de capital. Como dice Dell " el mayor problema es, con mucho, como ampliar la industria latinoamericana más allá de toda posibilidad de reconocimiento, particularmente mediante la creación de industrias enteramente nuevas en sectores en los que ninguna existe en el

---

1. Conclusión a la que también llega el "Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica en Latinoamérica" (op. ct. Cap. III) al examinar las ventajas de las localizaciones óptimas en 14 productos industriales; ésto no significa ignorar el efecto perturbador del tipo de cambio que puede limitar enormemente el intercambio y volverlo imposible si las correcciones de la sobrevaluación con respecto al resto del mundo trastornan agudamente las bases del intercambio regional, o si la política cambiaria es un elemento constante de incertidumbre para el comercio regional.

presente 1/. Es esa una opinión en que concuerdan cada vez más quienes se ocupan de la integración latinoamericana.

Que técnicamente es posible un cambio de esa magnitud, aparte de ser necesario, es también conclusión de los estudios realizados. Como ejemplo baste recordar los trabajos de CEPAL sobre las industrias químicas y el estudio del Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, citados anteriormente. Los vacíos de la industria actual en productos químicos y en las líneas de mayor elaboración de las ramas de metal-mecánicos, para no mencionar campos como la electrónica donde se lleva a cabo una de las revoluciones tecnológicas de más trascendencia, son ejemplos de la potencialidad de un esfuerzo en ese sentido. No se trata de conseguir una autarquía; aún si se llegara a la utopía de construir en un momento dado una base industrial suficiente para satisfacer totalmente las demandas existentes de la región, la brecha tecnológica, aparte de crear obsolencias, haría que enseguida se tenga que depender de la importación para abastecerse de la corriente de nuevos productos que incesantemente aparecen en el mercado. No se trata tampoco de negar el valor de la reorganización de la industria existente y su contribución a la integración; basta citar como un ejemplo el caso de la especialización en la industria siderúrgica. Es más bien un problema de énfasis y de oportunidad ya que la creación de nuevas industrias se justifica no sólo por la necesidad de una modificación de estructura en la actividad actual, sino también por razones de táctica: ayudaría a atenuar las resistencias en los períodos iniciales y más difíciles de la integración y a crear posteriormente un ambiente en el cual los reajustes serían menos penosos y más imperiosa la necesidad de realizarlos.

Potencialidad: ¿Cuál sería el potencial de crecimiento de la exportación intraregional que podría alcanzar una integración que se apoye en una vigorosa creación de nuevas actividades? Visto desde la otra cara ¿Cuál es la magnitud posible de la sustitución de importaciones a escala regional que podría provocar la integración?

Por desgracia la respuesta no puede ir más allá de conjeturas más o menos arriesgadas. Sin considerarlo sino como un indicador basto del esfuerzo que tendría que exigirse a la integración para compensar totalmente el efecto del debilitamiento de las exportaciones al resto del mundo, sin cambios en las restantes variables, podría estimarse en alrededor de 20% de promedio anual el aumento que sería necesario en las exportaciones intraregionales si la meta fuese un crecimiento de las exportaciones totales de 5% y las exportaciones al resto del mundo crecieran sólo a 3.4%, la tasa promedio del período 1955-65 2/.

---

1. Op. ct. pág. 78.

2. El crecimiento de la exportación total se acercaría mucho a la tasa (4.8%) supuesta por Chenery (op. ct. cuadro 5) en las alternativas B de su proyección, que dan un crecimiento del PIB regional que estaría entre 5.8% y 5.1% anual, según se aumente o no el ahorro y exista o no sustitución adicional de importaciones.

Con el mismo supuesto respecto a exportaciones al resto del mundo, si el crecimiento buscado de la exportación total fuese 6%, las exportaciones intrarregionales tendrían que ascender a razón de un 30% anual aproximadamente. De 1960 a 1965, la tasa de aumento promedio de las exportaciones intrazonales de ALALC llegó a cerca del 14% anual y, lo que quizás es más relevante para el caso, la del Mercado Común Centroamericano alcanzó el 35% en el mismo período. En la Comunidad Económica Europea, con una proporción inicial de intercambio regional mucho más alta, la tasa correspondiente fue de alrededor del 15% de 1960 a 1966.

A pesar de todas las reservas que pueden hacerse a esta clase de comparaciones, las cifras al menos indican que, en órdenes de magnitud, la integración podría tener un potencial suficiente para contribuir sustancialmente a la generación de demandas. La menor cohesión y proximidad territorial de la América Latina en su conjunto, en comparación con América Central y la CEE sería un factor para una tasa menor de expansión del intercambio que en esos dos casos. Sobre todo, a la región le falta superar el aislamiento con que se han desarrollado las distintas economías nacionales, en un ambiente físico caracterizado por grandes distancias y enormes barreras naturales y en un medio institucional al que cada país ha llegado luego de una evolución más o menos autónoma/que hoy presenta grandes dificultades de armonización. No se trata sólo de la creación de una infraestructura física de transporte y comunicaciones, sino del establecimiento de canales y contactos comerciales y la eliminación de una montaña de procedimientos y requisitos administrativos que hoy frenan el intercambio inclusive cuando existen las conexiones de transporte necesarios 1/. Dice Dell, con razón, "Imaginar que todo ésto podía haber cambiado desde Junio de 1961 es ignorar el problema del desarrollo económico de América Latina" 2/. Además, la necesidad de basar la expansión fundamentalmente en nuevas actividades hará probablemente que el comercio tarde bastante más tiempo más que en los dos casos citados en llegar a su plena aceleración y, por último, por esa misma razón, la etapa más expansiva de la integración, la de ajuste al gran espacio económico, aún cuando es probable que se prolongue por más tiempo que, en el caso de la CEE, empezará más tarde y tendrá mucho menos vigor en las primeras etapas. Todo ello, si la integración se realiza en el seno de una política de desarrollo que permita aprovechar las demandas generales y robustecer acumulativamente el impulso a la integración.

---

1. Los expertos en transporte ferroviario consideran, por ejemplo, a las prácticas administrativas como el obstáculo actual más generalizado y poderoso a la integración de los sistemas nacionales.

2. Op. ct. pág. 75.

Algunas consideraciones adicionales podrán ser útiles para tener una idea mejor de los alcances de la integración. Se ha dicho que el efecto de expansión de las exportaciones intrarregionales es equivalente a una sustitución de importaciones en escala regional. Sus repercusiones sobre el estrangulamiento externo constituyen una dimensión adicional de los efectos de la integración para el desarrollo, especialmente en relación con la formación de capital, e indican indirectamente su capacidad para vigorizar los determinantes autónomos de la demanda. El ILPES en sus investigaciones sobre la brecha de comercio de América Latina antes citada, ha hecho un esfuerzo por estimar la contribución que la integración podría aportar al cierre de esa brecha. Mediante el acopio de la información y estudios existentes, el ILPES proyecta el crecimiento de la demanda y la producción, a escala regional, de las ramas de petróleo crudo y derivados, papel y celulosa, químicos, hierro y acero, y mecánica, ramas que el ILPES considera con prioridad y aptitud para aprovechar de la integración. El resultado es una sustitución de importaciones que representaría un valor de aproximadamente 4,600 millones en 1975 y 8,000 millones en 1980 1/, lo que significa que el "programa de sustitución regional de importaciones", posibles gracias a la integración, prácticamente eliminaría la brecha de comercio que, en el mismo trabajo, se estima para esos años con una hipótesis de crecimiento del PIB regional cercana al 6% 2/. El relativo optimismo de la conclusión queda atemperado al tener en cuenta las dificultades de una expansión masiva y simultánea en todos los frentes; el mismo ILPES señala, además, la insuficiencia creciente de la sustitución de importación para cubrir la brecha en cuanto la tasa de desarrollo supuesta supere el 6%. Pero en todo caso, éste y otros trabajos de carácter más especializado en sectores industriales destacan los efectos probables de una integración cuya potencialidad no se puede negar en cuanto a la generación de demandas y la reducción del estrangulamiento externo.

La acción en cuanto a los determinantes autónomos de la demanda no se limitaría tan sólo a su efecto bifásico sobre la expansión de exportaciones-sustitución de importaciones. El atenuamiento del estrangulamiento externo significaría también, gracias a la mayor elasticidad de la oferta global de bienes, un ensanchamiento de la posibilidad de uso del gasto público y otras medidas de política económica generadoras de demanda y, consecuentemente, mejores condiciones estructurales para la estabilidad económica (y el éxito de las políticas de estabilización).

---

1. Con la hipótesis b, que supone la continuación de la tendencia histórica de reducción del abastecimiento importado en la industria mecánica (4% anual), rama que como dice el ILPES domina el programa de sustitución (Ver Caps. 7 y 9, op. ct.).

2. Ver Capítulo I

Por su efecto sobre el estrangulamiento externo, la integración traería una mayor disponibilidad de bienes de capital, atenuando, como antes se ha visto, uno de los mayores obstáculos a la formación de capital. Especialmente el desarrollo de las industrias mecánicas, el sector en que se quedó trunca la estructura industrial latinoamericana 1/, llevaría a un mayor abastecimiento interno de bienes de capital y la sustitución regional en otras ramas permitiría mayores importaciones de bienes de capital desde el resto del mundo.

Hay finalmente otro efecto posible que es conveniente mencionar y se refiere también a la generación de demandas. Por primera vez América del Sur (y parte de América Central) tendría una dirección de demandas que actuaría hacia las fronteras terrestres nacionales y, centrípetamente, en el cuerpo mismo del Continente. Ese efecto podría ser poderoso, quizás lo es ya en el cono sur en que es posible una vinculación más fácil entre los países mediterráneos y las naciones del Atlántico. Sería menos perceptible hacia el centro de América del Sur donde la hoya amazónica alcanza su máxima extensión. Es posible, sin embargo, que aún en esas zonas la vinculación pueda iniciarse en escala modesta con un intercambio basado en una complementación de recursos naturales. Es difícil arguir con razones de eficiencia actual en favor del desarrollo del corazón de América Latina, excepto en el cono sur donde la vinculación económica puede considerarse como un proceso en marcha, esencial además para los países mediterráneos. Hay muchos motivos políticos o geopolíticos si se quiere, a favor de una América Latina con cohesión territorial, pero existen también condiciones económicas en un horizonte de largo alcance que obligan al menos a considerar como conveniente este resultado de la integración que hará a los latinoamericanos preocuparse más de su enorme interior inexplotado: a) hay crecientes indicios de un potencial de recursos naturales, principalmente petróleo, minerales, recursos hidráulicos, etc. que exigen la iniciación de una exploración sistemática. La mejor manera de explorar es poblar; b) con el avance de la tecnología de los transportes la localización costera va perdiendo su ventaja en la atención de las demandas internas que puede ir generando el desarrollo de América Latina. Pronto las localizaciones más convenientes para ciertas actividades pueden hallarse en posiciones intermedias en el interior de América Latina; c) uno de los grandes problemas de la región en el presente es la creciente dificultad de reducir la desocupación y subocupación. El interior, aún si no se descubriesen otros recursos, tiene uno relativamente abundante: la tierra y la "marcha hacia el interior" 2/ es mejor alternativa que la desocupación urbana o la creación de industrias caseras de baja productividad. La creciente demanda de alimentos, especialmente si América Latina

---

1. Las proyecciones del ILPES (op. ct. pág. 216-Cuadro 86) consideran una reducción del abastecimiento importado en las industrias mecánicas desde aproximadamente 38% en 1962 hasta 18% en 1980.

2. Fue la frase usada por los funcionarios del ILPES en una interesante discusión interna gracias a la cual se despertó el interés de quien ésto escribe en la función que pueden desempeñar en el futuro las grandes zonas inexploradas de la América del Sur.

redistribuye el ingreso, sería suficiente base económica para esta interiorización gradual de las corrientes migratorias. Habrá ocasión para volver al tema posteriormente; por ahora basta subrayar que ésta es una de las posibilidades que deja abierta la integración.

Limitaciones: Conviene destacar, sin embargo, que ninguno de los efectos de la integración que ya se han discutido, aún si se aprovechasen con eficacia y oportunidad, serían suficientemente poderosos para eximir de una acción igualmente intensa en otros frentes de la política económica.

a. Insuficiencia dinámica

El efecto de la integración, en primer lugar, no sería con toda seguridad de suficiente magnitud para generar por sí solo los aumentos de demanda rápidos y prolongados en el tiempo que requiere el desarrollo. Es probablemente en este campo donde su influencia tiene más peso y es, en rigor, decisiva, pero no bastaría para compensar ni el efecto de la declinación de exportaciones al resto del mundo ni cerrar del todo el estrangulamiento externo. Aún en las proyecciones del ILPES, que suponen la acelerada realización de un programa industrial para la sustitución regional de importaciones, éste no alcanzaría a cerrar la brecha cuando la tasa de aumento del PIB excediese el 6% por año. Aún con una voluntad de acción, que desgraciadamente todavía falta, la creación del conjunto de industrias que sería la base del intercambio seguiría un patrón de avances parciales, determinado en gran medida por las condiciones de infraestructura y el grado de apoyo de los Estados nacionales, y estaría sujeto a errores y rectificación. Puede esperarse, por lo mismo, con prudencia, un ritmo bastante menor de realizaciones que el que puede aparecer de una potencialidad teórica de la integración. Por otra parte, por sí sola, tendría limitada duración la fase en que se alcanzan los mayores efectos dinámicos de la adaptación al nuevo espacio económico. No hay precedentes comparables, pero para hallarse en terreno seguro no debería pensarse en más de 15 a 20 años. Ese período puede aún acortarse como consecuencia de imprevistos que inducirían un descenso de la capacidad de importación o mayores necesidades de importación, v. g. un progreso técnico en el resto del mundo más rápido que el esperado que exigiría una renovación de equipos, o un deterioro mayor en los términos de intercambio de los productos primarios que seguirían siendo parte fundamental de las exportaciones de la región.

La política de desarrollo tiene pues que usar plenamente las posibilidades de actuar sobre los otros determinantes de la demanda, fundamentalmente las exportaciones al resto del mundo y la redistribución del ingreso. Aún cuando cada vez se insiste más en todos los foros sobre la necesidad de dar a la región un patrón de desarrollo "hacia afuera", son muy pocas las sugerencias con visos de viabilidad que se hacen sobre las posibilidades de exportación de la América Latina hacia el resto del mundo, sobre todo dada la ola de proteccionismo que se anuncia en los países industriales. La más lógica, aún cuando no deja de ser muy contingente, es la de que América Latina debería especializarse en una exportación de productos industriales de costos y características

adecuados para el consumo de las otras regiones subdesarrolladas del mundo 1/, es decir, más baratos, menos diferenciados y refinados que los bienes en los cuales tienden a concentrarse la producción de los países industriales para atender las preferencias de una sociedad con un alto nivel de ingreso. Se dice también que cada vez más aparecen posibilidades en productos en los cuales los países industriales tienden a perder ventaja comparativa por el ascenso en el costo de la mano de obra.

Si la tendencia universal fuera hacia un desmantelamiento gradual de la protección, posiblemente habría perspectivas modestas en los dos casos, aún cuando para aprovecharlos haría falta primero que América Latina comenzase a producir para sus grandes mayorías, énfasis que, como antes se ha examinado, hasta ahora no ha tenido la actividad productiva como consecuencia de la concentración del poder y del ingreso. Eso requeriría también que en la integración se tomasen en cuenta las líneas de posible especialización en la exportación para orientar espacialmente y dar la máxima eficacia al complejo de actividades interdependientes en que las exportaciones descansarían.

La verdad, sin embargo, es que dada la incertidumbre de las expectativas, las grandes limitaciones a que parece estar expuesta una planificación regional y las diferencias de condiciones entre los países de América Latina, sin perjuicio de explotar en cuanto sea posible las dos direcciones indicadas, los únicos consejos válidos son los de seguir y perseguir toda posibilidad de exportación, sea cual sea el terreno en que ésta aparezca -y algunas aparecerán todavía en los productos primarios- así como defender todo cuanto sea posible sus exportaciones tradicionales, que seguirán teniendo el peso decisivo en el total exportado. No debería tampoco retrocederse en explorar, cuando aparezca o se cree una oportunidad, aún campos que por requerir técnicas complejas parecerían ser inadecuadas a las condiciones de América Latina; si selectivamente no se corre esta clase de riesgos y se continúa en actividades primarias e industrias relativamente pasivas a la innovación, la dependencia tecnológica tendería a crecer cada día más. Los ejemplos del Japón, en cuanto a la decisión de emprender a la conquista de técnicas difíciles, y de México, en cuanto a la avidez para buscar y hallar posibilidades de exportación de cualquier clase, no deben dejarse caer en saco roto.

Por supuesto, esta dependencia en la exportación hacia el resto del mundo que en forma creciente debe ser de productos industriales, haría peligroso cualquier intento de repetir el viejo esquema de la sustitución de importaciones defendido por una protección casi infranqueable. La protección con respecto al resto del mundo será todavía necesaria, especialmente para erigir industrias que sean centros de innovación y propagación de tecnologías, pero

---

1. Raymond Vernon . . . . . .

hay otros medios distintos a la protección indiscriminada para permitir su afianzamiento, por ejemplo, empresas públicas, empresas privadas subvencionadas o, inclusive, empresas públicas multinacionales. Poco hay que añadir en lo relativo a las necesidades de redistribuir el ingreso como medio complementario de generar demandas. Si cabe insistir en que la redistribución no es sólo un problema ético ni su justificación económica se limita a su efecto sobre las motivaciones humanas. En el caso de América Latina, su ausencia ha contribuido a estrechar las posibilidades dinámicas de su economía que ha dependido exclusivamente de la suerte de la exportación. Se han mencionado otros rasgos derivados de esta característica: discriminación a favor de la producción para las clases de altos ingresos, como consecuencia un componente importado más alto y menores relaciones de interdependencia con la producción nacional de insumos, una densidad de capital más alta y menor absorción de mano de obra, es decir, una influencia circular sobre la distribución del ingreso que tiende a agravar las disparidades y hacer todavía más reducida, en términos relativos, la demanda interna. En América Latina, por último, la concentración del ingreso no ha sido en general acompañada por la formación de capital vigorosa del esquema clásico. Ya se ha visto como la inversión privada crece con lentitud. Hay muchos elementos de la estructura social que pueden explicar este fenómeno y no es ocasión de referirse a ellos. Dados los antecedentes, parece razonable esperar que una política que combine la redistribución con un ambiente estable y estimulante para el auténtico empresario, no tendría efectos limitativos sobre la formación de capital y, por el contrario, la ampliación de la demanda acabaría por aguijonearla.

En relación con los instrumentos de esta política redistributiva cabría sólo recordar que, como en el caso de la integración, aisladamente cada uno de ellos tiene rápidos rendimientos decrecientes. Hacer del gasto del Estado la única palanca de redistribución es ponerse en un camino que lleva pronto, con la crisis fiscal, al límite de sus posibilidades. La reforma tributaria, la política de salarios, la reforma agraria y por último, hasta las prioridades en la orientación de la inversión directamente productiva son todos elementos de redistribución que deben articularse en una política razonablemente coherente.

b. Tendencias de concentración de las nuevas actividades en los centros tradicionalmente más desarrollados.

El tema se tratará más extensamente en la siguiente sección relativa a los mecanismos de asignación de recursos; basta por ahora señalar que la influencia dinámica de la integración sobre la demanda, sobre todo si no se la complementa con una redistribución, reforzaría naturalmente las tendencias de concentración de la actividad en los polos existentes. Las grandes distancias de América Latina, su fragmentación y la orientación hacia el exterior de sus centros más dinámicos, induciría a pensar que esta concentración seguirá inicialmente un patrón relativamente disperso con el desarrollo rápido de varios

centros que Perroux calificaría como "zonas privilegiadas" 1/. Las tendencias de aglomeración no tienen ni tendrán en muchos años la fuerza y el alcance continental necesario para constituir el equivalente a la red de polos que Thiéry 2/ llamó la "Lotaringia industrial" en el caso de Europa. Pero poca duda cabe que, con la instalación de gran parte de las nuevas industrias en los grandes centros industriales existentes se aceleraría una tendencia de aglomeración que limitaría los beneficios de la integración para los países y las regiones menos desarrollados. Es éste siempre uno de los grandes problemas de toda integración económica y a él se volverá en páginas posteriores. Aparte de ello, si no existieran elementos de compensación con una política de localización, la necesidad de hacer de la integración el punto de apoyo para crear nuevas especialidades de exportación para el resto del mundo, también reforzaría la orientación exterior y, por lo mismo, la dependencia externa de los polos existentes. Acusaría también las tendencias periféricas o costeras de la localización de la actividad económica en la América del Sur, anulando en gran parte los incentivos para un gradual aprovechamiento de las corrientes interiores de intercambio a los que se hizo referencia anteriormente.

Condiciones de aprovechamiento

Para hacer de la integración un instrumento de generación de demandas de real impacto para el desarrollo, hay varios requisitos o condiciones que deben darse. Los principales podrían sintetizarse así:

a. El régimen de la integración tendría que poner un acento prioritario en la creación de nuevas actividades industriales y en la expansión del intercambio en líneas distintas al comercio tradicional. Ello requiere una acción de planificación, promoción y financiamiento que, aún cuando sea en forma incipiente, debe tener un carácter supranacional.

b. La evolución rápida hacia el mercado común, con sistemas ágiles de desgravación y una tarifa externa común serían condiciones para el aprovechamiento del potencial de la integración. Ese aprovechamiento es urgente en el momento actual en que la generación de demandas que de ella se origine sería esencial para contrarrestar el debilitamiento agudo de las exportaciones tradicionales al resto del mundo que se avecina. El régimen debería, además, dar efectividad al sistema de acuerdos de sectores y alentar acuerdos para la creación de complejos industriales integrados, algunos posiblemente de carácter multinacional.

---

1. "Un polo de desarrollo, por vía de irradiación, varios polos de desarrollo, por vía de acoplamiento, constituyen una zona de desarrollo" en "Les formes de concurrence dans le Marché Commun"-Revue d'Economie Politique-Enero-Febrero, 1958-pág. 357

2. Citado por Perroux - ibidem- pág. 358.

c. La integración es sólo uno de los posibles instrumentos de una política nacional de desarrollo; su mayor potencialidad dentro de esa política es la generación de demandas. La expansión de la oferta no sigue necesariamente a la integración si no hay una mejoría en los mecanismos de asignación de recursos, se acelera la formación de capital y se realizan en la estructura social los cambios necesarios. Estos son primariamente esfuerzos nacionales y deben traducirse en una política nacional de desarrollo, algunos de cuyos rasgos, sin embargo, deben comenzar ya a ser el resultado de una planificación de la zona integrada (nuevas industrias de prioridad y complejos industriales especialmente).

4. LA INTEGRACION Y ASIGNACION DE LOS RECURSOS

Si el análisis hecho en la primera parte de este trabajo tiene fundamento, los mecanismos de asignación de recursos de la América Latina deben modificarse profundamente para aprovechar del mejor modo posible los impulsos dinámicos, entre ellos el comercio intraregional --contra los cuales hasta ahora habían discriminado-- inducir un uso de los bienes y de los factores más conforme con su escasez relativa (especialmente, mano de obra) y conseguir una distribución espacial de la actividad económica y del ingreso generado que evite desigualdades en bienestar que serían incompatibles con la estabilidad de la sociedad.

En qué medida la integración económica, a través de la apertura de mercados de bienes y factores, puede contribuir a esa modificación en los mecanismos de asignación de recursos?

a. La estructura de mercados y la integración económica

Se ha indicado en páginas anteriores que son muy altas las diferencias de costos y precios entre los países de América Latina. Esto señalaría la posibilidad de una reasignación de recursos que significaría una ganancia sustancial en bienestar (presente) y, en igualdad de condiciones, en el potencial de desarrollo de la economía. Sin especular sobre la posibilidad de conseguir un mercado único, obviamente imposible por las grandes distancias económicas que existen entre los países, cabe preguntarse si las estructuras monopólicas u oligopólicas de mercado que predominan en América Latina serían compatibles con esa reasignación.

Con la excepción de la empresa extranjera, en razón del aislamiento y debilidad de sus economías, a la concentración de poder económico de América Latina le ha faltado el carácter internacional propio de los grupos más poderosos de los países industriales. No hay mejor prueba de esta calidad "provinciana" de la clase empresaria latinoamericana que la reserva con que en general ha mirado los primeros intentos de integración, mientras algunos de los mayores grupos extranjeros siguen con interés no disimulado la evolución de la misma 1/. En buena

---

1. La primera empresa en crear una representación oficiosa ante la ALALC fue, que lo sepa el autor, la General Motors Co.

parte, esa reticencia explica la dificultad de avanzar en las negociaciones en la fase actual. No parece probable, por lo mismo, que, en esta etapa, combinaciones o entendimientos entre grupos anticipen y de ese modo faciliten el avance de la integración.

Es difícil adivinar lo que podría suceder si, a pesar de todo, la integración progresa y el mercado común comienza a tomar cuerpo. La creación de nuevas industrias es, como antes se decía, el campo lógico de avance. Estas exigirán altos requisitos de capital y tecnología y, en libertad las fuerzas del mercado, serán los grupos internacionales o los nacionales más poderosos, estos últimos pertenecientes a los países con mayor riqueza relativa, los que aprovecharán las primeras industrias de integración. Esos progresos probablemente facilitarán el paso siguiente: la reorganización de la industria existente y una concentración gradual, que, con las restricciones de las grandes distancias y la insuficiencia de contactos, puede esperarse que deje una gama relativamente grande de industrias que conservarán un carácter nacional o aún local. De todos modos, dadas las diferencias de costos y de precios, podría esperarse un período de guerra de precios con la salida de las empresas más débiles y una gradual constitución de trusts y cárteles inter-latinoamericanos en los cuales las grandes empresas internacionales tendrían una participación probablemente decisiva. Lo que este hecho significa para la dependencia económica de América Latina será objeto de consideración posterior; por ahora interesa preguntarse sólo si esa estructura de mercado llevaría a la reasignación de recursos necesaria.

En comparación con las presentes estructuras nacionales de mercado, la que podría emerger de la integración significaría ciertamente una organización más eficaz y, dado el tamaño del mercado, muy probablemente más competitiva y estimulante a la innovación.

Dados los riesgos que supone la transformación de la base industrial de América Latina y la iniciación de líneas nuevas de exportación tanto para el mercado regional como para el resto del mundo, no se puede desechar a "priori" la posibilidad de que formas monopólicas y oligopólicas de producción sean eficientes y compatibles con el beneficio del consumidor 1/. Sin embargo, como se examinará enseguida, no es esa estructura de mercado la que puede conducir a una asignación de recursos compatible con el desarrollo de América Latina como sociedad integrada, sin la existencia de un poder regulador, superior, por lo mismo, a las concentraciones de poder económico. Es en este aspecto donde Perroux, en el trabajo clásico antes citado fundamenta un pesimismo sobre la integración europea que le lleva a afirmar "El mercado común es una noción ambigua y oscura; es el fruto de un capitalismo de monopolios" 2/ y a poner en seria duda la posibilidad de existencia de ese poder regulador "Para que así fuera, haría falta que la base,

---

1. Siempre que no se consoliden las tendencias a división de mercados que ya se advierte en América Latina especialmente por parte de las grandes empresas extranjeras (v.g. industria de automotores).

2. Ibidem pág. 377.

los estados nacionales de donde emana el poder europeo, fuesen ellos mismos independientes de las coaliciones de intereses, que no fuesen el reflejo de las relaciones de fuerza entre los grupos dominantes" 1/.

El análisis breve de algunos de los efectos sobre la asignación de recursos de esa estructura de mercado, servirá para ilustrar las intervenciones que tendrá que ejercer ese poder regulador y su misma posibilidad de existencia.

b. Las disparidades regionales y la distribución espacial de las actividades económicas

Es ya un lugar común el referirse a la dinámica del crecimiento de los grandes polos y a las tendencias acumulativas que llevan a ahondar las disparidades regionales de desarrollo. América Latina es rica en ejemplos de la acción de estas fuerzas distanciadoras que la integración, por sí sola, no haría sino agudizar. La creación de las nuevas industrias de escala acrecentaría la eficacia y la influencia de los mayores centros industriales existentes que son, a la vez, las más grandes urbes latinoamericanas, y haría de la integración un instrumento de desarrollo que beneficiaría principalmente a las naciones más industrializadas, y aún dentro de ellas, a sus zonas más desarrolladas. Aún si se admitiese teóricamente que los movimientos de la población podrían contribuir a restablecer un equilibrio de beneficios entre los miembros del mercado común, la realidad es que, por razones culturales y sociológicas, no es dable esperar por muchos años migraciones regionales de significación. En Centroamérica, a pesar de existir condiciones excepcionales para la movilidad de la mano de obra, hasta el momento hay gran resistencia a actuar efectivamente en ese sentido dentro de la integración. Las dificultades serían aún mayores en el resto de América Latina, con la excepción de algunos países fronterizos donde existen corrientes migratorias tradicionales, las cuales, vale la pena recalcarlo, por lo regular privan a los países más pobres de la gente con más iniciativa y preparación. Son modalidades de "brain drain" que tiene un efecto contrario al que se esperaría de las migraciones como elemento nivelador de las deficiencias en el crecimiento del producto.

Por lo mismo, mientras estas condiciones persistan, la concentración de la actividad económica en los grandes centros significaría de hecho disparidades crecientes en bienestar y posibilidades de desarrollo entre los distintos países miembros. Aún en sus etapas iniciales, el Mercado Común Centroamericano y la ALALC muestran ya síntomas de la acción de estas tendencias. El Salvador y Guatemala reúnen el 70% de las exportaciones industriales intrazonales (1965); el desarrollo industrial ha sido mucho más rápido en Costa Rica y El Salvador que en el resto de los países, a pesar de que todavía no ha comenzado la fase de creación de la nueva base industrial para la zona integrada. Cuando éso suceda, la concentración tenderá a acentuarse, si no se consigue poner en efectividad el Régimen de Industrias de Integración que hasta ahora ha sido poco más que letra muerta. En

1. Ibidem pág. 365.

la ALALC, gran parte de la exportación de productos industriales provienen de Brasil y Argentina (95% de las exportaciones de maquinaria no eléctrica, para no citar sino un producto); este último país es además, a gran distancia, el exportador en el comercio intrazonal. Las propuestas de los países de menor desarrollo relativo en la última reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de ALALC celebrada en Asunción revelan la inquietud de éstos ante un proceso que no pueden todavía aprovechar y que se halla cargado de interrogantes.

Es un hecho, sin embargo, que el desarrollo se hace a partir de centros o zonas de actividad en intensa transformación y que es inevitable que el ritmo de expansión y crecimiento de esos centros supere al de las zonas circundantes 1/. Al constituirse un nuevo mercado con la integración, es esencial para el desarrollo del conjunto que puedan crecer rápidamente los polos más adecuados para el nuevo espacio económico y que se asegure la existencia de condiciones que permitan que la acción de los polos estimule el crecimiento del conjunto y no lo contrario 2/. Con toda probabilidad, ninguno de los dos requisitos se deriva de la acción espontánea de las fuerzas del mercado.

a. La atracción de los polos existentes (existencia de una infraestructura, economías externas originadas en la tradición industrial, mercado, etc.) tenderá normalmente a concentrar las nuevas y más dinámicas actividades industriales. Sin embargo, es probable pero no seguro, que centros originados en un espacio económico distinto y frutos de un patrón de desarrollo que va a cambiar, sean los más eficaces para las nuevas circunstancias económicas que crea la integración. Perroux señala ese hecho cuando dice: "Para que la experiencia sea coronada por el éxito, es decir para que el producto neto global aumente más y más rápido que sin el mercado común, hace falta que aparezcan concentraciones y polarizaciones ulteriores y suplementarias" 3/. Sin una política común, sería pura coincidencia que los cambios en el proceso de concentración de la actividad económica respondiesen a las necesidades del desarrollo de la región integrada.

---

1. "El crecimiento del mercado en el espacio, cuando sigue a la puesta en comunicación de polos industriales y, más generalmente, de polos de actividad territorialmente aglomerados, es todo lo contrario de un crecimiento igualmente repartido; se opera mediante una concentración de medios en puntos de crecimiento en el espacio de los cuales se irradian enseguida haces de intercambio" - F. Perroux "Note sur la notion de Pole de Croissance" -Economie Appliquée - Vo. VIII-iv 1-2-Enero-Junio 1955-pág. 318.

2. En la terminología de Myrdal, que predominen los efectos de "difusión"sobre los de "retroceso".

3. "Les formes de la concurrence dans le marché commune"-op. ct. pág. 354.

b. Las tendencias de concentración de la actividad económica no son enteramente atribuibles a razones de eficiencia. Los polos atraen, entre otras cosas, porque ellos ofrecen las posibilidades de una vida urbana más cómoda y estimulante que las zonas menos prósperas. Como dice Hirschman 1/, se tiende a "sobrestimar sistemáticamente" el potencial de las economías externas de los polos. Una descentralización en ciertas actividades puede, por lo mismo, no ser un pecado contra la eficiencia, sino todo lo contrario.

c. La expansión de los grandes centros urbanos de la América Latina está llegando rápidamente al punto donde el continuar con el ritmo de aglomeración del pasado puede tener costos sociales tan altos que desde un punto de vista económico y para toda la región integrada, porque ella en una forma u otra va a soportar esos costos, convenga estimular la creación y la expansión de otros centros. Una simple proyección del tamaño de las grandes ciudades latinoamericanas de aquí a veinte años, da una idea del tremendo costo de servicios urbanos que la continuación de las tendencias actuales significaría. Por el contrario, desde el punto de vista de la región, la creación de polos suplementarios significaría un aprovechamiento de recursos que hoy en gran medida se desperdician.

Es posible alargar la lista de argumentos en pro de una descentralización prudente de la actividad económica, especialmente de las nuevas actividades creadas por la integración. No es necesario, sin embargo, abundar en juicios económicos; la realidad política es que no es posible conseguir una sociedad integrada estable, constituida por estados soberanos, si todos no tienen alguna oportunidad de beneficiarse con los efectos dinámicos de la integración. En definitiva, éso significa que todos los miembros deben tener la posibilidad de participar en la localización de las nuevas industrias creadas para la región y que la selección de esas industrias y su integración en las actividades existentes debe hacerse contrastando las ventajas económicas reales de la concentración con la necesidad que todas las economías nacionales cuenten con centros industriales en crecimiento. 2/

No se trata de una utopía; aún los países más pobres de la región ofrecen posibilidades de especialización industrial en base a recursos naturales en los que tendrían grandes ventajas de costos si pudiesen planear para el mercado integrado; aún sin tomar en cuenta esas ventajas naturales, es grande la lista de industrias, entre ellas muchas de las mecánicas, cuya localización no determina diferenciales de costo de significación 3/. Estudios realizados permiten además afirmar que en algunas de las regiones de menor desarrollo relativo será posible crear polos de crecimiento de notable influencia. Un ejemplo, en este caso, un proyecto de alcance multinacional, es el Golfo de Fonseca en Centroamérica; otro es la zona adyacente al canal de Panamá, sobre todo si se abandona el actual canal a desnivel. Hay poca base, además, para afirmar que es la falta de preparación y la idiosincracia de la mano de obra, uno de los más comunes argumentos, el obstáculo final insuperable para el desarrollo industrial en esas zonas. Aún en los países más retrasados hay alfabetos entre los desocupados y la gran mayoría de las tareas semicalificadas que requiere la industria moderna pueden enseñarse mediante sistemas de formación acelerada y adiestramiento en el trabajo. En cuando a las motivaciones y la actitud

---

1. Albert O. Hirschman "The strategy of Economic Development" - Yale University Press - New Haven - 1958, pág. 185.

2. Ver al respecto Paul Streeten, op. ct. págs. 58 a 67 y Albert O. Hirschman op. ct. Cap. 10.

3. "Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana" (ECIEL) - op. ct. Cap. 3.

del trabajador, no es difícil imaginar el estímulo que significa gozar de un trabajo relativamente bien remunerado y regular en zonas donde la desocupación frecuente es la regla. Como dice Streeten "Los irlandeses, galeses, italianos del sur e "indios" (de América Latina) no son tan inconstantes, irresponsables e ineducables como se los hace aparecer". 1/

Es pues lógico desde el punto de vista económicos y político el concluir que la integración debe acompañarse por una acción premeditada para corregir los excesos de concentración que las fuerzas del mercado tenderían a provocar. Es, sin embargo, uno de los aspectos más problemáticos de los esfuerzos de integración y, más que ningún otro, explica en el caso de la ALALC la resistencia sistemática que oponen los países más industrializados a las ideas de toda limitación a la "competencia" y a una programación supranacional en la región integrada. En el caso de Centroamérica, está también detrás de las dificultades para perfeccionar instrumentos jurídicos esenciales para el proceso, como la armonización de incentivos tributarios. Miguel Wionczek, en un excelente trabajo sobre el problema concluye en general que "el futuro de estos programas de integración dependerá, en grado considerable, del éxito que tenga la introducción de un plan que asegure a todos los miembros algún género de participación en el proceso de industrialización" 2/.

La creación del grupo subregional andino dentro de la ALALC constituye uno de los pasos de más aliento para enfrentar este problema. Aparte de establecer poderes negociadores más equilibrados, el grupo andino provee un ámbito donde es más posible una acción positiva en la distribución regional de la actividad económica. La contigüidad y las menores diferencias en el grado de desarrollo son elementos favorables para la iniciación de una política regional de inversiones, especialmente en la industria, que debe comenzar en la preparación de proyectos y concluir en su promoción y financiamiento. Más adelante se tratará brevemente el tipo de planeación que es deseable y factible para esos fines; por ahora basta recalcar en la importancia que tiene en este sentido una política común de inversiones y la creación de la base institucional necesaria para llevarla a cabo.

El énfasis en los medios relativamente pasivos de que hasta ahora se ha hecho uso en la ALALC y en menor grado también en el Mercado Común Centroamericano no conduce, como se ha visto, a resultados satisfactorios. Es en cierto modo una consecuencia lógica que los países de menor desarrollo relativo reclamen la aplicación máxima posible de su situación preferencial en cuanto a la liberación del comercio en vista de la falta de resultados de lo hecho hasta el presente. Al trasladar el énfasis de la acción preferencial hacia la localización de industrias con efectos directos e indirectos poderosos para la economía de esos países y

---

1. Op. ct. pág. 61- Añadidas las palabras entre paréntesis.
2. Miguel S. Wionczek "Integración económica y distribución regional de las actividades industriales (Estudio comparativo de las diferencias de Centroamérica y el Africa Oriental)" - El Trimestre Económico - Julio-Septiembre 1966 - N° 131- pág. 502.

la constitución gradual de complejos integrados, orientados tanto a las demandas de la zona como del resto del mundo, se estaría dando el que es probablemente el único paso efectivo para su participación plena y sin recelos en la zona de integración. Frente a ello, casi podría decirse que carecen de importancia algunas consecuencias adversas que podría originar temporalmente la integración para los países más débiles: deterioro de términos de intercambio, descenso de los ingresos fiscales como consecuencia de la desgravación, desequilibrios temporales de las corrientes de comercio, etc. Como lo señala Wionczek 1/, una política de inversiones de esta clase, forzosamente de carácter limitado a las nuevas actividades que hace posible la integración, debe comenzar por la preparación de los proyectos y exige un aparato institucional (para la investigación tecnológica, el financiamiento, la promoción) que existe ya en gran medida en Centroamérica, pero falta por completo en la ALALC. La creación del grupo subregional andino permite esperar que esa base institucional pueda comenzar a establecerse progresivamente en el resto del continente; falta saber, éso si, si se aceptará finalmente que uno de los objetivos de dicha política es corregir los excesos de concentración de la actividad económica y hacer a todos los miembros partícipes de los beneficios dinámicos de la integración.

Aún si éso sucediera, cabe también preguntarse en qué medida las políticas nacionales de los países relativamente menos desarrollados pueden aprovechar las oportunidades que les brinda esa política de inversiones. El esfuerzo va en razón inversa del grado de desarrollo y, paradójicamente, de su potencial de acción. Mientras más retrasado se halle un país, más imaginación en el planeamiento y más disciplina en la realización harán falta. Puede en ocasiones no haber otra alternativa que hacer del gobierno el agente de innovación y darle crecientes responsabilidades en la creación de empresas. Quizás ello obligue, en el marco de la integración, a explorar más a fondo la posibilidad de establecer en situaciones estratégicas empresas multinacionales con capitales mixtos o exclusivamente públicos. La sociedad integrada podría abrir las oportunidades con su política de inversiones y facilitar el financiamiento y asistencia técnica, pero en último análisis es la política nacional de desarrollo la responsable por las realizaciones. La integración implica pues para los países de menor desarrollo un reto que sólo puede enfrentarse salvando etapas en cuanto a la mejora en la eficacia de la política económica. Es razonable concluir, por lo mismo, que habría grandes dificultades en corregir las tendencias adversas de la asignación de recursos que traería la integración.

c. La integración y el uso de los recursos

El tema está estrechamente relacionado con el tratado en el apartado anterior y se refiere a los efectos más generales de la tendencia de concentración de la actividad económica que la integración podría originar. Por sí sóla, la integración no inducirá una asignación de recursos compatible con una reducción de desequilibrios en el uso de los factores que constituyen uno de las más serías deficiencias de la situación actual. Se trata fundamentalmente de los problemas de ocupación de la mano de obra y, correlativamente, la sobreutilización del capital.

1. Op. ct. pág. 499.

Dos hechos podrían contribuir a que el efecto de la integración, con el juego libre de las fuerzas de mercado, no fuera sólo neutro sino negativo en relación con estos problemas: i) abriría nuevamente una posibilidad para continuar con el patrón de desarrollo característico del período de sustitución de importaciones que se ha descrito varias veces en páginas anteriores. Por un tiempo al menos, el PIB podría crecer sin necesidad de profundizar con el mercado nacional mediante la redistribución del ingreso, lo que dejaría intocada la defectuosa estructura de combinación de los factores de la producción, siendo aún posible una elevación en la densidad de capital de la actividad económica como consecuencia de la creación de las nuevas industrias de integración, que por lo general requieren un empleo intenso del capital, y la intensificación de la competencia en las líneas existentes. Subsistiría o se agravaría, por lo mismo, la baja capacidad de la economía para absorber mano de obra y, consecuentemente, el problema de la desocupación, a menos que la demanda regional sea tan alta que fuese posible llegar a tasas de crecimiento del producto superiores al 7 u 8%. El potencial de la integración, por sí sólo, es muy dudoso que permita esa evolución y, algo que conviene subrayar, ese potencial, entre otros factores, dependerá también de la medida en que se redistribuya en las economías nacionales; ii) la concentración de la actividad económica y la acumulación de los efectos dinámicos de la integración en las "zonas privilegiadas", si no encuentra compensaciones, afectaría el empleo en el resto de la región, especialmente los países más débiles, donde más graves son los problemas de desocupación o subocupación urbana y rural y donde, por lo regular, el crecimiento de la población se encuentra en su más aguda fase explosiva. Si, además, la integración los fuerza a reorganizar en corto plazo la actividad existente dando preferencia a combinaciones productivas con mayor densidad relativa de capital y a abandonar algunas actividades primarias tradicionales, especialmente agrícolas, cuando son fuentes importantes de ocupación, el efecto podría ser favorable desde el punto de vista de la rentabilidad privada y aún en base a un exclusivo criterio de eficiencia, pero las consecuencias sociales serían desastrosas y, aún a corto plazo, insostenibles. Esta conclusión no es sólo válida para los países menos desarrollados y los llamados de mercado insuficiente; lo es también para las regiones retrasadas de los países más avanzados, los cuales, si no hay una política nacional de compensación, sentirían aún más agudamente los efectos citados 1/.

Si en la integración se combinasen las dos características mencionadas: concentración sin paliativos, por una parte, y una política "tradicional" de sustitución de importaciones al nivel nacional, por la otra, el resultado total sería el final de la sociedad integrada. La combinación de las dos formas puras es una hipótesis extrema, pero caben dentro de lo posible mezclas de versiones atenuadas de las mismas. En todo caso, al reforzarse mutuamente, producirían graves deficiencias en la asignación de recursos y tensiones sociales crecientes.

---

1. Según penetrante observación de Streeten, una región retrasada dentro de un país, al carecer de soberanía, no tiene aún la posibilidad de beneficiarse de ventajas comparativas. Las únicas que cuentan para ella son las ventajas absolutas (op. ct. pág. 60).

Es pertinente destacar nuevamente que estos defectos de la asignación de recursos no sólo afectan al uso de los factores de la producción y concretamente en América Latina, a las tendencias de la ocupación de la mano de obra; tienen también consecuencias sobre la estabilidad interna y externa de la economía. La conformación del sistema económico a trabajar por y para las minorías de ingresos altos ha agudizado la dependencia externa; ha contraído la elasticidad de la oferta y ha creado condiciones propicias para las inflaciones de demanda y costos. Una zona integrada/en donde se repitan esos patrones de funcionamiento disiparía rápidamente los efectos equilibradores que tiene la integración a través de sus resultados sobre la oferta global y pronto se tornaría vulnerable a un desequilibrio persistente de balanza de pagos entre los países miembros y el resto del mundo, y a la intensificación de las presiones inflacionarias. El primer fenómeno, desequilibrios de balanza de pagos, parece estar en gestación visible en Centroamérica donde la primera etapa de la integración ha puesto en marcha un proceso de sustitución de importaciones que responde fielmente a las características descritas.

No obstante lo dicho, la integración económica de América Latina, con políticas comunes adecuadas, inclusive una corrección de las tendencias de excesiva concentración, podría facilitar en alguna medida las rectificaciones de política que serían necesarias para dar una solución gradual a estas deficiencias en la asignación de los recursos.

Se ha comentado ya el potencial que la integración tendría para reducir el estrangulamiento externo y, por esa vía, las presiones inflacionarias. El aumento de la elasticidad de la oferta global que seguiría a la integración, si ésta se aprovecha con intensidad, podría en efecto ser un elemento de importancia para el mantenimiento de la estabilidad y el éxito de los programas de estabilización. Por esas mismas razones la integración reduciría los efectos que una redistribución podría tener sobre la estabilidad y sería relativamente más fácil abordar una política de esa clase que en la situación actual y menos de temer un empuje de costos como consecuencia de la misma. Esto, al final, no es otra cosa que la influencia estabilizadora de los aumentos de productividad que una economía más eficiente conseguiría.

La necesidad de armonizar políticas que la integración va imponiendo gradualmente sería otro de sus activos para la política económica. Algunos elementos de ésta, la política cambiaria especialmente, exigirían una armonización relativamente temprana o, al menos, la adopción de algunos principios comunes que en general llevarían hacia una mayor eficacia en el sistema de asignación de recursos. Es dudoso que un país pueda mantener por largo tiempo una política de cambios que signifique sobrevaluaciones o subvaluaciones del tipo de cambio fuera de la línea que prevalezca en la región integrada. Similares presiones podría esperarse que se ejerzan para estimular la realización de políticas nacionales que reduzcan el alcance de los desequilibrios internos y externos y es dable pensar que, si la integración continúa, no pasarán muchos años sin que las políticas de estabilización en su integridad sean objeto de preocupación común. Quizás ése sea el momento en que la realización de esos programas encontrará una mayor y mejor cooperación externa que la que ha tenido hasta ahora.

Hay aspectos que la armonización de políticas puede tener resultados ambiguos y adoptarse a una norma que no sea la mejor posible entre las distintas alternativas. Se trata en general de todas aquellas medidas de política que se supone afectan directamente la rentabilidad del capital y la remuneración del empresario y, en general, el llamado ambiente o clima de inversión. La armonización puede poner un límite a la carrera de incentivos, muchas veces extravagantes, a que puede dar lugar el deseo de atraer inversiones, especialmente inversiones extranjeras. Ese es justamente el caso del Convenio de Incentivos Tributarios de Centroamérica. Pero también esa misma necesidad de sujetarse a ciertos principios comunes de política podría detener, al menos en ciertas zonas, la realización de reformas tributarias progresivas y otras acciones de la política económica y social de alcance redistributivo. En los países más débiles puede predominar la inclinación de evitar las medidas que puedan de un modo u otro encarecer el costo de la mano de obra, cuya baratura actual se supone constituye una ventaja natural de la que no se debe prescindir. En este sentido, la interdependencia de los países en la integración y el elemento de control mutuo que la misma crea, pueden ser armas de dos filos que tanto pueden llevar a la implantación de políticas económicas y sociales más sanas, sin las exageraciones y derroches del populismo, como a arraigar las formas tradicionales especialmente en los países menos desarrollados de la región. Ello depende de la actitud de los grupos dirigentes en cada país, particularmente de los países mayores, que más influencia pueden tener en las direcciones iniciales de la integración, y del espíritu que desde el principio se de al movimiento de integración. Si la integración va a estar al servicio del desarrollo no se puede eludir la necesidad de basar el proceso, expresa o tácitamente, en un acuerdo sobre ciertos principios mínimos de la política de desarrollo económico y social.

Hay un aspecto de esa política sobre el que cabe insistir antes de dejar el tema: es el problema de aumentar la capacidad de absorción de mano de obra, problema que con diferencias de grado es común a todos los países latinoamericanos y seguirá siéndolo en el próximo futuro. Si no se consigue acelerar el ritmo de crecimiento será, además, el desequilibrio dominante de la vida económica y social de América Latina y la fuente de sus máximas tensiones. Como antes se indicó, su solución final no es distinta a la del problema del desarrollo y sólo un ascenso rápido y regular de la producción puede asegurar una ocupación creciente. La debilidad del crecimiento de América Latina en las dos últimas décadas, junto con el alto incremento demográfico están pues en la raíz de las tendencias actuales de desocupación y subocupación; pero antes se subrayó también que estos fenómenos se han visto agravados por el juego entero del sistema de asignación de recursos, un hecho que no se puede ignorar al plantear la estrategia de la integración. No sólo la integración no debe seguir una ruta que signifique un agudo deterioro del empleo en ciertas actividades y regiones, sino que conviene adaptar el énfasis y las características de la misma a la necesidad de mantener y luego crear el mayor número posible de empleos productivos cuando ésto pueda hacerse sin grave perjuicio para la eficacia económica. Ello supone la consideración explícita de este problema al establecer, por ejemplo, un arancel común frente a terceros, el cual todavía tendrá que seguir siendo protector para las actividades en las que descansa la generación del mayor empleo, o al formular la política de integración en el caso de la agricultura. Este mismo aspecto debe tenerse en mente al constituir la base institucional para proveer de financiamiento a la reconversión de industrias afectadas por la integración y a la reorientación de la mano de obra, cuya necesidad

probablemente será mucho mayor que en el caso de Europa. Finalmente, el empleo debe ser también uno de los objetivos de la política de inversiones y, en este sentido, hay un aspecto de la misma que podría tener decisiva importancia a medida que la integración progrese: es la expansión de la frontera económica de América del Sur y el uso de esa expansión como un medio para sostener el empleo en un principio y generar gradualmente una base territorial más amplia para una agricultura eficiente.

Especialmente en relación con los países del Norte y ciertas naciones de la América del Sur se discutió mucho la necesidad y prioridad de una ampliación de la frontera agrícola fundándose sobre todo en la conveniencia de aumentar primero la eficiencia productora de las zonas en actual explotación. Se ha convertido ya en una caracterización ideológica la preferencia por uno de los extremos de la alternativa reforma agraria o colonización. La verdad es que, como lo saben muy bien quienes han trabajado en planificación agrícola en los países andinos, en cuanto se considera la presión presente y futura de la población sobre la tierra agrícola, no hay lugar de alternativas y los dos medios deben usarse tan intensamente como sea posible para aumentar la producción y eludir la aparición de un enorme problema de ocupación, al menos hasta que el desarrollo de la base industrial permita alcanzar un rápido crecimiento 1/. En el Norte la ampliación de la frontera puede hacerse todavía hacia la costa; en otros países sólo queda el interior de América del Sur 2/ como zona posible de expansión. Más pragmáticamente, aún cuando exista la posibilidad de ampliar la superficie bajo cultivo en la costa, la verdad es que, selectivamente, el asentamiento de colonos en el interior se ha producido más o menos espontaneamente y esta tendencia se acusará en el futuro, inclusive si la reforma agraria se hace a profundidad en las viejas zonas de explotación 3/.

---

1. En este como en otras partes de este trabajo en relación con el tema, ha sido orientadora la discusión interna del ILPES y CEPAL, a la que se ha hecho mención anteriormente. Al tratarse de la justificación del asentamiento en tierras nuevas y los conceptos de ocupación rural maxima y puntos de saturación, ver especialmente las notas de Carlos Matus, Pedro Buskovic y Bernard Ortolo - ILPES - (Mimeografiado) Agosto y Septiembre 1967 - Circulación restringida - (Citada con autorización).

2. Tiene algunas caracteristicas parecidas, pero es todavía más apremiante, la expansión hacia la costa del Atlantico de algunos de los países centroamericanos.

3. El caso de Bolivia es un buen ejemplo de la complementaridad de las dos medidas.

Desde el punto de vista económico, la posibilidad de contar con nuevas tierras de cultivo es un activo que debe valorarse a la luz de estos problemas y de la probabilidad de continuación del lento crecimiento del producto en América Latina. En frase de Paul Streeten, el tipo de desocupación estructural que sufre América Latina puede describirse como "hombres sin maquinarias" 1/, mano de obra sin capital. Las nuevas tierras, medios de producción, son en ese sentido equiparables al capital 2/ y, aún cuando exigen gastos adicionales para ponerlos en producción, son unas de las pocas alternativas de que puede valerse la política económica para asegurar un empleo productivo a una proporción alta de la población activa que carece de una preparación para tareas más complejas. Es dable afirmar: a) que el monto de los gastos de capital de asentamiento (excluida la tierra) por empleo generado es probablemente menor que el requerido en otras actividades capaces de absorber empleo a niveles al menos iguales de productividad por hombre; b) dados unos costos de oportunidad bajos o nulos de la mano de obra empleados, es muy alta la productividad social de estas inversiones, y c) que el asentamiento en tierras nuevas trae consigo el nivel mínimo de demanda necesaria para iniciar la explotación: las necesidades de subsistencia del colono y que, con estricto criterio de bienestar, tanto éste como la sociedad, gana con el cambio. Por supuesto éste no es sino un nivel de partida sobre el que habría que edificar una agricultura eficiente de mercado, pero cuando de empleo se trata, es decisivo el contar con esa demanda inicial que rompa el círculo vicioso.

En páginas anteriores se han mencionado otras razones para preocuparse desde ahora de la incorporación gradual del interior de América del Sur. La referencia a la agricultura no excluye que se aprovechen recursos naturales de otro género para dar más dinamismo al desarrollo de esa zona. En las cuencas del Orinoco, el Amazonas y las cabeceras de la Cuenca del Plata, aparte de tierra agrícola 3/, hay ya indicios suficientes de un potencial de recursos que, adecuadamente explotados, podrían ser decisivos para crear nuevas corrientes de intercambio y establecer una red de polos de desarrollo que llevaría a una verdadera integración espacial de la actividad económica de la región.

Esa incorporación sería seguramente la obra de muchas generaciones de latinoamericanos. Dados los recursos disponibles y la necesidad de usarlos de preferencia en donde más resultados inmediatos puedan producir, no podrá avanzarse en ella sino muy gradualmente. Sin embargo, éste debe ser uno de los objetivos

---

1. Op. ct. pág. 64.

2. Características del sector agrícola de consumo interno en los modelos ya clásicos del dualismo tecnológico. Ver por ejemplo, Benjamín Higgins "Economic Development-Principles, Problems and Policies"-W. W. Norton Co. Inc., New York, págs. 325-330.

3. Excluidas las tierras bajas pantanosas o sujetas a inundaciones estacionales, hay todavía millones de hectáreas de tierra cuya calidad no es inferior a las tierras en explotación del trópico costeño de América.

explícitos de la política económica en los países interesados y a él deberá dedicarse un esfuerzo sistemático y regular. La integración económica, como se ha dicho, puede dar motivaciones inmediatas para ese esfuerzo y ayudar a mantenerlo en el futuro cuando se consoliden nuevas tendencias de intercambio. Con la integración ha cobrado importancia la construcción de vías de transporte de vinculación interior que constan entre los mayores proyectos multinacionales del futuro. Ha comenzado la investigación de recursos como empeño también multinacional. Sin embargo, para que estos pasos conduzcan realmente a la expansión de la frontera agrícola y la localización de nuevos centros de actividad, será indispensable que tanto las políticas nacionales de desarrollo como la política común de la integración contrarreste en cierta medida las tendencias de concentración y el uso inadecuado de los factores de la producción, especialmente la mano de obra.

17

SEMINARIO DE ARICA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA Y LA INTEGRACION

por Jacobo Schatan

Esta es una versión preliminar de un trabajo que será presentado ante el Seminario de Arica. No puede por consiguiente ser citada o reproducida total o parcialmente sin la autorización escrita del autor y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

JACOBO SCHATAN, economista chileno, nació el 25 de Noviembre de 1920 en Santiago.

Cursó sus estudios universitarios en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, recibiendo el título de Ingeniero Comercial.

De 1945 a 1948 trabajó en la Corporación de Fomento de la Producción, como economista de la Sección Estudios Generales.

En 1950 obtuvo el primer premio en el concurso organizado por la Compañía de Acero del Pacífico por su estudio sobre la importancia económica del acero en Chile.

De 1951 a 1955 colaboró en el Departamento de Planificación de la Corporación de Fomento, habiendo tenido responsabilidad principal en la preparación y formulación del Primer Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes de Chile (1953-54). Durante este período participó como miembro de la delegación chilena en diversas Conferencias de la CEPAL (1953 y 1955) y de la FAO (Roma, 1953)

En 1955 ingresó a la FAO. Permaneció en Roma hasta 1961, donde colaboró como economista de la División de Análisis Económico. Regresé a Chile en 1961 para hacerse cargo de la Dirección de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, posición que ocupa hasta el presente.

El Sr. Schatan ha escrito numerosos trabajos sobre desarrollo agrícola, que no se citen porque forman parte de estudios publicados por la FAO y la CEPAL.

Jacobo Schatan

LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA Y LA INTEGRACION[1/]

I.-¿Qué se persigue con la integración?

En los múltiples trabajos que se han escrito sobre la integración económica latinoamericana, incluyendo entre ellos documentos tan importantes como el Tratado de Montevideo y la Declaración de los Presidentes de América, se la presenta como un instrumento insdispensable para la promoción del desarrollo económico y social latinoamericano, en virtud de que el establecimiento del Mercado Común permitiría la creación de un gran espacio económico, en el cual se aprovecharían en forma más eficiente y dinámica los recursos de cada uno de los países integrantes; se disminuiría la dependencia externa al ampliarse la capacidad de sustitución de importaciones; aumentaría el poder de negociación de una América Latina unida frente el resto del mundo; y finalmente, se estrecharán la amistad y los vínculos históricos entre los países de la región.

Aún cuando no figuran en forma explícita, se supone que los fines de la integración agropecuaria están enmarcados dentro de los objetivos generales ya señalados. En tal sentido, la constitución de un Mercado Común perseguiría un uso más eficiente de los recursos disponibles, localizándose la producción allí donde fuese más ventajosa; la creciente especialización y la incorporación masiva de técnicas modernas de producción darían lugar a una mayor eficiencia, de la cual derivarían beneficios tanto los productores como los consumidores de toda la región.

Estos serían, en pocas palabras, los grandes objetivos de la integración. Para que ella sea efectiva, se requiere que exista libre comercio de todas las mercaderías producidas dentro de la región, y que se establezca un régimen de competencia equitativa. Este último concepto implica la no adopción de medidas que artificialmente representan ventajas para determinadas actividades nacionales en desmedro de las de los demás países. O, dicho de otra manera, corresponde al concepto del "fair play".

No hay duda que tales objetivos son altamente respetables, y que su

(1) El presente ensayo se refiere solamente a los países que forman la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). No se ha considerado la experiencia del Mercado Común Centroamericano, por tener características muy especiales, no aplicables en la actualidad al resto de los países latinoamericanos. Los planteamientos que aquí se hacen son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución internacional en la que presta sus servicios.

consecusión significaría un cambio fundamental en las relaciones actuales entre los países de América Latina. Sin embargo, por respetables que sean - la aprobación de estos principios por los Presidentes les otorgan sin duda un alto grado de respetabilidad - subsiste la duda acerca de si constituyen la respuesta más acertada, el camino más efectivo y directo, o la solución más apropiada a los grandes problemas del subdesarrollo latinoamericano.

La tesis que se expone en la páginas que siguen es la de que, al menos en lo que atañe al sector agropecuario, el establecimiento de un mercado común, con todos los requisitos de libertad de comercio que presupone, no sólo no parece factible en las actuales circunstancias latinoamericanas,sino que acaso podría constituir una poderosa fuerza de oposición al desarrollo real de este sector, sobre el cual descansa en buena medida el desarrollo económico y social general de los pueblos de esta región.

Lo anterior no quiere decir que el autor desconozca las vantajas que reportaría un aumento del intercambio de productos agropecuarios, o las posibilidades afectivas de lograr tal aumento. Es mucho lo que se puede hacer en este sentido sin afectar las verdaderas posibilidades de desarrollo de cada país, y es por ello que hacia el fianl de este ensayo se indican algunos posibles caminos. Lo que se quiere dejar en claro, en forma anticipada, es que tales caminos no corresponden a la imagen de la integración que se ha popularizado en los últimos tiempos, y que la presenta como la vía principal para que nuestros pueblos alcancen los niveles de bienestar a que aspiran.

No es un mero afán negativista el que predomina en este ensayo. Por el contrario, el mejor servicio que puede hacerse a la causa de la integración es el de desnudarla de la frases hechas que ocultan su fisonomía, proporciones y alcances verdaderos. Porque no basta decir que la integración es buena para que sea buena; hay que demostrar que es buena, y definir <u>concretamente</u> las formas que debe tener para que sea buena.

II.- <u>La Agricultura en la ALALC</u>

La situación especial de la agricultura dentro del proceso de integración fue reconocida desde un comienzo, al establecer el Tratado de Montevideo algunas desposiciones (1) por las cuales, durante el período de transición que termina en 1973, las importaciones de productos agropecuarios pueden limitarse a las cantidades necesarias para cubrir los déficit de producción interna y nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional

(1) Contenidas en Capítulo VII (artículos 27 al 31).

siempre que tales medidas no signifiquen disminución de su consumo habitual o incremento de producciones antieconómicas. Además, se señala que las Partes Contratantes "procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola ..... sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante". Se agrega sin embargo, que "las medidas previstas en esta capítulo no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la producción agropecuaria de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado." Finalmente, se contempla la posibilidad de que un país exportador que se considere perjudicado por la aplicación de la claúsula de salvaguardia, pueda protestar ante los órganos competentes de la Asociación.

En los casi ocho años de vigencia que lleva el Tratado de Montevideo se ha recurrido muy pocas veces a la claúsula de salvaguardia, debido a que las magnitudes y formas del comercio no han sufrido mayores cambios todavía.

Las principales restricciones a la importación de productos agropecuarios que existen en la mayoría de los países son de naturaleza cuantitativa o administrativa (licencias, depósitos previos, contingentes o cupos, etc.); por ello, las rebajas de aranceles aduaneros concedidas a más de 6.500 partidas agrícolas (1) en el curso de las diferentes conferencias negociadoras realizadas hasta ahora, no han generado comercio o lo han hecho en muy poca medida. Aunque el comercio intrazonal de productos agropecuarios subío de 267 millones de dólares en 1961 a 411 millones en 1964, la mayor parte de este aumento es atribuíble al incremento de las exportaciones argentinas de trigo, principalmente al Brasil, el cual no puede considerarse como resultado directo del Tratado, ya que entre ambos países existían convenios de comercio sobre este producto desde mucho antes de 1960.

Más importante que los compromisos consignados en las Listas Nacionales son aquellos que figuran en la Lista Común, la cual se va incrementando en un 25% cada tres años. El propósito de la Lista Común es determinar los productos que circularán libremente dentro de la Asociación a partir de 1973. Para esa fecha, la casi totalidad del comercio intrazonal deberá quedar comprendida en la Lista Común. No hubo problemas demasiado grandes para acordar en 1964 la primera Lista Común, que abarcaba un 25% del comercio intrazonal. Se incluyeron en esa oportunidad numerosos productos agrícolas y no agrícolas, que no presentaban dificultades serias para los diversos países, sea porque su incidencia individual en la producción y el comercio era muy pequeña, sea

(1) Esta cifra no corresponde a un número igual de productos, sino que es la suma de las concesiones otorgadas por cada país en sus Listas Nacionales, muchas de las cuales se aplican al mismo producto.

porque los países productores se sentían lo suficientemente fuertes como para hacer frente a la eventual competencia, o, simplemente, porque el año 1973 se veía todavía muy lejano en esa fecha. La constitución de la segunda lista común, que debía haberse acordado en la Conferencia de 1967, finalizada recientemente, mostró otra fisonomía. Para alcanzar el 50% del valor del comercio era indispensable incluir algunos productos de más peso, como trigo y petróleo. Está fresco aún el recuerdo del fracaso de dicha Conferencia: pese a las gestiones desesperadas de sus autoridades, no fue posible obtener el pronunciamiento favorable de todos los países miembros para incluir dichos productos, y lo único que pudo conseguirse fue un acuerdo para convocar a una nueva reunión negociadora especial a mediados de 1968.

Aparte del poco avance efectivo que se ha registrado en las negociaciones y en el incremento del comercio agropecuario, los progresos en otros campos también han sido débiles. En lo concerniente a los aspectos institucionales puede afirmarse que se ha avanzado muy poco. La Secretaría de la ALALC ha demostrado relativamente poco interés por abordar los problemas del sector agropecuario: recién en abril de 1966 se creó el Departamento de Asuntos Agropecuarios, el cual cuenta con el concurso de un solo profesional de planta y la ayuda de varios asesores de organismos internacionales. Por su parte, las autoridades gubernamentales de la ALALC, Comité Ejecutivo Permanente y Comisión Asesora Agropecuaria (órgano auxiliar del Comité), tampoco han demostrado una gran inquietud por conocer a fondo los alcances y efectos de una política de integración agropecuaria y, menos aún, han dado una orientación clara a los trabajos de ese magro equipo de técnicos. La única excepción de importancia que se puede mencionar ha sido la aprobación de la Resolución 100, en la Cuarta Conferencia de 1964, en la cual se consignaron una serie de directivas básicas de política económica y un programa de acción, que cubrían los campos del comercio exterior, el desarrollo industrial y agrícola, y los asuntos financieros y monetarios. Sin embargo, lo que pareció constituir el inicio de una acción más vigorosa por parte de los órganos de la integración no pasó en la práctica de ser una declaración de buenas intenciones.

Concretamente, las actividades en materia agropecuaria se han limitado a unas pocas reuniones de la Comisión Asesora Agropecuaria, formada por expertos gubernamentales de los distintos países, y de algunos grupos especializados establecidos por aquella. Entre estos pueden mencionarse los grupos de estudio sobre el tabaco y frutas, el de sanidad vegetal, el de coordinación y armonización de políticas, el de caracterización de productos, (con el objeto de establecer el ámbito de aplicación de la claúsula de salvaguardia), y el de dirigentes de las empresas estatales de comercialización. Con excepción

de este último grupo, que pudo llegar a algunos resultados concretos en su reunión, en las de los demás grupos no se registró un gran adelanto, ni en lo conceptual ni en el terreno práctico.

Es fuerza preguntarse, entonces, a qué obedece esta situación de aparente inactividad y falta de progreso. Por una parte, los Jefes de Estado otorgan el más amplio respaldo político al proceso de integración, yendo inclusive más allá de lo pactado en el Tratado de Montevideo; por la otra, los encargados de dar cumplimiento material a esos acuerdos no logran arribar a un consenso en materia de procedimientos ni organizarse adecuadamente para encauzar el proceso por la vía que le permita marchar más aceleradamente. Es que esto resulta, acaso, de una incapacidad crónica de los latinoamericanos para transformar los grandes principios, tan trabajosamente convenidos, en fórmulas operacionales prácticas? En verdad, no creo que ello sea así. Me parece, más bien, que las raices de este fenómeno que no hace sino corroborar el viejo adagio que reza: "del dicho al hecho hay mucho trecho", hay que buscarlas en otra parte.

Las reuniones intergubernamentales que se realizan en la ALALC - y, seguramente, aquellas que tienen lugar en otros foros de negociación - podrían compararse con una junta de "Icebergs". No tanto por la temperatura del medio ambiente (la que se registra en las primeras podría derretir dichos bloques de hielo), sino por la característica que tienen esas masas flotantes de que solamente una octava parte de su volumen se encuentra visible sobre la superficie del mar, y las siete octavas partes restantes están ocultas bajo el agua. En la mesa de las negociaciones cada país muestra sólo una pequeña proporción de sus cartas, lo cual, seguramente, forma parte integral del arte de la negociación. Pero el resultado es que cada cual está a la defensiva, vigilante de que no se vaya a deslizar algún acuerdo que pudiere ser contrario a sus intereses; simultáneamente, cada uno está a la ofensiva tratando de obtener el máximo de ventajas para su país. Ello, repito, es perfectamente legítimo y comprensible tratándose de representantes que actúan en función de sus intereses nacionales. Sin embargo, la integración exige un mínimo de desprendimiento de la noción de "individualismo nacional", para incorporar aquella de "beneficio regional". Ahora bien (y aquí entra a jugar la teoría de los "iceberg"), en buena medida la parte oculta es desconocida inclusive por los propios gobiernos: la parte superior, externa, del iceberg no conoce con precisión el tamaño y la forma de lo que queda debajo de la superficie. Aplicado esto al problema de la integración, y particularmente al de la integración agrícola, lo que ocurre es que no se sabe a ciencia cierta que cosa podrá ocurrir después de 1973. Los antecedentes y estudios disponibles no permiten

establecer con alguna precisión que es lo que se podría o convendría producir en cada territorio en condiciones de libre competencia. No se conocen, en la mayoría de los casos, los usos alternativos de los recursos en caso de que estos llegasen a ser marginales con respecto a su actividad productiva tradicional o habitual; aun en los limitados casos en que esos usos aternativos son conocidos, no una información completa acerca de si existen mercados para los productos que podrían obtenerse en esas alternativas. En fin, me atrevería a afirmar que lo que se desconoce es mucho más que lo que se conoce. De ahí que la parte oculta sea casi tan misteriosa para el propio iceberg como para los demás.

Lo anterior, sin embargo, no justifica totalmente el abismo que separa a las declaraciones de principios y objetivos de las realizaciones concretas. Si hubiera un reconocimiento abierto de las limitaciones que existen para avanzar más rápidamente, por lo menos podría iniciarse en forma sistemática el estudio de esas limitaciones y obstáculos, con una participación decidida de todos los gobiernos miembros. Pero en la práctica ocurre que en las pocas reuniones técnicas de la ALALC a que se hizo mención, sólo muy pocos países estuvieron representados por expertos en las respectivas materias. Algunos estuvieron ausentes y otros enviaron funcionarios escasamente vinculados con el tema central de la reunión. Sin una Secretaría sólida que prepare los trabajos de base, sin reuniones técnicas con participación de técnicos, y sin que los propios organismos nacionales dediquen mayor atención al problema, parece difícil que los gobiernos lleguen alguna vez a tener los elementos de juicio que les permita enfrentar el proceso de integración con pleno conocimiento de causa.

En este ensayo se presentan algunos posibles caminos para la integración agropecuaria, que el autor considera transitables en la actual etapa del desarrollo económico y social de América Latina, y dadas las condiciones políticas vigentes. Sin embargo, serán muy cortas las distancias que se logrará recorrer por esos caminos (y aún más cortas por los del Mercado Común) si no se produce un cambio radical en la disposición de los gobiernos para afrontar los problemas de la integración, con la profundidad técnica y la franqueza requeridas, y abordar las soluciones con un claro realismo. De lo contrario, la idea de la integración no irá más lejos que eso, una idea, que tal vez pueda ser útil en determinadas circunstancias para desviar la atención pública de los países de los graves y urgentes problemas internos.

Es posible que la limitación del ámbito geográfico, a través de agrupaciones subregionales como la que han formado los países andinos (Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela), facilite el proceso de la integración. No obstante, lo dicho anteriormente sigue conservando su validez aún den-

tro de este marco más reducido. La experiencia demostrará si, por tratarse de un club con menos socios se invierte la posición del iceberg, quedando con su parte mayoritaria al descubierto.

III.-Dimensiones del problema agrícola.

Veamos ahora cuales son las circunstancias en que se desenvuelve el proceso de desarrollo agrícola de América Latina y como se vincula la integración con dicho proceso.

Comencemos por señalar que el término América Latina envuelve un conjunto de situaciones muy heterogéneas, y que, difícilmente, puede hablarse con propiedad de la región como un todo. Si, para algunos propósitos de análisis, especialmente en lo que concierne a la situación del comercio exterior, resulta cómodo o útil englobar las estadísticas de los países latinoamericanos en cifras o magnitudes de tamaño continental, no es igualmente pertinente hacerlo cuando se trata del problema de la integración. Al dar un vistazo panorámico a la agricultura de estos países encontramos un cúmulo de situaciones diferentes: así, por ejemplo, la importancia relativa del sector dentro de la economía varía notablemente: en países como Chile y Venezuela la agricultura aporta menos del 10% al Producto Bruto Interno, mientras que en Colombia, Ecuador y Paraguay, dicho porcentaje es superior al 30%; la proporción de población agrícola dentro del total, que en Bolivia y Ecuador bordea el 60% y en Brasil, México y Perú es del orden del 50%, En Argentina y Uruguay no llega al 20%; en cuanto a la importancia dentro del comercio exterior, las diferencias son notables: en algunos países las exportaciones de origen agrícola originan la casi totalidad de los ingresos de divisas; en otros, como Chile, Bolivia y Venezuela, por ejemplo, ellas representan una fracción de escasa sifnificación; mientras el ingreso medio por persona activa en la agricultura es del orden de los 1.800 dólares anuales en la Argentina (y probablemente también en Uruguay), en México es de unos 400 dólares aproximadamente; mientras el producto bruto agrícola ha estado creciendo en México, Brasil y Venezuela a una taza de más de 4% anual (período 1950/52 a 1963/65), en Argentina Bolivia y Uruguay lo ha hecho a un ritmo inferior al 2%.

Aparte de estas diferencias en los indicadores económicos utilizados usualmente, encontramos otras de igual o mayor significación. Así, la productividad por héctárea varía notablemente: por una parte, en países como México y Argentina, se obtienen elevados rendimientos de trigo - alrededor de 26 y 19 quintales por hectárea, respectivamente - mientras que en otros, como Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, ellos no llegaban a los 10 quintales por Héctárea; algo similar ocurre con el maíz:la gama de

rendimientos unitarios varía desde 28 quintales por hectárea en Chile a menos de 10 quintales en Colombia, Ecuador y Uruguay; en el arroz encontramos que Argentina y Perú se encuentran por sobre los 40 quintales por hectárea, mientras que en Brasil, Ecuador y Venezuela es bastante inferior a los 20 quintales; por último, diferencias aún más extremas se registran en el caso del algodón, ya que frente a los 800 o más kilógramos de fibra que se obtienen en Centroamérica, y que en caso de Colombia llegan a cerca de 500 kg y en México a 680 kg, en el Brasil apenas suben de los 150 kgs, y en la Argentina bordean los 250 kgs por hectárea.

Estas marcadas diferencias obedecen sin duda a distintas condiciones ecológicas y a grados variables de adelanto tecnológico en los respectivos cultivos. Ello se hace extensible también a los demás cultivos así como a la explotaciónes pecuarias. Sin embargo, no indican, a priori, una eficiencia productiva correlativa. Sobre este punto volveré más adelante; por el momento desep solamente destacar el hecho de que tales diferencias de rendimientos existen y que, en algunos casos, son de una magnitud notable.

Pero donde encontramos tal vez las mayores diferencias relativas es en el campo de los precios. Resultados preliminares de una investigación que hemos iniciado hace poco, revelan que en algunos productos se constatan discrepancias de hasta 5 veces. En Venezuela, por ejemplo, el precio promedio al por mayor del arroz en el quinquenio 1962/66 fue de 328 dólares por tonelada, mientras que en la Argentina llegó a 70 dólares y en Chile a 78; el precio del maíz fue de 145 dólares en Venezuela y de solamente 48 dólares por tonelada en Argentina y Brasil; el frejol negro de primera costaba 540 dólares la tonelada en Colombia y 96 dólares en la Argentina; el precio del trigo era de 57 dólares en Argentina y de 77 dólares en Chile, mientras que en Ecuador llegaba a 119 y en Colombia a 169, siempre por tonelada métrica.

Estas enormes diferencias que se repiten para casi todos los productos estudiados, no pueden atribuirse solamente a factores de orden ecológico o de carácter técnico. Hay razones de naturaleza no agrícola que contribuyen a explicar el fenómeno. Entre ellas se destaca con singular importancia la política cambiaria y de comercio exterior de los distintos países. En Venezuela el tipo de cambio está fijado en función de las exportaciones de petróleo, así como en Chile en relación con las de cobre y otros minerales. En tales circunstancias, los precios de muchos productos venezolanos, expresados en dólares, pueden aparecer anormalmente elevados frente a los similares argentinos o de otros países. El efecto de tales distorciones cambiarias se hace evidente con respecto a casi todos los productos y países. Pero el problema no reside solamente en las diferencias absolutas. Debido a la

existencia de diversos grados de estabilidad o mejor dicho, de inestabilidad monetaria, se producen variaciones muy bruscas de las relaciones de precios entre los países. En un momento dado la relación de precios entre los países A. y B. con respecto a un determinado producto puede ser de 150 a 100: en esas condiciones la producción de A puede quedar protegida, por ejemplo, por los costos de transporte. Una devaluación violenta en B podría hacer variar la anterior relación de precios a una de 230 a 100, con lo cual A quedaría de inmediato sin defensa alguna. Variaciones de esta o mayor magnitud son frecuentes en América Latina.

Siguiendo este recorrido supersónico por los países de esta región, encontramos que hay también profundas diferencias en las políticas agrícolas que aplica cada uno de ellos, en función de sus intereses particulares, de los grupos que predominan, o simplemente, por la diferente naturaleza de su estructura productiva. El tratamiento que se otorga a la mano de obra rural, en materia de salarios, previsión social, sindicalización, etc. no es homogéneo; tampoco lo es el que se refiere al crédito, a los subsidios, a la comercialización o al uso de insumos. Hay distintos grados de organización de los servicios del gobierno o de los propios agricultores, y son diferentes, también,las relaciones que prevalecen entre el Estado y el sector privado.

Sin embargo, para ser equitativos, debemos reconocer que existen algunos rasgos comunes, pero ellos, ciertamente, no favorecen la idea de la integración o, en el mejor de los casos, tienen poco que ver con dicho proceso. Entre estos rasgos comunes debemos señalar, en primer término, la extremada pobreza que afecta a la mayor parte de la población campesina de casi todos los países latinoamericanos. Se estima que entre 60 y 70% de la población rural de esta región, o sea unos 70 a 80 millones de habitantes, tienen un ingreso promedio inferior a 100 dólares anuales. Es probable que una fracción sustancial apenas llegue a tener un ingreso de 50 dólares anuales, o sea de alrededor de 4 dólares por mes. Sin duda, la proporción de campesinos pobres varía de un país a otro, pero en casi todos ellos alcanza magnitudes considerables. No es el caso de discutir aquí las razones que explican esta miseria generalizada, pero una de ellas, que contituye otro de los rasgos comunes, es el de una extremada desigualdad en la distribución del ingreso rural, que se origina en la inequitativa distribución de la propiedad agraria y en los injustos sistemas de tenencia de la tierra vigentes en la mayoría de estos países. Finalmente, y vinculado a los anteriores, encontramos que el desempleo rural abierto o disfrazado, y que la expulsión de mano de obra desde el campo a las ciudades, constituye una ca-

racterística generalizada en los países latinoamericanos.

Ahora bien, ¿Cómo encaja el proceso de integración dentro de este complejo panorama de la agricultura latinoamericana? ¿Es posible pensar en la factivilidad de un Mercado Común en las actuales circunstancias? ¿Cómo pueden combinarse los propósitos de desarrollo nacional con los de la integración regional? ¿Entre quienes y para quienes se haría la integración? ¿Puede contribuir la implantación de un Mercado Común a solucionar el problema de las grandes masas rurales de América Latina? Si, como ha ocurrido en épocas de bonanza de las exportaciones, los beneficios de la integración quedasen casi exclusivamente en manos de los grandes terratenientes y compañías productoras extranjeras, o del sector exportador, y aún en poder del Estado, podríamos afirmar que el campesino latinoamericano tendría poco que ganar con el Mercado Común, excepto si se considera como un beneficio el hecho de que si alguna vez va la ciudad podrá ver en las vitrinas de las tiendas ciertas manufacturas importadas que, al igual de lo que ocurre con las similares nacionales, tampoco podrá adquirir. (1)

Estas son algunas de las preguntas a las que trataré de dar respuesta en las páginas que siguen. Para ello, es conveniente analizar la problemática de la integración desde dibersos ángulos, aun a riesgo de incurrir en algunas repeticiones.

IV.- Integración nacional e integración regional

Como se dijo anteriormente, una característica común en América Latina es la subsistencia de regímenes agrarios que se apoyan en una excesiva concentración de la propiedad y los ingresos rurales en pocas manos. Millones de campesinos poseen muy poca tierra o ninguna; sus ingresos extremadamente bajos y por ende sus niveles de vida sumamente precarios. Grandes sectores de la población rural viven en un estado de aislamiento social y cultural, que se hace más evidente aún por la falta de buenos medios de comunicación con los centros urbanos. Debido a sus bajos ingresos, que se gastan casi totalmente en una alimentación insuficiente, no son consumidores de manufacturas y, por lo tanto, no constituyen un mercado para la industria. Por lo general están fuera del alcance de los servicios gubernamentales y su contribución a la producción agrícola comercial es mínima, excepto como aportadores de trabajo asalariado y a veces gratuito. Demás está decir que su participación en la generación del poder político es totalmente pasiva, y en el manejo del mismo es nula.

Aun cuando, desde un punto de vista geográfico, estas características se encuentran diseminadas en todo el territorio de los países, siendo

(1) Esta afirmación es válida, aunque en menor medida, para el caso de que sea el Estado el que recoja los mayores beneficios de la integración, ya que ellos seguramente van a favorecer más a los grupos urbanos, y en forma más limitada a los grupos campesinos pobres.

frecuente la coexistencia en una misma región agrícola del latifundio y el minifundio, de la empresa próspera y la paupérrima, de la explotación eficiente junto a la ineficiente, es dable observar que hay zonas mucho más atrasadas que otras dentro de cada país, y en las cuales los problemas anotados alcanzan una gravedad mucho mayor. Ello ocurre, en el Nordeste del Brasil, en el Altiplano de Bolivia, en la faja costera central de Chile, o en la Sierra del Perú, para citar sólo algunos casos.

Esta situación de aislamiento económico del campesinado se reconoce hoy abiertamente, aun cuando las medidas que se adoptan por los gobiernos no siempre conducen a su modificación. Pero, existe el propósito de mejorarla y a ello obedecen, al menos en parte, los planes y los programas de muchos de esos países. Si no se obtienen los cambios deseados es, tal vez, porque las circunstancias políticas no son las más apropiadas. Objetivo importante de esos programas es el dar nuevas oportunidades de empleo a la población rural, mediante la diversificación e intensificación de la producción.

En este mismo momento, cuando aun no se han logrado los objetivos señalados (y, hay que decirlo, en la mayoría de los países se está muy lejos de dicha meta), surge un nuevo acontecimiento - la integración regional- que tiende a oscurecer o desdibujar, el propósito de la integración nacional. Se afirma que el proceso de integración regional coadyuvará el desarrollo nacional de cada uno de los países. Veamos que puede suceder dentro de un Mercado Común. A fin de poder competir, habrá la tendencia natural a concentrar recursos en aquellas zonas y empresas que puedan producir a los menores costos y con la mayor productividad posibles. Se tratará de mecanizar al máximo, sin tener en cuenta el problema de la desocupación y la subocupación; habrá, seguramente, un mayor desplazamiento de población rural hacia las ciudades, aunque también aumentará el número de gentes sin trabajo en las propias áreas rurales. Muchos pequeños agricultores no encontrarán mercado para sus productos y abandonarán sus campos. Debido a su carácter marginal y no competitivo, dejarán de percibir el crédito o los servicios gubernamentales que, aunque escasos, hoy día les permite trabajar. Teóricamente, esta población desplazada podría ser absorbida por la industria; sin embargo, como lo demuestra la experiencia, el desarrollo fabril apenas alcanza a absorber una parte del incremento demográfico urbano. Por otra parte, la tendencia hacia la automatización de la industria moderna, que sería aun más pronunciada por el carácter competitivo que tendría que tener la actividad fabril dentro de un Mercado Común, hace que cada vez se necesite menos mano de obra por unidad de producto. En tales circunstancias,

la tasa de crecimiento del sector industrial tendría que ser muchas veces mayor que la registrada en el pasado, para que pudiese absorber productivamente a toda esa mano de obra desplazada del campo. Ello, por supuesto, no es imposible de lograr, y hay varias experiencias en el mundo que así lo demuestran. Pero, ¿es factible trasladar esas experiencias - con todo su bagaje de cambios políticos y estructurales - a la fisonomía actual de los países latinoamericanos? Otra salida al problema sería, obviamente, el traslado de esos contingentes humanos desplazados por el progreso técnico y la especialización hacia los países que tuviesen las ventajas comparativas y que, en consecuencia, asumiesen la responsabilidad de producir y abastecer las necesidades de los demás. Ello presupondría la libre movilidad de las personas entre los países, además de la libre movilidad de las mercancías, cosa que aún está lejana de considerarse.

Es probable, entonces, que la libre circulación de bienes agrícolas tenga como consecuencia el fortalecimiento de la inequitativas estructuras vigentes, la continuación del estado de falta de integración nacional que hoy prevalece, y el agravamiento de las condiciones de vida de buena parte de la población campesina.

Cabe preguntarse, entonces; ¿es oportuno iniciar, ahora, un proceso ambicioso de integración, antes de que se hayan podido eliminar, dentro de cada país, las causas del subdesarrollo rural? Esta pregunta es pertinente especialmente en el caso de aquellos países que han decidido iniciar programas de reforma agraria. Si una de las causas del subdesarrollo agrícola radica en la estructura agraria vigente, ¿no deberían tener prioridad aquellas medidas encaminadas a corregirla o modificarla? Pareciera que la apertura de una agricultura en vía de transformación a la competencia foránea, podría malograr la consecusión de dicha transformación. Aunque no se puede generalizar, ya que cada caso será diferente, puede pensarse que, normalmente, un proceso de reforma agraria requerirá cierto grado de aislamiento del exterior. El paso de una agricultura de subsistencia a una de tipo comercial, con el elevado insumo de asistencia técnica que ella presupone, el cambio de mentalidad y organización de los campesinos y su adaptación a nuevas modalidades de producción, requerirá seguramente de prolongados períodos de ajuste y originará, posiblemente, un encarecimiento inicial de la producción. Parece difícil, entonces, que se pueda emprender este proceso profundo de transformación y reorganización de la actividad agropecuaria teniendo que luchar simultáneamente en varios frentes, contra la inseguridad permanente de los mercados y la cambiante situación de competencia de otros países. Por otra parte, la necesidad de fortalecer y

tecnificar las empresas existentes, daría un argumento poderoso a los que hoy se oponen a la reforma agraria, y se correría el riesgo de debilitar el proceso de cambio que, debemos decirlo, encuentra fuerte oposición en los círculos que detentan el poder económico y que, en buena medida, también participan en el poder político.

Algunos arguyen que, por el contrario, la integración podría constituir un estímulo para la realización de las reformas agrarias. Los que sustentan esta posición señalan que la competencia haría entrar en crisis a las estructuras vigentes, ya que necesitarían de profundas transformaciones y reajustes para poder absorber el avance tecnológico que necesitan para poder susbsistir en la lucha comercial. De esta manera, creada la crisis quedaría abierto el camino para la reforma agraria, la cual se modelaría de acuerdo con las exigencias del mercado.

Debemos estar muy atentos ante proposiciones de esta índole. En primer lugar, porque, como ya lo expresara anteriormente, la competencia puede regularse mediante el manejo de instrumentos ajenos al sector, como serían los tipos de cambio; segundo, porque esas reformas agrarias dejarían de tener como objetivo central un reajuste del poder económico y político que permitiese la plena incorporación del campesinado a la vida nacional, sino que buscarían principalmente quedar al margen de los beneficios de la reforma vastos sectores de la población campesina.

Lo anterior no significa que la reforma agraria, concebida como un instrumento de real cambio económico y político, no persiga una mayor eficiencia productiva; obviamente sólo puede alcanzarse un aumento sostenido de los ingresos rurales si hay un incremento correlativo de la productividad. Lo que sostengo es que un proceso profundo de transformación agraria, que está forzosamente ligado a cambios en otros sectores, requiere de un cierto grado de protección, especialmente si se lleva a cabo solamente en unos pocos países.

Podría argumentarse, también, que la situación dentro de un Mercado Común sería comparable a la de cualquier país, en el cual coexisten como ya se ha visto, empresas agrícolas de diverso grado de desarrollo y productividad. Tal aseveración, que teóricamente es correcta, requeriría en la práctica que se repitieses dentro del Mercado Común algunas de las características de una economía nacional. En primer lugar, en cada país existe un solo signo monetario, que es válido para todas las transacciones que se realizan dentro de su territorio; trasladar este requisito a un mercado común regional implicaría la adopción de una moneda única, o de un sistema monetario que regulase estrictamente las paridades entre las

menedas de los distintos países. En segundo término, las políticas económicas que se aplican dentro de cada país son comunes para todos los habitantes de ese país, aun cuando sus efectos puedan ser diferentes para los diversos grupos; además, dentro de cada territorio nacional existe una relativamente libre movilidad de las personas y los capitales. Ello también debería ser aplicado en un esquema regional para que el Mercado Común pudiese tener plena vigencia. En materia de precios, es efectivo que en muchos países se constatan profundas diferencias zonales especialmente en aquellos como Brasil o Colombia, que tienen territorios muy extensos. Sin embargo, la acción de organismos estatales de comercialización contribuye a evitar una competencia ruinosa para los productores de costos más altos, especialmente a través de compras directas a precios de sustentación. Una política semejante podría ser objetable por el hecho de que estimularía o defendería producciones ineficientes, pero, en el hecho ella permite utilizar tierra y mano de obra que, de otra manera, pudiera quedar ociosa. En un Mercado Común, entonces, sería necesario prever la existencia de un mecanismo regulador central, que pudiese ejercer las mismas funciones en el plano regional. Pero ello, fácil es de comprender, significaría la regulación de los flujos del abastecimiento, o, en otras palabras, no tendría vigencia la libre circulación de los productos, lo cual constituye uno de los pilares fundamentales en que descansa un Mercado Común. Más adelante volveré sobre este mismo punto, que a mi juicio es el nudo central del problema.

V.- El avance tecnológico y la integración

El progreso tecnológico que ha experimentado la agricultura latinoamericana en las últimas décadas ha sido francamente insuficiente. Con muy pocas excepciones, notablemente la de México, el lento crecimiento de la producción agícola - apenas igual al de la población - se ha basado principalmente en la expansión de las superficies cultivadas y en mucho menor grado en el mejoramiento de los rendimientos unitarios. Las informaciones disponibles para un grupo importante de productos permiten determinar que entre 1950 y 1954 el mejoramiento promedio de los rendimientos en América Latina fue de apenas 24 por ciento, en circunstancias que en Europa los rendimientos medios de los cereales aumentaron en 50 por ciento y los de las oleaginosas en 70 por ciento durante el mismo período. Ello es tanto más notable cuanto que el rendimiento medio de los diferentes cultivos era mucho más alto en Europa que en América Latina.

Hay, como se dijo, algunas excepciones importantes, Así, durante ese lapso, en México se triplicaron los rendimientos del trigo y se dupli-

caron los del algodón; en Chile se duplicó el del maíz, y en Argentina se incrementó el del arroz en un 60 por ciento. Sin embargo, aun cuando importantes, estos constituyen todavía casos aislados.

Las causas del escaso progreso tecnológico en la agricultura latinoamericana, que es aún más patente en el caso de la ganadería, son muchas y de muy compleja naturaleza. En parte, ellas se originan en las actuales deficiencias estructurales a que se ha hecho referencia; en parte, a la falta de suficientes institutos de investigación que estén debidamente equipados, y a la falta de buenos servicios de divulgación; en parte, a la carestía y escasez de los insumos que requiere la modernización de la agricultura, como fertilizantes, pesticidas, variedades mejoradas de semillas, equipos y maquinarias, etc.; en parte, a los bajos niveles de educación del campesinado, y, en buena medida, también a la falta de políticas nacionales agresivas y coherentes de adelanto técnico. Todos éstos, amén de muchos otros factores, diseñan un intrincado mosaico, en el cual cada uno está íntimamente relacionado con los demás, y en el que resulta difícil a veces distinguir entre causas y efectos.

Ahora bien, ¿qué papel puede jugar la integración sobre el progreso tecnológico de la agricultura? La eliminación de restricciones arancelarias y cuantitativas a la importación significará que aquellos productores de costos menores podrán, si disponen de los recursos necesarios para ello, aumentar su producción y reemplazar a los de otros países que tengan costos más elevados. (1) Pero puede ocurrir que estos últimos, por alguna de las razones señaladas más arriba, no hayan podido introducir todavía los cambios tecnológicos que les permitirían, posiblemente, disminuir sus costos de producción y competir así en condiciones más equitativas. En muchos países hay investigaciones en marcha, que podrían sufrir por el veredicto de marginalidad e ineficiencia otorgado a sus agricultores. En otros casos puede suceder que el paso de una agricultura extensiva a una intensiva, con aplicación masiva de técnicas modernas, si bien origine importantes aumentos de rendimientos tienda a elevar los costos unitarios. En tales circunstancias, esos productores "eficientes" podrían desaparecer por la competencia de productores extensivos de otros países, que pueden vender sus productos a precios más bajos y, tal vez, sólo podrían seguir produciendo aquellos agricultores más atrasados, con escasa inversión de capital y uso de insumos industriales, y cuyos costos e ingresos serían susceptibles de compresión hasta llegar a niveles compatibles con los del competidor extranjero.

No está claro, entonces, cuales serían las primeras víctimas locales del proceso de integración. En todo caso, parece justo recalcar que, en las condiciones actuales de los países latinoamericanos, en que predominan la pobreza, el subempleo, y la mala alimentación, es indispensable mejorar la eficiencia y elevar la tecnología en todas partes y en todos los frentes. Esto es especialmente importante a la luz de las futuras necesidades de alimentos y materias primas agrícolas de América Latina.

Según estimaciones de la FAO, el consumo de cereales en esta región subirá de 55 millones de toneladas en la actualidad a unos 96 millones en 1985; el de aceites vegetales de 10 a 22 millones de toneladas; el de carnes, de 7 a 15 millones y el de leche, de 20 a 45 millones. En los demás rubros los aumentos son muy parecidos en términos relativos. Para hacer frente a tales incrementos de la demanda interna, sin que aumenten en forma desproporcionada las importaciones, será necesario que los países latinoamericanos amplíen sus áreas cultivadas, pero, sobre todo, que mejoren significativamente los rendimientos medios, especialmente en aquellas zonas técnicamente más atrasadas. Es cierto que por limitaciones de carácter natural(suelos, clima, disponibilidad de agua, etc.) no pueden esperarse avances de la misma magnitud en todas partes; sin embargo, para poder abastecer esas enormes nedesidades adicionales será indispensable el aporte mancomunado de todas las tierras bajo cultivo, incluyendo las que actualmente podrían ser consideradas marginales.

Lo anterior, por supuesto, no excluye la posibilidad de efectuar algunos reajustes en la localización de los cultivos, especialmente en los casos en que se registran excedentes de producción, como ocurre actualmente con algunos productos tropicales. La diversificación de la producción, dentro del ámbito de cada país, es una tarea compleja, pero políticamente factible. Son varios los países que están emprendiendo programas de esta índole, especialmente en zonas cafetaleras. Se pretende, así, controlar la producción de café, que está creciendo más rápidamente que la demanda mundial, y a la vez liberar recursos para la producción de otros cultivos, o de productos pecuarios que estén en situación deficitaria en esos países. Pero un esquema semejante, al nivel regional, podría ocasionar trastornos muy serios. En primer lugar, porque las oportunidades de diversificación nacional quedarían subordinadas a las que se presentaran en los otros países que emprendiesen esos programas. Se prodría correr el riesgo de cambiar los excedentes de café, o de azúcar, por excedentes de otros productos. O podría suceder que las inversiones que se efectuasen en dicho proceso de reajuste se malograsen por la competencia de países que están en mejor posición exporta-

dora. Una buena planificación de tipo regional podría solucionar este problema, pero nos encontraríamos frente a otro escollo: el conocimiento sobre uso alternativo de los suelos es muy limitado en América Latina. No obstante, aunque se pudiese superar ese obstáculo, en un plazo más o menos largo, quedaría otro de una magnitud impresionante: el plan regional tendría que hacer compatibles todas esas alternativas de producción con la demanda real, tanto interna como externa. En esta tarea de ajustes y reajustes podría suceder que algunos países, o ciertas zonas de algunos otros países, quedasen totalmente fuera de competencia, tanto en los productos que actualmente obtienen en sus territorios como en las alternativas que ecológicamente fuesen factibles.

Además, una especialización exagerada podría resultar en la desocupación temporal de una parte importante de la mano de obra. En el caso de ciertos cultivos, como café o azúcar, la ocupación de la fuerza de trabajo se realiza en forma intensiva durante pocos meses del año. Si, para dar una ocupación más plena y uniforme de la mano de obra, se introducen determinados cultivos adicionales, los cuales, por razones ecológicas, seguramente no podrán escogerse dentro de una gama muy variada de posibilidades, puede ocurrir que esos cultivos tampoco sean competitivos dentro de un Mercado Común. Aunque el costo de oportunidad de tales cultivos fuese de cero, en términos monetarios ellos podrían ser considerados marginales e inconvenientes.

¿Cuál podría ser la salida de una situación semejante? Una posibilidad sería la emigración masiva de la población excedentaria a los otros países; otra la transferencia de esa población rural a las actividades industriales. Esto último presupondría, sin embargo, que dentro del esquema de integración el país considerado marginal desde un punto de vista agrícola tendría ventajas especiales para la producción fabril, y que podría compensar las importaciones de productos agropecuarios con exportaciones de manufacturas. Pero, si se tratase de países pequeños, como Ecuador, Bolivia, o Paraguay, puede concebirse que se transformen en sólo 10 a 15 años en una Suiza o una Bélgica? No olvidemos, por lo demás, que en estos países europeos no se ha sacrificado la base agrícola, y que su acelerado desarrollo industrial ha tenido lugar paralelamente con un sostenido crecimiento y fortalecimiento del sector agropecuario.

VI. Los conceptos de "eficiencia" y de "ventajas comparativas"

Dentro de un mercado común, basado en la vigencia de un sistema de competencia perfecta, se supone que podrán sobrevivir solamente aquellos agricultores que puedan producir a los costos más bajos, permitiéndose un cierto grado de flexibilidad impuesto por los costos de transporte. Se

presume que en este caso estarán los agricultores más eficientes y las zonas que tengan las mayores ventajas naturales.

Sin embargo, todos estos conceptos son altamente controvertibles. Primeramente, es muy difícil determinar cuál es el verdadero costo de producción en una comparación internacional, aun excluyendo las distorsiones provocadas por los tipos de cambio. El precio de los factores de la producción, y las formas en que estos se combinan, pueden variar notablemente de un país a otro, debido a las peculiaridades físicas y estructurales, o a las políticas de cada cual. Así, por ejemplo, en un país que haya adoptado una política de mejoramiento social, con el establecimiento de un régimen de salarios mínimos, prestaciones de seguro social, vacaciones pagadas, etc. los jornales resultarían mayores que en otro donde, existiendo abundancia de mano de obra, no se aplican aún medidas de ese tipo. Si en ambos países se ocupa la misma cantidad de personas para producir una unidad de producto el costo en el primero tendrá que ser más elevado. No obstante, aun cuando el precio de los factores de producción pudiera llegar a ser homogéneo, por obra del propio mercado común, subsistirían diferencias de orden físico que darían lugar a muy distintos costos de producción. Pero, y aquí volvemos a la consideración de los aspectos tecnológicos ya discutidos, aun en este caso esas diferencias no pueden considerarse como inmutables. El progreso técnico permite hoy día aprovechar áreas que aparentemente son poco productivas. ¿Qué se hubiera dicho hace medio siglo sobre un país como Israel, eminentemente desértico y pedregoso? Con el criterio de las ventajas comparativas se le hubiera condenado a seguir en su calidad de territorio improductivo, Sin embargo, la combinación de esfuerzo humano y tecnología pudieron convertir esas tierras en eficientes explotaciones agrícolas que inclusive exportan sus productos al resto del mundo. De esta, y otras lecciones semejantes, podemos deducir que no sólo deben primar consideraciones económicas de corto plazo, sino que hay que tener en cuenta otros factores de igual o mayor importancia.

El desarrollo nacional puede exigir la canalización de inversiones hacia zonas más atrasadas, a veces densamente pobladas, con el fin de absorber el desempleo de las mismas, intensificar la producción agropecuaria (mediante la realización de obras de riego, construcción de plantas de transformación, frigoríficos, mataderos, silos, etc., etc.) y, en resumen, integrar dichas zonas a la economía general del país. Algo parecido puede suceder en áreas nuevas de colonización hacia las cuales habrá que desplazar los excedentes de población proveniente de zonas pobres de excesiva densidad demográfica. En ambos casos es posible que los costos de producción

resulten más elevados que en otras partes del continente. Dentro de un régimen de libre competencia pareciera difícil que pudieran llevarse a cabo tales acciones, a menos que se contemplase en forma especial la situación de las zonas atrasadas. Pero, como ellas existen en todos los países, las excepciones serían tantas que el principio general sería de hecho inoperante.

Por todo lo que se ha señalado hasta ahora no parece posible que pueda desarrollarse la agricultura de cada país sin una determinada protección que le otorgue a esta actividad un mínimo de estabilidad y seguridad. Dicha protección, cuyo nivel variará obviamente de un país a otro y de un producto a otro, tiene que ajustarse más en función de las necesidades particulares de desarrollo económico y social, que en función de ciertas metas de intercambio comercial. No hay duda que con este criterio pueden surgir algunos conflictos importantes, como serían por ejemplo los relativos al costo de las materias primas agrícolas para las industrias de exportación. Aquellas industrias que cuenten con la materia prima más barata podrán estar en mejores condiciones para competir dentro del mercado común, y ello podría inducir a los gobiernos a poner el acento en aquellas medidas tendientes a disminuir los costos agrícolas, las cuales, como se ha señalado anteriormente, no siempre estarán de acuerdo con objetivos de desarrollo económico y social de más largo plazo. No creo que pueda anticiparse una respuesta general a esta interrogante, si es que llega a plantearse. Mi propósito al mencionarla, es el de hacer presente una vez más la complejidad del problema y destacar algunas de las ramificaciones del proceso de integración.

Es evidente que las consideraciones hechas en relación a la agricultura no son aplicables a la industria. Más aún, en el caso de aquellas industrias que producen insumos y bienes de capital para la agricultura habrá que procurar darles una dimensión y ubicación óptimas, que les permitan producir a los menores costos posibles, inclusive en términos internacionales y no puramente regionales. Ello, porque en la medida en que los insumos sean más baratos, más fácil será intensificar su aplicación en las actividades agropecuarias y lograr una más rápida modernización de estas últimas. Por cada tonelada de fertilizante se obtienen entre 8 y 10 toneladas de cereales. Una política errada de protección a la industria de fertilizantes, sea con fundamentos nacionales o regionales, podría significar que por cada 200 dólares que economicen por la sustitución de una tonelada de fertilizante importado, se gasten entre 800 y 1.000 dólares por la importación de cereales u otros productos agropecuarios, si es que el

precio a que resulte el fertilizante latinoamericano fuese tanto más elevado que el importado del exterior sin gravámenes aduaneros, como para impedir una expansión lo suficientemente grande do su uso.

VII.- Los posibles caminos de la integración agropecuaria.

Lo que se expresado hasta ahora no significa necesariamente que cada país debería tratar de lograr el grado máximo posible de autosuficiencia. El concepto extremo de autarquía económica se encuentra superado y, por lo demás, prácticamente ningún país puede producir todo lo que necesita. En mayor o menor medida todos los países comercian productos agrícolas con el exterior. En el ámbito de los países de la ALALC, el comercio intrarregional de productos agrícolas llega a unos 450 millones de dólares por año, cifra que constituye alrededor del 10 por ciento de las exportaciones agrícolas de ese conjunto de países.

Además, existen buenas posibilidades de incrementar este intercambio. Existe un cierto grado de complementación natural entre los países tropicales y los de clima templado. Si se establecen adecuados canales de comercio, incluyendo facilidades de transporte, servicios de comercialización, etc., po podría intensificarse el intercambio entre estos dos grupos de países en una variada gama de productos, que por razones de orden natural no se dan en uno y otro. Asimismo, cuando hay diferentes períodos de cosechas podrían establecerse algunas corrientes temporales de comercio del mismo producto, a fin de regularizar los abastecimientos a lo largo del todo el año. Un país podría ser importador durante varios meses y exportador en los siguientes. En casos como éstos se justifica una acción liberalizadora vigorosa, ya que no se originarían perjuicios de significación a la producción local.

La sustitución de importaciones extrarregionales también podría dar un fuerte impulso al intercambio entre los países latinoamericanos, sin afectar las posibilidades de desarrollo agrícola nacional. Por el contrario, abriría un mercado importante a la producción agrícola latinoamericana, ya que las importaciones, solamente en los países de la ALALC llegan a unos 600 millones de dólares. Una mirada a la composición de dichas importaciones indica que la mayoría de ellos podría ser fácilmente sustituida por producción regional. Cereales, aceites y grasas, productos lácteos, tabaco, cueros y pieles y muchos otros, son todos productos para los cuales existen dentro de América Latina condiciones favorables de producción. Claro que aquí tropezamos con dos tipos de dificultades. En primer lugar, alrededor de un tercio de esas importaciones proviene de los Estados Unidos al amparo de la Ley Pública 480; dadas las condiciones especiales que rigen dichas importaciones, no parece factible su sustitución a corto plazo, a menos que los posibles exportadores latinoamericanos pudiesen contar con un fi-

nanciamiento tal que les permitiera otorgar las mismas facilidades que los Estados Unidos.

El problema de la importación de excedentes norteamericanos, sin embargo, va más alla del aspecto planteado. A largo plazo puede constituir un freno poderoso a la expansión de la producción dentro de los países recipientes, debido a su precio más bajo (en relación a la producción del país importador pero no con respecto a la de otros exportadores latinoamericanos) y al atractivo que ofrece su pago a muy largo plazo. En muchos casos los fondos provenientes de estas operaciones se utilizan para financiar los presupuestos nacionales o los de determinadas entidades públicas. De aquí la renuencia de muchos gobiernos a contemplar el abandono de dichas operaciones.

En segundo término, muchas de las importaciones agropecuarias extrarregionales corresponden a verdaderas operaciones de trueque, por las cuales el café de Brasil, el salitre de Chile o las bananas de Ecuador, se cambian por sardinas y aceitunas de España y portugal, algodón de Egipto o trigo de Australia. No parece fácil disminuir sustancialmente esos intercambios , ya que se afectarían otros sectores de la actividad económica u otras ramas productivas de la propia agricultura de los países latinoamericanos que expertan dichos productos.

Sin embargo aún descontando esas importaciones, quedaría siempre un margen interesante de sustitución, de posiblemente unos 250 a 300 millones de dólares, cifra que representa más del 50 por ciento del intercambio agropecuario actual entre los países de la ALALC. Siendo el producto bruto por persona ocupada en la agricultura de 600 dólares en promedio para América Latina, un aumento del valor de la producción en finca por 150 millones de dólares (50 por ciento del valor de las importaciones) daría lugar a la ocupación adicional de un cuarto de millón de personas a los actuales niveles de ingreso, o de algo menos si estos últimos aumentasen.

Mirando hacia el futuro y teniendo en cuenta las cifras de aumento del consumo que mencioné anteriormente, se aprecia que el proceso de sustitución de importaciones extraregionales puede llegar a tener una importancia mucho mayor todavía. Si se supone que las importaciones brutas totales de productos agropecuarios seguirán constituyendo alrededor de un 6 por ciento del consumo, su valor total,(para América Latina en conjunto) llegaría en 1980 a unos 2800 millones de dólares, o sea alrededor de 1500 millones de dólares más que en 1965. Si toda esta diferencia fuese abastecida por producción latinoamericana, el comercio intraregional de dichos productos se habría cuadruplicado hácia esa fecha.

He aquí pues, el verdadero motor de lo que podría ser una real complementación regional, que no entorpezca las posibilidades de desarrollo de cada país. En esencia, se trata de vaciar dentro de la región (1) aquella parte de la demanda que no puede ser satisfecha por la producción interna, en lugar de recurrir a proveedores europeos o norteamericanos, cuyas compras de productos primarios latinoamericanos tienden a crecer con lentitud. Si, por un milagro que aún no se puede visualizar, los países industrializados llegasón a abrir sus fronteras a la importación masiva de manufacturas desde América Latina y las otras regiones en desarrollo, el esquema anterior sería susceptible de revisión, al menos parcialmente.

Para que dicho proceso de sustitución tenga lugar, será necesario que los países convengan la adopción de una serie de medidas, relativas a cada producto en particular, que les permitan, de una parte cuantificar las necesidades de importación y las disponibilidades de exportación, y, de la otra, establecer las adecuadas preferencias que induzcan a los países importadores a cambiar un proveedor por otro. Ello, por supuesto, además de todas las medidas concernientes a transportes, comercialización, etc. que hagan posible o faciliten dichas transacciones.

Los acuerdos por productos que se pacten entre los países latinoamericanos no tienen por qué circunscribirse únicamente a la sustitución de importaciones. Bien pudiera suceder que en muchos casos resulte ventajoso para un determinado país dejar de producir un determinado bien, o limitar la expansión de su producción interna, e importar desde otro los volúmenes que necesite para su consumo. En este sentido, podría estudiarse algún sistema de cuotas, liberadas de gravámenes y restricciones, que pudieran ir creciendo en proporción directa con el incremento del consumo. Inclusive, podría pensarse en el establecimiento de empresas multinacionales, con aportes de capital de los países importadores y exportadores, que tuviesen como objetivo producir para abastecer los mercados de los primeros

Nótese que en estos casos la entrada de los productos de un país en los mercados de los otros no desarticularía la actividad productiva de los últimos; el aumento de los flujos del comercio sería un proceso ordenado, controlado, planificado. A diferencia de un mercado común, en que el comercio y la competencia constituyen la variable independiente y el desarrollo nacional la variable dependiente, en un esquema como el propuesto el

(1) Siempre naturalmente que existan los recursos disponibles, para la expansión de su producción. En algunos productos, como trigo, pudieran haber limitaciones, pero ello es un asunto que deberá ser estudiado más a fondo.

comercio intraregional pasa a ser un complemento del desarrollo, que si bien de carácter residual no por ello menos importante.

No hay duda que las exigencias en materia de organización y planificación regional podrán ser mayores en la alternativa propuesta. Sin embargo, si lo que realmente se desa es acelerar el desarrollo, y que este desarrollo sea equilibrado entre los diferentes países, resulta indispensable que los gobiernos dediquen al proceso la cuota de esfuerzo que éste realmente requiere. En definitiva, la integración - sea en la forma limitada propuesta, sea dejando operar libremente las "fuerzas del mercado" - será hecha por los propios países latinoamericanos y no por terceros países o por organismos internacionales.

SEMINARIO DE ARICA

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

FUNCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES EUROPEAS

por Altiero Spinelli

Esta es una versión preliminar de un trabajo que será presentado ante el Seminario de Arica. No puede por consiguiente ser citada o reproducida total o parcialmente sin la autorización escrita del autor y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

ALTIERO SPINELLI nació en Roma el 3 de Agosto de 1907.

Estudió en la Universidad de Roma desde 1924 a 1927.

Fue condenado a diez años de prisión por sus actividades antifascistas. Liberado después de la caí a de Musolini, funda el Movimiento Federal Europeo en Milán. Toma parte de la Resistencia en el Norte de Italia como miembro ejecutivo del "Partito d'Azione.

En 1944 fue director en Milán de los diarios Italia Libera (del Partito d'Azione) y Unitá Europea (del Movimento Federalista Europeo); Organizó la primera conferencia federalista internacional, en July de 1944 en Génova y en Febrero de 1945 in París.

Fue Secretario General del Movimento Federalista Europeo (M.F.E.) en Roma; miembro del Executive Bureau y colaborador de Monnet, Spaak, De Gasperi en el intento de establecer una Comunidad Política Europea. (1952-1954)

Formó y dirigió una campaña internacional para un Congreso del Pueblo Europeo (1955-1961)

En 1966 funda y dirige el Instituto Affari Internazionali (IAI) Además de ser Director del diario Lo Spettatore Internazionale miembro del Board of Directors of Il Mulino; miembro del Centro Studi della Fondazione A. Olivetti; miembro del Council of the Institute for Strategic Studies.

ALTIERO SPINELLI nació en Roma el 31 de Agosto de 1907.

Estudió Leyes en la Universidad de esta ciudad desde 1924 a 1927.

Más tarde intervino en las actividades antifascistas secretas, por lo que fue hecho prisionero y exilado a la isla de Ventene. En los últimos años de prisión escribió su primer ensayo sobre la Acción Federalista en Europa.

A la caída de Mussolini fue puesto en libertad y fundo en Milán, el Movimiento Federalista Europeo; durante la Resistencia en Italia septentrional formó parte de la Junta Ejecutiva del Partito d'Azione; en 1944 llegó a ser director del diario ilegal Italia Libera de Milán (órgano del Partito d'Azione) y del Unitá Europea (del Movimiento Federalista Europeo); organizó las primeras Conferencias Federalistas Internacionales (Julio de 1944, en Génova; Febrero de 1945, en París)

En 1945 fue designado Secretario General del Movimiento Federalista Europeo (M.F.E.) en Roma, además de miembro del Bureau Ejecutivo y Delegado General de la Unión Europea de Federalistas (U.E.F.) en París. Fue colaborador de Monnet, Spaak y De Gasperi en el intento de establecer una Comunidad Política Europea.

Fundó y dirigió una campaña internacional para formar un "Congreso del Pueblo Europeo" que sería formado por delegados designados en elección primaria.

Desde el año 1962 a 1966 fue profesor visitante del Colegio de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.

En 1966 fundó y dirigió el Instituto de Asuntos Internacionales.

También ocupó los cargos de: Director del diario Lo Spettatore Internazionale; miembro del Consejo de Directores de Il Mulino; miembro del Centro de Estudios de la Fundación A. Olivetti; y miembro del Consejo del Instituto de Estudios Estratégicos.

Bibliografía

Dagli Stati Sovrani agli Stati Uniti d'Europa (Ed. Nuova Italia, Firenze 1950)

Il Manifesto dei Federalisti Europei (Ed. Guando, Parma 1957)

L'Europanon cade dal cielo (Il Mulino, Bologna 1960)

Che fare per l'Europa (editado por Spinelli - Comunitá, Milano 1963)

Rapporto sull'Europa (Ed. di Comunitá, Milano 1965)

The Eurocrats (The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1966)

Altiero Spinelli

FUNCION Y PERSPECTIVAS DE LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES EUROPEAS

Hásta el fin de la II guerra mundial las relaciones internacionales habían estado dominadas en Europa por una concepción que podemos resumir así:

a) Cada Nación tiene en cierto modo el derecho de constituirse como Estado soberano;

b) La legitimidad de un Estado que no es el de una nación es en cierto modo inferior a la la legitimidad de un Estado-Nación;

c) Cada Estado-Nación soberano tiene en cierto modo el derecho de tratar de imponer a otros Estados, por la fuerza si es necesario lo que él considera como su interés supremo.

En el interior de cada Estado, se evolucionaba hacia la democracia, la autocracia o la Tiranía, hacia el capitalismo o el socialismo, el clericalismo o el anticlericalismo, etc.. pero la concepción nacionalista del orden internacional era cada vez más universalmente aceptada. Había madurado lentamente durante algunos siglos en este o aquel país de Europa, pero no es sino durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX que se hizo predominante y por último obsesiva.

Bajo su signo los antiguos Imperios Austríaco y Turco, últimos descendientes de los Imperios Romanos de Occidente y de Oriente, así como las regiones occidentales del Imperio ruso se transformaron en una pléyade de Estados-Naciones soberanos. El Mercado Internacional, admitido y desarrollado en la medida en que convenía a la expansión nacional, fue sucesivamente estrangulado y reemplazado por una tendencia a la autarquía y a las planificaciones nacionales, en cuanto graves crisis económicas mundiales hubieron subrayado la existencia de una interdependencia excesiva entre las economías nacionales. Todos los Estados se armaron cada vez más hasta ser capaces de entablar entre ellos guerras totales. Esta Europa de patrias era un sistema de relaciones internacionales tan explosivo que inaugurado por la tentativa de Napoleon de establecer un sistema imperial francés, y marcado por una serie de guerras nacionales, se acabó con la tentativa de Hitler de establecer un sistema imperial alemán. La conclusión de este período de nacionalismo triunfante fue la destrucción total de casi todos los Estados-Naciones de Europa, que en 1945 se encontraron en una condición de delincuescencia

militar, política, económica y social, y además, ocupadas casi totalmente, en calidad de países liberados o de países vencidos, por las fuerzas armadas de las dos nuevas super-potencias mundiales.

La nueva época, que comienza en 1945 por la reconstrucción política, económica, social y militar, se caracteriza en el campo de las relaciones internacionales por el hecho de que la concepción nacionalista no desaparece pero es vigorosamente disputada por otras dos concepciones, que yo llamaría aquí la hegemónica y la supranacional. El objeto de esta exposición es un análisis de las instituciones que nacieron de la concepción supranacional. Pero para comprender plenamente el significado de esto, es conveniente ver brevemente en operación las otras dos concepciones, porque ellas ejercen una influencia no despreciable sobre las instituciones supranacionales.

La primera dirección de la reconstrucción fue pues la restauración del antiguo Estado-Nación soberano. Al término de la guerra, la aversión contra el nacionalismo estaba muy difundida en todos los países de Europa pero para los partidos y los hombres de Estado que asumieron la dirección de sus países, el comportamiento nacional era, en cierto modo, la vía de la menor resistencia. Aún cuando ellos se proclamaban internacionalistas (como los socialistas y los comunistas), o cosmopolitas (como los liberales), o católicos (es decir,universales, como los demócrata- cristianos), un siglo y medio de lavado nacional de cerebros les había enseñado a concebir las constituciones, las leyes, las costumbres, la solidaridad, los intereses, las actividades políticas en la perspectiva tradicional y bien conocida del Estado-Nación. La reconstrucción nacional de los países europeos en este período de post-guerra no fue el fruto de un sacudimiento nacional popular como había sido el caso después de todas las guerras precedentes de los siglos XIX y XX. Esta reconstrucción no había sido sino un reflejo condicionado nacional, actuando en medio de un desprecio popular bastante notable por toda ideología nacionalista y de una fuerte presión antinacional proveniente de las dos superpotencias y de sus ideologías. El reflejo condicionado operó de todas maneras, Con una sola excepción(1) la

---

(1) La excepción está constituida por la nación alemana cuya unidad nacional- no solamente la grande, realizada de manera efímera por Hitler, pero también la pequeña creada por Bismark- no pudo ser restablecida, y tres Estados Alemanes (Austria, República Federal y República Democrática) y tomaron el lugar del Estado Nación Alemán. No se trató aquí de una venganza, sino del hecho de que las otras dos concepciones del orden inter-

trucción del orden político, económico, social, cultural revistió la forma de una restauración del antiguo cuadro del estado nacional conocido ya y por consiguiente confortable. La restauración de la Nación-Estado tuvo lugar aún en los campos donde la evidencia parecía aconsejar abandonarlas.

En la medida en que las relaciones internacionales de los países europeos fueron también restauradas en el cuadro de los Estados Naciones, revistieron de nuevo las formas de la diplomacia de los Estados nacionales. Las relaciones podían ser bilaterales o multilaterales, pero en todo caso eran intergubernamentales: cada gobierno nacional negociaba con otros gobiernos, y no estaba ligado sino por aquellos que él había aceptado libremente.

Por lo demás, mientras la reconstrucción del orden interior de cada nación se remodelaba bien o mal y sin dificultad excesiva en el marco del Estado-Nación las relaciones internacionales se adaptaban a ella cada vez peor como en un lecho de Procusto. Las relaciones con las super-potencias, la reconciliación entre los Alemanes y los otros pueblos de Europa, la reconstrucción de los grandes mercados, la defensa, fueron los primeros problemas que sobrepasaron el marco del Estado-Nación y que se prestaban muy poco para obtener soluciones en el marco de las relaciones diplomáticas tradicionales. De año en año nuevos problemas se agregaron: la estrategia nuclear, los transportes rápidos, la ayuda a los países en vía de desarrollo, la política del progreso tecnológico, el orden monetario. Otros todavía aparecerán sin duda en el futuro. Es la masa creciente de tales problemas que impide que la concepción nacionalista vuelva a ser el principio dominante de la política internacional en Europa, y quedan siempre nuevas chances a las dos otras concepciones del orden internacional.

La segunda concepción que se afirmó en Europa es la de las hegemonías. Ella reposa sobre el principio que en una Asociación de Estados, uno de ellos, gracias a su poder, condiciona el comportamiento de los otros en una medida tal que, respetando formalmente sus soberanías aquel logre someterlos en ciertos campos a objetivos y reglas que no son prácticamente determinados, sino por las instituciones del Estado hegemónico.

La ocupación militar americana y soviética al fin de la guerra no fue más que la primera expresión de una presencia hegemónica de

---

(continuación 1) nacional fueron en este caso más fuertes que la concepción nacional. El peso de la tradición de la Nación-Estado permaneció sin embargo tan fuerte, aún en este caso, que en el momento mismo en que las exigencias supranacionales y hegemónica traían el fin del Estado-Nación Alemán, Occidentales y Orientales se ensañaban en repetir que de una u otra manera se debería restablecer también la unidad de Estado de la Nación Alemana.

las dos superpotencias, que posteriormente revistió otras formas, y que aún revestirá probablemente otras pero no ha desaparecido. Europa ha sido así, dividida en dos, o más exactamente, puesto que no había sido jamás unida, tuvo dos polos de unificación cuyo desarrollo, a pesar de algunas líneas paralelas, son bastante, profundamente diferentes .

A la ocupación militar sucedió una segunda forma de unión entre cada una de estas dos Europas y su superpotencia. En una Europa abandonada a ella misma, como lo fue después de la primera guerra mundial, la cesación de las hostilidades habría sido seguida ciertamente por un largo período confuso y de guerras civiles, en el curso de las cuales ni todos los países del Oeste habrían llegado a ser democráticas, ni todos los del Este comunista. La presencia hegemónica de los dos grandes falsificó por decirlo así todos los dados del juego político en Europa. El impacto ideológico y económico americano constribuyó de manera decisiva a asegurar el establecimiento de democracias políticas y de economías de mercado en Europa Occidental. De una manera tan decisiva como la anterior el impacto ideológico y policial soviético constribuyó a establecer en Europa oriental gobiernos comunistas y economías colectivisadas. Es esta doble hegemonía la que aseguró un tan alto grado de hegemoncidad al desarrollo político económico y social de cada una de las dos Europas.

Un tercer lazo de los Grandes con sus asociados está constituido por la manera en que resolvieron de hecho el problema alemán. El verdadero milagro alemán consiste en esto, que los dos Estados Alemanes tuvieron un resurgimiento económico prodigioso que los puso en primer lugar en cada una de las Europas respectivamente, mientras que al mismo tiempo por una parte evitaron hasta ahora toda nueva embriaguez nacionalista y por otra parte fueron rápidamente admitidos en los dos sistemas, como asociados respetados y como partes integrantes. Esto no fue posible sino gracias al hecho de que la preponderancia americana y soviética en los dos sistemas reducía prácticamente a la nada cualquier temor hacia Alemania.

El 4° lazo que se agregó entre las dos Europas y sus superpotencias fue la defensa que, debido a los nuevos antecedentes de la política mundial y de la tecnología militar debía y debe ser cada vez más concebida y organizada como una defensa de conjunto respectivamente occidental (Atlántica) y oriental. En los dos sistemas de defensa los Estados Europeos proveen lo que los romanos habrían llamado fuerzas auxiliares de los EE.UU. y de la URSS, que asumen la responsabilidad mayor de la defensa común. Este desnivel entre el papel militar de las superpotencias y el de sus aliados en cada uno de los dos sistemas se impone en parte por sus dimensiones recíprocas pero sobre todo por el hecho de que solamente los

los EE.UU. y la URSS poseen el arsenal nuclear necesario para cualquier plan estratégico completo.

Basándose en estos lazos, la URSS construyó otro más desarrollando los intercambios y la división del trabajo entre ella y los países de Europa oriental en un grado que se explica mejor por razones políticas que por razones económicas, pero que en todo caso crea de ahora en adelante interdependencias económicas fuertes y muy difícilmente reversibles.

Las estructuras económicas y las políticas económicas de EE.UU. y de Europa Occidental no exigían ni permitían la construcción artificial de una interdependencia de este tipo.

Sin embargo una fuerte interdependencia comercial, tecnológica y financiera se estableció también entre Estados Unidos y Europa Occidental que produjo tensiones de las que mucho se habla, así como de las solidaridades de las que se habla mucho menos y que son probablemente más fuertes que las tensiones.

Los dos bloques pusieron en marcha varios organismos (OTAN, OCDE en el oeste; mandato común del Pacto de Varsovia, COMECON en el este), a veces integrados o casi integrados, en la mayoría de los casos intergubernamentales, con el fin de reforzar, institucionalizándolos, los lazos existentes. Empero, hasta ahora, la fuerza de cohesión de los dos bloques no ha recidido en estas instituciones, sino en la hegemonía de hecho, sobre todo militar, pero también ideológica-cultural y económica de las dos grandes potencias.

Los dos sistemas están hoy día en un estado de crisis bastante profundo, porque la política de las dos potencias hegemónicas puede ser impugnada y en parte rechazada por sus aliados, más fácilmente y más abiertamente que hace algunos años. Este malestar, del cual la política de De Gaulle y de Ceaucescu no son sino las manifestaciones más evidentes, es considerado muy a menudo como el preludio para el fin de las dos bloques y la vuelta de los Estados-Naciones soberanos de Europa a su antigua independencia. Nos permitiremos adelantar aquí una hipótesis bastante diferente.

Este malestar probablemente, no es en absoluto el preludio a la victoria del principio nacionalista y de la vuelta a la Europa de patrias, porque la limitación de la soberanía para Estados como los europeos es exigida incluso por los desarrollos científicos, tecnológicos, estratégicos, económicos, culturales de la sociedad industrial moderna. La resistencia nacionalista de este o aquel estado europeo ante las perspectivas de una limitación de su soberanía no puede tener en realidad, más que efectos marginales y transitorios de retraso, pero no abre ninguna perspectiva nueva a largo plazo.

El malestar no es en realidad sino el signo de una incertidumbre que existirá todavía durante cierto tiempo, pero que no durará indefinidamente, entre dos evoluciones alternativas posibles de las hegemonías En efecto, el sistema hegemónico no es estable y tiende siempre a evolucionar o bien en el sentido del sistema imperial propiamente dicho, donde la soberanía de los Estados dependientes está limitada también en derecho, o bien en el sentido del sistema supranacional donde el poder de decisión se transfiere de las instituciones del Estado hegemónico a instituciones de tipo federal, comunes a todos los Estados asociados. El sentido de la evolución dependerá en último término del futuro reservado a la terdera de las concepciones sobre las cuales se ha tratado de edificar hasta ahora la construcción de la nueva Europa: la concepción de la integración supranacional.

El paralelismo que hemos constatado hasta aquí entre loas dos Europas termina aquí. Es probable que si la integración supranacional se desarrolla con éxito en Europa Occidental, y si el revisionismo continua en Europa Oriental royendo la planificación burócrática y el poder absoluto del partido comunista, Europa Oriental tendrá un interés cada vez mayor en estudiar de cerca el sistema comunitario occidental para sacar de él enseñanzas. Pero por el momento, no se puede tratar sino de suposiciones, mientras que en el Oeste la integración supranacional no es una simple hipótesis pero una fuerza que opera sin interrupción desde hace 15 años (habiendo nacido en la CECA en 1952)

La originalidad del método de integración supranacional, adaptado por ciertos Estados europeos para establecer sobre nuevas bases su renacimiento, consiste en la definición de fines comunes para numerosos países teniendo estructuras políticas y sociales semejantes, y en la tentativa de confiar su realización no a la buena voluntad de los Estados así asociados, sino a instituciones comunes y autónomas, a las cuales los Estados asociados dan mandato para actuar por ellos.

La unificación europea por el método de la integración supranacional no ha sido y no es fácil, porque su puesta en marcha fue confiada a las fuerzas políticas y a los hombres de Estado que habían asumido también la tarea de la reconstrucción nacional. Hombres como Churchill, Schumann, De Gasperi, Adenauer, Spaak, Beyen fueron los dirigentes de la acción europea, pero también los jefes de la política nacional de sus países. Todos apreciaban mucho la perspectiva de la unidad supranacional, pero para todos ellos reedificar el Estado-Nación significaba avanzar en un terreno enigmático, inventar un lenguaje nuevo, establecer reglas nuevas. Esto explica por qué ellos trataron y a veces llevaron a buen término empresas europeas en circunstancias extraordinarias, pero

su plena acción política fue consagrada a la restauración de los Estados-Naciones mucho más que a la instauración de Europa.

Reconstrucción nacional y construcción europea no son sin embargo complementarias sino hasta el momento en que nos encontramos ante problemas para los que una elección es necesaria: hay que decidir si deben ser enfrentados en el plano nacional con instrumentos nacionales o bien en el plano europeo con instrumentos europeos. A partir de este momento las dos actividades, europea y nacional , se hacen alternativas. Una frena y a veces destruye a la otra. Sin embargo, la vida política europea ha seguido este camino paradojal y contradictorio, a saber, de restaurar Estados-Naciones y por consiguiente también mitos y tabúes nacionales: y al mismo tiempo instaurar instituciones y políticas supranacionales. saber si la instauración europea se reducirá a ser la superestructura superficial, frágil y efímera, de las restauraciones nacionales, o bien si estas terminarán por subordinarse a la instauración europea, es una pregunta que queda planteada y cuya respuesta no dependerá de razonamientos sino de la lucha política.

En el origen de la integración supranacional europea encontramos dos concepciones que trataron de imponerse como líneas de acción a los gobiernos que se entregaban a la tarea de edificar Europa.

La primera era la de los federalistas. Ellos pedían que se comenzara por la introducción de las instituciones políticas de una democracia europea: poderes de elaboración, decisiones, ejecuciones, deberían haber sido sustraídas a los gobiernos, parlamentos y tribunales nacionales, para ser confiados a un gobierno, un parlamento, un tribunal europeos. Estas instituciones habrían debido fundar su legitimidad en el consentimiento expresado directa y libremente por los ciudadanos europeos. Sus poderes,aunque estando limitados a campos bien precisos, deberían haber sido ejercidos directamente sobre los ciudadanos europeos.

La segunda concepción era la llamada de los "funcionalistas". Para ellos se trataba de introducir ante todo una burocracia europea, a la que habría debido transferirse la gestión de algunas actividades públicas comunes. Los Estados miembros habrían transmitido las directivas comunes a esta burocracia común por tratados o decisiones intergubernamentales, pero en el marco de estas directivas la administración europea habría debido ser separada e independiente de las administraciones nacionales.

El debate entre federalistas y funcionalistas, que se desarrolló en Europa entre 1947 y 1954, terminó con la victoria provisoria de estos últimos. Seis gobiernos, bajo la dirección del gobierno francés, tentaron la realización de numerosas empresas de integración, económica, limítrofe, política, y realizaron tres: la CECA, el Euraton, el Mercado Común, que están hoy día casi completamente unificados en

una sola Comunidad Económica Europea.

El punto de vista federalista no fue totalmente descuidado. No solamente se convino entre los fundadores de las Comunidades, que no se trataba aquí sino de los primeros pasos que desembocarían un día en una verdadera Comunidad política, supranacional, es decir una federación, sino que también se ha dado a algunas instituciones comunitarias aspectos casi federales.

Las Comunidades tienen una Corte de Justicia, encargada de garantizar el respeto al derecho en la Comunidad, y cuyas sentencias son directamente aplicables en cada Estado de las Comunidades.

Ellas tienen un Parlamento donde se vota por cabeza y no como representante de una nación y del que se prevé será un día elegido por sufragio universal y directo.

Ellas tienen una Comisión (originariamente tres) que está a la cabeza de la burocracia europea, y es controlada y puede ser derribada por el Parlamento como si se tratara de un gobierno europeo.

Ellas tienen un Consejo de Ministros nacionales que se asemeja un poco a un Senado Federal, con representación equilibrada de los Estados y con mayoría de votos.

Pero se trata siempre de un "casi", de una conducta general, de una promesa, de una alusión. En realidad la estructura de los instituciones comunitarias no es federal, sino funcionalista. Sin entrar en los detalles, lo que nos llevaría muy lejos, y sin detenernos en las particularidades de la CECA y del Euratom, que son más interesantes del punto de vista jurídico y formal que del punto de vista de la realidad se puede resumir esta estructura de la manera siguiente:

Mientras que la Corte no actúa sino cuando hay dudas sobre la legalidad de este o aquel acto comunitario, y el Parlamento no es en realidad sino un organismo de consulta desprovisto de todo poder legislativo o fiscal real, los protagonistas cotidianos de la vida de la Comunidad son el Consejo de Ministro y la Comisión.

Los Estados-Miembros de la Comunidad, al decidir establecer el Mercado Común, inscribieron en ciertas partes del tratado la promesa formal de hacer algo (por ejemplo: el establecimiento progresivo de la unión aduanera según un calendario bien preciso). En la mayoría de las cosas se comprometieron en el tratado a introducir progresivamente reglamentos y políticas comunes, (por ejemplo para los acuerdos industriales, para la política agrícola, comercial, de transportes, para algunas investigaciones nucleares comunes, etc.), y pusieron en marcha un sistema institucional para llegar a esta reglamentación común. Este sistema es la llave de la

bóveda de la Comunidad.

El Consejo de Ministros, ayudado por un Comité de representantes nacionales, que es una especie de conferencia diplomática permanente de representantes de los Estados, conservó el poder de decidir. Pero la decisión debe recaer sobre proyectos de reglamentos o de políticas que son preparados y presentados por la Comisión.

La Comisión es un organismo colegial, nombrado por cuatro años por los gobiernos juntos, pero que no puede ser destituido por ellos. Ni ella ni ninguno de sus miembros puede aceptar órdenes de ningún gobierno.

La Comisión se encarga de preparar los proyectos de legislación comunitaria que someterá al Consejo, sin otra brújula que el Tratado y el interés de la Comunidad.

La Comisión tiene además el deber de supervigilar en general que los Estados respeten los compromisos contraídos con la comunidad. Ella administra también algunos asuntos comunes que le son confiados por los tratados o por el Consejo. Pero hasta ahora la más importante de sus jurisdicciones ha sido la de la iniciativa legislativa. Es el único punto en que la soberanía de los Estados ha sido efectivamente rota. Con este instrumento muy débil, la Comisión del Mercado Común ha podido en nueve años de actividad ser el motor de la construcción comunitaria. Propuso y obtuvo del Consejo el adelanto de las fechas fijadas para el establecimiento de la unión aduanera, la reglamentación de los acuerdos industriales, la política común para la organización de los Mercados Agrícolas y otras medidas más.

El hecho de que el punto de vista europeo abriese normalmente perspectivas mejores que los puntos de vista nacionales y que fuese capaz de incorporar todo lo que había de positivo en estos últimos contribuyó a dar autoridad y prestigio a toda proposición presentada por la Comisión. Pero el secreto político de sus éxitos residió en la técnica que empleó sistemáticamente para cristalizar un máximo de asentimientos alrededor de sus proyectos.

Antes de llegar a la formulación definitiva de sus proyectos la Comisión consulta y busca la cooperación:

a) de las asociaciones profesionales que ella ha ayudado desde el principio a organizarse a nivel europeo;

b) de las administraciones nacionales cuyas numerosas delegaciones convoca frecuentemente a sus comités de estudios y de consulta.

De esta manera, ella ha abierto los ojos de los grupos de presión económica y de los funcionarios públicos nacionales sobre las pers-

pectivas europeas, encontrando en ellos muy a menudo, aliados, a veces neutralizando su oposición. Puesto que los grupos de presión actúan sobre los gobiernos nacionales y que los funcionarios preparan los expedientes por los ministros, esta técnica de trabajo de la Comisión equivalía a una verdadera táctica de rodeo y de infiltración de las oposiciones nacionales.

La Comisión sintiéndose, equivocadamente, organismo administrativo más que político, ha sido hasta aquí constantemente negligente en cultivar las mismas relaciones intensivas de alianza con el mundo propiamente político (partidos, parlamentos) que rodea los gobiernos nacionales y contribuye a la formación de sus decisiones. Durante largo tiempo, sin embargo esta negligencia no ha parecido engendrar ninguna dificultad para la construcción europea.

Hasta 1963 la fuerza de atracción de la Comisión y el éxito de lo que se llamaba "el diálogo supranacional" entre ella y el Consejo de los Ministros nacionales fueron tan grandes que el presidente de la Comisión, W. Hallstein, podía afirmar claramente "we are not in businness, we are in politics". Y la mayoría de los observadores creyeron que verdaderamente la Comisión había descubierto el camino real hacia la unificación supranacional.

Los mismos éxitos del Mercado Común han empero mostrado el límite de este método.

El grado de integración realizado hasta ahora ha engendrado dos problemas nuevos:

1) La política agrícola así como las otras políticas comunes (programación, transportes, energía, tecnología, etc.) que la comunidad se siente obligada a afrontar para que la unidad económica se haga una realidad, exigiendo un mecanismo supranacional de decisión y de ejecución más fuerte, un grado de federalismo más elevado que el de la Comunidad actual. Esta exigencia se manifestó en forma dramática en 1965 cuando la Comisión se vio obligada a pedir la autonomía financiera de la Comunidad, el aumento de los poderes de la Comisión y del Parlamento europeo, como consecuencia de la introducción de la política agrícola común. Pero cualquier otra política común que vaya más allá de un simple dejar pasar de la unión aduanera plantea la misma exigencia.

2) La perspectiva de una potente economía comunitaria que ha hecho desaparecer las desconfianzas iniciales de Gran Bretaña y de otros Estados democráticos de Europa del Norte; Inglaterra, Noruega, Dinamarca e Irlanda han pedido ser miembros del Mercado Común.

Ahora bien, la presión de la Comisión sobre el consejo no había logrado arrastrar a éste sino mientras la Comisión se había quedado en el

marco del acuerdo al que los gobiernos habían llegado ya, es decir, en el marco de los tratados, instituyendo las Comunidades.

El refuerzo y el ensanchamiento exigen en adelante, de parte de los gobiernos un excedente de voluntad europea, que no habría podido formarse sino en esta esfera de acción propiamente política que la comisión había descuidado. Esta no tuvo más que esperar pasivamente que las vidas políticas nacionales produjeran o no produjeran este excedente de voluntad de integración.

Llegamos así hoy día a un estado que se puede caracterizar así:

Una serie de nuevos problemas internos de Europa Occidental (política de la investigación y del desarrollo, producción racional de armamentos, política de la energía, de los transportes, legislación para las sociedades industriales) e internacionales(política comercial, política de los bloqueos internacionales, relaciones con el Este comunista, ayuda a los países en vía de desarrollo, reforma de la Alianza Atlántica, etc) no puede ser ya enfrentados con éxito por los Estados-Nación de Europa.

No pueden ser resueltos de una manera racional y eficaz sino por estructuras que limiten las soberanías nacionales en mayor medida que la que encontramos en las Instituciones actuales de la integración europea.

Para preservar la unión en una Comunidad agrandada y para responder con una política europea común a los diferentes desafíos de la hora actual, el motor de la Comunidad debería no solamente poseer el derecho de iniciativa legislativa, sino también un verdadero gobierno de asuntos comunes y disponer de recursos propios. Para que este gobierno disponga de este alto grado de consentimiento popular sin el cual no podría superar las resistencias nacionales sería necesario que el Parlamento europeo fuese elegido directamente por el pueblo europeo y dotado de poderes reales. Para que los Estados-Miembros como tales participen en la formación de las decisiones, sin poseer, empero, el derecho exclusivo de decisión, el Consejo de Ministros debería evolucionar en el sentido de un verdadero Senado Federal. En suma,las Comunidades europeas no pueden tener éxito sino en la medida en que evolucionen hacia estas formas federalistas que ellas habían querido evitar en el momento de nacer.

Nadie puede saber hoy día se esta evolución tendrá lugar. La resistencia de las restauraciones nacionalistas-sobretodo la resistencia del gobierno francés actual- es tan fuerte que puede suceder que ningún refuerzo federal de las instituciones y ningún ensanchamiento sean posibles. En este caso las Comunidades existentes se debilitarán muy probablemente, y perderán progresivamente importancia.

Los partidarios de las restauraciones nacionalistas en nuestros

países odian tanto la perspectiva de la integración hegemónica (atlántica) como la de la integración supranacional(europea) lo que desde su punto de vista es muy comprensible porque el término de una como de otra es la limitación de los poderes nacionales.

Hemos visto que los nacionalistas no pueden lograr llevar a cabo sino una batalla marginal y de retraso contra la hegemonía americana. No podemos decir lo mismo de su batalla contra la integración supranacional europea, pues, siendo hecha contra instituciones todavía muy débiles, puede tener éxito. Pero,en la medida en que la unificación supranacional europea no se haga, no asistiremos a la aparición de la así llamada Europa Europea de los Estados, sino a la metamorfosis del sistema hegemónico atlántico en sistema imperialista americano. Ningún Estado nacional europeo estaría en condiciones de alcanzar las ventajas militares, políticas económicas, tecnológicas de Estados Unidos, y su dependencia con respecto del coloso del otro lado del Atlántico aumentaría. Del sistema multilateral en que basa actualmente la Alianza Atlántica, y que se hace cada vez menos viable, pasaríamos progresivamente a relaciones bilaterales, entre los Estados Unidos y cada Estado. Por supuesto este país estaría más ligado y este otro menos ligado a América, pero esta es una característica de todos los sistemas imperiales. En conjunto, todos los países divididos de Europa occidental llegarían a ser por su propio interés, dependencias americanas.

El éxito de la integración supranacional es para Europa la única posibilidad de mantener incluso de intensificar con los Estados Unidos estos lazos complejos de colaboración, de interdependencia y de tensión que son necesarios y inevitables, sin, empero, llegar a ser una dependencia. Ahí está la apuesta política más importante de la política occidental en la hora actual.

Hemos tratado de mostrar que la partida se juega en torno a la suerte que será reservada a las instituciones supranacionales europeas.

Balance of Payments Problems of European Integration

by Paul Streeten

European integration inevitably involves shifts in the pattern of consumption, production and international trade. It would be highly unlikely if, after these shifts in patterns engendered by European integration, all European countries found themselves in balance of payments equilibrium. A realignment of exchange rates will therefore be needed. But it is not with this adjustment that this section is concerned, but with the balance of payments problems that will arise after this once-for-all adjustment has been made.

The questions that have to be asked are these:

(1) Will Europe as a whole be more or less vulnerable to balance of payments crises with the rest of the world?

(2) Will any one European country be more of less vulnerable to balance of payments crises with other European countries?

(3) Which deficits should be corrected and which financed?

(4) For those which should be corrected, what medicines will be available for cure?

(5) Will the use of a given dose of these medicines be more or less effective than before integration?

(6) For those deficits that should be financed, what guarantees can be given to the creditors and what pressures exerted on them to confine the credits to appropriate limits?

Let us attempt to answer these questions in turn.

(1) Although it can be shown that for a given level of income Europe's terms of trade with the rest of the world are bound to improve, since the eagerness to trade with the rest of the world must decline, the effect on the balance of trade is uncertain. Let

us assume first income and output constant in order to focus attention on the price effects. It is true that European countries will buy more from each other and less from the rest of the world, and imports into Europe will therefore decline. But it is also true that European countries will sell more to each other and less will therefore be exported to the rest of the world. The effect on the balance of payments of Europe with the rest of the world is thus uncertain. If intra-European demand and supply elasticities are sufficiently high, while demand elasticities for imports from outside are low, European exports may be greatly reduced without a large reduction in imports, and Europe's balance of trade will deteriorate. The correction of the imbalance will have secondary effects on the terms of trade.

But income and production will not stay put. If they increase, and if we assume relative prices constant, more will be imported from outside Europe. But equally, more is available for exports. How much more will be imported depends on the income elasticity of demand for imports, while the increase in exports depends on the output elasticity of supply of exports, i.e. the increase in the desire to sell exports at constant prices, as a result of an increase in production. Hence again, the net effect is uncertain, though on plausible assumptions the balance will tend to deteriorate.

(2) Within Europe, different countries will be affected differently, according to the initial height of the tariffs and the degree of quantitative restrictions, and their demand and supply elasticities. But, other things being equal, the larger volume of intra-European trade will make countries more vulnerable to balance of payments crises in their trade with each other, unless liquid reserves or credits are increased sufficiently.

(3) In principle it appears easy to answer this question: temporary deficits should be financed, persistent deficits should

be corrected. The trouble lies, partly, in telling which is which. But even if the two aspects could be separated, fluctuations round an equilibrium trend may be too large for the available finance, and even an underlying trend away from equilibrium could, in some conditions, be properly financed. It may be that the high rate of increase in money wages or the low rate of growth of saving could be corrected, after a time, by a sufficiently high rate of investment. If this investment can be financed by foreign loans, the disequilibrium will eventually be corrected. But equally it may be that the financing simply postpones the necessary internal measures, or worse, aggravates the disequilibrium.

(4) While fluctuations of trade will tend to be greater with larger trade, the methods of correcting them will have been curtailed. Foreign exchange controls and import restrictions, tariffs and possibly even devaluation will have been ruled out. We shall discuss below the merits of the various remaining methods of correcting and financing deficits, but while the disease (fluctuations in the balance of payments) is likely to get worse, the medicine cupboard will be emptier.

(5) One might argue that a given dose of the remaining medicines, whether devaluation or deflation, will be more potent, since demand and supply will be more responsive to any given price movement. The removal of foreign exchange and quota restrictions (the imposition of which reduces elasticities to zero) will clearly raise price elasticities. It may be that stronger competition, fuller information, a wider market, and a wider range of substitutes, also contribute to this end. On the other hand, it is equally possible that a greater number of differentiated products and oligopolistic competition reduce demand elasticities, and thus make adjustments in response to given price changes more difficult.

(6) This question can be dealt with, together with question (4) under the general heading of what European payments system is most appropriate for European integration.

It is clear that if the chief economic objectives of integration are to be achieved, investment in plant and equipment for the large European market must be encouraged to take place on the optimum scale, and in the right directions. This in turn requires that businessmen must be reasonably confident that trade will not be cut off as soon as countries run into balance of payments difficulties.

The possible approaches to a solution of intra-European payments may be discussed under the following headings:

(i) Reimposition of import restrictions

(ii) Credits

(iii) Devaluation

(iv) Common currency

(v) Full integration

(i) Import controls

The reimposition of import restrictions, unless strictly temporary, would frustrate the purpose of the whole exercise of integration. It would reduce the expansion of desirable investment, which depends upon a reliable market.

A stronger case can be made out for purely temporary restrictions, limited in time to, say three or six months. Ideally, foreign exchange reserves are preferable to import restrictions. But if reserves are inadequate and credits not available, temporary restrictions have much to commend them.

The wisdom and efficacy of import restrictions have recently been doubted. Just as in the 'forties doubts about the efficacy of devaluation in correcting a balance of payments deficit were widely expressed, so in the 'fifties a new pessimism was

voiced about all methods attempting directly to tackle the balance of payments in conditions of full employment or inflation. The spirit of this pessimism is well expressed by the Radcliffe Committee:

> "When, for example, the movement in the balance of payments does no more than reflect pressure on resources within the United Kingdom, restrictions on imports cannot by themselves remove this pressure and effect a continuing improvement in the balance of payments; they can only deflect excess demand to other goods, including other imports and goods produced by the export industries, and give a fresh inflationary impulse to prices." [1]

The first point to note about this doctrine is that even if valid, it applies only to restrictions imposed for global balance of payments reasons, but not to those imposed to correct imbalances with certain countries. The efficacy of restrictions intended to divert trade from some countries to others remains unaffected, even if it were true that restrictions intended to reduce total imports were futile. The premises of the new doctrine are faultless: since an excess of imports over exports (or an inadequate excess of exports over imports) must imply an equal excess of domestic investment over saving (or an inadequate excess of saving over investment), any attempt to reduce the balance of payments deficit (increase the surplus) is bound to be futile in conditions of full employment and full use of capacity, unless savings rise in relation to investment by the same amount as the desired improvement in the balance.

But it does not follow from this that import restrictions are useless: they are particularly valuable for discrimination and

---

1. Report of the Committee on the Working of the Monetary System Cmnd 827, para. 729.

for correcting a temporary deficit.

There are anumber of ways in which import restrictions can directly raise domestic savings and reduce domestic investment, thus contributing to the restoration of balance, without any additional deflationary measures.

(a) Individuals and firms may allow their cash balances to rise as certain goods cease to be available, without running down any other assets.

(b) Individuals and firms may use up stocks as imports are reduced. There is good evidence for the strong correlation between changes in the balance of payments and changes in stock-building. If a national balance sheet were drawn up and stocks were added to international reserves as liquid assets, the liquidity position would appear much more stable than if, as is customary, only the latter are shown.

The rise in cash balances represents an induced increase in savings and the running down of stocks an induced reduction in investment, both of which will give at least short-term relief to the balance.

(c) The propensity to consume is itself a function of the availability of certain imported goods. It is stimulated by the import of foreign goods and can be damped down by their absence. David Hume already observed:

> "And this perhaps is the chief advantage which arises from commerce with strangers. It rouses men from their

> indolence; and presenting the gayer and more opulent part of the nation with objects of luxury, which they never before dreamt of, raises in them a desire of a more splendid way of life than what their ancestors enjoyed." [1]

(d) When prices rise as a result of the diversion of import demand to domestic substitutes, income is redistributed towards profits and away from fixed income receivers. This shift is likely to raise the average propensity to save.

(e) Even with existing tax rates, a rise in domestic prices and money income will raise tax receipts and thus public savings.

(f) If prices are administered and extra demand is reflected in lengthening order books, priority can be given to export orders. This means that domestic investment will be reduced (if they are investment goods) and domestic savings increased. [2]

The initial identity is, or course, true only in conditions of strictly full employment. Only if there is a sharp dividing line, below which real income rises when effective demand is raised, but above which pure inflation occurs without any rise in real income, must a cut in imports without deflation reduce exports by the same amount. This assumption is crucial to the argument, for if real income can be increased with higher effective demand, the creation of extra savings presents no, or a much smaller, problem. In practice, the prevalence of spare capacity, the possibility of shift working and concentration of production in the most efficient plant, overtime working, drawing into the labour force married women and retired people, all present a broad

---

1. "Of Commerce", DAVID HUME, Writings on Economics, edited by Eugene Rotwein, P. 14. Adam Smith expressed similar views. Professor Nurkse, adapting a device of Professor Duesenberry's, elevated one aspect of these observations into an "International Demonstration Effect". Cf. Problems of Capital Formation, P. 58.

2. To these factors may be added, more for the sake of theoretical completeness than practical importance: Rising prices, with the supply of money constant (g) reduce the real purchasing power of cash and government securities held by the public and (h) raise interest rates. For both these reasons consumption and investment may be thought to be discouraged.

band rather than a sharp line, dividing full production from unemployment. It is, of course, likely that the fuller use of labour and capital resources will lead to price rises long before strictly full production has been reached. Control of the prices of imports and domestic substitutes could be used to prevent a cost-of-living and wage inflation.

We may conclude that the prevalent pessimism with respect to the efficacy of import controls is unjustified, particularly if they were to be used as short-term measures. There need not be inflationary consequences and, even if there are, these can, if accompanied by other appropriate measures, carry the cure with them. It could even be argued that the holding of stocks has certain advantages over the holding of liquid international reserves as a second line of defence, since they yield a return.[1]

But it is notoriously difficult to distinguish between temporary and persistent causes of disturbances, and import restrictions would be incapable of contributing, by themselves, very much to the solution of these dynamic disequilibria, indeed they might aggravate them. These secular tendencies may be due to differential wage-price increases, or to divergent fiscal and monetary policies, or to structural forces such as differential rates of innovation, different import propensities, shifts in demand, etc.

(ii) Credits

The provision of finance for bridging over deficits, like import restrictions, is more suitable as a temporary measure than as a fundamental correction, although we have seen that finance, again like import restrictions, may contribute towards fundamental adjustments.

---

1. An article, published in the Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics in March 1951 by Mr. Balogh and myself, entitled "The Inappropriateness of Simple 'Elasticity' Concepts in the Theory of International Trade" ought to have a companion piece on the "Inappropriateness of the Simple Absorption Approach".

Its chief purpose would be to supplement inadequate international liquid reserves. One could envisage a variety of institutional arrangements. The system may be automatic, like EPU. Or countries may supply their own currencies and gold and dollars and acquire drawing rights, like a European Monetary Fund. Or these currencies may be paid into a European pool which is used as a cash basis by a European Central Bank, which has discretionary powers to make advances, discount bills and operate in the open market. The currencies surrendered to this pool could be related to each country's own reserves, or they could, ultimately, comprise the whole of the European national reserves.

A European Central Bank, with power to grant credits beyond the surpluses accumulated by creditor countries on their accounts with the Bank, would certainly contribute to an expansionist solution, but it would not be sufficient. First, countries may not want to run into debt beyond a certain point, and the problem of how to prevent restrictions or deflation would remain. Secondly, if there are no restraints on borrowing, a country is free to inflate indefinitely, letting its deficits be financed by less inflationary countries through the European Bank. The question is partly whether internal checks to inflation and deflation are sufficiently strong to exempt the European Bank from exercising control over these matters. Alternatively, the Bank would have to be allowed to exert pressures on borrowers, as well as to give guarantees to lenders. Creditors would get guarantees against inconvertibility, exchange depreciation and default. Debtors would have to undertake to surrender all foreign exchange balances to the Central Bank, to keep their currencies convertible and not to devalue.

The Bank credits could be linked with a scheme to make loans to underdeveloped regions in Europe or to overseas territories. The use of credit balances for investment in regions where projects

promise high social returns has the virtue of combining several objectives in one scheme. It contributes to the solution of intra-European payments difficulties if the under-developed regions spend the loans, directly or indirectly, on products from the deficit countries; it helps to distribute the gains from free trade more widely, offsetting the tendency for gains to be cumulative in the most highly developed regions: and it would contribute to a solution of the international liquidity problem and to the improvement of Europe's terms of trade if overseas loans encourage exports and loans to European regions encourage import substitution.

(iii) Devaluation

Repeated devaluations or floating exchange rates are often thought to combine the virtues of fundamental international corrections, of full employment and free trade. Professor Meade has argued that, although not ideal, they are the least evil method.[1] Yet, not unlike import restrictions, exchange rate variations suffer from the defect that they frustrate the purposes of European integration. Being able to sell at some price - though a reduced one (from the point of view of the seller) may be less harmful to long-term investment decisions than being completely out off, but the fear that customers may devalue must have discouraging effect on the type of investment that would be needed. Forward exchange dealings may insure the trader against exchange risks, but they clearly add to his costs, and do nothing to insure long-term lenders against exchange risks. Yet, free capital movements are essential for the success of integration. If called upon to say what better alternative there is, I would suggest intra-European short-term and long-term credits not just as palliatives but as means of attaining balances in international payments. They could make the same contribution towards more

---

1. J.E. Meade, "The Balance-of-Payments Problem of a European Free-Trade-Area", The Economic Journal, September 1957.

permanent equilibrium that free capital movements and governmental expenditure make in an integrated national market.

(iv) Common currency and full integration

Full monetary integration would mean that the intra-European settlements are made on the same basis as intra-regional settlements within one country. A European Central Bank in which all foreign exchange reserves would be pooled and which would grant credits on this cash base, is only one condition of such full integration. There would also have to be a European fiscal authority, whose tax receipts would decline as money income in one country fell while its expenditure to the country would be maintained (family allowances, subsidies, grants, etc.) or increased (unemployment pay, public works programmes, government contracts), so that the balance of payments on government account would tend to compensate for the deterioration on trading account.

A unified European capital market with a European Stock Exchange would lead to compensating movements on private capital account. As investment exceeds attempted savings in the deficit country, its holders of securities will sell some of their securities. These will be bought by the members of surplus countries whose attempted savings exceed their investment. A substantial divergence of yield of similar securities for any length of time will be impossible.

If the European government pursues full employment and development area policies, and takes active steps to promote labour mobility, further equilibrating forces will be introduced. Finally, a common policy towards the rest of the world would mean that, if one European country had a deficit with another, while the other European country had a greater deficit with the rest of the world, so that Europe were in deficit with the outside, the correction of the deficit with the outside would tend to increase purchases from and reduce sales to the first country.

In view of these common policies, less would be left to be done by the purely monetary mechanism.

Conclusions

It is now possible to lay down certain conditions which European integration has to meet in order to promote the ideals implicit in the notion of integration.

(i) First there must be a method of correcting balance of payments deficits which does not impose unemployment or cuts in production. This may be done by a system of intra-European credits, some kind of European bank money, or by the transformation of surpluses into development loans.

(ii) European integration would be better founded if more than a handful and preferably all overseas countries producing primary products but attempting development could be brought in, so that a large, potentially more self-sufficient trading area were created. Europe by itself lacks the food and raw materials necessary to feed itself and keep its industry going, and may still be faced with periodic foreign exchange crises.

Apart from this, Europe has a special obligation to help overseas countries in their effort to develop. Since many emergent countries are eager to protect their growing manufacturing industries, they would have to be brought into the European Community on special terms. They would have to be allowed to sell their products free of duty, or at a preferential rate, while being permitted to protect their own industries, perhaps granting preferences to European manufactures.

In this way it should prove possible to harness the overseas food and raw material potential to the manufacturing capacity of Europe, and Europe's capital, skill, and ideals to the needs of the developing countries.

(iii) The European Investment Bank should channel funds towards Europe's underdeveloped regions, should prevent, in its

lending policy, the formation of international restrictive practices without economic justification, and should guide the location of investment projects. Regional concentration of benefits can be permitted only if a strong supranational policy of correcting these inequalities is followed. In the absence of such integrated social policies, the Investment Bank should check regional concentrations of benefit if they denude or impoverish other regions. It is proper that investment projects should be examined by strictly commercial criteria. But investment policy should not be guided solely by these criteria. Public planning of investment can take a different time horizon from private investment, it can aid in the solution of balance of payments difficulties and of regional stagnation, and in opposing the formation of undesirable monopolistic practices. In these and similar ways the divergence between private and social benefits from investment can be reduced.

20

S E M I N A I R E D' A R I C A (Chili)

(24 janvier - 2 février 1968)

INTEGRATION EUROPEENNE ET INTEGRATION LATINO-AMERICAINE

LES ETATS-UNIS ET L'INTEGRATION EUROPEENNE

par

Jacques VERNANT

Secrétaire général

du

CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUE ETRANGERE

54, rue de Varenne - Paris 7ème

INTEGRATION EUROPENNE ET INTEGRATION LATINO-AMERICAINE

(ARICA (Chili) 24 janvier-2 février 1968)

LES ETATS-UNIS ET L'INTEGRATION EUROPENNE

Bien évidemment, le comportement des Etats-Unis à l'égard du processus d'intégration qui s'est manifesté en Europe dans le domaine économique au moins, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ne peut être examiné sans référence au temps. Ce comportement s'explique par les circonstances et il s'est par conséquent modifié au cours des quelque vingt années qui se sont écoulées depuis qu'a commencé la reconstruction européenne. Toutefois, certains des motifs et des objectifs qui expliquent le comportement américain à l'égard de l'Europe dans la période de 1945 à 1950 continuent d'exercer une influence sur le comportement des Etats-Unis dans la période actuelle.

Il est commode et légitime de faire remonter une analyse du comportement américain à l'année 1947. C'est le 5 juin 1947 que le président George Marshall, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, dans le discours fameux qu'il prononça à Harvard, a formulé les principes d'une politique américaine qui devait être maintenue pendant une dizaine d'années au moins. Après avoir brossé un tableau rapide de la situation économique qui prévalait en Europe en ce moment, le Secrétaire d'Etat déclara : "Il est logique que les Etats-Unis fassent tout ce qu'ils peuvent pour aider à rétablir la santé économique du monde sans laquelle il ne peut y avoir de stabilité politique, ni de garanties de paix. Il faut que les pays d'Europe se mettent d'accord sur les besoins qui découlent de la situation et sur l'effort qu'ils devront fournir eux-mêmes pour rendre efficaces les mesures que pourra prendre le gouvernement de notre pays.

Ceci est l'affaire des Européens. L'initiative, à mon avis, doit venir de l'Europe". Mais le discours du général Marshall, pour être compris, doit être replacé dans son contexte. Il avait été précédé, le 12 mars 1947, par un message au Congrès de M. Truman, Président des Etats-Unis. Et le message de M. Truman, lourd de signification, doit lui-même être expliqué : Un an plus tôt, le 5 mars 1946, à Fulton (dans l'Etat du Missouri), M. Winston Churchill, parlant à titre personnel, puisqu'il avait été battu par les électeurs britanniques, mais parlant en présence du Président des Etats-Unis, avait attiré l'attention du public américain sur les dangers de la situation internationale. "Personne ne sait, avait-il dit, ce que les Soviétiques et leur organisation communiste internationale ont l'intention de faire dans l'avenir immédiat, ni quelles sont les limites, s'il y en a, à leur appétit de conquête et de prosélytisme". Si l'ancien Premier britannique prenait la responsabilité d'alerter en ces termes l'opinion américaine, c'est que la situation apparaissait dramatique à la Grande-Bretagne à la fois sur le plan intérieur et sur le plan extérieur : le 7 février 1947, le gouvernement britannique avait annoncé à la Chambre des Communes que, par nécessité, l'électricité serait coupée pendant plusieurs jours pour les industries consommatrices dans la plus grande partie de l'Angleterre et que, pour les besoins domestiques, le courant serait coupé 4 ou 5 heures par jour. Mais surtout, deux semaines plus tard, Londres avait informé Washington que la Grande-Bretagne était obligée d'abandonner le soutien qu'elle accordait à la Grèce et à la Turquie. Dans le même temps, on avait l'impression qu'en France et en Italie, les communistes s'apprêtaient à prendre le pouvoir dans les conditions où ils l'avaient occupé dans les pays de l'Est européen. "C'était une fois de plus la onzième heure, comme en 1917 et en 1941. Si les Etats-Unis n'intervenaient pas, tout allait être perdu", écrit à ce propos Louis J. Halle (The cold War as History, 1967). Devant la décision britannique de repli total de la Grèce et de la Turquie, l'Administration américaine n'avait pas le choix. Dans son message du 12 mars, destiné à obtenir du Congrès l'autorisation d'affecter pour commencer 400 millions de dollars pendant un an à l'aide à la Grèce et

à la Turquie et d'envoyer du personnel dans ces pays, le Président définissait d'une manière plus générale la politique américaine : "Je crois que ce doit être la politique des Etats-Unis d'aider les peuples libres qui résistent aux tentatives de domination par des minorités armées ou par des pressions extérieures". Comme l'écrit encore Louis J. Halle : "Cette phrase annonce que les Etats-Unis, abandonnant leur isolationnisme traditionnel, allaient maintenant entreprendre à la suite de la Grande-Bretagne d'établir la Pax americana partout dans le monde". Mais ajoute-t-il, cette phrase était placée, dans le message du Président, avec une telle négligence et composée d'une manière si anodine qu'elle pouvait passer tout à fait inaperçue.

La définition que le message présidentiel donnait d'une nouvelle politique américaine allait avoir des conséquences considérables qui allaient bien au-delà de l'aide à la Grèce et à la Turquie. Compte-tenu, d'abord de la situation économique de l'Europe : la Grande-Bretagne, l'un des vainqueurs incontesté du deuxième conflit dont le territoire n'avait pas été occupé par l'ennemi ne se trouvait-elle pas à la veille d'un effondrement économique ? Les Etats-Unis devaient empêcher cet effondrement de l'Europe de l'Ouest (1). Il fallait aussi réagir contre

---

(1) Le total des crédits budgétaires ouverts pour l'octroi de dons et de prêts dans le cadre de l'aide Marshall d'avril 1948 à juin 1952 s'élève à 12.817 millions de dollars, dont 3.189 millions pour le Royaume-Uni, 2.713 millions pour la France, 1508 millions pour l'Italie et 1.390 millions pour l'Allemagne.

les dangers présentés dans certains pays européens par des partis communistes puissants. En France, le parti communiste participait au gouvernement où il était représenté par cinq ministres. Le 4 mai 1947, le Président Ramadier demandait à quatre d'entre eux de démissionner ; le cinquième décidait de quitter le gouvernement.

Un troisième danger était constitué par la puissance militaire de l'Union soviétique et de ses alliés qui s'avançaient jusqu'au centre de l'Europe. Pour pallier ce danger, il fallait reconstituer en Europe un instrument militaire solide ; mais de même que l'Europe ne pouvait être reconstruite économiquement sans l'Allemagne occidentale, de même l'édification d'un instrument militaire n'était pas possible sans l'Allemagne.

Revenons sur les grandes lignes de cette politique à l'heure où s'engage la guerre froide.

Première remarque : Dans le contexte international, que je viens de retracer, l'affirmation que le gouvernement des Etats-Unis s'adressait à <u>toute</u> l'Europe avait un caractère académique. La proposition du Général Marshall est chronologiquement et logiquement une suite de la déclaration du Président Truman du 12 mars 1947. Elle apparaît à l'historien comme une conséquence de la décision prise par les Etats-Unis dans les premiers mois de 1947 d'assurer partout dans le monde la relève des grandes démocraties occidentales en face d'une menace que Winston Churchill avait largement contribué à définir. Cette orientation est d'ailleurs clairement indiquée par un passage du discours prononcé par le général Marshall à Harvard : "Tout gouvernement qui manoeuvre de manière à empêcher la reconstruction d'autres pays ne peut s'attendre à recevoir notre aide. Bien plus, les gouvernements, les partis politiques ou les groupes qui cherchent à perpétuer la misère humaine de manière à en tirer profit sur le plan politique ou sur d'autres plans, rencontreront l'opposition des Etats-Unis". L'allusion était transparente.

La délégation soviétique qui s'était rendue à Paris pour participer à la négociation sur la proposition Marshall quittait définitivement

la salle le 2 juillet 1947.

En second lieu, la décision du gouvernement américain d'aider l'Europe à se reconstruire impliquait du point de vue de Washington qu'il "y avait un accord entre les pays d'Europe quant aux mesures exigées par la situation et quant à la part que ces pays prendraient en vue de donner leur plein effet à l'action entreprise par le gouvernement américain". En d'autres termes, la décision américaine supposait un minimum d'entente entre les gouvernements européens sur leurs besoins, l'importance de l'aide américaine et sa répartition. Si le terme d'intégration n'était pas encore prononcé, il s'agissait au moins d'une action concertée et de ce fait avantageuse pour tous les intéressés, et notamment pour le donateur. Ainsi que l'écrivait Walter Lippmann, le 1er mai 1947 : "... nous devrions suggérer à la Grande-Bretagne, la France et l'Italie qu'elles se réunissent et qu'elles tombent d'accord sur un programme général européen pour les exportations et importations vers le monde extérieur ; qu'elles aboutissent à une estimation du déficit global pour l'ensemble des pays européens qui peuvent s'accorder sur un plan commun. Un tel déficit global sera plus faible que la somme des déficits nationaux envisagés séparément". Les raisons politiques mises à part, des considérations non seulement d'efficacité mais aussi d'économie ont donc présidé à la création de l'Organisation Européenne de Coopération Economique qui fut chargée de réaliser ce qu'on a appelé le plan Marshall.

Troisième remarque : La réalisation de ce plan de reconstruction européenne impliquait la reconstitution du potentiel industriel allemand. "Le programme de redressement européen offre une solution, non seulement aux difficultés de l'Europe occidentale, mais aussi au problème de la reconstruction de l'Allemagne" écrivait le bon observateur qu'était Percy Bidwell, (Politique étrangère, juin 1948). La réalisation du plan Marshall supposait de fait la reconstitution d'une Allemagne occidentale par la fusion de trois zones d'occupation occidentales. Percy Bidwell définissait ainsi les objectifs que les Etats-Unis cherchaient à atteindre en ce qui concerne l'Allemagne à travers le plan Marshall :

Avec le recul du temps, cette initiative française s'explique dans une large mesure par le contexte de l'époque. L'application de la doctrine Truman et la réalisation du plan Marshall supposaient la reconstruction d'une Allemagne occidentale. En 1950, c'est chose faite ; la Bundesrepublik est constituée et un gouvernement siège à Bonn. Sur le plan économique, en 1950, l'Allemagne a égalé le produit national brut de l'année 1938. Ses exportations et ses importations de biens et services ont dépassé le niveau de 1938. La consommation privée est à peu près au niveau de 1938. Les investissements bruts en capital fixe ont dépassé le chiffre de 1938. La production industrielle est à nouveau égale aux années 1938. Economiquement donc, l'Allemagne est redevenue une puissance. Par ailleurs, bien qu'il ne soit pas encore officiellement décidé de réarmer l'Allemagne de l'Ouest, on sait que les pressions se faisaient alors de plus en plus fortes aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne pour que la République fédérale participe à l'effort commun de défense de l'Europe de l'Ouest. Cette participation devait avoir pour effet à la fois d'étoffer la capacité militaire occidentale et de diminuer le dynamisme économique de l'Allemagne. C'est dans cette perspective, premièrement, d'une renaissance de la puissance industrielle de l'Allemagne et, deuxièmement, d'une imminence d'un armement allemand qu'il faut situer le plan Schuman.

Par ailleurs, ce plan ne pouvait que convenir au gouvernement américain puisqu'il accentuait la solidarité économique des pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest et que par le moyen d'une association d'intérêts puissants, il permettait de maintenir sur l'Allemagne un contrôle que ne rendait plus possible son autonomie politique recouvrée. En effet, le gouvernement des Etats-Unis se déclara d'emblée en faveur de la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier. Cette faveur

s'expliquait aussi du fait que "il y a relativement peu de points où les intérêts immédiats des groupes américains touchent les affaires de la Communauté du Charbon et de l'Acier". "Dans la sidérurgie américaine, on put trouver de la froideur, quelques suspicions et à l'occasion de l'hostilité à l'égard de la Communauté. Dans les industries du charbon et de la ferraille, il y a eu des préoccupations sur les problèmes d'échange mais aucune de ces questions n'a présenté des problèmes politiques majeurs pour les Etats-Unis" note W. Diebold, ("The Schuman Plan", p. 533). Les producteurs de charbon américain espéraient conserver dans la Communauté un marché intéressant. Pour le charbon, 2 à 4% de la production américaine étaient exportés vers l'Europe avant la guerre. Ces exportations de charbon vers l'Europe se sont accrues d'une manière importante, mais épisodique, notamment en 1956 et 1957, en raison de la crise charbonnière qui sévissait alors en France et en Belgique.

Quant à l'acier, avec une production de 40% de la production mondiale totale, les Etats-Unis n'exportent que 20% de leur production. Et les pays de la Communauté n'importent que 7% du total des exportations américaines d'acier. Toutefois, des critiques sévères de la Communauté du plan Schuman furent formulées en 1952 et 1953 par Clarence Randall qui présidait l'U.S. Steel Corporation de 1953 à 1956 et qui fut en 1953 et 1954 conseiller économique du Président Eisenhower.

Formulée en 1947, la politique européenne des Etats-Unis était confirmée en 1948 et 1949. En juin 1948, l'U.R.S.S. avait fermé les accès terrestres de Berlin qui dut être ravitaillé par un pont aérien. C'est pendant le blocus que s'ouvrirent en décembre 1948 à Washington les négociations sur la rédaction du traité de l'Atlantique Nord qui fut signé le 4 avril 1949. Le 9 mai, le blocus de Berlin était levé.

Les négociations sur le traité devant instituer la Communauté du Charbon et de l'Acier commencèrent à Paris, le 20 juin 1950. Elles devaient durer jusqu'à l'automne. C'est alors que les pourparlers s'engageaient entre les Six, que les hostilités furent déclenchées par les forces de la Corée du Nord, ce même juin 1950 ; une longue guerre s'engageait qui devait durer jusqu'en 1953. Bien entendu, cette ouverture d'un front en Asie devait donner un nouvel élan aux efforts pour réarmer l'Allemagne et accélérer désormais sur le plan militaire comme sur le plan économique le processus d'intégration entre l'Europe et les Etats-Unis. C'est en fonction de ces circonstances que fut hâtivement élaboré le Plan Pleven qui devait devenir le projet de Communauté Européenne de Défense que l'Assemblée nationale française allait rejeter en août 1954. Il semble que, pendant cette période, le gouvernement français eut recours aux bons offices du gouvernement américain pour pousser les négociateurs allemands vers la signature du traité instituant la C.E.C.A. La France put craindre en effet que les circonstances n'incitent le gouvernement fédéral à jouer tout seul ses propres cartes dans un cadre inter-allié. En effet, le Traité de l'Atlantique Nord avait été signé à Washington le 4 avril 1949. Il s'agissait en quelque sorte d'un pendant sur le plan militaire de ce que l'O.E.C.E. était sur le plan économique. L'objectif était de constituer une défense intégrée de la région de l'Atlantique Nord. Cette défense intégrée que les Etats-Unis proposaient de mettre en place supposait la participation de l'Allemagne. Un comité de défense de l'O.T.A.N. devait discuter les 28 et 29 octobre 1950 de la participation de l'Allemagne à la défense de l'Europe occidentale. Or, c'est le 24 de ce mois que M. René Pleven, Président du Conseil français exposait devant l'Assemblée nationale les besoins d'un armement européen unifié comprenant un contingent allemand.

De ce rappel historique, plusieurs conclusions me paraissent se dégager quant aux motivations de la première étape au moins de l'intégration européenne. En ce qui concerne les Etats-Unis, l'unification de l'Europe s'inscrit dans le cadre d'une intervention à la fois économique, politique et militaire, tendant à contenir la menace soviétique et à rétablir un "équilibre des forces" en Europe et dans le monde. L'unification de l'Europe apparaît aussi comme un moyen d'augmenter l'efficacité et de diminuer le coût de l'aide financière et économique exigée par la reconstruction économique européenne, reconstruction qui elle-même conditionne la stabilité politique et la capacité défensive de l'Europe de l'Ouest.

En ce qui concerne la France, les premières étapes de l'intégration économique apparaissent comme une adaptation aux circonstances au moins autant que comme un plan pré-établi. Sans doute peut-on penser que M. Jean Monnet, qui présidait aux destinées du Plan français lorsque fut conçu le plan Schuman était de longue date convaincu qu'il faudrait unifier par delà les frontières politiques les capacités de production des bassins charbonniers et sidérurgiques lorrains et de la Ruhr, de la Belgique et du Luxembourg. Sans doute aussi faut-il tenir compte du climat psychologique qui prévalait à cette époque : l'intégration de l'Europe occidentale apparaissait à l'opinion européenne comme une mesure propre : 1°/ à éliminer définitivement les causes de conflit en Europe, entre la France et l'Allemagne, 2°/ à donner à l'Europe une structure et des dimensions qui feraient d'elle l'égal des Etats-Unis, dont la puissance s'était manifestée dans les deux guerres mondiales et s'affirmait encore plus dans la reconstruction de l'après-guerre. Cependant, la matérialisation de cette idée n'a été possible que parce qu'elle permettait au

gouvernement français de résoudre, dans la ligne de la politique américaine, les problèmes majeurs que posait pour lui la perspective d'une renaissance de la puissance industrielle allemande, d'une renaissance de la puissance militaire allemande, et d'une autonomie politique de plus en plus marquée de la République fédérale. Cette transformation de la situation de l'Allemagne par rapport aux vainqueurs occidentaux de la deuxième guerre mondiale était probablement inévitable. Toutefois, entre 1947 et 1954, quand après le rejet de la C.E.D. par le Parlement français, la décision fut prise d'accueillir la République fédérale au sein de l'OTAN, l'un des soucis de la diplomatie française a été de retarder cette évolution et d'en limiter les conséquences.

x

x x

La seconde étape de l'intégration économique européenne débute avec la réunion tenue, après l'échec de la C.E.D., les 1er et 2 juin 1955 à Messine par les six ministres des Affaires étrangères des pays membres de la C.E.C.A. Cet effort de relance européenne aboutit le 25 mars 1957 à la signature à Rome de deux traités, l'un créant la Communauté Economique Européenne, l'autre, créant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (EURATOM). Ratifiés au mois de juillet, par le Parlement français, ces traités entrèrent en vigueur le 1er janvier 1958. Les premières mesures prévues dans le traité furent appliquées à partir du 1er janvier 1959. Les principes du traité de la C.E.E. peuvent être ainsi résumés :

1°/ Le traité institue une communauté ; elle n'est pas une zone de libre échange et une simple zone douanière. Elle suppose une politique commune, non seulement en ce qui concerne les produits industriels, mais

aussi en ce qui concerne les produits agricoles, ce qui suppose la fixation de prix communs. Ainsi, à partir du 1er juillet 1967, des prix communs sont appliqués pour un certain nombre de produits agricoles (essentiellement les céréales) et ils le seront également pour d'autres denrées (viandes, lait, sucre) dans des délais rapprochés. L'institution d'une politique commune entre les Six pose, on s'en doute, maints problèmes.

2°/ Le gouvernement français estime qu'il appartient aux gouvernements des Etats membres et non à des organismes supranationaux de les régler, sur la base des recommandations établies par les organes compétents de la Communauté.

3°/ D'autre part, le gouvernement français a estimé que l'élargissement de la C.E.E. à d'autres pays européens, au moins dans la conjoncture financière, économique et politique actuelle, en transformerait la nature.

Ces points rappelés, examinons quelle a été l'attitude du gouvernement américain à l'égard du traité de Rome et devant le développement de la Communauté. Diverses données sont ici à prendre en considération qui ont pesé sur l'attitude américaine et expliquent son évolution. D'abord les changements intervenus dans la situation économique des pays européens. Entre 1947 et 1965, l'Allemagne a multiplié par 5 son produit national brut par rapport à 1938. La France et l'Italie l'ont multiplié par 3. Les exportations allemandes ont été multipliées par 8 ; celles de la France par 4,5 et celles de l'Italie par 5. Les importations en Allemagne, de 1938 à 1965, ont été multipliées par 8 ; en Italie, par 6 ; en France, par 3. Des augmentations du même ordre se

constatent en ce qui concerne la consommation privée, la consommation publique, la production agricole. A tous égards, les pays de la C.E.E. ont connu, du fait de leurs structures propres, au moins autant que du fait des institutions communautaires un développement spectaculaire, qui ne s'est pas produit au même titre par exemple dans le Royaume-Uni. Les six pays unis par le Traité de Rome sont devenus un marché particulièrement important et un ensemble de producteurs particulièrement actifs. Le rythme de la progression industrielle annuelle entre 1952 et 1964 pour les six pays membres de la C.E.E. a été de 7%, ce rythme a été le même pour la période 52-58 avant la mise en place des institutions communautaires et pour la période 58-64 après la mise en place des institutions (1). Le taux d'accroissement global du produit national brut est de 6% entre 1958 et 1964 ; il était de 5,5% pour la période 1952-1958 ; le taux des investissements est d'un peu plus de 8% pour l'ensemble des six pays.

Entre 1958 et 1964, le rythme d'accroissement des échanges extérieurs de l'ensemble des pays de la C.E.E. a été de 11,6% pour les importations et de 11% pour les exportations. Quant à l'orientation de ces échanges, on constate une augmentation plus forte des échanges intracommunautaires que des échanges de la communauté avec les autre pays européens, ou avec les zones extra-européennes.

On constate également une régionalisation des échanges européens, c'est à dire que la production de l'Europe occidentale dans son ensemble

---

(1) Ce qui ne permet pas de mettre au seul crédit des institutions l'expansion spectaculaire des pays de la C.E.E.

est de plus en plus absorbée par l'Europe elle-même. Dans la période 1959-1962, les importations de la C.E.E. en provenance des Etats-Unis et du Canada ne sont que de l'ordre de 14% des importations totales.

x

x x

A partir de 1961, l'attitude des Etats-Unis à l'égard de la Communauté Economique Européenne se définit en fonction de considérations politiques et économiques.

Le point de vue politique d'abord. Il est bien exposé dans un rapport de Robert R. BOWIE et Theodore GEIGER, préparé pour un Comité Economique du Congrès, en 1961.

"La Communauté Economique pourrait marquer un tournant crucial de l'histoire de notre siècle. Si elle continue à se développer, la Communauté peut unifier les vastes ressources de l'Europe pour une action commune en Europe et hors d'Europe et peut devenir un "associé à part entière" (full partner) des Etats-Unis pour créer et défendre un ordre mondial viable, conforme aux principes des sociétés libres".

La Communauté Economique dans l'optique américaine pouvait offrir une solution aux problèmes qui se posaient dans le cadre de l'OTAN et de l'OECD.

"Si la Communauté se développe assez vite et assez bien, les nations industrielles clés de l'Europe formeront une nouvelle entité capable de prendre des décisions communes, de mobiliser leurs ressources pour des objectifs communs et de participer plus activement à leur propre défense. Du fait que les membres de la Communauté intègrent leurs économies et

développent leur capacité d'agir comme une seule unité, ils deviendront pour la première fois capables de jouer le rôle de partenaire égal des Etats-Unis, partageant équitablement les responsabilités et les fardeaux qui jusqu'à présent ont pesé principalement sur les Etats-Unis. Ainsi la Communauté ne devrait pas mettre en danger la Coopération Atlantique, mais au contraire la faciliter".... "Ensemble, la Communauté Economique et les Etats-Unis peuvent oeuvrer pour la création d'un ordre mondial plus viable qui peut également répondre aux besoins et aux intérêts des pays moins développés. Ensemble, elles peuvent assurer la croissance de leurs propres économies, offrir à leur propre population des niveaux de vie croissants et aider les pays moins développés dans leur gigantesque effort de modernisation. Et enfin, ils peuvent se concerter plus efficacement pour la défense militaire contre l'agression communiste et pour une approche politique commune afin de provoquer les changements décisifs dans les desseins et les objectifs soviétiques" (Browie et Geiger, o. c. p. 12).

La réussite de ces perspectives qui définissent déjà le "Grand Dessein" de l'Administration Kennedy, dépend, selon les auteurs, de trois conditions :

1/ Augmenter les pouvoirs de la Commission (de la Communauté) qui doit avoir le pouvoir d'agir au nom des Six dans leurs relations extérieures, même après que le Royaume-Uni et d'autres Etats auront rejoint la Communauté.

2/ Le "partnership" entre les Etats-Unis et la Communauté élargie (c'est à dire avec la Grande-Bretagne et les autres Etats qui la suivront) devrait s'appliquer au domaine politique, économique et militaire.

L'OTAN et l'OECD pourraient constituer les instruments essentiels de la Coopération nécessaire mais d'autres institutions pourraient éventuellement être créées.

3/ Enfin l'Association devrait avoir une attitude commune à l'égard du reste du monde. Il faudrait en conséquence prévoir une Communauté plus large, incluant les nations qui désirent coopérer à la solution des problèmes communs.

La perspective dans laquelle se placent ainsi les Etats-Unis est celle d'un ensemble atlantique cohérent, au sein duquel la Communauté Economique Européenne élargie trouve sa place et auquel viennent se rattacher les autres pays du "monde libre" qui souhaitent coopérer avec les deux "puissances" : Etats-Unis et Europe occidentale.

Le même diagnostic sur la politique américaine dans ces années 1960-1962 est présenté par Max Beloff (1) : "Dans l'Administration américaine, pendant l'été 1961, il y avait une très forte adhésion à l'idée que la création des Etats-Unis d'Europe devait avoir priorité sur tout autre considération. On espérait que le Traité de Rome constituerait la base pour un degré toujours croissant d'intégration économique qui par elle-même contribuerait à la fois à libéraliser le commerce mondial et à mettre les pays européens en mesure d'aider les Etats-Unis dans la tâche du développement des pays d'outre-mer. On pensait qu'une telle Union Economique pourrait être dotée d'une superstructure politique suffisamment puissante pour permettre aux pays européens de jouer pleinement leur rôle dans la définition et l'éxécution d'une politique de résistance à la

---

(1) Max Beloff : The United States and the Unity of Europe, 1963.

menace communiste. Enfin, on pensait que les Communautés européennes devraient être élargies de manière à inclure la Grande-Bretagne et les deux membres scandinaves de l'OTAN (p. 103). Du point de vue économique, les Etats-Unis "étaient favorables à ce développement (l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté Economique Européenne) parce qu'ils y voyaient non seulement des avantages politiques que ne comportaient pas les propositions britanniques antérieures de zone de libre échange, mais aussi la possibilité d'utiliser l'entrée de la Grande-Bretagne comme un moyen d'harmoniser la politique des Etats-Unis en Europe avec les aspirations régionales des Etats-Unis pour une plus grande mesure de liberté dans le commerce mondial en général".

En d'autres termes, les Etats-Unis comptaient sur l'inclusion de la Grande-Bretagne et d'autres pays scandinaves dans le Marché Commun pour libéraliser la politique économique et en particulier la politique agricole de la Communauté. Pour Kennedy, écrit Schlesinger (op. cit. p. 756) "Si la Grande-Bretagne se joignait au Marché Commun, Londres pourrait contrebalancer les excentricités de la politique à Paris et à Bonn ; en outre, la Grande-Bretagne avec ses obligations mondiales, pourrait empêcher la C.E.E. de devenir un club réservé aux peuples de race blanche, tourné vers l'intérieur et protégé par de hautes barrières douanières". L'objectif politique indiqué par Bowie et Geiger fut décrit en termes généraux par le Secrétaire d'Etat Rusk, le 30 décembre 1961, devant l'Association des Historiens américains. Depuis la guerre, la politique américaine, selon Rusk, aurait oeuvré à un "grand dessein" conduisant à partir de l'unification de l'Europe à "un schéma d'association constructive de toute la moitié septentrionale du monde, de Tokyo à Bonn et

avec les nouvelles nations du Sud" (Beloff, p. 110). Quant à Christian Herter et William Clayton, ils souhaitaient à la même époque, la constitution d'une Association communautaire entre les Etats-Unis et la Communauté Economique Européenne et que les Etats-Unis prennent l'initiative de constituer à partir de là une Communauté Economique du Monde Libre. Peu de temps après, le 25 janvier 1962, le Président Kennedy suggérait que les réductions de tarifs douaniers dont bénéficiaient les pays membres de la Communauté Economique Européenne soient également applicables à tous les autres pays non communistes, en vertu du principe de la nation la plus favorisée.

Ainsi que l'écrit Max Beloff (op. cit. p. 112), "Il semble que les choses se présentent, en vérité, comme si les Etats-Unis étaient désormais dans leurs relations avec l'Europe plus préoccupés de leur propre défense que de leur richesse et que pour autant qu'il s'agisse de richesse, c'était principalement dans l'intention de faire en sorte que les surplus de l'Europe soient effectivement affectés à aider ces autres parties du monde où le principal combat économique et idéologique contre le communisme était maintenant engagé". Il est significatif que le livre de Joseph Kraft "The Grand Design", paru en 1962 ait eu pour sous-titre "Du Marché Commun à l'Association atlantique". Schlesinger dans "Les 1000 jours de Kennedy" résume ainsi l'inspiration de cet ouvrage : "L'Amérique du Nord et l'Europe occidentale unies avec bonheur par la politique et les institutions dans la poursuite commune de leur expansion économique et de leur défense militaire" (p. 753).

De même, la politique européenne des Etats-Unis fut définie par le Professeur W. ROSTOW, Président du Policy Planning Council du Département d'Etat dans une Conférence à Purdue University, le 15 mars 1962. Selon Rostow, la stratégie mondiale des Etats-Unis devait être pensée selon cinq dimensions : "1/ Renforcer les liens d'association parmi les nations les plus industrialisées qui se trouvent essentiellement dans la partie septentrionale du monde libre : Europe occidentale, Canada et Japon. 2/ Aider la "révolution de la modernisation" qui se développe en Amérique Latine, en Afrique, en Asie, et dans le Moyen-Orient. 3/ Etablir de nouveaux liens entre les deux moitiés septentrionale et méridionale du monde, comme c'est la tâche, par exemple, de l'Alliance pour le Progrès... 4/ La dimension militaire, nous devons protéger ce que nous construisons, car sinon il n'y aura pas de liberté. 5/ Une attitude complexe à l'égard du monde communiste qui consiste, d'une part, à ne pas engager de guerre nucléaire pour le détruire, d'autre part, à ne pas accepter son existence à perpétuité" (Beloff, p. 113).

Comme l'écrit encore Beloff : "On peut voir que la politique américaine (à l'égard de la Communauté Economique Européenne) était vouée à être de plus en plus influencée par des considérations non européennes". Au cours de l'été 1962, "On pouvait dire que l'objectif des Etats-Unis en matière de politique économique était d'englober la totalité du monde non soviétique sous le même régime d'un commerce et de paiements plus libres. Mais à l'intérieur de cette ensemble, les Etats-Unis envisageaient un groupement en formation de deux principaux centres de puissance : les Etats-Unis et une Europe intégrée incluant la Grande-Bretagne " (Beloff, p. 114).

Pendant son voyage en Europe, en juin 1963, notamment le 25, Kennedy parle d'une "Europe libre et unifiée", mais il s'agissait d'une "Europe unie au sein d'une alliance atlantique - c'est à dire d'une entité composée de parties interdépendantes, partageant également les charges et les décisions".

Quelques jours plus tard, à Naples, parlant de l'Europe, il déclarait : "Nous n'avons pas aidé à la renaissance de l'Europe pour la maintenir dans notre dépendance... L'âge des nationalismes autonomes est révolu. L'âge de l'interdépendance est arrivé. L'Alliance atlantique devient chaque jour davantage une réalité". (Schlesinger : les 1000 jours de Kennedy, p. 791-792).

Schlesinger écrit de ce voyage de l'été 1963 : Kennedy "sauvait l'essence du "Grand Dessein" de 1961 (compromis par la conférence de presse du général de Gaulle de janvier 1963 qui mettait un terme aux négociations sur l'admission de la Grande-Bretagne dans le C.E.E.) l'espoir d'un occident créateur, uni dans une commune allégeance à la démocratie progressiste - et lui donnait une nouvelle identité et un nouveau but". (p. 793).

D'autres motifs, plus politiques qu'économiques, inspiraient en effet l'Administration américaine. En 1958, le général de Gaulle avait été porté au pouvoir en France par la crise des Institutions provoquée par l'incapacité de la IVème République à résoudre le problème algérien. A peine investi dans ses fonctions de chef de l'Etat, en septembre 1958, le général de Gaulle avait fait savoir au Président Eisenhower et à M. MacMillan qu'il était naturel que la France soit désormais informée des grandes orientations stratégiques de ses alliés afin d'avoir voix au chapitre. Et en avril 1961, le général de Gaulle mettait en question "l'intégration" militaire atlantique.

Cette période d'Administration Kennedy est ainsi marquée aux Etats-Unis par le débat qui oppose ceux qu'on appelle les associationnistes à ceux qu'on appelle les intégrationnistes. Remarquons qu'aussi bien les uns que les autres n'envisageaient les relations entre l'Europe et les Etats-Unis autrement que dans un ensemble étroitement soudé ; mais les associationnistes voulaient asseoir l'Alliance sur deux piliers, l'un d'ordre économique, l'autre d'ordre militaire, et, dans l'ordre chronologique, entendaient commencer par l'édification du pilier économique en réalisant une étroite union économique de l'Europe et des Etats-Unis. Les intégrationnistes, au contraire, voulaient donner priorité au pilier militaire de l'Alliance. Ils s'inquiétaient de l'existence des forces nucléaires nationales et des conséquences que celles-ci pouvaient avoir sur la solidarité de l'Alliance. En schématisant un peu, on pourrait dire que pour les associationnistes, l'objectif était avant tout de neutraliser le Marché Commun en le transformant de l'intérieur par l'inclusion de la Grande-Bretagne et en l'intégrant dans un grand ensemble libre-échangiste atlantique, ou plus vaste encore. Pour les intégrationnistes, l'objectif le plus urgent était de neutraliser les forces atomiques nationales et le mauvais exemple qu'elles donnaient à l'Alliance et à l'Allemagne.

Les premiers étaient sensibles aux difficultés de la balance des paiements qui réapparaissent chaque année aux Etats-Unis depuis 1958. Depuis 1960, le déficit y est, bon an, mal an, de 4 milliards.

Les perspectives économiques des associationnistes tendaient à récupérer les sommes versées par les Etats-Unis à l'Europe au titre de l'aide militaire ou économique. A partir de 1962, l'administration Kennedy pratique ainsi une aide systématique à l'exportation. Or, l'augmentation de ces exportations se fait essentiellement vers la Communauté Economique Européenne. Les exportations des Etats-Unis diminuent au contraire vers l'Amérique latine et vers l'Afrique. De même, les investissements américains dans les pays du Marché Commun augmentent alors

qu'ils diminuent proportionnellement dans le Royaume-Uni ou en Amérique latine.

"L'idée de manoeuvre" politique est alors que l'Europe vienne apporter son aide aux Etats-Unis et que le Marché Commun s'ouvre sur l'Amérique, puis, avec l'Amérique, sur le reste du monde. Ainsi, le Président Kennedy obtint-il, en 1962, par le vote du Trade Expansion Act, une délégation de pouvoirs qui lui permettait d'opérer des réductions tarifaires, à la condition qu'elles soient au bénéfice de pays représentant les 2/3 du commerce mondial, ce qui supposait l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun. Or, toutes ces perspectives s'étaient effondrées lorsqu'en janvier 1963, le Président de la République française expliqua que la Grande-Bretagne ne réunissait pas encore les conditions qui rendraient possible son entrée dans la Communauté Economique.

Quant aux intégrationnistes, c'est en resserrant l'intégration militaire qu'ils pensaient pouvoir pallier les inconvénients qu'ils dénoncent dans les forces nucléaires nationales. Cette intégration doit toutefois tenir compte des revendications exprimées par les Alliés européens autres que la France, d'où des projets variés de forces multilatérales, de forces multinationales, de comités nucléaires au sein de l'OTAN, et.., d'où également sur le plan politique, l'effort pour redonner à l'OTAN l'utilité et la vitalité que l'organisation semble avoir perdue sur le plan militaire. Le plan Harmell est aujourd'hui une nouvelle manifestation de cette politique.

Après le choc résultant de la conférence de presse de janvier 1963, on eût pu penser que l'administration américaine allait abandonner la négociation Kennedy puisqu'elle allait se faire avec les Six relativement unis par la conscience de leurs intérêts communs et représentés par un seul et même négociateur. Mais la Communauté, même sans la Grande-Bretagne, représente désormais un ensemble économique trop important pour que les milieux financiers et industriels des Etats-Unis puissent s'en

désintéresser. Le Kennedy Round a donc eu lieu et il s'est terminé par un compromis qui laisse intacts bien des problèmes, en particulier en matière de produits agricoles. Il est remarquable que la solidarité des Six se soit affirmée au long de cette négociation difficile. Mais il ne s'agit que d'une péripétie qui ne modifie pas fondamentalement l'orientation de la politique américaine à l'égard de l'Europe ; celle-ci demeure telle qu'elle fut définie en 1961-62 : élargir le Marché Commun et le diluer dans une zone de libre-échange, unir dans un ensemble économique l'Europe occidentale et les Etats-Unis, unifier l'effort militaire des pays atlantiques et sur le plan politique négocier avec l'Europe de l'Est les termes de la coexistence.

C'est que sur le plan économique comme sur les plans politique et militaire, les Etats-Unis se trouvent devant un dilemme :

a/ Sur le plan économique, ils sont naturellement portés à "miser" sur la Communauté des Six, c'est-à-dire à y réaliser des investissements massifs, désormais plus profitables que ceux qui pourraient être réalisés ailleurs et notamment dans les pays sous-développés, à y accroître dans toute la mesure du possible leurs exportations. Mais, en même temps, la puissance économique croissante des pays de la C.E.E. en fait des concurrents dangereux. On s'efforce donc de limiter les exportations de ces pays, notamment dans certains secteurs industriels de pointe (aviation, électronique, etc.).

Pour sortir de ce dilemme et maintenir la croissance économique de la C.E.E. tout en évitant qu'elle devienne un concurrent et un adversaire, les Etats-Unis ont un moyen : la réalisation d'une zone de libre échange à l'échelle atlantique.

b/ Sur les plans militaire et politique, c'est aussi en resserrant l'intégration dans un cadre atlantique que l'on évitera les risques inférents à la renaissance européenne.

o

o

mais pour l'Europe à exporter plus de capitaux dans les pays sous-développés et à rendre son aide financière plus largement convertible et susceptible d'être dépensée dans les Etats-Unis" (p. 141).

Mais si l'orientation générale de la politique des Etats-Unis reste la même, le contexte international a continué de changer entre 1963 et 1967.

1°/ La position des Etats-Unis par rapport à celle de l'Europe s'est affaiblie pour des raisons à la fois politiques et économiques : parce que les Etats-Unis sont engagés au Vietnam dans une guerre que la très grande majorité des Européens estime injustifiable et surtout inefficace quant aux objectifs que l'Occident peut accepter en commun. Parce que le mythe d'une société américaine représente le "nec plus ultra" auquel l'humanité puisse espérer accéder dans la voie d'un ordre social égalitaire est mis en question à la lumière des difficultés internes américaines. Parce que la balance des paiements des Etats-Unis est, d'une manière continue, déficitaire et que l'équilibre monétaire des Etats-Unis apparaît fragile et artificiel; parce qu'enfin les Etats-Unis sur le plan économique et financier ont désormais besoin de l'Europe et que l'Europe en a conscience.

En Europe, la cohésion des Six, malgré les crises de 1962 et 1966, s'est renforcée. Le coefficient d'intérêts communs en face des Etats-Unis est plus fort que le coefficient de divergences. Tant dans les questions tarifaires que dans les questions monétaires (1), un point de vue commun des Six s'est exprimé en face des vues américaine ou britannique. C'est dire que du côté européen, on ne semble pas plus aujourd'hui disposé

---

(1) Si les Six ne sont pas d'accord sur les remèdes qu'il conviendrait d'apporter aux troubles monétaires actuels, ils le sont au moins sur leurs causes et sur les dangers de la situation. C'est d'abord le déséquilibre de la balance américaine qu'il faut corriger ; et c'est au gouvernement américain qu'il appartient de le faire.

qu'hier, quelles que soient les apparences, à diluer la Communauté Economique dans un ensemble aux limites indéterminées.

Résumons quelles sont dans le domaine économique, les divergences entre les Etats-Unis et les pays de la Communauté - ou plus précisément certains d'entre eux.

A. J'ai relevé la relative stagnation de l'économie américaine sous l'Administration républicaine (deuxième moitié des années cinquante). Cette stagnation, qui contraste avec l'essor vigoureux des économies européennes dans cette même période, a amené de nombreux Européens à s'interroger sur la prétendue perfection du système économique des Etats-Unis.

B. Les pressions exercées par les Etats-Unis sur l'Europe en matière tarifaire comme en matière agricole ont été mal accueillies de ce côté de l'Atlantique ; dans les milieux industriels, on s'est plu à souligner le caractère prohibitif de certaines dispositions du système tarifaire américain ("American Selling Price", etc) ; dans les milieux agricoles, on s'est élevé contre la prétention des autorités américaines d'alimenter de force, à des prix sans rapport avec ceux du marché intérieur, l'Europe, en céréales.

C. Avec l'ouverture des frontières, la concurrence des produits américains s'est fait sentir de plus en plus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des marchés européens, souvent incapables de lutter contre cette concurrence ; les entreprises européennes ont été amenées à fusionner et à se concentrer dans des ensembles plus puissants. Pour l'instant, limitée à l'espace national, cette évolution ne souligne pas moins la nécessité de réaliser par la suite des groupements plus étendus, couvrant l'Europe tout entière - Bien que, s'inspirant du modèle américain, le mouvement vers la concentration finit aussi par se développer en opposition avec les Etats-Unis.

D. Dans des cas particuliers comme celui de l'accord de navigation aérienne entre l'Italie et les Etats-Unis (dont les Italiens dénoncent aujourd'hui les "clauses léonines" dictées par l'Amérique au lendemain de la guerre) ou celui des fournitures d'armements imposées par les Etats-Unis à certains de leurs alliés européens, ou celui des obstacles dressés par les Etats-Unis pour empêcher la vente d'armements par des Etats européens à des pays tiers (en Amérique Latine par exemple), les réactions des entreprises européennes intéressées apparaissent également significatives ; on ne se résigne plus aujourd'hui à accepter des stipulations qui paraissaient toutes naturelles entre 1945 et 1955, lorsque l'Europe était faible et désarmée.

E. Dans le domaine tant discuté des investissements américains, les attitudes ont également beaucoup évolué. Lorsque l'Europe des Six a été créée, on soulignait volontiers l'intérêt que présenterait l'établissement d'un tarif extérieur raisonnablement élevé pour attirer en Europe les capitaux d'outre-atlantique. Grâce à ce tarif et grâce aussi à l'expansion remarquable dont les pays européens ont bénéficié après la guerre, ces capitaux ont afflué en quantité croissante (1).

---

(1) Selon le Département du Commerce, entre 1950 et 1964, les investissements directs américains annuels à destination de l'Amérique latine ont été multipliés par deux, du Canada par quatre et de l'Europe du Marché Commun par huit. Ils n'ont été multipliés que par cinq dans le cas du Royaume-Uni.

En 1950, 10% du total des investissements directs américains s'effectuaient en Europe. En 1965, cette proportion s'élève à 25%. En 1964, le Ministère de l'Industrie évaluait le total des investissements étrangers en France à 5 milliards de dollars, dont la moitié constituée par des investissements américains.

En 1964, on estime à 5 - 6% la part des investissements américains dans la formation du capital fixe en Europe occidentale (Layton Transatlantic Investments, p. 15). Par secteur de production, les investissements américains en Europe vont essentiellement aux industries de transformation : En 1966, 33% des investissements directs américains sont faits dans le matériel de transport, dans l'équipement non électrique 25%, et 17% dans les produits chimiques (Cf Layton, o.c. tableau VII).

La France a été, parmi les Six, le premier pays à dénoncer les risques de "colonisation économique" inhérents à un tel afflux (Affaire Simca, Affaire Bull, Affaires Libby, notamment). Elle a demandé à la Commission de la C.E.E. de se saisir du problème et de soumettre au Conseil des Ministres les lignes d'une politique commune en matière d'investissements extérieurs.

Cette politique n'a pas encore été définie, mais il est remarquable que dans des pays comme l'Allemagne où il n'y a pas longtemps encore on considérait que cette "invasion de capitaux" ne comportait que des avantages, des voix très différentes se font entendre aujourd'hui. Cette évolution se trouve encore renforcée depuis que les Etats-Unis, soucieux de rétablir l'équilibre de leur balance des paiements ont pris des mesures visant à décourager les exportations de capitaux, et que les entreprises américaines se sont mises par conséquent à emprunter des fonds sur le marché des euro-dollars pour financer leurs investissements en Europe. Si bien que les entreprises européennes se voient aujourd'hui "colonisées" par les Américains avec des capitaux fournis par le marché européen des capitaux.

Sur le plan militaire, la perspective de voir renoncer l'Europe aux forces nucléaires nationales est aujourd'hui moins réaliste que jamais. L'évolution de la stratégie américaine, le cours des événements en Asie, l'évolution des opinions en Europe occidentale vont à l'encontre de cette éventualité. De cette tendance "européenne" - en un sens qui n'est pas celui que sous-entendent les les projets de l'Administration américaine - on constate un symptôme dans la résistance ouverte ou oblique de certains gouvernements européens à accepter les clauses du projet de traité de non prolifération.

Mais le plus important parmi les éléments de variation du contexte international consiste sans doute dans l'évolution des positions à l'égard de l'Union Soviétique et de l'Europe de l'Est. Il est aujourd'hui admis par la quasi totalité des gouvernements occidentaux, à commencer

par celui des Etats-Unis, que l'Union Soviétique, à supposer qu'elle en ait l'intention, ce dont on doute, ne saurait réaliser une attaque militaire contre l'Europe occidentale. Dans ces conditions, l'urgence d'une intégration militaire avec les Etats-Unis apparaît moins contraignante. Aussi n'est-il pas surprenant qu'on cherche à transformer une Alliance atlantique, à vocation essentiellement militaire et défensive, en un organisme politique qui aurait pour vocation de mettre en oeuvre la détente.

Aujourd'hui le choix réside entre deux possibilités : ou bien dans la ligne du grand dessein de Kennedy, engager l'Europe dans un cadre qui englobe avec les Etats-Unis tout le "monde libre" et qui de ce fait cristallise à nouveau la division du monde - et de l'Europe géographique - en deux camps antagonistes, ou bien susciter de la part d'une Europe occidentale redevenue une force industrielle mondiale les initiatives politiques qui visent à réduire les tensions, à surmonter les divisions actuelles - et pour commencer en Europe même.

La France, elle, a choisi.

Jacques Vernant.

GILBERT ZIEBURA nació el 18 de marzo de 1924. Hizo sus estudios Universitarios en Berlín y París. Obtuvo el Doctorado en 1953. Luego fue Profesor Auxiliar en el Deutsche Hochschule für Politik en el ramo de Relaciones Internacionales y el "Gobierno comparativo". Recibió su título en 1962. Luego, en 1964, es titular del cargo de las Relaciones Internacionales en la Universidad Libre de Berlín. Actualmente es Profesor de la "Freie Universität de Berlín".

Bibliografía: Nationales Interesse und übernationale Ordnung, in: Nationale Souveränität und übernationale Integration, ed.: Gilbert Ziebura, Berlin 1966.

LA STRATEGIE POLITIQUE DE L'UNIFICATION EUROPEENNE

Introduction:

Pour suivre une "stratégie politique" ne veut pas dire d'autre chose que, comme dans le domaine militaire, de réaliser un certain projet, un but ou au moins, une vision qu'on s'est fisée et qu'on s'est efforcée de formuler ou de définir. Compris dans ce sens-là on pourrait bien se demander si une "stratégie politique de l'unification européenne" n'a jamais existé. Car une telle stratégie suppose précisément non seulement la volonté de créer un nouvel ordre entre les nations de l'Europe, mais une conception aussi claire que possible de ce que devrait être la vocation spirituelle, matérielle et politique de ce nouvel ordre et de l'entité qui en sortira; une conception, en un mot, de sa fonction dans un système international donné. Une vraie stratégie demande une téléologie [1]; sans cela elle se transforme en tactique et ne constitue en réalité qu'un pragmatisme qui vit d'un jour à l'autre.

Ainsi définie, une seule stratégie politique de l'unification européenne n'a en effet pas existé et c'est la raison principale pourquoi l'œuvre de l'unification politique, malgré tant d'efforts, n'a pas réussi. Ce qui complique las choses c'est le fait que chaque unification pose non seulement le problème de sa propre téléologie, mais encore le problème, lui-même extrêmement controversé, de ce que Pierre Duclos a appellé la "politification", c'est-à-dire la possibilité, "de faire accéder une société donnée à la situation politique, à l'état de société politique". [2] Quand et avec quels moyens peut-on dépasser le seul fatidique de la "politification ", un dépassement qui serait seul capable de rendre irréversible un processus d'unification?

A vrai dire, ces deux aspects d'une politique d'unification sont inséparables. De n'avoir pas compris qu'ils se conditionnent, c'était encore une des faiblesses fondamentales de la politique européenne. En effet, ceux qui ont mis l'accent sur les institutions comme véhicules de la"politification" ont trop souvent négligé le problème des buts, tandis que d'autres qui sont fascinés par les buts croient pouvoir négliger les problèmes des structures internes, tous les deux étant convaincus que ce qu'ils négligent délibérament leur sera donné un jour en surplus. Si nous allons maintenant analyser les trois formes de la stratégie politique de l'unification européenne, on remarque tout de suite qu'elles se distin-

guent précisement sur ce point et parfois même d'une façon telle qu'elles s'excluent les unes les autres.

I. Analyse systématique: les trois formes de la stratégie politique de l'unification européenne

Ces trois formes, parfaitement élaborées sur le plan théorique, sont le fédéralisme, le fonctionalisme et le confédéralisme [3]. Ce qu'elles ont en commun toutes les trois c'est la conviction très vague mais tout de même réelle et largement enracinée dans les opinions publiques nationales que l'ère des rivalités meutrières qui a été payé chèrement par toutes les grandes nations d'Europe, devrait appartenir définitivement au passé. Il s'agit là, bien entendu, d'un sentiment positif et louable; mais il ne faut pas se dissimuler qu'il est né d'une conscience de l'impuissance, d'une attitude désabusée, qui, par elle-même, n'est pas capable de provoquer une volonté constructive. Mais, d'autre part, dès qu'on s'efforce de dépasser ce sentiment d'infériorité, d'en tirer des conséquences, de tracer des voies nouvelles, de transformer une expérience pénible en une œuvre commune, on éprouve la plus grande difficulté de se mettre d'accord même sur les premisses de ce qu'on voudrait bien mettre à la place du système européen qui a fait faillite aussi lamentablement.

1) Le Fédéralisme [4]

Le fédéralisme, surtout dans sa forme intégrale, se comprend avant tout comme une nouvelle conception de l'homme et de la société-conception qui se croit capable d'apporter à tous les maux de ce monde une solution. En effet, d'après la Charte fédéraliste (Montreux, avril 1964), le monde se trouve dans une crise totale qui demande une réponse totale. L'homme, menacé par la révolution technologique, par les méfaits de la "massification" et de la déshumanisation de la cité moderne, a besoin d'une nouvelle libération et c'est précisement le fédéralisme qui s'offre comme une doctrine libératrice, en proposant un schéma d'organisation de la société qui, reposant sur le principe de la subsidiarité, concilie de cette manière un maximum d'autonomie (des individues, des groupes, des peuples) avec l'unité et la solidarité de l'ensemble. C'est le fédéralisme qui, d'après ses adeptes, garantie seul une vraie démocratie vers l'intérieur et, en organisant les espaces dépassant le cadre

national, contribue efficacement à consolider la société internationale. Par conséquent, comme l'écrit A. Marc [5], "la doctrine fédéraliste est le seul fil conducteur qui s'offre à l'humanité menacée, sans phare ni boussole, le seul qui lui permmette de sortir de l'impasse où elle piétine".

Malgré cette prétnetion, les fédéralistes eux-mêmes sont aujourd'hui prêt à reconnaître que leur mouvement n'était pas capable de mobiliser les forces vives des peuples européens, qu'il n'a pas triomphé. Pour A. Marc, la raison de cet échec ne réside évidemment pas dans la faiblasse intrinsèque de la doctrine fédéraliste [6], mais dans le fait que le mouvement, à son avis, s'est séparé de ses sources spirituelles des années 40 en se contentant de vouloir simplement "repousser les frontières le plus loin possible, de gagner du terrain, d'élargir l'espace vitale, de bâtir un Etat plus grand". Mais "en s'hypnotisant sur la dimension, cette argumentation néglige la structure" et, pire encore, "l'ampleur du problème posé par l'histoire à l'humanité du XXè siècle". Ce que, en somme, le mouvement a trop négligé c'est qu'il s'agit de bâtir une société fédéraliste - et non seulement d'édifier, en Europe, un Etat fédéral. Il convient non pas de projeter les structures existantes à un niveau plus élevé, sur un plan plus étendu, sur un territoire plus vaste, mais bien de les transformer sur tous les plans et à tous les niveaux" [7].

En réalité, c'est précisement dans ce maximalisme, dans cette recherche de l'asolu, que réside la raison principale de l'échec du fédéralisme. (C'est pourquoi d'ailleurs qu'il y a eu au milieu des années 50 une scission entre fédéralistes "intégrals" et "orthodoxes".) Mais d'autres raisons ont contribué à condamner le fédéralisme à l'inefficacité. D'abord, pour lui (et ici il était le début logique avec ses propres prémisses), la construction de l'Europe n'était jamais un but en soi, mais un moyen pour accélérer le processus de la "fédéralisation de la planète", l'Europe fédéraliste n'étant qu'une arme de combat contre les forces qui prétentent asservir l'homme [8]. Dès la déclaration d'Hertenstein (septembre 1946), une Europe fédéraliste passait pour une étappe sur la voie vers une union mondiale; en d'autres termes: Europe n'était qu'un cas d'application de la méthode fédéraliste [9]. C'est ce qui explique le fait que le fédéralisme concentre tous ses efforts à la création d'institutions, en premier lieu d'une Assemblée constituante de l'Europe, élue en suffrage universel. Nous rencontrons ici

encore une autre erreur fondamentale du fédéralisme en croyant qu'il suffit de transplanter les structures d'un Etat fédérale au niveau inter-étatique, pour arriver à une nouvelle entité. En effet, les fédéralistes ont toujours sousestimé la force et même la signification de l'Etat moderne en combattant farouchement l'étatisme dans toutes ses formes comme précisément une des forces qui asservit l'homme. Il y a du vrai dans cette position; mais on ne sert pas à l'œuvre de l'unification en négligeant les fonctions quasi irremplaçables de l'Etat moderne.

Mais ce qui rend tout le fédéralisme inefficace c'est qu'il n'est pas capable de penser en termes de puissance. C'est, bien entendu, la conséquence directe de sa doctrine. Il est significatif que la Déclaration d'Hertenstein (point 9) proclame expressis verbis qu'une Union européenne renonce à toutes les formes d'une politique de puissance (Machtpolitik); mais elle poursuit dans la même phrase que cette union refuse de servir comme instrument à une puissance étrangère ce qui constitue une contradiction éclatante puisque même une politique de neutralité suppose un minimum de puissance. Dans le congrès de Montreux (Août 1947), les fédéralistes vont tout de même un pas plus loin en déclarant (voir le "résolution politique") qu'ils n'accepteront jamais la division de l'Europe en deux blocs ennemis; mais en même temps ils sont convaincus que le travail de rassemblement en Europe de l'Ouest signifie que ces pays-là échappent au danger de devenir object d'une politique de puissance et qu'au moins une partie de l'Europe regagne son indépendance legitime [9]. Certes, il est compréhensible que les fédéralistes à l'époque étaient très prudents à l'égard d'une définition trop précise des buts politiques de l'union européenne. Mais il n'était pas raisonable que cet abstinence a survécu et continue encore aujourd'hui à marquer la pensée fédéraliste que se contente à croire que l'unification européenne "crée fatalement une force politique, irréductiblement opposée à toute tentative de main-mise extérieure, a toute domination [10]." En même temps, ils sont convaincus qu'une "Europe européenne" n'est concevable qu'avec l'appui des Etats-Unis. Ainsi, il n'est pas surprenant que l'arsenal fédéraliste ne livre pas beaucoup d'instruments pour résoudre les grands problèmes, posés par l'élaboration d'une téléologie politique de l'unification européenne.

2) le fonctionalisme

Le fonctionalisme, plus original que le fédéralisme qui, au fond, élargit seulement une ancienne voie, propose une autre stratégie, en se distinguant du fédéralisme et par les buts et par les moyens. D'après

ses théoriciens comme Mitrany, Ernst B. Haas etc.[11], il ne s'agit pas en premier lieu de créer un nouveau gouvernement (soit sur le plan mondial, soit sur le plan continental), mais d'introduire dans les relations inter-étatiques de nouvelles loyalités supranationales en créant tout un réseau de solidarités concrètes et d'intérêts spécifiques, surtout dans des domaines où l'Etat-nation traditionnel est, par l'évolution de la société industrielle et ses besoins économiques et technologiques, plus ou moins obligés d'abandonner ses droits de souveraineté. Par conséquent, c'est par toute une succession d'intégrations partielles qu'on arrive à des relations plus rationnelles entre les Etats, qu'on élimine les conflicts. Un jour, l'Etat lui-même perd de son importance, soit - sur ce point il y a plusieurs écoles - qu'il est réduit à ses fonctions sociales soit qu'il lui reste seulement le domaine de la défense et de la sécurité. En un mot: ce que les fonctionnalistes aspirent c'est un nouvel ordre international par une espèce d'"intégration d'en bas".

Il est significatif pour la pensée des fonctionnalistes qu'un de leurs représentants le plus en vue, Ernst B. Haas [12], est convaincu que dans une société industrielle développée la fonction politique elle-même est condamnée à disparaître et qu'elle sera remplacé par une espèce de marchandage systématique. En tout cas, les institutions spécialisées qu'ils imaginent ne possèdent pas des pouvoirs politiques; elles sont autonomes seulement dans le domaine administratff. Par contre, les fonctionnalistes ont une confiance presque illimitée à ces appareils bureaucratiques supranationaux, dotés par toute une équipe de fonctionnaires dévoués qui se laissent guider uniquement par l'intérêt commun et qui travaillent patiemment (et sans faire trop de douleurs à des souverainetés établies) à l'avénement d'une entité nouvelle. En plus, pour les fonctionnalistes, l'unification politique sort automatiquement d'une intensification de ce réseau de pouvoirs fonctionnels - une croyance qu'on trouve implicitement ou explicitement dans tous les traités européens [13].

Sans vouloir contester les mérites évidentes de ce concept, la practique des institutions européennes en montre pourtant ses limites [14], résultats d'ailleurs de ses propres prémisses et paradoxalement de ses succès. Car, à un moment donné, il faut bien même dans la logique immanente du concept fonctionnaliste, dépasser le stade où il s'agit simplement d'atteindre des buts immédiats et matériels, d'accroître le bien-être et la productivité, de rationaliser le marché, d'élaborer des compromis dont, finalement, tout le monde profite. A ce moment-là, il faut formuler une téléologie politique. Or, comme Stanley Hoffamnn l'a bien remargué, pour les fonctionnalistes ne compte pas le but, mais le

processus (pourvu qu'il se fasse "en commun"); non pas la direction, mais le mouvement. Plus encore: la méthode ne peut fonctionner que dans le cas où les gouvernement sont d'accord sur le but et la direction, c'est à dire sur une politique. Par contre la méthode fonctionnles elle-même est d'autant moins capable de créer ce but que celui-ci devrait être politique.

En effet, c'est illusion fondamentale de croir qu'une unification politique pourrait être le résultat quasi fatal d'une intégration économique. D'Abord, paroequ'il est impossible de séparer artificiellement l'économique du politique, de couper une société donnée "en tranches". A la longue, on ne peut pas distinguer deux sortes de fonctions: l'une politique, pour qui l'état souverain reste responsable, l'autre, économique, qui es transférée à un organisme supranational. La conséquence en est que la supranationalité ne s'avance jamais dans la politique et reste ainsi nécessairement un s atellit des pouvoirs souverains des Etats-nations. Ensuite, on ne peut jamais assez répéter qu'il existe une différence qualitative entre l'interdépendance économique et l'interdépendance polique. [15]. L'économie, c'est à dire des intérêts quantifiables, relativement facile a calculer et à negocier, constitue une autre matière que la politique extérieure ou de défense qui touche au cœur de l'existence même d'une communauté nationale, et il est bien compréhensible s'l parait impossible de la donner "en commission", ce que l'exemple de la CED a bien montré.

Enfin, une autre faiblesse de la méthode fonctionnaliste réside dans le fait qu'elle est hors d'état de se créer une base sociale autonome. Elle ne stimule pas assez dne intégration horizontale des forces politico-sociales (partis, groupes de pression, etc.) qui restent orienté presque exclusivement autour des réalistés nationales. Toute cette démonstration prouve que le recours à la méthode fonctionnelle signifie en dernière instance qu'elle permets au gouvernements de continuer leurs désaccords et de porusuivre derrière la façade de la supranationalité leurs buts politiques égoistes. Or, le moment s'approche (au plus tard après le 1er juillet 1968 qui apporte l'union souanière complète) où il ne suffit plus de continuer purement et simplement la méthode fonctionnelle puisque même le développement de la CEE d'après le texte du traité de Rome (politique commune dans le domaine monétaire, industriel, commenciale, social et des systèmes d'impôt) demande des décisions politiques qui supposent une volonté politique commune, celle-ci ne pouvant être le fruit que d'une vision commune du rôle que doit jouer l'Europe dans le monde.

3) Le confédéralisme.

Ce N8est pas un hasard que le concept du confédéralisme tient avant tout au œur des deux "Grands" : la Grande Bretagne (immédiatement après la guerre) et surtout la France gaulliste. Ici, ce n'est pas la volonté de créer une nouvelle société avec l'aide d'institutions fédéralistes ni le désir d'installer une méchanisme pour l'élaboration des compromis qui se trouve au centre des préocupations, mais bien la volonté de donner la primauté au but politique, c'est à dire à une politique de puissance. A l'inverse des deux autres concepts, les défenseurs du vonfédéralisme croient que c'est la politique qui crée les institutions et non pas le contraire. Il n'y a pas de doute que si les confédéralistes négligente délibérament l'aspect institutionnel, c'est à dire, le problème de la "politification", il cherchent avant tout de retrouver cette grandeur, cette gloire, cette influence que les nations européennes ont possédé dans le passé séparement. En d'autres mots: le lien confédéral qu'ils préconisent joue un rôle exclusivement instrumental comme véhicule sur le chemin de la puissance. De quoi qu'il s'agit, en dernier lieu, c'est de transfigurer les veiux nationalismes en un seul nationalisme européen.

Bien entendu, cokme les deux autres, le concept du confédéralisme part de certaines prémisses. La première et la plus importante est la conviction que la nation doit rester le centre de décisio n, que se souveraineté est intouchable puisqu'elle est la seule source de légimité et que, par conséquent, une collaboration n'est pensable qu'entre gouvernements. Pour donner plus de force à ce point de départ, le général de Gaulle n'a pas cessé de prêter à la nation une valeur presque sacrosante. "Se figuere", déclare-t-il le 5 semptembre 1960, "qu'on peut bâtir quelque chose qui soit efficace pour l'action et qui soit approuvée par les peuples en dehors et au-dessus des Etats, c'est une chimère"[16] Devant le Congrès américain, il déclare(25 avril 1960) que les nations ne sont pas seulement les "créatrices", mais encores les "détentrices" de la civilisation mode rne. Pour lui, il n'y a pas dne valeur plus haute; les nations sont les produits les plus parfaits de l'histoire, but et couronnement de toute politique. S'il en est ainsi, la conséquence d'une telle position absolue et doctrinale doit être que la nation se suffit à elle-même, qu'elle est seule responsable de son destin et qu'une collaboration dans un cadre confédéral ne sert dans le mesure où elle aide à atteindre mieux les buts de la politique nationale.

Derrière ce concept se trouve toute une philosophie de la politique mondiale et des relations internationales [17]. En effet, de Gaulle (comme tous les adeptes de la "Realpolitik") ne croit pas possible, en opposition avec les fédéralistes et les fonctionnalistes, une transformation qualitative des relations internationales; elles restent pour lui à cause de leur nature dans un état anarchique, dans une "situation Hobbésienne" (Raymond Aron). Il ne s'agit pas d'introduire dans la société internationale un élement communautaire, quelque modeste qu'il soit, mais de conquérir une position de puissance, capable à participer effectivement à tenir le système international en équilibre.

La deuxième prémisse qui résulte logiquement de la première, est la conviction qu'une telle confédération a besoin d'un leader dont la tâche consiste d'abord à formuler les buts politiques de cet ensemble, sa raison d'être dans le contexte intàrnational et ensuite d'amener les autres par des moyens appropriés, à accepter un consensus sur la nature et les buts de la collaboration. De Gaulle réclame et justifie ce leadership de la France pour l'Europe en déclarant que les intérêts de la nation française sont eo ipso identiques avec ceux des autres nations de l'Europe; plus encore: c'est à la France qu'incombe par la nature des choses la mission d'incarner le salut de l'Europe; elle est, nécessairement, plus européenne que les autres. Comme un gaulliste l'a écrit très clairement: "Elle est ... le synthèse même de l'Europe. Elle parle, nécessairement plus européen que ses partenaires, et même en défendant ses propres intérêts, qui, fondamentalement, coincident le plus souvent avec ceux de l'Europe".[18] En d'autres termes: une association d'Etats égaux et souverains qui constitue en soi et formellement un mode de collaboration très faible, ne réussit à devenir un facteur de puissance que sous la condition qu'un de ses Etats cristallise la finalité politique de l'ensemble et arrive, par sa prédestination et son potentielm à l'inciter aux autres; c'est, en dernière analyse, la fonction du "confédérateur".

La troisième prémisse transcendente, si l'on veut, les deux autres; elle montre la corrélation intime entre forme et finalité d'une confédération européenne. C'est la conviction, encore exprimée le plus clairement par le général de Gaulle, que l'Europe devrait se suffire à elle même et qu'il faut, par conséquent, créer de ce qu'il appelle une "Europe européenne". Il faut revenir plus loin a ce concept. Pour l'analyse qui constituent une sorte de fil conducteur de la penseée gaulliste. Il s'agit d'abord de mettre tout en œuvre, pour terminer la "double hégémonie"

exercée par les Etats/unis et l'Union soviétique en Europe, c'est - à - dire de rompre cette bipolarité qui transforme les nations européennes en satellites. Il faut surmonter la division de l'Europe en deux camps ennemis puisque tant qu'elle dure, même la réunion de l'Europe occidentale ne sera jamais d'autre chose qu'un appendice des Etats-Unis qui avec leur potentiel énorme et redoutable constituent une menace permanente pour l'Europe une menace plus directe et pour cela plus dangerouse que celle de l'Union Soviétique. Pour arriver à ce but-là il faut réduire les deux systèmes d' alliances et, surtout, d'amener les peuples d'Europe à tout faire pour retrouver leur indentité nationale. C'est, bien entendu, le memède gaulliste par excellence qt qui, constitue la condition sine qua non pour éliminer au maximum l'influence des deux supergrands et à travers cela pour revaloriser le fond culturel commun qui est essenctiellement européen et qu'il faut, avec le moyen de la confédération projetée, transformer en f acteur de puissance pour contribuer à l'installation d'un équilibre plus grand et pour permettre le rayonnement de cette culture européenne dont le monde a grandement besoin.

Il est compréhensible que cette stratégie, pas plus que les deux autres, ne rencontre un assentiment enthousiaste parmi les Européens. Et cela pour deux raisons. Premièrement, il apparaît pour beaucpup qu'il y a une trop grande discrépence entre les moyens et le but. En plus, il semble bien problématique qu'un retour à une espèce de concert européen (même dans uen forme perfectionnée, c'est à dire plus structurée) est possible et désirable: l'enseignement du passé n'est pas très encourageant. Il est significatif que Gomulka, précisement sur ce point, a dit à de Gaulle à Varsovie, qu'il ne peut pas le suivre sur ce chemin. Deuxièmement, il n'est pas sûr que les prémisses mêmes du concept gualliste sont exacts. Pour voir plus chair sur ce point, il nous faut d'aboird une analyse historique de l'unification européen et ensuite des reflexions sur la question, dans quelle mesure existe la possibilité d'un libre choix pour l'Europe-condition absolue de toute stratégie politique.

II. - Analyse historique: Les quatre phases de la stratégie politique de l' Unification Européenne .

Chacune des quatre phases de l'unification européenne (1945-1950; 1950-1954; 1955-1963; depuis 1963) a été dominé par une des trois formes de la stratégie politique, sans que les deux autres soient desparues totalement. Au contraire: elles restaient toujours actives, soit en stimulant en

gênant le processus en cours [19]. Cette incapacité d'élaborer et d'accepter un consensus sur une des stratégies politiques peut être expliquée essentiellement par deux raisons:

1) les pressions extérieurs - leur nature et leur intensité;

2) les intérêts nationaux encore largement divergeants et parfois tellement virulents qu'il ont préféré pendant une époque donnée une de ces trois stratégies politiques précisement parce que celle - là leur parît plus apte à la realisation de leurs propres burs égoistes.

1) la première phase: 1945-1950

Cette phase, où l'Europe n'était qu'un simple object de la politique mondiale, a été marquée par deux événement, capitales pour l'évolution future de l'unification européenne. C'était d'abord la volonté des Etats-Unis de mettre tout en œuvre en fonction de la politique du "containment", élaborée en hiver 1946/47, de relever cette partie de l'Europe que se trouvait sous sa domination pour en faire un glacis, indispensable pour sa propre sécurité. Mais à l'encontre des Soviets qui practiquaient une pure politique de domination et même d'exploitation, les Américains incitaient les Européens à s'unir, non seulement pour qu'ils utilisent mieux l'aide matérielle considérable donnée par les Etats-Unis, mais encore pour qu'ils retrouvent une certaine force politique autonome qui pourrait jouer son rôle dans le cadre de la stratégie du containment - un cadre qui devient, par des raisons d'économie et de sécurité , la réalité dominante qui prime tout. Mais le prix en était la coupure et une Europe absorbée par la bipolarité naissante qui a, sans aucun doute, facilité le processus d'intégration des deux côtés du rideau de fer, mais qui a, en même temps, crée une hypothèse très lourde en bolquant la finalité politique de ce même processus d'intégration.

Le deuxième évènement était l'échec de la tentative de la part des Anglais (Churchill et Bevin) d'utiliser leur position relativement forte, pour établir un leadreship sur cet ensemble en Europe occidentale qui était en train de se former. Churchill, en opposition stricte avec les divers mouvements fédéralistes à l'époque, visait la création d'une confédération avec un Conseil Européen comme organe suprême. D'après lui, cette confédération européenne devrait former avec les Etats-Unis les deux cercles de la

communauté atlantique, la Grande Bretagne, soutenue par le Commomwealth, jouant le rôle d'une puissance charnière. C'était une belle conception, pleine d'illusions, mais inspirée par l'intérêt national britanique et qui croyait possible le retour à un concert européen (sous la protection de la puissance atomique américaine), dominé presque automatiquement par la Grande Bretagne qui pouvait ainsi continuer à pratiquer le vieux concept de la "balance of power", même dans un conctexte international radicalement chagé [20].

Après le Congrès de La Haye (mai 1948), c'est le programme de Churchill qui triomphe passagèrement sur le concept des fédéralistes. C'est l'Europe de l'OECE du Traité de Bruxelles, du Conseil de l'Europe qui en sort - un conglomérat d'organisations sans la moindre autorité politique commune. Or, l'article premier du "Statut du Conseil de l'Europe" (mai 1949) définit la mission de cette institution ainsi: "Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser un union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les ideaux et les principes qui sont leur patrimoine commune et de favoriser leur progrès économique et social". C'est dire que le Conseil de l'Europe devrait devenir une sorte de pivot du processus de l'unification. Mais tous les essais, soutenus le plus osuvent par le Français et les Belges [21], d'élargir les compétences du Conseil de l'Europe, de le transformer en un organ de coordination et de contrôl réel, d'en faire une espèce de toit pour les activités européennes, ont été torpillé par la Grande Bretagne pour qui la nature vaguement confédérale de l'entreprise était précisement la condition inaliénable de son leadership.

Mais il apparaissait très vite que ce concept avait une double faibless: d'abord, el était, bien entendu, hors d'état d'inaugurer un quelqonque processus d'intégration véritable et de créer un esprit communautaire; d'autre part, il n'était pas capable de résoudre la question allemande, devenue, virulente après la fondation de la RFA (septembre 1949) et, à partir du printemps 1950, sous l'impression d'un réarmement allemand possible. La stratégie confederale ne pouvait pas satisfaire les nations continentales dès le moment où il s'agissait de concilier la nécessité (sous la pression des Etats-Unis) de donner un minimum de droits à la RFA et en même temps de trouver des nouveaux instruments pour la contrôler efficacement. C'est la question allemande qui pousse maintenant la nation qui se sent le plus directement touchée par elle, la France, à prendre le mouvement en mains pour essayer, à travers la méthode fonctionnaliste, de retrouver une position dominante en Europe continentale et, en même temps, d'apprivoiser l'Allemagne. Mais avec cette nouvelle méthode de l'unification, il faillait bien sacrifier l'Angleterre et réduire le champ d'intégration à quelques nations de l'Europe continentale.

2) la deuxième phase: 1950 - 1954

En effet, la célèbre déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 qui inaugurait la stratégie fonctionnaliste-supranationale, loin d'être une création spontanée, était avant tout destinée à résoudre les quatre difficultés avec lesquelles la France se trouvait confrontrées au cours du printemps 1950 [22].

1) le problème, précisement, du contôle de la Ruhr qui continuait à se poser pour la France malgré l'installation d'une "Autorité internationale de la Ruhr" (avril 1949), puisque au sein de cet organisme, les Anglosaxons et les Allemands mettaient contre la résistance des Français tout en œuvre pour réduire les restrictions quant au niveau de la production de l'industrie allemande;

2) le problème de la Saar ou la politique française (conventions du mars 1950) provoquait une vogue de protestations en Allemagne;

3) la nécessité, sous la pression des Américains, de lier la RFA aussi étroitement que possible au Occidentaux;

4) la menace d'un réarmement allemand.

La proposition, concrétisée par Jean Monnet, de soumettre la charbon et l'acier à une autorité supranationale permettait en effet, non seulement de résoudre la crise de surproduction dans ce domaine (qui règnait avant la guerre de Corée) et de soustraire la base matérielle d'un futur militarisme allemand, mais encore, comme les Américains le demandaient, de redonner une égalité de droits à la RFA et de transformer de ce fait les relations franco-allemandes dans le sens d'une collaboration de plus en plus confiante, parceque reposant sur des intérêts réels des deux nations. Il est significatif que pendant les négociations sur le traité de la nouvelle Communauté du Charbon et de l'Acier, c'étaient les délegations françaises et allemandes qui faisaient passer contre les Néerlandais et les Belges le caractère suprantional de la Communauté en créant le Haute Autorité [23]. Et les négociations aussi que tout le monde tombait d'accord sur la nécessité d'élargir successivement le domaine d'intégration pour arriver un jour à une Fédération européenne, elle même partie intégrante d'une communauté atlantique.

Les gouvernements fraçais étaient en accord complet avec la logique immanente de ce concept en croyant que le problème du réarmement allemand pouvait être résolu de la même façon [24]. Or, les limites de la stratégie fonctionnaliste s'étaient déjà montrées même dans le secteur économique,

puisque toute une série de projets, élaborés et discutés au début des annés 50 ("pool des transports", "Communauté européenne de santé" "et surtout le "pool vert") n'ont pas vu la lumière du jour. Mais cette stratégie où d'une part les conditions de la politique internationale qui ont permis l'avènement de la CECA, commençaient à changer et d'autre part une puissance, la France, ne croyait acceptable le réarment allemand que sous la condition de jouer un rôle privilégié dansl la nouvelle Communauté de Défense pour équilibrer aisi la puissance accrue de la RFA. Le "Plan Pleven", à l'encontre du "Plan Sxhuman", et même le texte du Traité instituant la CED contenait de nombreuses dispositions discrinatoires à l'égard de la RFA ou totu au moins une série de lcauses sauvegarde qui permettaient à la France de se soustraire de l'Aubrité commune pour poursuivre ses propres buts politiques et militiares. Après la signature du traité, pendant les annés 1953 et 1954 jusqu'au vote fatal de l'Assemblée nationale, les gouvernements français, sous la pression de l'opinion publiqu, ont accumulé les "préalables" qui visaient tous (surtout la garantie anglaise) le même but: fortifier la position française, affaiblie par la guerre d'Indochine et le difficultés économiques et monétaires pour tenir tête á l'Allemagne.

Cette politique, d'un point de vue national français, et en égard à l'expérience historique, n'était pas irraisonnable; ce qui était irraisonnable c'était la croyance de pouvoir utiliser la méthode fonctionnaliste pour résoudre un conflit de puissance . Cette méthode ne peut fonctionner que sous la condition de l'existence d'un minimum d'intérêts préetablis communs, surtout, dans les domaines vitaux. Ce n'était pas le cas en 1954, et c'est pour cela que le rejet de la CED par la France était objectivement inévitable, en reconduisant ainsi la politique de l'intégration européenne à un point de départ plus réaliste. Mais pour la structure même de la stratégie politique de lIntégration européenne, l'exemple de la CED contenait d'autres leçons, intimément liées à la faiblesse de la méthode fonctionnaliste. Pour beaucoup, surtout de Gasperi, l'installation d'unne communauté de défense demandait impérieusement la création d'un autorité politique. C'est ainsi que l'art. 38 du traité de la CED obligeait les gouvernements de présenter un projet de constitution politique européenne. On connait le trsite destin du projet élaboré par l'Assemblée ad hoc. Ce beau texte, écrit et conçu dans le plus pour esprit fédéraliste, est un modèle d'illusions vraiment remarquable en postulant qu'une œuvre fonctionnaliste pourrait être couronnée par un acte constitutionnel, capable de donner à cet œuvre des institutions qui devraient accomplir la transformation de l'Europe des SIX en une société politique homogène.

Une autre leçon montre la dépendance de la stratégie politique

de l'intégration européenne de l'évolution dans le domaine international. l'impression qu'après la mort de Staline la pression soviétique se diminue, conduisait immédiatement à un relâchement des efforts vers une constitutions européenne. Sans tarder, des tendances neutralistes se faisaient jour, surtout en France, qui prenait automatiquement leur distance à l'égard de l'unification européenne. Cette réaction était parfaitement compréhensible, d'une part parcequ'on a besoin un Etat souverain pour pouvoir poursuivre une politique plus indépendante; d'autre part, parceque, tant que la stratégie de l'unification européenne se comprend en fonction du conflit Est-Ouest et en tire son impulsion la plus directe, elles reste à la merci des forces qu'elle renonce à influencer.

3) La troisième phase: 1955 - 1963

Le débâcle de la CED a eu deux conséquences décisives pour l'avenir de l'intégration européenne. Premièrement, il existait dorénavant un partage de compétences dans le sens que l'intégration militaire (et l'élaboration des plans stratégiques) était exclusivevent une affaire de l'OTAN, tandis que l'intégration dans le domaine economique demeurait dans les mains des Européens. Ce partage de responsabilités ne posait pas de problèmes à l'époque, puisque la bipolarité, surtout après l'installation du patt nucléaire et la conférence au sommet de 1955, apparaissait, comme un fait acquis, même pour une large partie de l'opinion publique en France! Il était clair que le leadership militaire des Etats-Unis n'était pas seulement reconnu, mais demandé par les Européens. La création de l'Union de l' Europe occidentale, sous l'impulsion de la Grande-Bretagne, ne pouvait même pas constituer une solution de la rechange, puisque sa mission n'était pas une intégration militaire entre les "Six" et la Grande Bretagne, mais seulement de livrer un instrument pour contrôler les restrctions, imposées par ce même traité au réarmement de la RFA. Mais il n'y avait pas de doute que l'existence de deux centres de décision, l'un pour le secteur militaire, l'autre pour le secteur économique, devrait amener un jour, après un changement des conditions de la politique internationale, de graves difficultés. La deuxième conséquence du débâcle de la CED étiat la conviction largement répandue, même dans les milieux européens (Jean Monnet), qu'une "relance européenne" sur la base d'un développement de la méthode fonctionnaliste n'était concevable que sous la condition d'un abandon de tout élément fédéraliste et supranational. On peut même soutenir qu'il y avait une corrélation tout à fait logique entre la volonté d'un élargissement de l'application du fonctionnalisme (création d'un marché commun et d'une Communauté nucléaire) et la nécessité de "dépolitiser", tout au moins au départ, cette nouvelle étape de la constructions européenne.

D'abord par une raison pratique: pour faciliter et accélérer la relance dans le domaine économique, désirée avant tout par les pyas du Benelux; ensuite, par une raison théorique en déclarant que la mise en commun des ressources économiques et techniques devrait rapprocher fatalement les "six" au seuil de la "politification"[25]. Enfin la raison décisive: en passant maintenant à l'intégration économique générale, les Etats entendaient se réserver le droit d'intervenir largement dans la formation des décision communautaires. En d'autres termes: l'ambition même du projet nécessitait une dépolitisation structurelle. Par conséquent, on traita avec la plus grande prudence le problème des institutions. "Alors qu'on l'avait presque considérée comme prioritaire dans la CECA et dans la CED, il n'intervint qu'à titre subsidiaire dans la préparation des traités de Rome "[26]. Comme M, Spaak le disait clairement en mars 1956: "J'ai demandé au experts d'aborder le problème des institutions d'une manière tout à fait objective. Je ne leur ai pas dit qu'il fallait chercher à créer des institutions supranatiobales, je leur ai demandé de recommander, en conscience, les institutions qu'ils estimaient nécessaires pour que fonctionne le Marché commun... Ensuite nous laisserons au juristes le soin de nous dire si les institutions ont suprantionales ou non "[27].

C'était, sans doute, cette attitude flexible et pragmatique qui permettait finalement le succès des négociations au cours desquelles s'affrontaient durement les intérêts nationaux. Mais ce n'étiat pas la seule raison et peut-être pas la plus importante. Il fallut, en effet, un marchandage politique entre la France et la RFA pour arriver au but. Une occasion favorable s'offrit après l'échec de l'aventure de Suez, où la France se trouva assez isolée. Ce fût alors que M. Adenauer consentit à la décision du gouvernement Mollet de doter la France d'un armement atomique (et, en conséquence, de permettre à la France de laisser le secteur militaire de la production nucléaire en dehors de l'Euratom), ce que amena la Frnace, en contrepartie, à faire des concessions dans le domaine du Marché commun. En plus, les événements en Hongrie ont certainement contribué à stimuler la volonté des Européens de dépasser leurs divergences et d'accepter une entreprise qui promettait tout de même des avantages pour tout le monde. Mais l'enthousiasme n'y était pas et si la France, la puissance la plus réservée et sceptique, ratifia finalement les traités de Tome, c'était, comme M. Alain Savary l'écrivait clairement dans son rapport [28], que parceque les avantages l'emportaient sur les risques. "L'options qui se présente pour la France n'est pas entre la communauté économique et le "statu quo", mais entre la communauté économique et la solitude. Ceux qui choisiraient une politique française autonome devraient préciser comment la France pourrait alors rendre son économie compétitive

dans tous les domaines et rétablie l'équilibre de sa balance des paiements sans les étapes, les facilités et les garanties que lui offre le traité de Rome". Une telle justification qui instrumentalise délibérament la CEE pour l'intérêt national (ce que amenait de Gaulle à accepter la CEE malgré son antipathie initiale), était très loin d'un esprit vraiment communautaire; mais cette attitude n'était pas limitée à la France!. Car si la France était entrée dans la communauté avec des réserves politiques, la RFA n'avait jamais dépassé ses réserves économiques et les avait seulement primé parcequ'elle espérait une unification politique, tout au moins dans un strade de ultérieure de l'évolution. Mais, précisément, le recours à un fonctionnalisme plus au moins technique devrait exclure tout possibilité d'une téléologie politique - base indispensable pour la création d'une union politique.

Par contre, indicutablement et malgré beaucoup de prévisions pessimistes, ce même fonctionnalisme a développé jusqu'au janvier 1963 un dynamisme assez remarquable. C'étiat ainsi qu'il étiat possible de faire échouer tous les manœuvres des Britanniques (1957/58) qui visaient à oppose au concept fonctionnaliste du Marché commun le concept confédérale d'une zone de libre-échange [29]. Mais c'étiat déjà la résistence de la France gaulliste qui étiat la plus résolue! Ensuite, c'est l'époque où triomphe la bureaucratie de Bruxelles et où la Commission réussit à gagner du terrain pour devenir le vrai moteur de la Communauté. C'est la raison principale pour lauqelle il était possible de développer un processus de décision qui permettait la formation d'un consensus communautaire - pour utiliser la terminologie de Linberg [30]: "Upgrading the Common Interest". C'est la phase où domine, en effet, l'intérêt communautaire parceque tout le monde était d'accord sur la réalisation d'une union douanière. Toujours est-il qu'avec cette méthode ~~de~~ la Communauté venait à bout de la première crise grave qui éclata à l'occasion de l'élaboration d'une politique agricole commune (janvier 1962). Mais ces succès (comme d'ailleurs la guerre d'Algerie) d'une part masquaient l'existence de divergences politiques profondes et d'autre part épuisaient assez vitement les capacités de la méthode fonctionnaliste.

C'est ainsi que l'initiative de de Gaulle (1961/62) de créer uen coopération politique des gouvernements de la CEE pour arriver à une sorte de "concert organisé et régulier", étiat vouée dès le début à l'échec. Car, l'intention du général de Gaulle étit visiblement d'avoir en mains un instrument pour "coiffer" les organisations existantes, c'est-à-dire de les réduire à des tâches purement techniques et de bloquer ainsi tout essai de les utiliser pour la fin d'une "politification" de l'Europe des Six. En d'autres termes,

il voulait extraire toute substance politique aux organisations existantes. Cela devrait provoquer la résistance surtout des pays du Benelux pour qui les organisations existantes étaient (par la pondération des voix)précisément une garantie de n'être pas majorisé. Quand le "Plan Fouchet" dans sa deuxieme version affaiblissait encore les éléments confédérales que contenait la premiere version (par exemple: suppression de la phrase dans la préambule " de maniere a préparer un destin désormais irrévocablement partagé"), quand les "Cinq" devraient constater que les modifications apportées a la premiere version n'allaient jamais dans le sens des amendements présentés par eux, a ce moment-la le conflit devenait inévitable.

C'est ainsi que l'échec des plans Fouchet s'explique essentiellement par deux raisons, qui ont hypotétiqué gravement l'avenir : premierement, la volonté des "Cinq" de réaliser une union politique plus structurée était inconciliable avec le concept gaulliste d'une politique européenne; deuxièmement un changement dans la position des Belges (surtout de M. Spaak) et de Néerlandais qui, en tenant la réalisation d'une Europe politique supranationale pour impossible demandait maintenant l'adhésion de la Grande Bretagne comme une espèce d'"ersarz" pour la supranationalité irréalisable . M. Spaak, soutenu par M. Luns, déclara alors franchement qu'une Europa élargie offrait plus de "possibilités d'équilibre". "Dans le traité de Rome, les majorités sont faites de telle sorte que même deux grands pays n'ont pas la majorité contre le troisième et les trois petis .... Mais supposez que, sur un point de politique étrangère, nous soyons en désacord avec la France et l'Allemagne. Ce désaccrod de la Belgique dans une Union de Patries n'empêche pas du tout la France de l' Allemagne de continuer leur politique "[31]).

En D'autres termes: les règles de fonctionnement des Communautés font bénéficier au pays du Benelux d'un surcroît d'influence. C'est, en dernière analyse, la peur du leadership, soit français soit franco-allemande dans une"Europe des Etats" qui amène les pays du Benelux à refuser ce concept gaulliste. "A la vérité, le destin de ce plan fut consommé sour le signe d'un double paradoxe: Belges et Hollandais, partisans de l'Europe supranationale, exigeait la participation anglaise qui la rendrait impossible; le général de Gaulle, qui, souhaitait construire un système européen convenant parfaitement au goût anglais voulait es excluire l'Angleterre."[32]). C'est ainsi que les négociations du Plan Fouchet posaient déjà des questions sur l'avenir politique de l'Europe qui devraient rester insolues jusqu'à présent.

4) la quatrième phase: depuis 1963.

Les contradictions internes de la Communauté des Six éclatèrent à partir de 1963 sous l'influence de trois facteurs: d'abord une politique européenne de de Gaulle plus prononcé; ensuite les limites de la méthode fonctionnelle; enfin les changements dans le système international. La décision du général du Gaulle de refuser la participation de la Grande Bretagne à la CEE, acte autoritaire et hégemonial et pris en fonction d'une stratégie politique qui n'étiat pas partagée par les autres partenaires, montrait à l'évidence qu'il n'existait pas un consensus sur la question décisive des rapports de l'Europe avec les Etat-Unis, ce consensus défectueux étant lui-meme le fruit d'une interprétation différente de l'évolution des relations Est-Ouest. Le traité franco-allemand était affecté de la meme maladie et n'avait, en conséquence, aucune chance d'être réalisé d'après les intensions gaullistes, c'est à-dire comme noyau d'une politique de puissance indépendante, surtout à légard des Etat-Unis.

Cette première controverse sur la téléologie politique de l'entreprise, déjà très grave par elle-meme, devrait être fatalement complété par une deuxieme controverse qui touchait, elle, aux structures internes, c'est-à-dire au problème de la "politification". En effet, après l'accord du 15 décembre 1964 sur un niveau commun des prix des céréales, la Commission de la CEE estimait que le moment était venu d'élargir le champs de l'intégration sur l'industrie et d'attaquer le problème d'une planification a moyen terme dans ce domaine. En plus, après la création du FEOGA ("Fonds européen d'Orientattion et de Garantie Agricoles"), la Commission proposait que le produit des prélèvements agricoles et par surcroit, celui des droits de douane devrait être accordé a la Communauté. Puisque cela signifiait que la Communauté disposait d'un propre budget et ainsi d'une possibilité de financer elle-meme une politique commune, il fallait en tirer des conclusions institutionelles (augmentations des pouvoirs de controle du parlement européen; introduction du vote majoritaire dans le Conceil des ministres). Un mémorandum de la Commission (mars 1965) formulait toutes ces propositions, basées sur la volonté de faire passer la Communauté dans une nouvelle étape.

Abstraction faite des fautes tactiques commises par la Commission il était évident que de Gaulle, ne pouvait pas accepter que la Communauté franchissait un nouveau pas vers la "politification" - conséquence voulue par Bruxelles. La raison fondamentale de la crise du 30 juin 1965 que en sortit, crise qui a secoué la Communuaté le plus gravement depuis sa naissance et qui était ainsi à la hauteur de l'enjou [33], était le refus du général de Gaulle d'accepter une CEE non seulement comme représentation d'un intérêt commun mais encore comme une institution chargée de formuler ce que devrait être le contenue d'un tel intérêt commun. C'était ainsi que le conflit portait [illegible]

de venir au bout de la résistance de de Gaulle. Par contre, de Gaulle a politisé la crise à l'extrême (politique de la"Chaise vide") en forçant ainsi la Commission de reculer dès le mois de juillet et d'ajourner ses deux propositions principales (autonomie financière; augmentation des pouvoirs de l'Ass mblée européenne). le soi-disant "compromis de Luxemburg" (janvier 1966) n'a apporté qu'uen armistice pusique le problème fondamental du vote majoritaire n'a pas été resolu. En revanche, les relations entre Commission et Conseil des Minsitres ont été reglées (sauf pour le droit d'initiative de la Commission) dans le sens des exigences de la France. Le résultat était, en un mot, une sorte de retour à un statut quo anto minus en ce qui concerne le degré de la "politifaction" à l'intérieur de la Communauté.

Il était normal que le processus de décision et de la formation du consensus en a profondément souffert. Pour rester dans la terminologie de Lindberg [34], déjà à partir de janvier 1963 le système du "Upgrading the Common Interest" a été successivement remplacé d'abord par le système du "Splitting the Difference" et après la crise du 30 juin 1965 par le système du "Lowest Common Dominator". En effet, entre janvier 1963 et juin 1965 la Commission ne jouait le rôle d'un moteur, mais seulement d'un médiateur entre intérêts nationaux qui cherche à trouver un compromis entre des exigences maximales. La Commissiom, par conséquent, influence le cours des négociations, mais non pas leur contenu. Elle prend part seulement à la fixation des limites entre lesquelles aura lieu le compromis. (Exemple: la décision sur le prix des céréales). Dans la phase actuelle, le système du "plus petit dénominateur" ne dépasse plus essentiellement le mode et la technique des compromis dans les négociations diplomatiques courantes: un accord n'est plus possible au-delà de ce que la puissance la plus réniteute est disposée à accorder.

C'est ainsi que la méthode fonctionnaliste, faute d'une impulsion mouvelle et d'une téléologie universellement, se décompose et se dégrade en une politique de marchandage ou dominent les intérêts nationaux égoistes. Cela est d'autant plus fatal que la Communauté devra, surtout après l'installation d'une union douanière complète, réaliser apres le texte du Traité de Rome une politique commune dans d'autres domaines. Pour ne mentionner qu'un seul exemple:art.111 du Traité de Rome stipule que les Etats-membres s'accordent pour pratiquer après la phase transitoire une politique commune dans le domaihe du commerce extérieur. Il est évident que cet article est valable pour tout ce qui touvhe le commerce avec l'Europe orientale. Mais il s'agit précisement d'un domiane où chaque Etat-membre la CEE pratique une politique purement nationale, sans que la Commission eut le moindre pouvoir de coordination. Cet exemple montre qu'il est très difficile de s'accorder sur une politique commune dans le domaine du commerce extérieur s'il

n'existe pas auparavant une politique extérieure commune ce qui n'est pas possible sans un consensus sur une téléologie politique générale de la Communauté. En d'autres termes: la méthode fonctionnaliste ne permet que de tirer des conséquences administratives des décisions politiques déjà prises. C'est ainsi que toutes nos analyses nous ramènent au problème que nous avons posé dès la la première page de ce rapport.

III. Une vocation politique de l'Europe?

Notre analyse peut difficilement justifier des conclusisons optimistes. Et cela d'autant moins parcequ'il nous a montré que les Européens n'ont pas encore découvert une stratégie de l'unification qui résoud à la fois le problème de la "Politification" à l'intérieur et celui de la téléologie politique ver l'extérieur, les deux se conditionnent l'un et l'autre. Actuellement les Six, sont en désacord tant sur la méthode que sur la "vocation" de leur entrprises. Ce qui complique les choses, et cela aussi ressort de notre analyse c'est le fait que la méthode est souvent en contradiction avec la téléologie ou la n´glige consciemment ou inconsciemment.

Mais ce n'est pas un hasard qu'il en est ainsi. Il sera toujours difficile de rompre ce cercle vicieux parcequ'il n'est pas sûr que l'Europe possède ce minimum de liberté de choix wui est indispensable pour définir son rôle dans le monde. Certes, tout le monde est d'accord pour constater que le système internationale est en train de se transformer dans le sens d'une flexibilité plus grande, que son caractère bipolaire s'affaiblit que l'immobilisation mutuelle des deux Super-Grands permet aux autres de retrouver une certaine merge d'action Mais est-ce qu'il est juste de conclure de ces chagements à la possibilité pour l'Europe de retrouver une position de puissance dans le monde c'est -à - dire une chance réelle de pouvoir influencer l'évolution des choses? Rien n'est plus illusoire qu'une telle opinion. D'abord parcequ'elle suppose l'existence ce que les Européens ne veulent précisement pas? un état unique européen, fortement structuré et peut-être même contralisé, capable de se défendre avec ses propres forces ce qui n'est pas possible dans une force de dissuasion crédible. C'est bien entendu, la fin des souverainetés nationales que personne n'envisage sérieusement. Enfin, il n'est pas du tout sûr qu'une équilibre qui repose sur trois blocs, sera plus stabile que l'équilibre bipolaire. Il est évident qu'un tel changement radical du système international ne serait jamais acceptè par les deux super-Grands qui en payeront le prix.

En d'autres termes: la recherche de la puissance ne serait opportune que sous la condition de ne pas hypothétiquer la détente, mais encore de la favoriser. Cela demande une stratégie extrêmement difficile parcequ'elle

serait, en même temps, largement ouverte vers l'Est et constituerait un vrai point d'attraction pour les nations de l'Europe Orientale. Ensuite le règlement de la question allemande dans le cadre d'un rapprochement entre les deux parties d de l'Europe [35], qui devrait se faire plutôt avec les moyens multilatéraux, que bilatéraux.

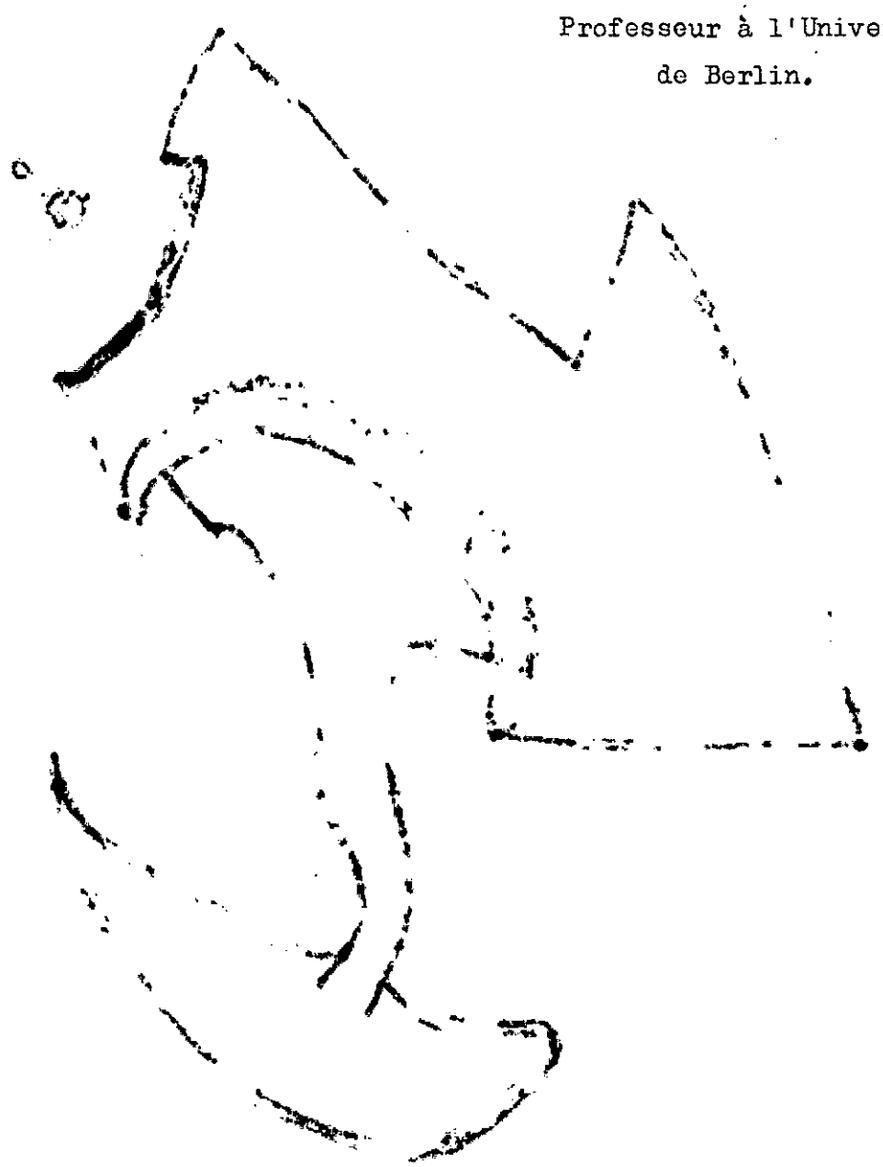
Enfin, sans tomber dans le piège d'un antiaméricanimse a priori, la prise d'une distance à l'égard des Etats-Unis dans toutes les questions où un intérêt européen bien réfléchi le damande (politique dans le tier monde; organisation d'un ordre en Europe, réglement des investissements américains en Europe etc.) Pour arriver à un consensus sur ce que devrait être cet "intérêt européen bien réfléchi", il faut un certain degré d'intégration. Il est encore nécessaire pour aire face au "défi américain", parceque chaque partage de travail demande précisement une interdépendence plus poussée. Il est évident qu'une Europe gaulliste, c'est à dire à la fois non intégrée et anti-américaine, ne remplie pas ces conditions sine qua non pour retrouver ce ~~de~~ que de Gaulle appelle lui-même "la personnalité européenne".

Une certaine prudence dans la poursuite d'une politique de puissance européenne se recommande surtour par des raisons de sécurité. C'est sur ce point que les divergences entre les Européens sont les plus grandes. Entre la politique de défense de la France, surtout après l'article du général Ailleret [36], et celle de la République Fédérale d'allemagne, il n'y a plus beaucoup de traits communs. C'est sur ce point que le concept gaulliste se fait le plus grand tort. Car, comment arriver à une volonté commune européenne si chaque nation est légitimée d'élaborer son propre concept stratégique? Il n'y a pas de doute que toutes les propositions faites pour éliminer ce point de friction entre Américians et Européens - théorie du "partnership" ou des "deux pôles dans l'Alliance" [37] - et qui débouchent sur une réforme plus ou moins profonde de l'Alliance atlantique, ne sont pas satisfaisantes. Mais il reste qu'il serait extrêmement hassardeux de vouloir éliminer les structures qui lient les Etats-Unis à l'Europe, avant d'avoir mis sur la place d'autres structures qui garantissent mieux la sécurité, la stabilité et l'indépendance de l'Europe. D'autre part, dans les limites ainsi fixées, il n'est pas moins nécessaire, non de renverser les alliances, mais de changer, à l'encontre des annéss 40 et 50, l'ordre des priorités en subordonnant les liens transatlantiques aux exigences d'une stratégie politique de l'unification européenne à longue vue.

Il n'est pas possible d'approfondir cette esquisse, mais elle montre qu'il n'est pas impossible de trouver pour l'Europe une "vocation" raisonnable qui, elle, serait capable de déterminer à son tour la méthode et le degré d'intégration qui serait souhaitable pour réaliser précisément cette "vocation". C'est cela qui serait une vrai stratégie politique de l'unification européenne, capable d'avancer sérieusement un œuvre en commun dont les motivations restent entièrement valables.

GILBERT ZIEBURA

Professeur à l'Université Libre
de Berlin.



Santiago
18 February 1966

THE STRUCTURAL BACKGROUND OF DEVELOPMENT PROBLEMS IN LATIN AMERICA

by

Osvaldo Sunkel

This paper has been prepared at the request of the German journal "Weltwirtschaftliches Archiv" for a special issue on Latin America, to be published in 1966.

THE STRUCTURAL BACKGROUND OF DEVELOPMENT PROBLEMS IN LATIN AMERICA

By Osvaldo Sunkel *

I. Some preliminary remarks

"The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist". The concluding remarks of Keynes's General Theory find frequent confirmation in the opinions about Latin America voiced by businessmen, government officials, financial authorities, journalists and other "practical men", both native and foreign. Even some social scientists will attribute our problems in the final analyses to questions related to race, religion, the tropical climate, the Latin heritage, estatism, lack of vigorous free enterprise, imperialist exploitation and the like. If they happen to be economists, these deep-rooted convictions will be camouflaged behind a screen of economic jargon: low investments and savings, inefficient allocation of resources, artificial interference with the free operation of the market and price mechanisms, financial instability, unsound economic policies, etc.. But these are question-begging "explanations", which will again lead to some "simple fundamental reason" extracted from the intellectual heritage of Adam Smith, J. S. Mill, Malthus, Marshall, Compte, Marx, Weber, Spengler, Lenin, Freud and many others, and applied dogmatically rather than as methods of analyses and interpretation.

This cannot be a sound basis for explaining the development problems of Latin America and for prescribing the medicine. Underdevelopment and development are historical processes. Development problems and policies

---

* The ideas and opinions expressed in this paper are personal and should not be ascribed in any way to the institutions with which the author is connected. The author is indebted to Pedro Paz and Octavio Rodríguez for helpful suggestions, and to Patricio Orellana and Julieta Kirkwood for help in preparing the statistical material.

//cannot be

cannot be understood unless they are analysed in the full context of their historical setting. This means that they have roots that go back to events that took place in the recent past and also many decades back, but the consequences of which are still being felt. It also means that it is rather useless to approach questions of development policy with highly simplified, formalistic and mechanical economic models. History and policy-making cannot be forced into a preconceived strait-jacket.

In this paper I cannot even attempt to give the full story of the process by which Latin America - and each individual country in the region - became underdeveloped, and of the problems being faced now when trying to overcome that situation. Fortunately, there is a growing literature on the subject, which is for the first time looking systematically at Latin America from the angle of its own process of historical change.

There exists among Latin American economists and intellectuals a growing impatience with the attempt to use foreign models to interpret the regions' situations. And this extends to other areas of the social sciences as well. The editor of the papers presented at a recent conference on Latin America synthesizes this feeling as follows: "the discussions among Latin American scholars, who came from different countries, worked in different disciplines, and started from different premises, showed a most remarkable coincidence of views .... These views may very well mark the end of the sincerely held belief that the changes which preceded and followed the Industrial Revolution in Europe would automatically accompany the industrialization of Latin America .... The concensus of opinion seems to be that the "classical" Marxist or liberal models of development based on the experience of the more advanced countries of Europe are not applicable to Latin American conditions. The principal task in Latin America at present seems to be the construction of a theoretical model based on the experience of the last decades which can be used effectively to understand, interpret and direct the processes of social and economic change" (1).

This paper does not pretend to give a full account of such views. It is aimed at the more restricted purpose of suggesting some of the underlying factors of present day problems and policies, in the hope of

/stimulating interest

stimulating interest in the kind of analyses and interpretations that are currently being favored by a substantial group of Latin American economists and social scientists *. The emphasis will not be on elaborate and sophisticated proof of the hypothesis that will be advanced, but rather on the description of the interdependency between the problems faced today and the peculiar institutional and structural characteristics inherited from previous periods.

II. The Basic Problems

Since problems can only be defined in terms of objectives, it will be necessary to begin by stating the aims of development policy in Latin America. Though the situation may vary from country to country, and from period to period, it is safe to assume that the long term objectives of development policy everywhere are the following: to maximize the rate of growth of the economy; to improve the distribution of income; to increase employment opportunities; and to achieve and maintain a reasonable degree of financial stability. Let us examine briefly the performance of Latin American countries as measured by these yardsticks.

The Rate of Growth

The data shown in Table 1 largely gives the story away. The economy of Latin America expanded at an increasing rate until the early fifties, benefitting from the expansionary trends of the world economy due to the recovery from the World Depression, the Second World War and the post-war boom. In the decade between 1945 and 1955, rather high rates of growth were achieved, particularly when the GDP figures are adjusted by the effect of variations in the terms of trade. This trend has been sharply reversed again in the last decade, when terms of trade have once more turned against primary exporters in Latin America. The negative impact of this tendency on per capita income has meanwhile been aggravated by a substantial

---

* An appendix has been added to this paper in order to help the reader familiarize himself with some of the Latin American sources and authors which follow this general line of approach.

/acceleration of

acceleration of population growth. As the comparison of the GDP series with the terms of trade index suggests, the long-term tendencies in Latin American economic development as well as the jump of GDP in 1964 are an indication of the decisive influence of world markets for the primary products exported by Latin America on the long and short term conditions of the economy of the region. This becomes particularly striking when it is appreciated that the rate of growth begins to decline precisely when the volume of exports starts expanding so rapidly that by 1964 it is 66 percent above the 1950/55 average (2).

It may be argued that it is not justified to speak of the region as a whole. As will be suggested later on, in spite of great differences among the countries of Latin America, it is nevertheless legitimate to do so at this level of generality, because of similarities in some important structural characteristics. As some of these are to be found precisely in the structure of foreign trade, it is not surprising that Table 2, which presents data for most of the countries, rather confirms the general trend. Large and small countries, producers of tropical or temperate agricultural goods as well as mineral exporters, fast growing and relatively stagnant economies, higher and lower per capita income nations, countries of highly homogeneous ethnic characteristics as well as countries with a large segment of Indian population, almost all of them show a long-term post-war tendency to reduce the rate of development. Moreover, most have reached a point where the rate of increase in the average living standard of the population - as measured by GDP per capita - is at levels which offer little hope of substantial improvements within a reasonable span of time. In the period 1955-61 only three countries - Brazil, Peru and Venezuela - exceeded the Latin American average rate of growth of GDP per capita. This was only 1.4 percent in that period, was reduced still further in 1962 and even became negative in 1963.

On the other hand, with the exception of Brazil (a third of the population of Latin America!) all countries also show a remarkable increase in GDP in 1964. This may be the beginning of another period of rapid expansion, but the boom may as well die off in the next year if world

/markets for

markets for primary products come back to "normality". In some countries like Argentina, Chile and Mexico the considerable increment in GDP in 1964 is mainly the consequence of the resumption of expansionary policies after some years of stabilization or restrictive policies. Therefore this cannot be taken as an indication of the initiation of another period of high long-term growth trends.

Incidentally, it is worth noting that while the rate of development has been clearly associated to external conditions - something on which modern conventional economic and development theory puts little emphasis - the rate of capital formation, which is usually assumed to be the main determinant of growth, does not appear to be associated with growth rates in any clear-cut fashion. The Argentina, for instance, which has a very high and growing rate of capital formation, has become an almost stagnant economy in recent years; Mexico has been increasing its investment rate, but the growth rate has been falling until the last two years; Brazil, which shows a lower rate of investment than Argentina, Colombia and Central America, has nevertheless had higher rates of growth than these countries (compare Tables 2 and 3). This is not intended to deny the importance of capital formation to economic development; the period of observation is probably too short to draw any conclusion. But it does suggest that the relationship is far more complex than what is normally assumed in macro-dynamic theory, which, it may be worth recalling, is behind every development plan.

Summing up, it seems fair to conclude that: the rate of economic development - as measured by GDP - has been falling during the last fifteen years; that it has reached rather low levels in most countries; and, that despite substantial industrialization and development efforts in most nations, it apparently continues to depend heavily on foreign trade, and particularly on terms of trade, both in the long and in the short term.

The Distribution of Income

The characteristics of the distribution of income in Latin America will be analysed later, in connection with the description of the historical and structural factors which have had such a large influence in determining

/its shape.

its shape. In this section the interest is rather on the changes in the distribution of income which have occurred over the last decades. As in almost every part of the world, statistics on the distribution of income are in Latin America also rather scanty and of doubtful reliability. It is particularly difficult to find comparable data for different years. Nevertheless, some surveys have been made, and data on the share of wage payments in National Income may also give some indication of the trend, though it is readily acknowledged that they do not constitute an appropriate index.

Table 4 shows the available data. The only countries which have experienced important changes are Argentina and Brazil. In the case of Argentina there has been a substantial decline in the share of wages from around 47 percent in the early fifties to 40 percent in 1959-61. Brazil shows an important increase, but the figures are significant only for the urban population since agricultural wages are not included; rural population in Brazil still amounts to over half of the population. The other countries show a constant or slightly rising proportion. If phenomena like urbanization, monetization of labour remunerations and substitution of domestic for commercial services are taken into account, which tend to increase the money wage share without a corresponding increase in real wages, those trends cannot be interpreted as an improvement of income distribution. They may even be too moderate as even to compensate for these structural changes.

If the problem of surplus labour and insufficient employment opportunities for the unskilled worker - which is mentioned in the next paragraph - is taken into account, the presumption is that there may be two diverging movements taking place within the wage earning population. The better organized, urban, semiskilled and skilled labour employed in the modern sectors of the economy - which are included under item "compensation of employees" - are probably increasing their wage rate. On the other hand, rural small holders, small family businesses, petty trade and services, handicrafts and other low income and redundant activities, as well as urban unskilled and unorganized labour and other

/temporarily employed

temporarily employed labour - which come largely under item "income from unincorporated enterprises" - may continue at a near subsistence level or have increased their income only very slowly. In fact, the increase of the share of wages in national income was obtained largely at the expense of the latter category in all countries as shown in Table 4, except Argentina.

This hypothesis is partly confirmed by data shown in Table 5, which summarizes the few available statistics on income distribution by size. Both, Argentina and Mexico, particularly the latter, show a decline in the proportion of income earned by the poorer 60 percent of the population. In Argentina it is the upper 10 percent that has gained, while in Mexico the upper group also contributed to the large increase in the middle group. In Chile income distribution improved between the early and the mid 1950's, but then seems to have deteriorated again due to a shift from the middle to the upper group, while the lower group's share remained constant.

Whether the hypothesis corresponds to reality in most countries of the region is difficult to say, but there are many indications in almost every country which point to this kind of duality in the trends of the income distribution of workers.

A safe conclusion, in any case, is the lack of any significant sign of a substantial improvement in income distribution during the decade of 1950. The picture might look differently if comparisons could be made with earlier periods.

Employment Opportunities

One of the salient features of underdeveloped countries in Latin America is the coexistence in all sectors of economic activity of highly advanced and very primitive production methods. Heavy construction equipment is found side by side with picks and shovels; cost accounting, linear programming, computers and PERT are used in the decision making processes in some enterprises and government departments while the rule of thumb still prevails in others; highly intensive modern agriculture is seen along with grazing on natural pastures; airplanes and conveyors are used for transport alongside the oxcart, automized textile plants coexist with artisan and cottage textile production. Since the volume of employment per unit of

/output tends

output tends to be much lower at the modern than at the primitive level of technology, and an ever greater share of economic activity tends to be performed at the modern level, employment opportunities - particularly for unskilled labour - tend to grow very slowly. This being especially the case when modern activities do not constitute net additions to productive capacity but replace to some extent output produced by the highly labour intensive traditional activities. Given this situation, and a rapidly expanding labour force, the labour surplus may well be in the process of being enlarged rather than absorbed.

There are some indications that this is likely. One is the sheer size of the increase of total and particularly urban labour force which has occurred since the 1920's. In 1925 Latin America had an active population of about 32 million people, which increased to 68 million in 1960. This increase was associated with a profound structural shift: rural labour force increased only from 20 to 32 millions while non-agricultural employment increased from 12.5 to 36 million people, that is, an increase of 23.5 million. Of this, only 5.3 million people were absorbed into industrial employment, which means that about 18 million have had to be employed in other urban activities. The structure of urban employment - where the great imcrease has taken place - shows signs of the impossibility of accommodating such large quantities of labour in reasonably productive activities; the participation of industrial in total urban employment has declined from about 35 percent in 1925 to only 27 percent in 1960. This figure, which refers to the region as a whole, truly reflects the trend of all major individual countries (3). The consequence has been a large expansion of employment in the service sectors. Table 6 shows the extent of this expansion and its effect upon productivity in the labour surplus activities (4).

There are other indications of the insufficient creation of employment opportunities in most Latin American countries. The most notorious is the growth and substantial size of the shanty towns, slums or marginal urban areas characteristic of the large and medium sized cities of the region.

/It is estimated

It is estimated, for example, in some studies, that the population of the favelas in Rio de Janeiro, which had amounted to some 400,000 inhabitants in 1947, numbered 650,000 ten years later, and by 1961 had reached 900,000, representing approximately 38 percent of the city's total population. All sources agree that favelas spread considerably during the fifties in the Rio de Janeiro area. At the same date, the occupants of favelas in Recife accounted for about 50 percent of the total population of the town. According to another source, the 159,000 inhabitants of the State of Guanabara living in 58 favelas in 1950 had increased by 1960 to 337,000, occupying 147 favelas. Information from the same source indicates that the proportion they represented of the total population of the State rose from 7.1 percent to 10.2 percent in the period in question.

In Colombia, the four cities most affected by the expension of tugurios would seem to be Barranquilla, Buenaventura, Cali and Cartagena, and it is estimated that in Buenaventura 80 percent of the population lives in such areas.

In Chile the proportion of the population living in conventillo rooms, ranchos, rucas, huts and the like apparently increased from 10 percent in 1952 to 14 percent in 1960, according to the censuses taken in those years.

In Peru, the population of the barriadas of Lima, which in 1940 had represented about 10 percent of that of the whole city, would seem to have constituted 21 percent by 1961. In some of the other cities of Peru, the corresponding proportion is even higher, reaching 70 percent - the peak figure - in Chimbote, and 40 percent in Arequipa.

In Mexico, D.F., 14 percent of the population lived in colonias proletarias in 1952; and in the case of Uruguay, on the basis of a nation-wide housing sample, it is estimated that conventillos, cantigriles and rancherios accounted for about 30,000 urban housing units, accommodating approximately 100,000 inhabitants, at the beginning of 1963.

Lastly, the 1950 census classified 17.4 percent of the housing units in Caracas as ranchos, improvised units, and so forth (5) (6).

Another indicator, not referred to unskilled labour, but to technical and professional manpower, is the large "brain-drain" of educated Latin

Americans, particularly from the less dynamic countries of the region, precisely those nations with relatively high standards of living and of academic activity. According to some estimates, based largely on Argentina's experience, about 8 percent of the annual number of graduates in scientific careers emigrate (7) (8).

To sum up, the record of development policy in Latin America with respect to the creation of employment opportunities, is very poor indeed and the long-term perspective is frightening (9).

An examination of the general question of growth and employment in Puerto Rico, which is a kind of laboratory test case because redundant labour can easily emigrate to the United States, shows that employment actually fell between 1950 and 1960 while the economy had been expanding at one of the fastest rates in the world: per capita income increased from US$ 269 in 1940 to US$ 673 in 1961 (10) (11).

Stability

This is the best known of Latin American economic problems. The record shown by price indexes is not only very bad for most countries, but as indicated in Table 7, it has also become worse in some places in recent years. As an answer to increasing inflation many Latin American countries have tried during the last ten years a number of stabilization efforts and programmes, but none seems to have succeeded so far. A strong controversy has been raging over the continent on this issue between the so-called "monetarists" and "structuralists". The monetarist position is based on a diagnosis of demand inflation and policy has been directed mainly at eliminating the causes of monetary expansion as well as freeing the economic system of controls and other institutional obstacles to the free operation of the market mechanism. The failures of these policies have been attributed to the fact that they have not been strong and persistent enough. The structuralists have argued that the monetarist cure would kill development, because instability is in fact nothing but one aspect of the development problems of the region. In other words, the structuralists would argue that the same factors which have led to a decline of the rate of growth, to an aggravation of the problem of employment opportunities and which have prevented a significant improvement in

/income distribution

income distribution, are also in association with so-called "propagation mechanisms", the fundamental determinants of inflation and of the intractable nature of this problem (12 through 19).

It is not the purpose of this paper to go into this question, but in order to prevent easy conclusions it might be interesting to consider the following, which suggests that inflation and growth are not clearly associated: Argentina, Uruguay and Chile are relatively stagnant economies with strong inflation; Brazil, Colombia and to some extent Peru have been highly dynamic economies with serious inflationary troubles; Mexico, Venezuela and Ecuador are growing rapidly with very moderate price increases; Cuba was once a showcase of monetary soundness but also of stagnation; the smaller and less developed economies are on the whole stable and at least in the case of Central America quite dynamic (compare Tables 7 and 2).

Development Objectives and Problems

A superficial examination of the record of development policy in Latin America is quite revealing. The rate of growth of GDP per capita did achieve rather high levels for a short period in the early fifties, but has been declining substantially ever since in almost all countries, including those few, like Brazil, Mexico, Venezuela and Ecuador, which have had very dynamic economies. Moreover, the overwhelming influence of external factors on long-term trends and short-term fluctuations sheds some doubt as to the true effectiveness of development policy, both when growth accelerated in the early 1950's and also later when it declined again. The distribution of income shows some signs of an improvement of the higher middle class sectors (the middle 20 percent of the population), at the expense of the lower income groups (60 percent of population) and in some cases of the top 10 percent income earners. The policy of income redistribution seems therefore to have had some queer consequences, since a large part of the improvement of the relatively well off has been at the expense of that 60 percent of the population which only receives between 1/4 and 1/3 of National Income. The question of employment opportunities appears as one of the most formidable and intractable problems of our economies, and in this case the situation seems not only to be deteriorating but at the same time no positive policy is being applied or even being

/considered. The

considered. The monetary troubles have been subjected to repeated programmes of stabilization policy. In the cases where inflation is most serious, these policies have failed systematically and have frequently contributed to further spurts of inflationary pressures as well as to short-term recessions. Argentina, Chile, Brazil and some other countries have been trying their own "stop-go" financial policy (20) (21) (40).

Before concluding that the record for fulfilment of the objectives of development has been very poor in Latin America, it might be useful to recall the record of the developed nations of today for the period when they started their industrialization and development process. Except in the case of the "empty" lands of the temperate zone countries (United States of America, Canada, Australia, New Zealand), where external and internal conditions for development were entirely exceptional (22), it might be useful to remember that the older developed countries grew by spurts and lags, ran frequently into financial crises, produced great labour surpluses and concentrated income and wealth for long periods. Today's underdeveloped countries are expected to grow much faster, improve income distribution simultaneously, offer ample employment opportunities to a vastly faster growing labour force, and all this under conditions of strict financial stability. It may be somewhat too much to ask of countries which lack most of the conditions for an efficient functioning of the economic system and for the formulation and application of an efficacious development policy!

III. Some structural Characteristics of the Latin American Economy

The functioning of the economies of the region and the peculiarities of their development processes, policies and problems are difficult to understand if no reference is made to some historical developments which are responsible for some of the main structural and institutional characteristics of these economies.

It should, of course, be clearly recognized that each country of Latin America has its own particular characteristics and mix of problems due to differences in size, natural resource endowment, ethnic characteristics, location, and to the level of industrialization and development achieved.

/But in spite

But in spite of these circumstances and of the different dynamic impulse of the various economies as well as the differential levels of economic development that can be found among the Latin American countries, some of the basic economic and social characteristics and problems are to a large extent alike. There is a difference in the degree of importance of these similar problems in correspondence with the varying levels of economic and social development, but there are also essential elements of similarity. The roots of these common characteristics are to be found mainly in the common Spanish and Portuguese colonial background, in the characteristic way in which the Latin American economies were incorporated into the international economy of the late XIX and early XX century, and in the process of industrialization and diversification of the economy that was set in motion in some countries about three or four decades ago and is now present in practically all the region. The following refers mainly to the heritage of the two former periods, while section IV attempts to interpret the more recent process.

The Ownership of Land and Natural Resources

The original factors explaining the high concentration of land ownership in a few hands are to be found far back in the history of the Spanish and Portuguese colonial regimes of Latin America and in the systems of land appropriation used by the conquistadores. During the nineteenth century, an additional factor appeared in the form of public concessions of land and natural resources for the organization of large plantations, cattle farms and mining activities for export. Some of the large land holdings, especially in Central America and the Caribbean area, and most of the mining activities became foreign property. These export sectors became highly productive, sharing in the advanced technology of the international economy of which they were an outpost and in which they became fully integrated. The traditional activities of the national economy were hardly affected and only activities related directly or indirectly to foreign trade were reorganized and influenced by it. As a consequence of these historical factors a very high concentration of the ownership of land is still now one of the general characteristics of all Latin American countries, except those like Mexico, Cuba and Bolivia, which have experienced revolutionary

/changes in land

changes in land tenure (see Table 9) (23) (24) (25).

Dependence on Foreign Trade and Instability

One of the best-known characteristics of the Latin American economies is their heavy dependence on only a few exports of primary products. Most of the countries derive a very large proportion of their foreign exchange receipts from the export of only one or two commodities, but there are countries like Argentina, Mexico and Peru where the range of exports is considerably greater, although always in the field of primary production (see Table 10)*. World markets for primary products, as is well known, are highly unstable and therefore the exchange earnings forthcoming from their exports also fluctuate widely (see Table 11). The impact on the Latin American economies probably tends to be greater in those countries that depend on a limited number of export commodities (though some of them, like bananas and petroleum, have relatively stable markets due to the organizational characteristics of their production and marketing), in countries where government revenues proceed largely from export taxes, import duties, and or exchange differentials, and in economies where investment depends on the importation of capital goods, current manufacturing production depends on the importation of fuel, raw materials and intermediate goods, and popular consumption is highly dependent on the importation of basic foodstuffs. As will be seen later, the essential element in this problem of vulnerability to foreign trade fluctuations is not the relative size of the foreign sector - which is much larger in most industrialized countries of Western Europe than in the Latin American economies - but the structure of both exports and imports (26).

The Shortage and Orientation of Social Overhead Capital

The specialization of the Latin American economies around their export activities and the dynamic expansion of the corresponding world markets during the late XIX century until 1929 did allow a substantial

---

* The development of tourism in the post-war years has been a new and relatively stable source of foreign exchange for Mexico.

/increase in the

increase in the standards of living of the exporters and the urban populations of these countries, their increasing and diversifying needs being satisfied largely through growing imports. As world markets broke down or became stagnant during and after the World Crisis, and wars prevented the normal flow of imports, Latin American countries started to diversify the structure of production. At this point, the lack of integration of the national economy became clearly apparent, as hardly any condition for the establishment of new factories and other economic activities had been created previously. Such means of transportation and communication as did exist were mainly meant to sustain the flow of foreign trade, and the expansion of the supply of energy was geared to the growth of urban consumption and production for export. The "centrifugal" character of the Latin American economy will be readily appreciated by a glance at maps of concentration of population density, location of larger cities, transportation and communication networks, geographical concentration of industrial activity, etc.. Therefore, the development of manufacturing, agricultural and mining production for the domestic market and the growth of internal trade brought about the need for large investments in roads, irrigation and drainage systems and public works in general, in the means of communication and transportation and in the supply of energy. In spite of the heavy investments in this type of social overhead capital that has taken place in most countries of the region during the last decades, there are still very large needs left unsatisfied, as can be seen by comparison with more developed economies in Table 12. The financial system was also largely organized to serve the needs of foreign trade, and a local capital market either did not exist or was of negligible importance.

The Skills and General Education of the People

The fractured nature of the specialized export economies of Latin America has left a large segment of the population outside the modern and dynamic parts of the economy, largely in self-sufficient or very primitive commercial agriculture. This is one of the main reasons that account for the fact that primary education has been limited to around half the children aged 5 to 14 years in Latin America as a whole. Secondary education is even more deficient, specially vocational and technical training, since

opportunities for this type of employment and the need for skilled manpower appeared only when the structure of production of the various economies of Latin America started its process of change. The situation in this respect varies widely from country to country, but while the degree of economic development is clearly a decisive factor in the educational situation, the educational policies of the different countries have also greatly affected the picture (see Table 13).

The Distribution of Income

The distribution of income in Latin American countries, be it by factor shares, by income ranges or even by areas within each country, is extremely unequal. On the basis of the studies made for some countries ECLA prepared an estimate of the probable distribution for the region as a whole. The results are presented in Table 14. Table 15 contrasts the former estimates with estimates for developed countries. According to the study quoted, "the differences would be essentially the following:

(a) In the Latin American countries there is a greater concentration of income in a small percentage of the population, which is the social sector that has the highest levels of income. Whereas in Latin America a third of all income is concentrated in the hands of 5 percent of the population, in the industrialized countries of western Europe and in the United States the social sectors in the top income brackets, representing the same proportion of the total population, receive a much lower proportion of all income (22 and 20 percent, respectively).

(b) In Latin America the social sectors in the lowest brackets, representing half the population, receive only 16 percent of all income. In the European countries and in the United States, on the other hand, the sectors at the same level, representing a similar proportion of the population, receive a decidedly higher share of total income (22 and 23 percent, respectively).

(c) Comparison of the levels in the highest brackets with the average also reveals substantial differences. In Latin America the index in question is six and a half times the average for the community as a whole, whereas in industrial western Europe and the United States it is 4.4 and 4 times the average, respectively.

/(d) Comparison

(d) Comparison of the lowest income brackets with the average for the region gives an index of 32 percent in Latin America, 44 percent in the European countries and slightly more (46 percent) in the United States.

(e) The nature of this income distribution is even clearer if we note the differences between the average incomes at the two extremes: in Latin America the high average is twenty times the low average, whereas in the economically developed countries of Europe this difference is only half as great, and in the United States it is even less".

The ECLA study also shows the extreme inequalities in functional and regional distribution and in the material and cultural levels of living (4). The great disparities in income are easily explained if the following factors are taken into consideration: the ownership of land and mineral resources is highly concentrated; the export sector has a much higher level of productivity, wages and profits than the domestic sector; the industrialization process has added another aggravating factor, because relatively small and highly protected markets have tended to favor a monopolistic industrial structure that has facilitated the concentration of industrial wealth and income; the plentiful supply of unskilled labour has kept its wage rate at low levels; there are large sectors of rural population living under conditions of subsistence agriculture since the concentration of land ownership entails at the opposite end the existence of minifundia which permit only very low living conditions; the scarcity of professionals and skilled workers tends to favor high incomes in small groups of well-organized people; the tax system does not work in the direction of reducing the differences in income and wealth: inheritance taxes - the main instrument of distribution of wealth - are virtually non-existent or do not operate, while the principal instrument of income redistribution - the progressive income tax - has an extremely low incidence and very secondary importance in the fiscal system.

General Social Conditions

As in the previous sections, it must again be made very clear that levels of nutrition, health, housing and other social conditions vary enormously from country to country, and that non-economic factors like climate and main crops are very important. In the case of nutrition, the

/type of

type of production in which a country has specialized is of paramount importance, so that Argentina and Uruguay cannot be compared in this respect with other countries. But conditions are in many aspects also dependent on the level of economic development of the countries. Argentina, Chile and Uruguay, for instance, where income per capita was already relatively high in the late 1920's and where the proportion of agricultural population is now less than one third, present higher absolute levels and standards than countries which are still at less advanced stages of development. Nevertheless, the largely similar institutional and structural economic background of the Latin American countries which explain the common characteristics of inequality of wealth and income distribution within each country, are also very important for understanding the extreme inequalities of social conditions that can be found within each of the countries of the region. Given the generally low levels of income per capita, a highly unequal distribution of income means that in each country a few are far above this average, while the large majority of the people - largely consisting of subsistence farmers or the urban underemployed - is considerably below the already low average levels shown in Table 1.6. It will easily be seen that in these circumstances the standards of nutrition, health and housing and other social indicators must necessarily be very defficient for that large low-income majority. For instance: "The level of calories available to broad sectors of the population of Latin America barely exceeds half the national average, and various surveys made in some countries of the region show that the prevailing situation is one of undernourishment and malnutrition. A survey made of a sample of 277 Chilean families in the middle and lower classes led to the conclusion that 37 percent of them received less than 2,000 calories daily. In Santiago 54 percent of families consumed less than 85 percent of the calories required, and 42 percent obtained less than that percentage of the proteins needed. In Mexico, consumption of meat in 1957 in the states with the highest and lowest average income was 28.6 and 0.8 kg, respectively. A survey carried out in the main cities of Colombia in 1954-55 revealed that the consumption of milk in the workers' families of Bogotá was three times higher than in families living in Manizales. Lastly a similar survey made in 1952 in Sao

/Paulo, Porto Alegre

Paulo, Porto Alegre, Fortaleza and Recife on the basis of representative samples of the industrial workers in those cities indicated that only 33 percent of the families surveyed consumed milk in Recife and that no more than 45 percent of the families of Fortaleza ate eggs" (4) (28). The more significant phenomenon, however, is that even in countries that have made significant progress in their economies over the last decades, and that have developed social security and other welfare policies which have come to account for a large share of public expenditure, social conditions do not seem to have improved correspondingly for the lower-income groups. This is largely due to the same factors indicated earlier in relation to the inequality of income distribution and the insufficient employment opportunities. There are institutional and structural forces at work in the economies of Latin America which tend to perpetuate or maybe even to aggravate the maldistribution of wealth and income, while the most elementary instrument of income redistribution - the fiscal system - is at best inoperant and sometimes even works as an aggravating factor.

IV. Some Long-term Trends of the Process of Development in Latin America

In an economy that has become especialized in the production of primary goods for exports and where the domestic economy has remained in a rather primitive state, the increasing variety of goods and services associated with higher living standards is largely supplied through imports.

If the export market of such a country deteriorates or keeps stagnant the long-term policy alternatives are to adhere to the objective of maintaining balance of payments equilibrium and to reduce the level of activity and or keep it stationary, or if this proves intolerable, to start developing the production of manufactured goods, i.e., to transform the structure of production of the economy.

In Latin America, the decisive test as to what alternative was followed seems to have been the World Crisis of 1929-33. The smaller and less developed economies, essencially the Central American and Caribean countries, had no choice but to accept the shock and continue their traditional pattern of growth once the international market came back to a more normal situation. After the war these countries diversified somewhat

/their exports

their exports of primary goods and started some efforts to change the internal structure of production through industrialization.

Countries like Argentina, Brazil, Mexico, Chile, Uruguay, which by the end of the 20's had already reached a relatively high level of per capita income (at least in urban sectors), where population was already concentrated in big cities, where unemployment was substantial as a consequence of the crisis, and where some start had already been made in the development of manufacturing, were too severely affected by the depression and social and political pressures made it impossible to impose a downward adjustment process. Instead, they isolated their domestic economy through various protective devices (tariffs, devaluations, import controls, etc.) and tried to maintain the level of income, by means of a policy of deficit financing brought about by government purchases of export surpluses and or by measures to cope with unemployment. An "import gap" was therefore created which was supposed to be closed by the development of internal production, mainly manufacturing. But since the pre-crisis level of exports was not restored in these countries until after the war, while income levels were kept high and expanding, and industrial production could not increase substantially in the short run, the adjustment between total demand and supply necessarily involved not only strong increases in the price level but also a major change of relative prices in favour of manufactures. The industrial sector got in this way another stimulus on top of the above mentioned protection and it started growing very rapidly, producing mainly substitutes for imports.

The instability and lack of expansion of foreign markets during the 1930's, and the restriction on imports imposed by the World Was has therefore induced policies to develop domestic sources of supply of such goods and services and has at the same time created highly favourable conditions for the establishment and growth of the manufacturing industry. This process began already in the first decades of the century in some specific areas of Latin America, but it received a large and sustained boost during the World Crisis of 1929 and the second World War in the countries which followed anticiclical policies. Today most countries of the region have started the industrialization process. Some, like Paraguay, Bolivia,

/Ecuador and the

Ecuador and the countries of Central America, are still in the initial phases while others - the ones that started the process three or four decades ago - like Argentina, Brazil, Mexico and Chile have advanced considerably (see Table 17) (3) (29) (30) (31) (32).

The installation of industries manufacturing consumer goods in economies producing mainly primary products means that the capital goods and intermediate products needed for the establishment and operation of the factories have to be imported. The importation of finished manufactured products has therefore been gradually replaced by the importation of the capital goods and intermediate products needed to produce such manufactures internally. This change in the composition of imports is simply one side of the picture of industrialization, which on the other side shows the process of transformation of the structure of production of the economy. But a growing and expanding industrial sector increases the needs for fuels, raw materials, energy, transportation, communications and financial, trade and commercial services. It requires as well, skilled workers, trained administrators and entrepreneurs. On the other hand, in view of the fact that industries tend to become concentrated geographically and on the whole near the consumer markets provided by big cities, this process strongly stimulates urban concentration. This was especially the case in Latin America, given the nature of industries first established - consumer goods - and the fact that inland transportation and communication facilities were very scarce. The large masses of people attracted to the cities increased the needs - and revealed the insufficiency - of all sorts of urban services, from housing, schooling, water supply, electric energy and drainage systems, to the channels of distribution of foodstuffs.

The rapid advance of the industrial sector, both in absolute terms and in relation to the other sectors of the economy, originates therefore great stresses and tensions throughout the economy. It requires that all sectors, activities and the utilization of economic resources change in certain directions and rates in order to meet its growing requirements of manpower, natural resources, capital, and a variety of goods and services, both domestic and imported. If some activities do not react readily to the requirements imposed on them, it will not be possible to maintain the

/dynamic equilibrium

dynamic equilibrium of the economy, and if the bottlenecks are serious enough, they may stop the growth process altogether. Given the characteristic process of economic development and structural transformation followed by countries which in a first stage have become especialized exporters of primary products, it will be seen that a number of very difficult conditions must be fulfilled in order to obtain sufficient equilibrium for sustained growth.

The intensity of the transformation process depends very largely on the level and rate of growth of exports. If the exchange availabilities are relatively large and its rate of expansion is fast, the growing diversification of needs can be progressively taken over by a gradually expanding manufacturing sector without great stress being put on the economy as a whole. But if external conditions are very stringent, or if foreign exchange receipts have even diminished, as was the case of various Latin American countries over the 1930's and recently again, then, if the economy is to continue its expansion, the process of structural transformation has to proceed very rapidly, while at the same time the capacity of the country to import theinvestment goods, raw materials, fuels and intermediate products necessary for this process may be very limited. For this reason, it can be concluded that a large and growing volume of imports in relation to GDP means the most favourable conditions for achieving a smooth process of economic development, while a small and contracting proportion of imports means that the industrialization process will encounter great difficulties and have strong disequilibrating effects. These difficulties have been postponed for some years in certain countries by compensating lower export prices with large increases in foreign indebtedness, but as prices have been declining for almost a decade, while a large part of the foreign debt has been short-term, the burden of amortization and interest payments has reduced foreign exchange availabilities even more (30).

As far as internal conditions are concerned, the first and foremost is obviously the size of the domestic market for the manufacturing industries that are being established. It is not only that incomes per head are relatively low in Latin American countries, but that a very unequal income

/distribution considerably

distribution considerably reduces the possibilities of developing mass markets for most manufactures. On the other hand, modern technology has largely been created for mass markets, so that relatively small markets may mean the uneconomic use of technically up-to-date equipment, or alternatively the use of uneconomical, defficient techniques or worn out equipment. This question is of fundamental importance, since it establishes a limit to the industrialization possibilities of some or maybe all of the countries of the region, if only national markets are considered. All countries of the region can obviously support economically some industrial activities, but the size of the national market will certainly determine the stage of diversification of industry which each country can economically reach. It is mainly for this reason that the economic integration of the region has a decisive role to play in the further process of economic development of the countries of Latin America (34) (35). From the point of view of the equilibrium of the process of growth, the size of the market is therefore a decisive and primary element, since it largely defines the possibilities of the industrialization process.

Once the process is under way and imposes strong demands on other sectors of the economy, the reaction of these sectors becomes the crucial element in the development process. The requirements of agricultural raw materials and foodstuff for industry and for the growing urban population earning higher incomes may not be followed, for example by an adequate response on the part of the agricultural producers. In countries where agricultural land has on the whole been brought into private ownership, large parts of it are not being used at all or are used in wasteful ways, sometimes even destroying the productive potential of the land. The existence of an anti-economic structure of land distribution - minifundia and latifundia prevails - and the absence, in general, of agricultural farmers with an entrepreneurial attitude, prevents the introduction of modern technology and the full utilization of agricultural resources. It is, therefore, very difficult to raise the yields and productivity of land and labor, and achieve the expansion of agricultural production necessary to achieve growth (23) (24) (36) (37). In the cases of countries exporting agricultural goods, this situation may lead to a fall in exports,

/therefore putting

therefore putting pressure on the balance of payments. In other countries, the increased demand may be supplied through imports, but this would reduce the possibilities of importing the equipment and other goods needed for industrialization. Given this situation, the gap between demand and supply of agricultural products will be filled by price increases, since the demand for such goods is highly inelastic. This would mean a fall in the real income of the urban wage earners, since food takes a large share of their budgets, and would also cause a fall in their demand for manufactures, since it would mean a regressive shift in income distribution. The increase in agricultural income would not be compensatory since it would be highly concentrated in the hands of a few landlords. Whether the urban wage earners obtain compensatory wage increases or not, a disequilibrating factor is introduced in the economic system and it will either start an inflationary process, lead to balance of payments difficulties or, by limiting the size of the market for manufactures, contribute to the stagnation of industry and the growth process.

The industrialization process has been shown to mean largely a process of integration of a domestic market economy of a "fractured" nature (38). It requires therefore a network or roads, railways, energy and communication systems and other forms of basic social capital which is largely non-existent, or as far as it exists, was conceived to serve the external rather than the internal market. As industrialization proceeds, bottlenecks may develop in these sectors and the flow of production will be obstaculized and inputs may become more expensive. Similarly, the financial and banking systems, as well as the government services, will on the whole not be prepared to fulfill the new dynamic tasks that are called for. This picture of rigid and outdated economic and institutional structures incapable of responding to the demands of a dynamic industrial sector and a growing urban population is probably the main explanatory element of the sectorial distortions, inflationary pressures, balance of payments and government deficits and social tensions that tend to appear along the process of transformation of the economy.

In order to balance this process it is necessary to achieve an expansion of productive capacity in all sectors of the economy, and this naturally

/means a large

means a large investment effort, both public and private. However, the expansion of production does not always depend only, or even mainly, on the expansion of productive capacity by means of new investment. It is often the case in Latin America, that existing productive capacity is not being used adequately. This happens frequently with the large land holdings and as a consequence of monopolistic conditions in industry and the export sector. In this case, economic policy will have to consider institutional changes and reforms.

As far as the necessary expansion of productive capacity is concerned, most of the new investment effort will have to be public, since the more immediate needs conditioning the incentive for private investments are the expansion of the social overhead facilities previously mentioned, and also the provision of schools and training centers as well as research institutions. Housing facilities, sanitation, medical services and other social needs must also be met in order not only to increase living standards but also to improve the productivity and promote the abilities and positive attitudes of the people in general and especially of the active population. In large sectors of the population - mostly rural - the potential talents and qualities of the people are presently lost through lack of education, bad health, excessively hard working conditions, isolation and rigidly hierarchical social stratification.

It has been shown in the previous paragraphs that a large and carefully directed investment effort has to be undertaken in order to achieve dynamic equilibrium in the development process, and that this effort has to rest mainly on an increase of public investments if social needs are to be given sufficient emphasis and private investments are to be stimulated. Such has been largely the case in those Latin American countries that have already advanced further in the process of economic development. Nevertheless, governments have generally not been able to obtain sufficient current financing in order to meet the expenditures involved in making larger investments and sustaining expanded public services, and this problem is also presenting itself to the countries that have started their development process more recently.

There are two main elements to consider in this situation. On the

/one hand,

one hand, some governments have clearly spent wastefully and unwisely, this being mainly the case with respect to military expenditures and transfer payments. On the other hand, the fiscal system of almost all Latin American countries has been incapable of providing the revenue needed to finance higher government spending. This is due to various causes, most of these inherent in the tax structure. In most of the countries a large part of tax revenues originates in the foreign sector, either through taxes on exports or exporters or by means of import duties. But the foreign sector has tended to shrink in relation to the GDP as a result of lagging exports, while the government sector has tended to expand its relative importance in GDP as a result of the expansion of expenditures on current and capital account. Therefore, apart from beig as unstable as foreign trade itself, revenues derived from the foreign sector have been shrinking in relative importance as sources of fiscal revenues in spite of important increases in rates and duties. This process has usually been aggravated by two factors: i) many import duties or even export taxes are of the specific type therefore losing its real incidence with devaluations and international price increases; and ii) the changing structure of imports has gradually reduced the volume of imports of high-duty final consumer goods, replacing them by low-duty or even duty-free imports of raw materials and capital goods.

Relatively stagnating revenues from foreign trade have confronted governments with increasing expenditure commitments with the need of shifting the tax burden from external to domestic economic activity. Income and property taxes could hardly be expected to play a significant role as new important sources of revenue since the groups that approved the budget in Congress represented precisely the owners of most of the productive resources and real estate to which most of the income from this sources accrues;they could hardly be expected to commit tax-harakiri if other alternatives were available. Therefore,indirect sales or production taxes,easily shifted to the consumer,have become,in most countries,the largest source of fiscal revenue derived from domestic sources.In view of the relative stagnation of foreign trade revenues, the existence of many specific taxes, the time lag between the assessment of the tax and the collection of the revenue,

/the inefficiency

the inefficiency and corruption of the tax administration, the regressiveness of the tax system and other factors, the total sum of revenues tends to fall consistently short of government expenditure requirements. This inelasticity of the tax system tends to gradually accentuate its regressiveness, since governments have to take refuge in successive increases in the rates of indirect taxes. The perverse nature of this process takes its worse form when the economy is stagnating, because in an expanding economy there is at least one positive element present, a growing tax base.

The hypothesis advanced so far about the nature of the development process in Latin America offer some interesting insights into the development problems of the region.

The lag in agricultural production and productivity, for instance, has a decisive influence on the rate of growth of GDP, both because agriculture still represents a large proportion of GDP and because rural stagnation tends to limit industrial expansion; it is a basic cause of inflationary pressure and balance of payments difficulties; it obstaculizes the improvement of urban income distribution because of the tendency of relative agricultural prices to increase and because concentration of property in agriculture tends to maintain a high concentration of income in this activity.

The tasks of the public sector, on the other hand, are rather formidable. It has to participate actively in the creation and reorganization of the productive facilities and overhead social capital which will induce the private entrepreneur to enter into and expand new lines of activity; it is under heavy political pressure to improve the highly unequal living standards of a population that is growing at increasing rates, and moving into the cities at an even faster pace; it has to absorb some of the redundant labour due to the insufficient dynamism of the economy to create new jobs; in performing all these tasks it has to face the fact that it is an outmoded administrative apparatus which was created in times when none of these activities were supposed to be government responsibility; moreover, its financial basis has become outdated and the political structure of the countries prevent a thorough tax reform and the establishment of an

efficient tax administration.

The development of industry also presents some important characteristics. Having been born and developed in almost absolutely protected markets of relatively small size, concentration of wealth and income in the hands of entrepreneurs has tended to compensate the favourable impact of high industrial wages on income distribution; on the other hand, as import substitution and industrialization advanced, increasingly complex and capital-intensive activities have been developed, but since these plants usually have minimum economic sizes which exceed the size of the market, and for this reason, or because of monopolistic market structures, operate below capacity, industrialization reaches a point of decreasing returns to additional capital investment and the process tends to loose momentum; moreover, the increasingly capital-intensive nature of the industrial sector - because of new additional lines of production, because of replacement of obsolete equipment in existing plants or as a result of the replacement of handicraft by manufacturing - has limited the contribution of the industrial sector to the opening of employment opportunities.

V. Concluding Remarks

The interpretation of the main trends and problems of development in Latin America given above should be carried further in order to analyze the real nature of questions such as the weakness of the private sector, the attitudes of the entrepreneurs (39), the conditions of the capital market, and other areas conventionally within the province of economics. But it must also be extended in new directions in order to analyze social and political processes and problems, without which very little can be said about development policy (40). There is a great research task open in all these fields, and fortunately Latin American social scientists are starting to tackle it, with a comprehensive approach and due attention being given to the historical, institutional and structural background of the Latin American societies (1) (41) (42) (43).

But it is not the purpose of this paper to exhaust the analysis of the development problems of the region. The interpretation given has above all had the purpose of illustrating the highly complex and interrelated

/nature of

nature of the day to day problems faced by development policy, and particularly to look at the relationship of so-called short-term problems like inflation, budget deficits, devaluations, food shortages, etc., to some deep-rooted institutional and structural factors. I hope to have made it clear that without taking these elements into consideration it is quite impossible to understand the extraordinary persistence of these problems and their recurrent nature in most countries of the region. It is not difficult to see that they are also very important factors in the long-term decline in the rate of growth, in the persistence of a highly unequal income distribution, in the growing problem of employment opportunities and in the instability which characterizes the Latin American economies. In other words, these characteristics constitute some of the fundamental obstacles to the achievement of the objectives of development policy in Latin America.

It is hard to see, therefore, how development policy or, for that matter, so-called short-term policy, can be effective if these questions are not seriously tackled.

APPENDIX

Some References to Latin American Economic Thought

The last fifteen years have witnessed a remarkable expansion of economic research in Latin America. The confrontation of modern anglo-saxon economics, in which most latin american economists have been trained, with the institutional and structural realities of the latin american economies, have produced a critical reaction and stimulated original thought. A leading role in the critical and autocritical re-interpretation of the economic development of the region has been played by ECLA.

Since 1948 the United Nations Economic Commission for Latin America has produced an impressive amount of descriptive, analitical and interpretative material dealing with general development problems of the region as a whole and of most of its individual countries. It has also studied problems of particular sectors of activity like industry, agriculture, education, etc., and of foreign trade and investment, fiscal policy, planning, public administration and so on. Some of the more important recent publications are quoted in the paper; see: (2) (3) (4) (12) (13) (29) (33) (41) (42).

Individual authors - many of them associated at sometime or other with ECLA - have increasingly been opening up new areas of research and proposing stimulating interpretations of the development problems of the region. Raul Prebisch and Aldo Ferrer (Argentina), Celso Furtado (Brasil), Victor Urquidi, Juan F. Noyola, Horacio Flores de la Peña, Edmundo Flores (Mexico), José A. Mayobre (Venezuela), C.M. Castillo (Costa Rica), Jorge Ahumada, Aníbal Pinto, Gonzalo Martner, Jacques Chonchol, Felipe Herrera, Osvaldo Sunkel (Chile), are some of the more productive authors. Their writings can be found in academic journals like El Trimestre Económico (Mexico), Desarrollo Económico (Argentina), Económica Brasileira (Brasil), Revista Economía (Chile), Revista de Economía Latinoamericana (Venezuela), Boletín Económico de América Latina (ECLA).

Some books by these authors are quoted in the paper: (9) (30) (31) (32) (35). Other important books are: C. Furtado: Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961) and Dialética do Desenvolvimento (1964). R. Prebisch Nueva política comercial para el desarrollo, 1964. V. Urquidi: Viabilidad económica de América Latina, 1962.

/Despite the

Despite the wide interest in Latin America aroused in recent years, very little attention has been paid in other regions, particularly in academic circles, to this autoctonous latin american economic thought, which is quite without precedent in the region. There are some notable exceptions of foreign economists who have studied the region and its intelectual production, and who have clearly been influenced by it: Albert Hirschman, Latin American Issues, 1961 and Journeys Toward Progress, Studies of Economic Policy-Making in Latin America; Joseph Grunwald and David Felix's papers in the former book; Dudley Seers, Normal Growth and Distortions: Some Techniques of Structural Analysis, Oxford Economic Papers, March 1964, The Limitations of the Special Case, Bulletin of the Institute of Economics and Statistics, May, 1963, A Theory of Inflation and Growth in Under-developed Economies Based on the Experience of Latin America, Oxford Economic Papers, June, 1962, (Seers has greatly contributed to a systematization and formalization of the ideas of the so-called Latin American "structuralists" and is to be congratulated by his honest and generous acknowledgement of his latin american sources, see especially the Appendix to the last paper); Pierre Uri, Une Politique Monétaire Pour L'Amerique Latine (avec la collaboration de N. Kaldor, R. Ruggles, R.Triffin); Bruno Knall, Zur Programmierung von Erschliessungs-plänen in Eutwicklungs-ländern, Weltwirtschaftliches Archiv, Band 81, Heft 2, 1958.

REFERENCES

(1) Claudio Veliz (ed): Obstacles to Change in L.A. 1965.

(2) Analyses of the influence of external conditions, particularly terms of trade, on investment, government financing, growth trends, inflation, planning and other significant questions can be found in many ECLA publications. See especially the annual series Economic Survey of Latin America, published since 1948, the series Analysis and Projections of Economic Development, which includes eleven country studies and the Economic Bulletin for Latin America, published twice a year since 1956, which contains a number of articles bearing on the same subject. See also (3), (4), (12) and (13).

(3) ECLA: The Process of Industrial Development in Latin America (1965)

(4) ECLA: The Economic Development of Latin America in the Post-War Period (1964)

(5) ECLA: Housing Conditions, Policies and Programmes in Latin America, 1960-63. 1964 (mimeo).

(6) Richard M. Morse: Recent Research on Latin American Urbanization: A Selective Survey with Commentary. Latin American Research Review Vol. I, No. 1 Fall, 1965. An excellent summary and up to date bibliography on the subject.

(7) Luis Giorgi: La pérdida de personal científico y de ingenieros en la América Latina. UNESCO/CASTALA/2.2.9 (1965)

(8) Enrique Oteiza: La emigración de ingenieros dentro del contexto de las migraciones internacionales en la Argentina; un caso de "Brain-Drain" latinoamericano. UNESCO/CASTALA/2.2.9. (1965)

(9) Raúl Prebisch: Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (1963)

(10) Lloyd G. Reynolds: Wages and Employment in a Labour-Surplus Economy, American Economic Review, March, 1965.

(11) A.J. Jaffe: People, Jobs and Economic Development: A Case History of Puerto Rico. 1959

(12) Raúl Prebisch: Economic Development or Monetary Stability: the False Dilemma, Economic Bulletin for Latin America, Vol. VI, No. 1, March, 1961

(13) ECLA: Inflation and Growth: A Summary of Experience in Latin America Economic Bulletin for Latin America, Vol. VII, No. 1, February, 1962.

(14) W. Baer and I. Kerstenetzky (ed): Inflation and Growth in Latin America. 1964. Papers and discussions of a conference held in Rio de Janeiro in 1963.

(15) A. Hirschman (ed): Latin American Issues; Essays and Comments, 1961 See papers by R. Campos, D. Felix and J. Grunwald.

(16) O. Sunkel: Inflation in Chile: An Unorthodox Approach; International Economic Papers No. 10, 1960. Published originally in El Trimestre Económico, October-December 1958.

(17) A. Pinto: Ni estabilidad, ni desarrollo - la política del Fondo Monetario, 1960, and El Análisis de la inflación: "estructuralistas" y "monetaristas", Revista Economía Nos. 86-87, 1965.

(18) D. Seers: A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America. Oxford Economic Papers, June, 1962. Also his paper in (14).

(19) P. Uri: Une politique monétaire pour L'Amerique Latine (Avec la collaboration de N. Kaldor, R. Ruggles, R. Triffin), 1965.

(20) E. Eshag and R. Thorp: Economics and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Post-War Years, Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics. February 1965.

(21) O. Sunkel: El Fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre, 1963.

(22) R. Nurkse: The Problem of International Investment Today in the Light of Nineteenth Century Experience; Economic Journal, December, 1954; and Patterns of Trade and Development, 1961.

(23) Oscar Delgado (ed) Reformas Agrarias en América Latina, Procesos y Perspectivas. 1965. Excellent recent compilation of materials on the agrarian question in Latin America.

(24) S.L. Barraclough and A.L. Domike, Evolution and Reform of Agrarian Structure in Latin America. ICIRA, 1965 (mimeo)

(25) Richard P. Schoedel: Land Reform Studies, Latin American Research Review Vol. 1 No. 1, Fall 1965. A summary of the issues involved in Land Reform with a good bibliography.

(26) ECLA: Short-term Economic Fluctuations in Latin America during 1948 to 1959. Economic Bulletin for Latin America, Vol. VII, No. 2, October, 1962.

(27) F.M. Tamagna: The Pattern of Change in Latin America, Banking: An Overall View. Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, March, 1965.

(28) OEA: Estudio Social de América Latina, 1962 and 1963-64

(29) ECLA: The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil Economic Bulletin for Latin America, Vol IX. No. 1, March 1964.

(30) C. Furtado: Formação Economica do Brasil, 1959

(31) A. Ferrer: La Economía Argentina, 1963

(32) A. Pinto: Chile, un caso de desarrollo frustrado, 1959 and Chile, una economía difícil, 1965.

(33) ECLA: External Financing in Latin America, 1965

(34) M. Wionczek (ed) Integración de América Latina, experiencias y perspectivas (1964)

(35) V. Urquidi: Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano, 1960

(36) J. Chonchol: Land Tenure and Development in Latin America; in (1)

(37) ECLA/FAO: Agriculture in Latin America; Problems and Prospects, 1963 (mimeo)

(38) T. Balogh: Economics Policy and the Price Mechanism, Economic Bulletin for Latin America, Vol. VI, No. 1, March 1961.

(39) F.H. Cardoso: Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico, 1964

(40) ECLA: Economic Policy and Planning in Latin America, in Economic Survey of Latin America, 1964.

(41) H. Jaguaribe: Desenvolvimento Economico e Desevolvimento Político, 1962

(42) ECLA: Social Development of Latin America in the Post-war Period, 1964 (mimeo)

(43) E. de Vries and J.M. Echavarría (eds.): Social Aspects of Economic Development in Latin America; UNESCO, 1962.

TABLE 1

Latin America: Rates of Growth of GDP and Population, and Indexes of Quantum of Exports and Terms of Trade

(cummulative annual rates of growth)

	GDP**	Adjusted GDP ***	Population	GDP per capita	Adjusted GDP per capita	Quantum of exports	Terms of Trade
	(annual cummulative rates of growth)						
1935 - 40	3.3	4.5	1.9	1.3	2.5	79	[illegible]
40 - 45	4.3	4.8	2.1	2.2	2.7	74	[illegible]
45 - 50	5.7	6.8	2.5	3.2	4.2	89	[illegible]
50 - 55	4.7	4.5	2.7	2.0	1.7	91	[illegible]
55 - 61	4.3	3.8	2.8	1.4	1.0	114	[illegible]
62	3.5	2.8	2.8	0.7	-	137	[illegible]
63	1.8	2.1	2.9	- 1.2	- 1.0	147	[illegible]
64	5.4	6.0	2.9	2.5	3.0	151	[illegible]

* Preliminary data

** GDP in 1950 prices

Adjusted to take into account the net gain of variations in terms of trade.

Sources: ECLA, the Economic Development of Latin America in the Post-War Period 1964; ECLA, Economic Surveys of Latin America 1963 and 1964; ECLA, Statistical Bulletin for Latin America, Vol. II, N° 2, august, 1965.

TABLE 2

Per Capita GDP in Selected Latin American Countries

tive annual rates of growth, 1950 prices)

	45-50	50-55	55-61	61-[illegible]	[illegible]	[illegible]
			TOTAL GDP			
	5,7	4,7	4,3	3,5	1,[illegible]	[illegible]
	5,0	2,0	1,9	-3,3	[illegible]	[illegible]
	6,1	5,7	6,1	5,3	[illegible]	[illegible]
	1,9	0,9	0,7	4,1	[illegible]	[illegible]
	2,8	3,1	3,7	6,5	[illegible]	[illegible]
	4,7	5,3	4,0	5,[illegible]	[illegible]	[illegible]
	9,2	5,4	4,2	4,6	[illegible]	[illegible]
	6,3	6,7	5,4	5,0	[illegible]	[illegible]
	4,4	5,1	5,3	7,5	[illegible]	[illegible]
Uruguay	-	4,2	0,3	-2,2	-1,0	[illegible]
Venezuela	10,6	8,7	5,7	6,3	[illegible]	7,6
Central American Republics	5,8	4,6	4,1	6,3	[illegible]	6,7
			GDP Per Capita			
LATIN AMERICA *	3,2	2,0	1,4	0,7	-1,2	[illegible]
Argentina	2,8	-0,2	0,1	-5,0	[illegible]	[illegible]
Brazil	3,4	2,6	3,0	2,4	[illegible]	[illegible]
Bolivia	-	-1,1	-1,6	1,9	[illegible]	[illegible]
Chile	1,0	0,9	1,2	4,1	0,[illegible]	[illegible]
Colombia	2,0	2,4	1,2	2,[illegible]	[illegible]	[illegible]
Ecuador	6,2	2,5	1,1	2,1	-	1,0
Mexico	3,5	3,6	1,4	1,6	[illegible]	[illegible]
Peru	2,6	2,8	2,7	4,3	1,2	[illegible]
Uruguay	-	-	-0,9	-3,4	[illegible]	[illegible]
Venezuela	7,3	4,6	1,7	2,6	[illegible]	[illegible]
Central American Republics	3,1	1,6	0,8	3,1	[illegible]	[illegible]

* Except Cuba

** Provisional estimates

SOURCE: See Table 1

TABLE 3

Fixed Capital Formation
(in percent of GDP)

	1950-54	1955-59	1960-63
Argentina	18,2	18,1	23,1
Brazil	14,9	14,2	16,1
Chile	9,4	9,7	12,1
Colombia	21,1	19,7	18,2
Venezuela	27,4	24,5	17,9
Mexico	13,4	16,3	15,9
Central America	13,7	15,4	14,0
LATIN AMERICA [a]	16,7	16,9	16,6

[a] Except Cuba

SOURCE: ECLA, Economic Survey of Latin America 1963, (1965)

TABLE 4

INCOME SHARES

(percentage of National Income at factor cost)

Country	Years	Compensation of employees	Income from unincorporated enterprises	Income from property	Savings of corporate sector before income tax deduction
Argentina	1950-52	47,4	37,0	9,3	4,9
	1959-61	40,5	44,3	7,7	4,5
Brazil	1950-52	42,5*	43,4*	10,5	4,0
	1959-60	47,3	37,3	7,4	6,9
Colombia	1950-52	39,0	57,1		3,2
	1959-61	42,0	51,5		5,6
Costa Rica	1950-52	61,4	30,3	2,9	2,6
	1959-61	61,0	25,4	7,2	2,8
Ecuador	1950-52	48,2	24,0	21,6	3,4
	1956-59	51,8	20,6	19,7	5,1
Honduras	1950-52	47,0	44,1	3,5	3,1
	1959-61	49,7	38,9	8,0	3,4
Panama	1950-52	67,3	29,4		1,3
	1959-61	68,7	22,0		7,6

* Compensation of agricultural employees is included in "Income from unincorporated enterprises."

SOURCE: ECLA, Statistical Bulletin for Latin America, Vol. II Nº 1, February 1965.

TABLE 5

Income Distribution

	Argentina			Mexico		Chile		
	1953	1959	1961	1950	1957	1950-[illegible]	[illegible]-[illegible]	[illegible]-[illegible]
Percentage of population	(percentage of total income)							
0 - 50	31,7	28,6	30,2	24,6	21,2	18,5	[illegible],0	[illegible],0
51 - 90	31,2	29,1	30,7	26,6	42,1	34,8	[illegible],5	[illegible],3
90 - 100	37,1	42,1	39,1	49,0	46,7	46,7	[illegible],5	[illegible],7

SOURCES: Argentina: Oscar Altimir, La distribución del Ingreso por niveles en la Argentina, Reunión de Centros de Investigación Económica, Mendoza, diciembre, 1965. (mimeo).

Mexico: Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México, 1960.

Chile: Roberto Jadue, Distribución probable del Ingreso de las personas en Chile, Santiago, 1957. (This study was brought up to 1960 by the author at the request of ECLA).

TABLE 6

Latin America: Rates of change of active population and GDP per head of active population by economic activities,
(annual cummulative rates of growth)

	Active Population (1945-60)	GDP per head of active population (1945/50 - 1955/60)
Latin America	2.6	2.1
[illegible]	1.3	2.0
[illegible]	3.9	1.1
Goods and basic services*	3.6	2.8
Commerce, Government and other services	4.0	- 0.3

* Includes energy, water supply, transportation, communication and drainage.

SOURCE: (4)

TABLE 7

(Index: 1958 = 100)

Country	1955								
					(Anual average)				
Argentina	54	76	100	214	272	309	396	491	600
Bolivia	16	97	100	120	134	144	153	152	—
Brazil	60	87	100	137	185	256	390	675	1 266
Colombia	71	87	100	107	111	121	124	164	192
Chile	40	83	100	139	155	167	190	274	399
Ecuador	103	99	100	100	102	106	109	115	120
Paraguay	67	94	100	110 R/	119 R/	141 R/	143	146	148
Peru	82	93	100	113	122	107	114	121	134
Uruguay	69	85	100	139	194	237	263	100 R/	143
Venezuela	97	99	100	105	109	106	105	106	107
Costa Rica	95	97	100	100	101	104	107	111	114
El Salvador	98	99	100	99	99	97	97	98	100
Guatemala	99	99	100	100	98	98	100	100	—
Haiti	95	100	100	95	90	94	93	97	—
Honduras	103	97	100	101	99	101	102	105	110
Mexico	81	90	100	102	108	109	111	111	114
Nicaragua	107	96	100	97	95	95	95	96	100
Panama	1??	100	100	100	100	101	101	100	103
Dominican Rep.	96	102	100	100	96	93	101	110	112

SOURCE: Official statistical publications of each country, Monthly Bulletin of Statistics, Publications and Yearbook of Labour Statistics, ILO

NOTE: The symbol R/ indicates revisions of the index

TABLE 8

Basic Data on Latin American Economies

Country	Population 1960 (thousands of persons)	Area (thousands of Km^2)	Density	Rural a/ population, 1960 (% [illegible])	Population annual growth rate (1955-60)	Per capita Income (dollars, 1961)	Manufacturing percentage of GDP (1955-60)
Argentina	20.956	2,777	7.5	32	1.8	799	23
Bolivia	3.696	1.099	3.4	70	2.2	122	13
Brasil	70.309	8.514	8.3	61	3.1	375	26
Chile	7.627	742	10.3	37	2.4	453	24
Colombia	15.468	1.138	13.6	54	2.7	373	18
Costa Rica	1.206	51	23.8	62	4.2	362	—
Cuba	6.797	115	59.4	45	2.1	516	—
Dominican Rep.	3.030	49	63.5	70	3.2	313	—
Ecuador	4.317	271	15.9	65	3.2	223	16
El Salvador	2.442	21	122.1	67	3.0	268	14
Guatemala	3.765	109	34.6	69	2.9	258	—
Haiti	4.140	28	149.2	87	2.2	149	—
Honduras	1.950	112	17.4	78	3.3	252	12
Mexico	34.986	1.969	17.8	46	3.1	415	19
Nicaragua	1.477	148	10.0	66	3.5	288	12
Panama	1.055	75	14.2	59	2.7	371	11
Paraguay	1.768	407	4.3	66	2.5	193	—
Peru	10.098	1.285	7.9	64	2.6	369	18
Uruguay	2.490	187	13.3	29	1.2	561	—
Venezuela	7.331	912	8.0	38	3.9	645	10
Latin America	204.911	20.007	10.2	54	2.8	421	20

a/ People living in localities with less than 2,000 inhabitants.

Source: (1)

[illegible] NUMBER OF FARM UNITS BY SIZE GROUPS [illegible]

(Percentage of country total in each size class)

Countries	Sub-Family a/	Family b/	Multi-Family Medium c/	Multi-Family Large d/	Total
Argentina					
[illegible]	13.2	43.7	7.3	0.6	100.0
[illegible]	1.4	4.7	13.0	80.9	100.0
Brazil					
[illegible]	21.5	39.1	33.7	4.7	100.0
[illegible]	0.5	6.0	34.0	59.5	100.0
Chile					
[illegible]	33.9	40.0	16.7	9.4	100.0
[illegible]	0.2	7.1	13.4	81.3	100.0
Colombia					
Number of farm units	54.0	30.2	4.5	1.3	100.0
Area in farms	4.9	22.3	23.3	49.5	100.0
Ecuador					
Number of farm units	89.9	8.0	1.7	0.4	100.0
Area in farms	10.6	19.0	19.3	45.1	100.0
Guatemala					
Number of farm units	88.4	9.5	2.0	0.1	100.0
Area in farms	14.3	13.4	31.9	40.8	100.0
Peru					
Number of farm units	48.0	8.5	2.4	1.1	100.0
Area in farms	7.4	4.5	5.7	82.4	100.0

a/ Sub-family: Farms large enough to provide employment for less than [illegible] people with the typical incomes, markets and levels of technology and capital now prevailing in each region.

b/ Family: Farms large enough to provide employment for 2 to 3.9 people, on the assumption that most of the farm work is being carried out by the members of the farm family.

c/ Multi-family medium: Farms large enough to provide employment for 4 to [illegible] people.

d/ Multi-family large: Farms large enough to provide employment for over [illegible] people.

Source: Inter-American Committee for Agricultural Development country [illegible] (24), [illegible] as a research organization formed by OAS, IDB, FAO, ECLA, IBRD.

TABLE 10

STRUCTURE OF EXPORTS BY PRINCIPAL COMMODITIES.

(1959/1963 averages. of total exports)

ARGENTINA		BRAZIL	
Corn and Wheat	21,6	Coffee	54,2
Meat and Hides	22,4	Cotton	6,3
Wool	13,0	Cacao	5,1
Other products	43,0	Other products	34,4
	100.-		100.-

BOLIVIA		COLOMBIA	
Tin	61,4	Coffee	71,7
Silver	4,8	Petroleum	15,8
Lead	5,6	Bananas and plantains	2,9
Other products	28,2	Other products	9,6
	100.-		100.-

COSTA RICA		CHILE	
Coffee	52,1	Copper	66,3
Bananas and plantains	25,4	Nitrate	6,0
Cacao	6,5	Iron ore	8,9
Other products	16,0	Other products	18,8
	100.-		100.-

EL SALVADOR		ECUADOR	
Coffee	58,3	Coffee	12,9
Cotton	19,7	Cacao	13,1
Crustaceans and Molluscs	3,3	Rice	1,8
Other products	18,7	Bananas	61,2
		Other products	11
	100.-		100.-

..... 2

TABLA 10 (cont.)

GUATEMALA	
Coffee	61,8
Bananas and plantains	9,0
Raw cotton	9,5
Other products	19,7
	100.-

HAITI	
Coffee	50,4
Sisal hemp	12,6
Raw sugar	8,6
Other products	28,4
	100.-

HONDURAS	
Bananas and plantains	46,6
Coffee	16,1
Wood	11,1
Other products	26,2
	100.-

MEXICO	
Lead	3,9
Zinc	2,1
Copper	3,7
Petroleum	3,5
Cotton	19,8
Coffee	8,7
Other products	58,2
	100.-

NICARAGUA	
Coffee	26,5
Raw cotton and cotton seeds	41
Sugar	5,1
Other products	27,4
	100.-

PARAGUAY	
Meat and Hides	33,8
Tanning extracts	9,1
Wood	16,8
Cotton	5,7
Other products	34,6
	100.-

PERU (1)	
Lead	7,9
Copper	15,9
Iron	6,5
Petroleum	3,3
Cotton	17,7
Sugar	11,5
Other products	37,2
	100.-

DOMINICAN REPUBLIC	
Sugar	46,4
Coffee	11,7
Cacao	7,5
Bananas and plantains	6,2
Other products	28,2
	100.-

TABLE 10 (Cont.)

URUGUAY		VENEZUELA	
Wool	54,9	Petroleum	91,9
Meat and Hides	26,2	Coffee	0,9
Wheat	1.	Iron ore	5,2
Other products	17,9	Other products	2.
	100.-		100.-

PANAMA	
Fresh shrimps	14,4
Bananas and plantains	63,4
Cocoa	3,2
Other selected products	19.
	100.-

(1) Data on Lead, Copper and Zinc corresponds to the period 1956-1962.

SOURCE: O.E.A. "América en Cifras 1963", Washington, O.E.A., 1965

TABLE 11

PRICE INDEXES OF MAIN EXPORTS PRODUCTS AND AVERAGE FLUCTUATIONS
1948-59

(Average of period = 100)

Year	Lead	Copper	Tin	Zinc	Sugar	Cocoa	Cotton	Coffee	Wool
1948		58	72			111		53	
1949		56	79			60		62	
1950	100	78	97	119	125	83		99	114
1951	153	96	141	170	143	100	147	106	106
1952	129	113	126	148	105	102	114	106	92
1953	86	111	96	74	86	99	100	114	92
1954	92	108	94	77	82	158	103	154	96
1955	100	153	97	90	81	103	98	112	85
1956	109	143	103	97	87	72	89	114	79
1957	92	95	99	81	130	87	89	112	102
1958	69	86	96	65	88	123	85	95	78
1959	67	104	103	81	75	101	75	73	74
Average fluctuation	19	22	12	27	20	20	14	20	21

SOURCE: United Nations Monthly Bulletin of Statistics

TABLE 12

INDICATORS OF AVAILABILITY OF BASIC SOCIAL CAPITAL

Country	Improved roads and railroads (Kms per 10,000 hectares of arable land, 1954 or 1955)	Electric power (kwh per inhabitant, 1958	Tractors per 10,000 hectares of arable land (early 1950's)
	(1)	(2)	(3)
Argentina	33	138	30
Bolivia	34	34	21
Brazil	67	63	15
Colombia	43	44	26
Costa Rica	61	106	13
Cuba	41	115	48
Chile	137	142	36
Ecuador	25	24	3
El Salvador	68	34	9
United States	207	920	222
Guatemala	80	16	6
Haiti	72	12	1
Honduras	35	15	3
Mexico	44	79	25
Nicaragua	16	34	52
Panama	41	47	9
Paraguay	14	40	3
Peru	164	64	24
Dominican Republic	42	51	9
Uruguay	61	124	76
Venezuela	39	94	15

SOURCES: Columns (1), (2) and (3) ISRD, Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos.

TABLE 13

INDICATORS OF THE LEVEL OF EDUCATION IN LATIN AMERICA AND OTHER REGIONS, AROUND 1950

Country	Proportion of illiterates in the population of 15 years and older a/		Proportion of persons enrolled in [illegible] schools	Proportion of persons enrolled in [illegible] schools	Higher education per 100,000 persons	Newspaper circulation per 1,000 persons	Government [illegible] in [illegible]
			With relation to the population in the age group of:				
	Total (1)	Rural (2)	5 to 14 years (3)	15 to 19 years (4)	(5)	(6)	(7)
[illegible]	14	23	66	21	480	100	[illegible]
[illegible]	68	..	24	7 b/	166	[illegible]	[illegible]
[illegible]	51	67	26	10	98	[illegible]	[illegible]
[illegible]	20	36	66	18	290 c/	76	10
[illegible]	43	..	28	7	94	55	14
[illegible]	21	28	49	7 d/	192	[illegible]	14
[illegible]	22	40	49 e/	..	...	70	[illegible]
[illegible] Republic.	57	67	40	7	106	[illegible]	[illegible]
[illegible]	44	..	41	9	127	49	3
[illegible]	61	77	31	4 d/	65	35	[illegible]
[illegible]	71	..	22	7	84	19	[illegible]
[illegible]	89	..	15	..	28	[illegible]	[illegible]
[illegible]	65	75	22	3	57	[illegible]	[illegible]
[illegible]	43	..	39	4	111	48	[illegible]
[illegible]	62	..	23 e/	3 d/	81	50	[illegible]
[illegible]	30	43	54	24	190	118	[illegible]
[illegible]	34	..	51	9	121	[illegible]	[illegible]
[illegible]	58	..	44	..	193	39	[illegible]
[illegible]	15	..	62	17 d/	484	137	[illegible]
[illegible]	48	72	40	6	137	[illegible]	[illegible]

[illegible] (4)

a/ [illegible] lower age limit differs in some countries: 20 years for Cuba, 14 in Argentina, 10 in Honduras [illegible] Guatemala and 6 in Mexico.

b/ [illegible]luding those enrolled in teachers' schools.

c/ [illegible]9.

d/ [illegible]cluding those enrolled in vocational guidance schools.

e/ [illegible]lled only in public schools.

f/ [illegible] age of gross domestic product.

TABLE 14

SOME SOCIAL DISTRIBUTION OF INCOME IN LATIN AMERICAN COUNTRIES

Category	Proportion of the population represented (percentage) (1)	Proportion of total personal income received (2)	Average annual per capita personal income: Ratio to general average (percentage) (3)	Average annual per capita personal income: Dollars (4)
I	50	16	30.0	120
II	45	51	110.0	400
III	3	14	470.0	1,750
IV	2	19	950.0	3,500
TOTAL	100	100	100.0	370

SOURCE: (4)

TABLE 15

RELATIVE DIFFERENCES IN THE DISTRIBUTION OF PERSONAL INCOME IN LATIN AMERICA, WESTERN EUROPE AND UNITED STATES

Income brackets	Population (percentage)	LATIN AMERICA		WESTERN EUROPE		UNITED STATES	
		Income (percentage)	Differences with respect to the average of personal income (average = 100)	Income (percentage)	Differences with respect to the average of personal income (average = 100)	Income (percentage)	Differences with respect to the average of personal income (average = 100)
High	5	33	660	22	436	20	400
Intermediate..	45	51	113	56	124	57	127
Low	50	16	32	22	44	23	46

SOURCE: (4)

TABLE 16

SOCIAL CONDITIONS IN LATIN AMERICA

	Nutrition a/		Housing b/				Health a/		
	Daily consumption per capita of:		Proportion of population living in conventional dwellings c/	Percentage of dwellings with three or more persons per room	Percentage of dwellings with piped water inside:		Death rate per thousand inhabitants	Number of physicians per 1,000 inhabitants	Number of hospital beds per 1,000 inhabitants
	Calories	Animal proteins (grammes)			Total:	Rural:			
Argentina	3,090	57	—	35.5	46.7	—	8-9	13.0	6.4
Bolivia	-	-	—	-	13.8	—	20-25	1.9	1.6
Brazil	2,580	19	—	-	15.6	1.4	11-16	4.0	3.4
Chile	2,570	26	68	27.4	48.1	4.5	12-13	6.2	5.0
Colombia	2,200	23	—	26.7	25.6	3.1	14-17	4.3	3.2
Costa Rica	-	-	—	-	98.5	—	9-13	3.9	5.1
Cuba	-	-	—	-	38.9	6.7	9-13	9.7	2.3
Dominican Rep.	-	-	55d/	22.9	5.5	1.4	16-20	1.5	2.7
Ecuador	2,230	18	55	44.7	-	—	15-20	3.4	2.1
El Salvador	-	-	34	-	33.8	—	14-18	1.8	2.0
Guatemala	-	-	40d/	43.1d/	33.6	—	20-24	2.1	2.8
Haiti	-	-	—	-	41.9	—	20-28	-	0.7
Honduras	-	-	68	45.0	10.5	1.9	15-20	2.1	2.0
Mexico	2,440	20	—	-	17.1	—	13-16	5.8	1.4
Nicaragua	-	-	—	-	-	—	12-17	3.5	1.8
Panama	-	-	39d/	44.1	46.2	3.6	9-13	3.5	3.8
Paraguay	2,500	26	—	-	-	—	12-16	5.3	0.9
Peru	1,970	12	—	-	-	—	13-18	4.7	2.2
Uruguay	2,960	62	—	-	-	—	7-9	11.3	3.9
Venezuela	2,190	25	53	21.1	47.7	—	10-15	7.0	3.6

a/ Recent years

b/ Around 1950

c/ Refers to permanent dwellings which are not rustic, mobile or improvised.

d/ Urban only

(UPS : 74)

TABLE 17

STRUCTURE OF THE MANUFACTURING SECTOR

(Percentages of gross value of production)

	Total	Groups of countries		
		Group 1 a/	Group 2 b/	Group 3 c/
	100.0	100.0	100.0	100.0
Food, beverages and tobacco	29.0	27.0	31.7	57.3
Textiles, footwear and clothing	16.1	15.0	19.9	17.0
Wood products and furniture made of wood	3.4	3.4	3.2	5.0
Paper and paper products	2.5	2.7	2.0	0.9
Printing and allied industries	2.2	2.2	2.4	1.9
Leather and leather products	1.5	1.6	1.3	1.3
Rubber and rubber products	1.9	1.9	1.9	0.8
Chemicals and petroleum products	14.3	14.3	15.8	6.6
Non-metallic products	3.7	3.7	3.6	3.6
Metallurgy and metal-transforming	21.9	25.0	13.6	3.6
Miscellaneous	3.5	3.2	4.6	1.6

SOURCE: (3)

a/ Argentina, Brazil and Mexico

b/ Chile, Colombia, Peru, Uruguay and Venezuela

c/ Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama and Dominican Republic.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

CASILLA DE CORREO 39 - SUCURSAL I - BUENOS AIRES

PART.INTAL 16/dt.1 (versión en inglés).
20-11-67
CIRCULACION GENERAL

CHARACTERISTICS OF POLITICAL SCIENCE IN DEPENDENT COUNTRIES UNDERGOING A DEVELOPMENT AND INTEGRATION PROCESS: THE NEED FOR AN ORIGINAL APPROACH.

Paper presented by INTAL at the meeting on Political Science and the University, Buenos Aires, Argentina, November 19-24, 1967. Meeting sponsored by CHEAR -Council on Higher Education in the American Republics- and the Inter-American Development Bank.

This paper may not be reproduced in whole or in part.

FOREWORD

This paper exposes, in a preliminary and provisional way, some of the central ideas of a conceptual frame that can help in the analysis of the development and integration process in Latin America from the political and sociological points of view. These ideas are part of a wider work of research on "Theory and Strategy of Latin American Integration " whose characteristics are interdisciplinary and is being carried out by a team of INTAL's researchers under the direction of Mr. Gustavo Lagos.

The ideas presented in this article are expressed according to the principles of academic freedom that rules the activities of INTAL and do not necessarily compromise or express the opinion of the Inter-American Development Bank, of which INTAL is a branch.

"There is a need of a new
Political Science for a
completely new world"

Tocqueville.

INTRODUCTION

The development of the Social Scirnces in Latin America faces a great challenge. Just at the moment when these sciences start to get some momentum, they have to consider the study of problems of such complexity that they have not been studied -at least not suficiently- in those countries or regions in which the Social Sciences are more developed.

Although in Latin America the Social Sciences can adopt methods of analysis, theories, conceptual schemes and other instruments elaborated by social scientists all over the world, its task has to be deeply original and particular since it tries to interpret a reality that is, in its economic, political and sociological aspects, very different from the reality existing in the developed world. While the world of Affluent Societies faces such problems as automation, idleness, and the post-industrial development stages, the world of societies of scarcity faces the problems of poverty and the first stages of industrialization.

Involved in this universe of contrasts, the Social Sciences in Latin American have to prevent their falling under the attraction of two poles which could distort a truly scientific work. A systematic universalism that would lead them to follow indiscriminately the methodologies, schemes, theories and analytical instruments which characterize the Social Sciences of the developed world, could lead to an alienation from the Latin American reality, turning them into formally scientific exercises, but deprived of the true contents of science. The

search for total originality could lead them to a sort of intelectual nationalism, equally non-scientific.

Recently two works elaborated in the United States have shown the incipient state of evolution of the Social Sciences regarding a subject which is all-important for the development of the Social Sciences in Latin America. The first of these works (1) belongs to a Conference held at Princetown University, on the interdependencies of the national and international political systems, and whose object was that of identifying and exploring the points in which the functioning of the national political systems, and the functioning of the international political systems are reciprocally influenced. An equal number of experts in national and international politics were invited. The results of this conference showed that the majority of the participants tended to consider the problem irrelevant to their own work. Remarkably, the experts in Political Science assumed that the interdependencies between the two types of systems raised a problem only for the experts in international politics. The experts in comparative politics considered that the border between both types of systems were "given empirical facts" and did not find it necessary to build conceptual bridges between them. "Each group is trapped, as it were, in its own conceptual jail, and like all prisoners, its members rarely get a glimpse of the life of these incarcerated elsewhere" (2)

The second work appeared in the Journal of the International Monetary Fund and the World Bank, and its author is John Adler, Director of the Institute of Economic Development of the latter Institution. In an amticle entitled: What have we learned on the subject of development? (3) the author raises a series of key questions regarding fundamental development problems which have no answer at a scientific level as yet. Undoubtedly

the economists have been able to detect a series of basic elements which determine the development process, i.e., the formation of capital, the importance of the balance of payments, the decisive role of the planning process, the need for industrialization, the necessity of promoting agricultural production and, finally, the added importance that the State acquires during the process, etc. But together with these elements -admits Adler- certain factors appear which exceed the frame of Economics and that have not yet found an adequate scientific answer: How to make demographic planning effective? How to make possible the appearance of entrepreneurial spirit in the private and the public sectors? and, How to design any educational system which will give raise to innovative abilities which are indispensable for development? All these are questions that challenge the imaginative and responsive spirit of the social scientists of the underdeveloped countries.

Consequently, there does not only exist a division of the world between developed and underdeveloped countries, but also a division of the scientific world between developed and underdeveloped sciences. Thus, Myrdal has rightly said that the analysis of the problems of underdevelopment raises a great challenge for the social scientists of the underdeveloped nations. At the same time, this division requires that the scientific cooperation between social science experts of the underdeveloped countries and those of the developed countries should be stated in full conscience of the nature of the problems already mentioned.

In this document we shall try to develop some categories of analysis that, contrary to what happens in the United States, prove in a rather clear way that if the interdependencees between national and international political systems constitute a marginal problem for experts in the Unites States, they

constitute a central problem for the social scientists of Latin America.

We shall propose here a preliminary analysis of four basic categories for the development of Political Science in Latin America:1)international stratification; 2) dependence and interdependence in open and closed political systems;3) capacity of response in open and closed political systems;4) integration and development policies in open political systems.

1. International Stratification

The notion of international stratification provides the great theoretical frame whence come the other categories to be studied in this document.(4)

Recently the subject of social stratification -conceptual answer of sociological theory to the problem of inequality in human societies- has tended to move its field of preoccupation from the differences existing within a nation, to the differences existing between nations belonging to an international system. Social class and nation constitute, undoubtedly, decisive symbols of identification for individuals and groups, but it would seem that today the nation presents a capacity of symbolic attraction superior to that of social class.

With this analytical perspective, it would seem appropriate to consider the major characteristics of a stratification system, either national or international.

A stratification system is the result of the interaction between two types of elements: one, a system of social differences and the other, a system of social evaluation that would identify those differences, The differences are measured in

terms of dominating values: hence, the stratified system is intimately and inevitably linked to a system of values which dominates in a certain moment of history. Today these values are wealth, power and prestige.

At an international level and from a historical point of view, there has always existed a stratified system. International stratification is not a post-World War II phenomenon, but the stratified system is today more evident for men and nations because now they have become more conscious of the existing differences. In addition to this factor the international stratified system acquires today new characteristics. "The peculiar feature of the present period of Soviet and American supremacy is that the economic power of a country is the base of its international and military powers and both are based on technological advance. The system of international stratification during the second half of the twentieth century, is based on a combination of economic and military power, and technological development" (5)

There are two points which are decisive for this analysis. The first is that the predominant egalitarian values in the second half of the Twentieth Century do not permit the legitimation, as was possible in other historical periods, of the relation of dependence of some nations to others, and the necessary subordination emerging from it. The second is that the rise of these values, along with an evergrowing universalization, has permitted nations to become conscious of their dependent condition in the international stratified system. On the one hand, in fact, the new values of equality, development and international justice among nations and peoples of the world outline an objective towards which strategy of action in the international level should be guided. But on the other hand - and undoubtedly this is one of the great historical contradictions of our

century- this horizon of equality, development and justice, enables us to appreciate in the international landscape the differences between what is actual and what is desirable. The real status of nations within the international system appears in open contradiction with the status of equality emerging from the egalitarian values. This real status, at the same time, enables us to measure the position each nation occupies in the international stratified system, regardless of any normative consideration founded on the classical rule of the juridical equality of nations. Thus, the analytical approach, starting from the notion of real status, enables us to debunk certain doctrines which conceive the international system as a balanced order of independant and sovereign nations. Our basic hypothesis to establish an operational definition of the international stratified system is the following: "we try to conceive of the countries of the world as a great social system composed of different national groups which interact and occupy diverse positions within the system. These positions can be ranked in terms of economic stature, power and prestige, and they constitute the status of the nation in each of these three patterns. The real status of the nation is determined by the complex resulting from the different position in the said patterns"(6)

"The elements of economic status of a nation are the following: 1) The degree of technological and economic development; 2) The economic power measured by the amount of the gross national product; 3) The degree of social development measured by the average standard of living. The complex resulting from this three elements enables us to determine the economic status of a nation".

"The components of a nation's status in the power pattern are, other factors being equ l, the following: a) techonological maturity; b) a gross national product large enough to allow a percentage of the same to be assigned to the defense budget (fluctuating between 2% and 15%), in order to reach at least a

determinated amount sufficient to permit its influence on the world balance of military power; and c) an adequate defense budget to secure the participation of the nation in the technological competition with military applications".

Finally "the prestige status is determined by two factors: 1) the synthesis of the nation's status in the power and economic patterns, and 2) the degree of accordance between the nation's international behaviour and the international system's prevailing values". (7)

Once having defined the international stratified system, its two major characteristics should be stressed: the first one regarding the relation of the stratified system with the process of marginalization and degradation of values; the second centers the analysis on deterioration of the status of the nation within the international stratified system.

a) The process of marginalization and degradation of values

Here we arrive, undoubtedly, at one of the most important of the contemporary societies, the meaning of which was announced by de Tocqueville almost a century and a half ago. His deep sense of observation enabled de Tocqueville to verify one of the great contradictions of American Democracy: a contradiction which, on the other hand, can be verified at a more general level: that contemporary societies are egalitarian in their aspirations and ideals, but are stratified in their effective reality. Here we have a historical trend which has remarkable conflictive characteristics: the divorce between the prevailing values of a given epoch and the real functioning of the social systems. Historically, this divorce is permanent after the transformation of the world as a consequence of the decline of the values which legitimated the traditional world order. The order

of a universe divided in ranks and levels formally established has suffered an undeniable historical deterioration. Underlying this problem there is the reality of a long process which has led contemporary societies to ask themselves about the best way to make effective the movement towards egalitarian democracy. This question acquires today world-wide dimensions.

We have stated that in the Twentieth Century the nation presents a capacity of symbolic attraction superior to that of social class. This hypothesis implies a much wider frame of reference than the classical frame, according to which the differences between individuals and groups were placed within the national system. Nowadays, the international structure is defined by a continuum in the economic, power and prestige patterns, which goes from both super-powers, through the industrial powers, down through the small or medium industrial nations, to end up with the underdeveloped nations which have not reached technological maturity; among the latter there is a varied range of development levels. In this scale a dividing line can be perceived, separating the developed from the underdeveloped world; in the first one, there are evergrowing consumption areas, while the second is still characterized by scarcity. Thus, the conflict between affluence and scarcity persists during the Twentieth Century, and it persists precisely at the moment in which such values as independence-self-determination, freedom-participation and knowledge-creativeness constitute a set of value-orientations, tending to be internalized both at national and international levels.

Thus, the awareness of the conflict between what is desirable and what is real has made apparent the degradation of this set of value-orientations, which is increasing along with the accentuation of the social distance within the international stratified system.

In the first place the degradation of the values independence-self-determination is explained either by the nation's incapacity to maintain self-sustained economic development -which implies recourse to external aid- or by a more or less accentuated inability to resist political pressures coming from actors or subsystems of the stratified system. In the second place the degradation of the values freedom-participation and equality-participation is parallel to the incapacity of confronting militarily the countries with a higher real status; it is also parallel to the lack of capacity for political bargaining at the international level. In the third place the degradation of the values knowledge-creativeness is the result of the nation's incapacity of innovation and creativeness due to its underdeveloped condition .

This process of degradation of values becomes still more dramatic because it means a degradation of the common man's welfare. The lack of correspondence between the masses' aspirations in the "revolution of rising expectations" and what the economies are capable of providing, leads to a permanent tension between the common man's aspirations and the economies'capacity to satisfy them. This contradiction leads to a marginalization process both in the national and international levels. The deterioration of the common man's status implies his marginalization within the stratified national system, as much as the deterioration of the national status implies the weakening, deterioration or loss of the capacity of response within the ' international system. In both cases we verify the lack of socialization and the loss of roles at the national and international levels.

b) <u>The atimia process. Relations of superiority-inferiority among nations.</u>

<u>The relations of dependence</u>

The marginalization process and the degradation of values

described above show the distance existing in the Twentieth Century between the nation's formal status and its real status. Today, the fact that only some nations are capable of equating their formal status with their real status means that a degradation of the real status of the other nations is taking place.

To describe this situation, the greek word "atimia" (meaning loss or degradation of status) shall be used. To describe the social evolution or change ending up in a state of atimia the term "atimic process" shall be used. "The deterioration of status can have major or minor dimensions. Generalized atimia occurs when the nation has not been capable of developing the necessary capacities to reach economic and technological maturity, which has blocked its social development and has maintained its gross national product in a low level. Atimia is shown here in the three constitutive elements of economic status. Due to the absence of these basic conditions, the nation cannot reach a satisfactory status in the pattern of military power. Every underdeveloped country has suffered this process. Partial atimia occurs when the nation, in spite of having reached economic and technological maturity and social devolopment, does not have the necessary economic power, measured in terms of gross national product to participate in the technological race, which permits the creation of military power's top expressions. As typical examples of partial atimia, France and England after the second World War can be mentioned. Although atimia is shown in this case in power status, its economic implication is also clear, being the lack of sufficient economic stature what restrains the nation's capacity. The most evident indicator of generalized atimia is the lack of social development, which shows itself in low living standards partial atimia's indicator is the incapability of technological leadership. Generalized or partial atimia rebounds on the nation's prestige, for the latter requires institutional bases in the economic and power patterns. In the case of generalized atimia, the institutional

bases of prestige-linked to economic and technological maturity and social development are lacking, while in the case of partial atimia the institutional bases which allow a technological leadership cannot be found" (8)

The main consequence of the atimic process of the nation's status is that it has created, accentuated or made evident the superiority-inferiority relations among nations. Thus, relations of dependence have appeared (or been strengthened) among some nations, according to their position in the stratified system. which have made evident the symbolic characteristic of the classic notion of sovereignty of the State. We know that every national State is a geographical space organized in three basic systems: the political, the economic and the cultural. According to the classical notion, the sovereignty of the State resides in its autonomy to freely adopt decisions within its political and economic systems, and to organize or transform these systems in whichever way the Nation finds it convenient. The autonomy of the political system implies its capacity to maintain inner public order and to defend itself with respect to other Nation-States or any other alien threat. The autonomy of the economic system implies its capacity for self sustained development.(9)

The deterioration of these basic attributes of the national State's notion of sovereignty is expressed as follows: "the national political systems have lost their capacity to defend themselves in cases of international wars that would involve the use of advanced weapons: this is truer in the case of nuclear weapons. On the other hand, the loss of autonomy of the political systems is shown in the fact that economic dependence is so apparent, that a government's stability can sometimes depend on external economic aid. We could consequently say that the national political systems have ceased to be closed systems to become open systems in which external forces, alien to them,

can powerfully affect their functioning, can place their very existence in danger and diminish or destroy their balance or stability with respect to the economic systems, it is almost unnecessary to state the obvious, in the sense of recording their dependence with respect to financial and technical foreign aid. The economic systems of underdeveloped countries are, by definition, incapable of self-sustained development and incapable of generating an adequate flow of technological innovations. Finally, the national cultural systems have been influenced by values, symbols and beliefs that belong to the developed countries, producing the so-called revolution of rising expectations. This revolution has produced strong socio economic tensions which have affected the stability of the political systems. Deep disequilibriums have emerged from the lack of correspondence between aspirations and demands for consumption according to the living standards of developed countries, and the productivity of the underdeveloped countries' economic systems, which cannot satisfy them.(10)

2. Response to the stratified international system

"This high degree of stratification or inequality of the international system has generated dynamic forces which tend to the restructuring of the national states' system with the purpose of lessening or diminishing the inequalities. The regional movements towards economic integration are the result of these dynamic forces tending to unite the economic systems of the nation-states in larger multinational units, looking towards political unity". (11)

This situation is typical of ... "every social system characterized by a high degree of stratification". The system "generates in itself the dynamic forces which tend to produce the necessary changes of structure to lessen the deep inequalities of the system in the patterns of power and economy. Thus, for instance, the deep inequalities of the feudal system produced the institutional revolution which led to the bourgeois national state, whose stratification system replaced the old feudal organization. In its turn, the extreme inequalities created in the core of the national state during the first stages of capitalism, produced in Europe the social and ideological movements which led to a gradual process of democratization" (12)

It is important to remember that the nation-unit composing the stratified system constitutes the complex produced by three basic systems: the cultural system, the economic system and the political system. One of the central facts that the world is living nowadays is partially determined by the change of mentality which has taken place at the level of the leaders of the political systems. They have recognized that the structural change which must take place in the economic system cannot be produced within the narrow frame of the nation, but has to be

found necessarily, in new regional horizons. "In fact, as we have seen when analyzing the components of status in the patterns of power and economy, even when a country has reached a complete technological maturity, it will not be able to exert technological leadership, and will see the deterioration of its power position if its economic system is not large enough to generate a gross national product of sufficient size". "From the moment in which the dimensional limitation is fixed by the frame of the nation, the only possibility to overcome such limitation is to surpass the frame which determines it, that is, the nation as an economic unit. Consequently, the way to achieve a structural change of the international stratified system is to overcome the national economic systems through a multinational formula" (13)

The search for an answer to the atimic process results in two restructuration processes of the international stratified system. The first is a process of incorporation of values formerly marginalized from the international system; the second, is a process of recuperation of status.

a) Incorporation of marginalized values.

This process appears as the "modern expression of the permanent human aspiration of creating social, economic, and political structures which will reflect the fundamental equality of man deriving from his dignity as a person. The high degree of stratification of the actual international system, concentrating power in only two great world centers, deprives the rest of men, living in other nations, of their right to participate in political decisions in which the destiny and survival of humanity depend. In other words, the high degree of stratification of the international system produces the same effects that were seen in the social stratification systems of smaller units: it

reduces the dignity of the people who are in the lower strata of the system, depriving them of certain fundamental rights". (14)

This point of view places us fully in the meaning of the integration process. Because at least the "justification of Latin American integration or that of any other region is not founded on the fact that integration is a means to make it a world power, able, in its turn, to subordinate other nations, but in the fact that, along with being the best way to achieve development, it enables the inhabitants of the integrated nations to participate in the political or economic process of the international systems from which otherwise they would be excluded." (15)

We are dealing here with a dynamic process according to which values, or the group of values which were marginalized and degraded before, search again for a channel of expression which will allow them to compete, in full force, in the international system. This process is included undoubtedly, in the frame of the Twentieth Century, which could just as well be defined as the first era of convergence of egalitarian and universal philosophies.

As the conflict between scarcity and affluence acquires today universal dimensions, the response to this state of tension is based on a new humanism with deep universal content, which attempts to accomplish on a global scale what in recent times was being tried at a national scale. Thus, Peace and Justice in this Century can only be understood in relation to the international context.

And in the same way, the national society was considered as a sufficient unit for achieving the common welfare of its members. But now national societies look to regions or even to the world for satisfying the demands of their members. It is

clear now that besides the traditional notion of national common welfare new notions of regional and universal common welfare are emerging.(16)

This process of response is consequently based on the affirmation of the deteriorated values within the national and the international systems. "The characteristics of this new humanism would be the operational affirmation of these values; that is, the creation of national and international structures able to ensure the participation of the person in the social processes at national and regional levels; and, ultimately, to secure the participation of the nation in the region, and the participation of the region in the world". (17)

Thus, the emergence of the deteriorated values into full universal application, introduces us to the second aspect of the mechanism of response to the stratified system, that we have called the process of recuperation of status.

b) Process of recuperation of status.

The process of recuperation of status tends, fundamentally, to socialize the nations through their participation in the region, making possible the participation of the latter in the world processes. All this requires, ultimately, the modification of the structure of the international stratified system, in order to create for the nations new channels of vertical mobility. In the case we are studying the acting units are the national systems whose "status set" is composed fundamentally by a power status, an economic status and a prestige status.

Since the economic status appears as the basic component of the status set (if the nation does not have an adequate economic development it cannot at the same time achieve an adequate status in the patterns of power and prestige), the

process of recuperation of status must reach a first operative effectiveness by searching for means which will result in a change of the nations' economic position. However, the impact upon the economic sub-system necessarily rebounds over the other sub-systems composing the national system: the political and the cultural systems. The mechanism of control of the national system is based on the political system whose monopoly of coercion generates rules and decisions; these in turn are based on beliefs, values and symbols born in the core of the cultural system. Therefore any proposed action tending to the modification of the economic system must take into account the other systems interacting with the economic system.

The first element in the modifying process of the economic system are actions tending to the creation of a regional economic space which will permit the development of the national economic systems. The regional economic space appears then as a space which creates a channel for upward mobility in economic status because it creates a larger economic space as well as the conditions which lead to an increse in bargaining power, of which the nation would be deprived if left to its own economic system.

The second element to be considered in this modifying process are the effects created by the regional economic space as an instrument of the national economic system which will tend to provoke the vertical mobility in the economic status of the nation. These effects are in the first place directed to the improvement of technology and economic capacity (i.e. economies of scale) through, for instance, "the creation of multinational enterprises and agreements with the rest of the world using the greater bargaining power to obtain a better access to scientific progress. This type of effect would allow, for instance, the creation of a system of telecomunications, and the creation of a regional infrastructure of trans

portation and information that none of the national systems would be in a condition to produce". (18)

The third element is the decision-making system that the regional community would tend to create with respect to the national political systems. These decision-making systems could be considered as enlarged sovereignties, or simply as systems of enlargement of the bargaining power of the national political systems. They would be destined to give the national political systems a real capacity of response within the international system (or its sub-systems), which would enable them better to control the external factors acting as generators of dependence.

The fourth and last element is the function of mediation that the regional community can play, by promoting in the national cultural systems a new ideology, a new conception of regionalism that would make it possible to change the conceptions of the old ceremonial nationalism, characterized by emotional reactions and conflicting attitudes, to a new nationalism which would tend to emphasize achievement, rationality and convergence. (19)

3. Dependence, independence and interdependence in open political systems and in closed political systems.

In the foregoing analysis we have studied in its fundamental aspects the notion of international stratification and its effects in the real status of the underdeveloped countries.

This notion gives us the theoretical frame to classify the national political systems in open and closed political systems according to whether their relations with the international stratified system are characterized by dependence,

interdependence or independence. (20)

In this classification, we try to identify the relative influence of internal factors -that is, those generated within the national political system- and external factors -that is, those generated totally or partially outside the system-.

Both the open and the closed political systems are pure or ideal types which do not exist in real life but constitute basic categories of analysis for the study of the structure and in the national political system in the world today. The open political system would be that in which the external factors operate without a counterweight with respect to the internal factors. The classical components of the political system -parties, governmental structures, pressure groups etc.- would be totally controlled by the external factors, that is, the centers of decision in the economic, political or cultural fields, would be placed outside the national territory. This pure type of open system corresponds to a satellized country, entirely controlled from outside. In this case the relations of dependence with respect to the stratified international system or its subsystems would be absolute. The existence of a political system of this type would mean that the economic system is absolutely controlled and is dependent on foreign interest; that the political system is under a similar situation of dependence; and that the cultural system is characterized by a generalized alienation with respect to values, ways of life and cultural motivations and symbols that move groups and people.

In the other extreme we would have the closed systems in which the internal factors would operate without counterweight with respect to the external factors. The classical components of the political system -parties, governmental structures, pressure groups, etc.- would totally obey to internal interactions and the decision-making centers, in economic, political

or cultural matters would be placed within the national territory. The external factors, if existing, would be totally controlled by the system and this pure type of closed system would correspond to a totally independent country. This political system could occur -in its pure expression- in a country totally isolated from the outside, with enough military power to repress external aggression or dissuade it, or in a country whose economic, military, scientific and technological power would be so great with respect to the rest of the world, that its control of the external factors would be absolute.

As it has been said, none of the ideal types described above exists in real life, even though any observer can immediately think of countries which in one way or another approach some of these categories. The structure of the stratified international system is so varied and rich that it would be very difficult to embrace all real political systems in any typology. This fact shows that phenomena of dependence and interdependence are complex and cannot be reduced to all inclusive categories. Both national and international political systems are composed of a great number of sub-systems whose interactions constitute a varied shadings of dependence, independence and interdependence.

To complete our categories of analysis, we shall study two basic points: first, a new ideal type of political system placed equally distant from the open and from the closed political systems; and, second, the sources of external factors operating in a political system and the mechanisms which generate relations of dependence.

We can imagine, equidistant from both open and closed political systems, a political system characterized by relations of interdependence. The fundamental feature of such a system

would be that, along with being affected by external factors, it would generate at the same time external factors with respect to another system. If we imagine two countries, country A and country B, in which country A receives the influence of country B in its economic, political, and cultural systems, but at the same time, country B receives a similar influence from country A in the three mentioned fields, we would have the pure model of interdependence or reciprocity. This is the model proposed by the egalitarian ideology according to which all the states have the same rights, responsibilities, influences, etc.

The real world of political systems moves between the categories of the open and the closed political systems, approaching more or less the category of interdependent political system. The pure model of interdependent political system would lead to the existence of an international system characterized by absolute balance. The pure model of the closed system could lead either to the existence of a world-wide imperial state that would operate as a police force with respect to the rest of the world, or to the existence of isolationist states protected form one another behind iron curtains.

In order to deepen the analysis it is relevant to determine which are the sources of external factors within the international system. A first classification would allow us to distinguish external factors generated in the global international system, from those originated in international subsystems or individual actors.

Among the factors generated in the global international system, those derived from the space race between the United States and the Soviet Union could be mentioned. Even if in this case only two nations are acting, the effects of the space race can be noticed in the global international system,

because, as a consequence of this competition between the super-powers, a series of factors -external to the rest of the political systems- are gradually generated, affecting national security, as well as the cultural and technological spheres. It should be enough to mention that as a consequence of the space race, a "global observation space" has been created, which enables both super-powers to take pictures of the earth's surface from the satellites. The effects of space explorations on society have been recently studied in the United States by the American Society of Astronautics. (21)

Among the external factors generated in international sub-systems we could mention as typical cases those generated in the world's economic system in the trade, monetary and transportation fields. In the three mentioned fields there are clearly identifiable sub-systems whose present structure and functioning are increasing the gap between the industrialized world and the underdeveloped world. Among the sources of external factors emanating from individual actors we could mention the economic and/or political international organizations, regional or world-wide, multinational enterprises, and the international parties or pressure-groups, either regional or world-wide. These individual actors, given their very nature, have a field of interaction which is external to the national political systems.

To complete this classification of the sources of external factors, another type of individual actor should be mentioned; it is the more classical and typical actor in the stratified international system: the nation state. The nation state can be a source of external factors with regard to other national political systems when its real status is high within the stratified system.

The mentioned external factors can be controlled in a higher or lesser degree by the national political systems. Following this line of thought, we can say that a country is more or less independent, that is, it has a more or less closed political system, according to its capacity to control the influence of external factors within its political system.

The relation of dependence takes place when the national political system cannot control a particular external factor. The relation of dependence can derive from spontaneous mechanisms of the stratified international system (or its sub-systems), or from voluntary actions of the actors interacting within the sources which generate external factors.

As typical examples of spontaneous mechanisms which generate dependence we can mention those indicated by Morgenthau and Perroux. Before the Cuban revolution took place, Morgenthau had accurately stated:

The superiority of the United States in the Western Hemisphere is so obvious and overwhelming that prestige alone is sufficient to assure the United States the position among the American republics commensurate with its power. The United States can even at times afford to forego insistence upon the prestige that is its due, because the self restraint thus manifested will make its hegemony more tolerable to its neighbors to the south. Thus the United States has made it a point, since the inauguration of the Good Neighbor policy, to have Pan-American conferences meet in Latin American countries rather than in the United States. Since in the Western Hemisphere the United States has the substance of unchallengeable power, it may well deem it the better part of wisdom not to insist upon all the manifestations of the prestige that goes with such overwhelming power, and to allow some other country in the Western Hemisphere to enjoy at least the appearances of power

in the form of prestige" (22)

On the other hand, Perroux has had a pioneer thought, pointing out the effects of domination emerging from the inequality of size and strength of an economy as powerful as that of the United States with respect to the world's weaker national economies. (23)

Without referring to these already classical examples of the relation of superiority-inferiority, it would be enough to bear in mind the functioning of the economic sub-systems in the trade, monetary and transportation fields to observe this same type of relations among the economies of the developed and the developing world. This superiority-inferiority relation applied to the economic sub-systems allow us to detect the behaviour of a series of sub-systems generating dependence which operate in the developing areas and that are expressed in the mentioned fields. In the field of transportation it is easy to verify the dependence of the Latin American countries with respect to external decision-making centers in the fixing of schedules, freightage and related charges. (24) And in the field of trade and in the international monetary system, it seems obvious to point out the lack of bargaining power of the developing countries in the great forums where the decisions to modify or reorganize world trade or world finance are made. As an example, it would be enough to mention the inability of these countries to make effective their demands in the case of the Kennedy Round and even to have a position of their own in the recent Assembly of the International Monetary Fund to reform the International Monetary System.

As typical examples of voluntary actions which <u>generate dependence</u> we can mention the armed intervention of a world power in a country with less military power, or the economic and political pressure exerted by a country with a real high status with respect to an underdeveloped country.

This analysis is preliminary and tentative and we do not doubt that a deeper theoretical effort could identify a much richer and varied gamut of external factors generators of dependences.

4. Capacity of response of the open political systems: integration policies and development in open political systems.

What would be the capacity of response of the open political systems confronted with the external factor generator of dependence?

The capacity of response of the open political systems is directly related with the control of the influence of the external factors which can act within their systems. The emergence of these capacities of control can be analyzed in the context of three types of development policies carried out in different frameworks and with different scopes but permanently interacting.

The first case would be a development policy carried out within the borders of the national state alone. This scope seems to offer a narrow frame to exert a capacity of response tending to modify the structure of the international stratified system. Among the group of countries undergoing a generalized atinic process, few, if any, are the national states that have the potential capacity to overcome dependency. Certain cases, such as Continental China, that for ideological-strategical reasons approaches the pure type of closed political systems, constitute the exception to the rule that seems common to the majority of developing countries. At the same time, the process of growing dependence -with respect to a power with a higher real status- suffered by the developed

countries undergoing a partial atimic process, shows the validity of this statement. The case of the Western European countries, incapable of responding -at least for the moment- to the American challenge of superior technology and managerial capacity in the narrow frame of their national economies, is, in this sense, very illustrative. (26)

The other two scopes through which the capacity of response of the open political systems can be studied are: a development policy carried out through a process of integration by a group of developing countries, and the political role of the international or regional economical organizations.

With regard to the integration process, we are going to define it according to the aims pursued and to its underlying values. The process of integration, understood as a system of response adopted by a group of open political systems, tends, in the first place, to modify the international stratified system. It implies, accordingly, the orientation of an integration process wich would enable the open political systems to raise their economic stature, their power and their prestige within the international system in which they move. In this sense, the integration process is ultimately defined as a political project and, consequently as a process with an inner force to modify the future, which will enable the open political system to perform the following functions: a) to secure the feasibility of a self-sustained and balanced development process which will allow the dependence relations to be overcome or diminished; b) to strengthen its bargaining power in the international political system; and c) to reinforce the modernization process of the cultural systems, in order to permit them to avoid alienation, to reaffirm their own style of life and to generate a capacity for innovation in the scientific and technological fields.

The international organizations can articulate a system of response of the open political systems through the political role they play in certain regional areas. In the Latin American region, for instance, the regional economic organizations have contributed both in defining the situation of Latin American countries in the international system and in becoming an instrument of those countries' action tending to augment their real status in the international system. The political role of the regional organizations such as ECLA and the IDB have greatly contributed to the definition of a Latin American sub-system within the Inter-American system. These organizations have acted as mediators between the Latin American countries and the United States; they have also exerted a direct or indirect influence in the adoption of national development policies with a regional outlook; and finally they have acted decisively in the formulation of an integration program. (27)

We can observe in both cases, that of the integration process and that of the political role of regional organizations, the emergence of external factors of a different nature from the external factors more difficult to control which operate in the open political systems.

In the case of external factors of a nature more difficult to control the international situation is defined by the externalization of control. Through this concept we try to define the situation according to which the decision-making centers which generate factors of dependence are placed out of the national or regional frame of the open political systems.

Very different is the situation in the case of internalization of control. Here, the international situation is defined by the extent to which the open political systems generate external factors, situated within their own regional framework. These external factors are the result of a set of political

decisions and common policies tending to articulate a system of response to the other external factors more difficult to control.

In the case of a situation characterized by external factors more difficult to control, we are facing a dominating power structure that can be unilateral or multilateral, according to the number of actors that interact in the source of the external factors. On the contrary, in the case of a situation characterized by external factors able to be controlled, we have a shared power structure of multilateral characteristics generated by internalized decisions of the open political system.

For these reasons, the response policies of the open systems are founded on political projects inserted in already existing historical processes, that, in order to have a minimum of operative efficiency, should be expressed in program policies which later will produce instruments of specific action; in time these will be carried out through solid commitments or binding agreements. These four levels of action are interacting with the two systems that, together with the open political systems, compose the national systems: the economic sub-system, and the cultural sub-system.

Which are the aims of the mechanism of response of the open political systems?

We have stated that the opposite type of an open political system is a closed political system. The mechanism of response expressed exclusively at the national level can produce the passage from an open political system to a closed political system. But the mechanism of response expressed through a regional area by an integration process in which the political role of regional economic organizations is inserted, does not

lead to closed political systems. The new factors generated in this multilateral process of internalization of control, forecast the profile of political systems that slowly tend to approach the pure type of interdependence.

Interdependence has, in this sense, a double dimension.

The first dimension is placed within the regional scope or within the group of open political systems generating external factors that can be controlled. Interdependence has here homogeneous characteristics. It is an integrating process carried out between national units of a similar-nature even when these units show differences in their development levels.

The second dimension is external to the regional scope or to the group of open political systems. Interdependence is expressed, in this way, through the emergence of a new type of relation, with the decision making centers generating relations of dependence. This is why interdependence has, from this point of view, heterogeneous characteristics. In effect it is a process structured between two or more units of a different nature. The aim of an interdependence process with heterogeneous characteristics is to make increasingly effective the reciprocity of effects of one area upon another. In other words, interdependence constitutes the result of a mechanism generated by open political systems which produces effects of response, correlative to relations of superiority-inferiority emerging from the international system.

The response of the open political systems shows, then, the emergence, in the international sphere, of the interdependent political systems. Underlying this type of political system, the decisive role of egalitarian ideologies should be underlined: the whole set of values that brought on a crisis of legitimation in the international stratified system search for

their expression through policies of response that will destroy the established relations between open and closed political systems.

Between a world structured by evergrowing satellization of "marginal nations" with respect to "participating nations" and a world tending either to imperial expansion or to the permanent incommunication of closed political systems, it seems necessary to open new ways that will lead the international system to new dimensions.

The conquest of these new dimensions is a task that starts at the present time, but its realization projects into the future, Political Science, consequently, cannot avoid being one of the instruments that will contribute to designing the outline this "completely new world" in which interdependence would replace dependence.

NOTES

(1) See: JAMES N. ROSENAU "Of Boundaries and Bridges. A report on a Conference on the Interdependence of National and International Political Systems". Center of International Studies, Princeton University, January 1967.

(2) JAMES N. ROSENAU, cit. op. p. 7

(3) See: Finanzas y Desarrollo, Volume III, Number 3, September 1966, p. 181 and foll.

(16) For a development of this idea from an economic point of view, see KENNETH E. BOULDING, The Concept of World Interest, in: The Strategy of World Order, Toward a Theory of War Prevention, edited by R. A. FALK and S. H. MENDLOVITZ, Vol. I, New York, World Law Fund, 1966.

(19) Presentation of Mariano Grondona, in the Internal Seminary of INTAL on Theory and strategy of Integration, Buenos Aires, January 28-February 25, 1967. Also see F. HERRERA, Nacionalismo Continental, Editorial Universitaria de Chile, Santiago 1966.

(21) See: Impact of Space Exploration on Society, Edited by William E. Frye, California, 1965.

(23) See: FRANÇOIS PERROUX: Economic Integration: Who Integrates? In whose benefit integration is carried on? Lecture pronounced at the Economic Congress which took place in Cordoba, Argentine Republic, July 1965. For a thorouth analysis of the "domination effects" see, same author: L'économie du XX eme siecle, deuxieme édition augmentée, Paris, P.U.F., 1964.

(24) See: La Política Regional de transportes en función de la integración latinoamericana. Report prepared for INTAL by J. de C. Bustamante, 1967.

(25) We are not analyzing here the systems of response based upon violence, as for instance, the action of guerrillas. For a preliminary analysis of this problem see GUSTAVO

LAGOS, Factores externos e internos de la política latinoamericana.

(26) See: JEAN J. SERVAN-SCHREIBER, Le défi américain, Paris, Denoel, 1967.

(27) See: GUSTAVO LAGOS, The Political Role of Regional Economic Organizations in Latin America, Seventh World Congress, International Policical Science Asociation, 18-23 September, 1967.

Quotations number (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) (14) (15) (17) (18) and (20) have been taken from the following works by GUSTAVO LAGOS:

International Stratification, and Underdeveloped Countries, University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C., 1963.

Aspectos políticos, legales e institucionales de la integración económica de América Latina, INTAL, Buenos Aires, June 1966.

La integración de América Latina y su influencia en el sistema internacional, in: La integración latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, 1965.

La integración en el contexto del sistema internacional - Presentation at INTAL's internal seminar on Theory and Strategy of Integration, Buenos Aires, January 27 - February 25, 1967.

Factores externos e internos en la política latinoamericana in Federico Gil: Instituciones y desarrollo político de América Latina, INTAL, Buenos Aires, 1966.