

INTEGRACION Y COOPERACION INTERNACIONAL

RAUL SAEZ

Director técnico del "Comité de los Nueve"

Como consecuencia natural del desarrollo prodigioso de la tecnología en el campo de la producción, de las comunicaciones y del transporte, el mundo está presenciando hoy día un rápido fenómeno de integración de las economías nacionales, como el medio más eficaz para aprovechar las economías de escala y la producción de bienes en aquellas ubicaciones que, por sus condiciones naturales, conducen a los resultados más eficientes. El ejemplo clásico de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la integración económica y política se produjo en una fase incipiente del desarrollo de los trece Estados originales, ha sido hoy día sobrepasado por fenómenos de asociación económica mucho más complejos y mucho más difíciles de imaginar.

En cierta manera, el Commonwealth es una forma de integración de economías en gran parte complementarias, además de los factores de unión política que existen entre los países de la Comunidad británica de naciones. En el hecho, más de algún economista ha reconocido la estrecha analogía de las inter-relaciones económicas de Gran Bretaña y el resto del Commonwealth con las de los Estados del Mercado Común interno de Estados Unidos, en especial después de la depresión del comienzo de los años 30, cuando ambos mercados, Estados Unidos y el Commonwealth, se protegieron con altas tarifas. Más interesante aún, por las dificultades históricas, políticas y económicas que se oponían a ello, es el éxito de la Comunidad Económica Europea (*Tratado de Roma, 1957*). En esta agrupación se encuentran reunidos países que en gran medida tienen actividades productoras competidoras entre sí, pero ellos han comprendido la posibilidad de obtener ventajas claras de una especialización más definida de sus producciones, de un intercambio más intenso de los progresos tecnológicos y de un mercado más amplio para todos y cada uno de sus productos. El éxito alcanzado hasta ahora demuestra la justeza de estas previsiones.

De una naturaleza bastante diferente es el Consejo para la Ayuda Económica Mutua que agrupa a un cierto número de países del área comunista. El COMECON, creado en 1949, agrupó originalmente a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la URSS y al que posteriormente se agregaron Albania y Alemania Oriental, no ha sido concebido como un instrumento supranacional sino "como una organización internacional de naciones soberanas iguales que desarrollan su planificación y sus economías nacionales independientemente". Sin embargo, a mediados de 1962, en la reunión del COMECON en Moscú, parece haberse decidido un claro cambio en los poderes de este organismo para cumplir las aspiraciones de Lenin de lograr una colaboración entre los países comunistas "en un esfuerzo cooperativo mundial en el cual la economía sería dirigida de acuerdo con un plan

común". Para este propósito, dice Khrushchev, los países comunistas están ahora en posición no sólo "de alcanzar acuerdos en las metas individuales de producción sino también de determinar las proporciones adecuadas en los principales sectores económicos en consideración al interés común y de lograr así un equilibrio general que pueda desempeñar el papel de un plan conjunto para la economía de los países miembros".

Pero las etapas descritas más arriba, por muy importantes que sean, resultan hoy día insuficientes para la capacidad de desarrollo y el dinamismo que están demostrando estas grandes agrupaciones. No de otro modo se explican los intentos —fallidos hasta ahora— de incorporar a Gran Bretaña y en general a los países que formaron la Asociación Europea de Libre Comercio a la Comunidad Económica Europea. Más importante aún resultan los esfuerzos iniciales para crear una Comunidad Atlántica que intensifique las relaciones comerciales entre la Comunidad Económica Europea (ampliada con la incorporación de Gran Bretaña) y Estados Unidos. La aprobación por el Congreso de este último país de la ley de expansión del Comercio es el primer paso positivo en esa dirección que da algunas facultades legales al Poder Ejecutivo para llegar a negociaciones fructíferas con Europa.

En el mundo subdesarrollado, estos intentos de integración se manifiestan en mayor o menor escala bajo diversas formas. El esfuerzo político económico de un grupo de países árabes (la República Árabe Unida) y los intentos cada vez más concretos de un panafricanismo efectivo no retórico, son dos ejemplos que ilustran esta tendencia.

Las fuerzas que hacen cada vez más imperativa la integración económica de los países subdesarrollados son las mismas expresadas anteriormente. Pero hay otras más. De éstas es conveniente destacar la amenaza que significan para el mundo subdesarrollado las condiciones desfavorables en que se realiza el comercio de cada país individualmente con cada uno de los grandes bloques del mundo desarrollado. Asimismo, independiente de las economías de escala, existe la imposibilidad física de abordar determinadas producciones —bienes intermedios y bienes de capital en general— en la mayor parte de los pequeños mercados nacionales. Estos mercados son pequeños no sólo por el número de habitantes sino también por el bajísimo ingreso *per cápita* que caracteriza a la mayoría de los países subdesarrollados.

El nacimiento de la ALALC

Frente a esta urgencia de la integración, ¿cuál es la posición de América Latina? Desde los tiempos de

los precursores de la emancipación latinoamericana y en forma más definida desde el histórico Congreso de Panamá en 1826, los intentos realizados para lograr alguna forma de federación política han constituido una larga sucesión de frustraciones. Tal vez este prolongado proceso que tiene su explicación en muchos factores de diversa índole que han actuado simultáneamente no es sino, en último término, la consecuencia de no haberse logrado acuerdos prácticos y concretos de carácter económico que establezcan las bases sólidas y necesarias para una federación política. El propio ejemplo del proceso de integración europea parece ser una comprobación de la afirmación anterior, pues, por justificado que sea el impulso idealista que ha puesto en movimiento a algunos intentos de unión política en Europa, éstos no han prosperado sino después de haber establecido arreglos económicos, precisos, aunque limitados. Tales arreglos económicos, para ser efectivos a su vez, deben corresponder a concepciones políticas imaginativas. Como dice el presidente Hallstein "El establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 inició el movimiento hacia la Comunidad Económica Europea. Era una empresa económica arriesgada, si bien limitada, ya que sólo interesaba a dos industrias. Pero era un suceso político dramático, puesto que Europa afrontaba directamente, en un ámbito europeo, la tarea de refrenar y, por lo tanto, eliminar la rivalidad franco-germana".

Fracasados los primeros intentos de federación política, algunos países latinoamericanos vienen buscando las bases para una integración económica latinoamericana o regional.

Esa tendencia no logró materializarse hasta que en junio de 1958, se pactó el *Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana* y luego, en febrero de 1960 (*Ratificado y efectivo en junio de 1961*), surgió, del Tratado de Montevideo, la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC).

Ambos organismos, sin embargo, han visto entrabado su crecimiento no sólo por obstáculos políticos que son, en parte, consecuencia del subdesarrollo económico y social, sino por el subdesarrollo mismo que afecta a la economía de los países latinoamericanos y que limita sus posibilidades inmediatas de intercambio.

Estados Unidos, que impulsara activamente la integración económica europea, hasta el pasado muy próximo observó una actitud reticente y hasta desalentadora frente a una posibilidad semejante en América Latina. Por otro lado, setenta años de organización panamericana y de perfeccionamiento del mecanismo jurídico-político de asociación continental no se habían proyectado en ninguna forma de integración económica. Muchos tenían la sospecha de que el gobierno de Washington practicaba en América Latina la vieja fórmula de "dividir para reinar".

El Tratado Centroamericano es, sin duda, el que más directamente conduce a una integración efectiva, pero dada la mucho mayor importancia del área geográfica, económica y política cubierta por el Tratado de Montevideo y en consideración al hecho de que es un instrumento abierto a la adhesión de todo el resto del continente latinoamericano, las observaciones que

se harán a continuación se refieren principalmente a éste.

El esquema adoptado para el Tratado de Montevideo no tiene los elementos audaces y compulsivos del Tratado de Roma sino las disposiciones mucho más limitadas y sujetas a futuras negociaciones que se previeron en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). La autoridad de los organismos de ALALC (la Conferencia y el Comité Ejecutivo Permanente) es más bien limitada y se asemeja bastante a las de EFTA, se puede decir que prácticamente los organismos no poseen poderes supranacionales.

Con todas estas limitaciones, el tratado constituye un paso positivo en la debida dirección. Por primera vez, los países latinoamericanos, por lo menos un grupo importante de ellos, se agrupan no por razones defensivas o negativas, contra algo, sino en disposición de lograr un verdadero progreso. Es cierto que el tratado tiene muchas cláusulas de escape, es cierto que las cláusulas de protección y el poder de veto son muy limitativas, es cierto que el tratado tiene mucho más las características de una unión aduanera y no de un mercado común, es verdad que la mayor parte de las grandes dificultades para alcanzar un proceso de integración están pendientes de negociaciones por venir, pero el tratado en sí y los avances logrados posteriormente reflejan un cambio de mentalidad que permite abrigar esperanzas. Es posible que en el momento de firmarse el tratado de Montevideo lo acordado era lo más que podía pedirse a los países de la región. Hoy es necesario ir más lejos y más rápido.

3 fuerzas en la Alianza

Como no podía menos de ocurrir al abordarse una amplia política de desarrollo para el Continente, la Carta de Punta del Este dio principal consideración a la integración económica de América Latina. El punto 11 de los objetivos de la Alianza para el Progreso reza a la letra "Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un Mercado Común Latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región".

En el hecho, resultará imposible separar el cumplimiento de los objetivos de la Alianza para el Progreso de la integración latinoamericana por la fuerza misma de los acontecimientos en esta segunda mitad del siglo XX en América Latina y en el mundo.

La Alianza para el Progreso ha significado en este Continente la concreción de tres poderosas fuerzas que dan una nueva dimensión a la posibilidad de que los países menos desarrollados logren un crecimiento económico elevado y autosuficiente.

La primera de esas fuerzas es el deseo general de los pueblos de elevar rápidamente sus niveles de vida y la convicción de que ello es un objetivo viable. Como expresó muy bien Toynbee "en una sociedad que ha descubierto el cuerno de la abundancia, la desigualdad en la distribución de los bienes de este mundo, siempre desagradable, al dejar de ser prácticamente forzosa se ha transformado en una enormidad moral".

(Arnold Toynbee "Civilisation on Trial") Los pueblos tienen conciencia de esa enormidad, lo que da a su deseo una fuerza reivindicativa extraordinaria

La segunda de esas fuerzas es la provisión de una asistencia financiera y técnica sustancial por parte de los países más desarrollados, a los que mueve o debiera mover no sólo la conciencia de una solidaridad humana fundamental, sino intereses económicos y políticos evidentes

La tercera de las fuerzas que dan una nueva dimensión a la posibilidad de avance de los países menos desarrollados es el establecimiento de instituciones regionales que fomenten el crecimiento económico

El funcionamiento de estas instituciones, sobre todo en el caso concreto de América Latina, no puede ser eficaz marchando por un camino opuesto al de la integración económica. Una institución regional de desarrollo en contra o desentendida de la integración regional de países con mercados nacionales insuficientes y con intereses comunes que defender frente al resto del mundo sería un contrasentido que no podría subsistir

Planificación nacional e integración

Por lo mismo, hay que advertir con profunda preocupación que el espíritu de la integración falta en los planes nacionales de desarrollo que actualmente se llevan a cabo conforme a la Alianza para el Progreso

Son comprensibles las razones —o, más bien, las motivaciones— heredadas del pasado que explican ese hecho. Pero es absolutamente necesario reaccionar en contra. Si semejante actitud no cambia pronto, la planificación del desarrollo hacia adentro irá creando obstáculos a la integración económica que la harán cada vez más difícil, aparte del hecho de que, en ciertos países, esta planificación sólo puede dar margen a un crecimiento muy lento, por estar ya agotadas las posibilidades de sustitución de bienes de consumo importados. La afirmación podrá parecer absurda pero, si no se tiene conciencia del peligro señalado, la planificación nacional puede resultar antinómica con la integración. Para quienes estamos convencidos de que la ampliación de nuestros mercados más allá de las actuales políticas es el medio esencial del desarrollo económico, la posibilidad de tal antinomia apareja un peligro gravísimo. De tal manera, resulta indispensable que las políticas de planificación nacional que convergen hacia la Nómina de Nueve Expertos de la Alianza y las de integración que se realizan a través de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano puedan coordinarse por medio de contactos permanentes y, si es posible, orgánicos, entre los diversos instrumentos que pueden influir sobre ellas

La posibilidad de coordinar las políticas de crecimiento de las diversas naciones y hacerlas coherentes y compatibles entre sí tendrá que ser, antes de mucho, una cuestión de imprescindible consideración. Incluso, para abordar oportunamente ese problema, es decir, para hacerlo por etapas, los organismos de integración de América Latina y la CEPAL deben comenzar a organizar ya el estudio de las técnicas y sistemas de planificación conjunta.

Entre tanto y a falta de una acción más positiva y orgánica, sólo hay la posibilidad de que los diferentes Comités ad hoc, evaluadores de los planes de desarrollo sometidos por los países latinoamericanos a la consideración de la Alianza para el Progreso, aprecien la congruencia de cada uno de dichos programas con los que llevan a cabo o se proponen desarrollar otros países del continente. Así se ponen de manifiesto los conflictos que podrían surgir

Por ejemplo, un país deseoso de diversificar sus exportaciones podrá proponer un gran aumento de la producción de un producto que hasta el momento, en ese país, no tenía ninguna importancia, pero que constituye la fuente principal de ingresos de divisas para otro país latinoamericano y que se vaciará en un mercado mundial que se encuentra cerca del punto de saturación. Tal sería, por ejemplo, el caso del café, del banano, o del azúcar. En tal circunstancia, el Comité ad hoc deberá poner de relieve esta situación y discutir con el gobierno interesado la posibilidad de introducir o desarrollar la producción de otros rubros

Del mismo modo, el posible papel de la economía de una nación en el desenvolvimiento de un mercado común regional tendrá que ser estudiado con especial interés. El valor de tal examen aumentará en la medida en que más países preparen sus planes de desarrollo y los sometan a evaluación de un Comité ad hoc. En ese momento será también posible realizar un examen detallado de las expectativas de aumentar el comercio de una manera significativa, particularmente entre países vecinos, donde puedan superarse las dificultades de transporte

De lo dicho es fácil colegir que cada Comité ad hoc tiene sólo una posibilidad más bien negativa de acción: la de tratar de impedir que los planes que cada país prepara por su cuenta vayan contra el interés común latinoamericano y, por tanto, a la corta o a la larga, contra el propio interés del país que los elabora. No existe ningún organismo o mecanismo internacional que aborde el problema en forma positiva

En esta etapa y posiblemente dentro de los propósitos de la Alianza para el Progreso, debería procurarse que se creara en cada país un mecanismo de coordinación particularmente eficaz entre los grupos que se ocupan de planificación nacional y aquellos que manejan responsablemente los problemas de integración: una especie de Ministerio de Asuntos Latinoamericanos y de Planificación Nacional. Un mecanismo de esta naturaleza será cada vez más necesario si se piensa que en el proceso futuro de desarrollo presenciaremos la formación de otros instrumentos interamericanos o latinoamericanos que tomarán nuevas responsabilidades específicas en las tareas del crecimiento económico y social

4 elementos para mayor comercio

¿Qué papel adicional podría tener la Alianza para el Progreso en el proceso de integración de América Latina? Es evidente que puede desempeñar un papel mucho más fundamental que el esbozado anteriormente. En último término, un Mercado Común con todas sus consecuencias requiere la libre circulación o

movilidad de todos los factores de producción bienes, servicios y personas. Es el caso clásico de Estados Unidos, hasta un cierto grado responde a los progresos alcanzados en la CEE. Pero el enfoque en nuestro caso está aún muy alejado de este ideal y la lenta negociación de la rebaja de derechos aduaneros por listas de artículos no conduciría a una solución satisfactoria en un plazo prudente y aceptable para la urgencia de nuestro desarrollo.

Es un hecho sabido que el comercio intra-latinoamericano es muy reducido. En 1959 y 1960 la exportación inter-regional representó respectivamente el 8,6% y el 8,1% de las exportaciones totales sumadas de los países del área. De las exportaciones intra-regionales en este mismo período el 85% fueron alimentos, combustibles y materias primas. Las cifras han mejorado muy ligeramente desde que se estableció la ALALC.

¿Qué es preciso hacer para mejorar o ampliar este comercio intrazonal? Acelerar las negociaciones que permitan reducir las barreras es, por cierto, una parte de la respuesta. Pero para intensificar el comercio se requieren cuatro elementos más: financiamiento, comunicaciones, transporte y bienes para intercambiar.

Respecto al primer punto, la decisión del Banco Interamericano de Desarrollo de iniciar un programa intraregional de financiamiento de las exportaciones de bienes de capital es un primer paso, muy limitado, en la dirección debida.

En cuanto a las comunicaciones, cuando en Europa y Estados Unidos se pueden establecer contactos directos entre cualesquiera puntos de modo casi instantáneo, resultan inconcebibles las dificultades para las comunicaciones entre las capitales latinoamericanas. Las demoras son, a veces, de varios días y las relaciones y comunicaciones son, en general, más fáciles con el mundo exterior que entre puntos claves de dos naciones de América Latina.

Con mayor razón aún la carencia de medios de transporte directos y eficientes entre los diversos países del área hace muy difícil una corriente comercial intensa. Prácticamente, el Continente carece de líneas interiores de transporte y el movimiento de mercaderías entre países limítrofes debe hacerse por la vía marítima, muchas veces dando inmensas vueltas que exigen trasbordos y requieren tiempo y dinero.

Finalmente, es un axioma que se necesita un mayor volumen y variedad de bienes que intercambiar para que pueda prosperar un mercado regional. Ya lo destacó el Comité de los Nueve al señalar la diferencia fundamental entre las condiciones que existían antes del Mercado Común Europeo y antes de la ALALC. En el primer caso, el intenso comercio intra-europeo permitió la integración inmediata de este comercio mientras, en el caso de los países latinoamericanos asociados, el débil intercambio zonal presente obliga a "mirar el problema de la integración primero como un problema de inversión y después como un problema de comercio. Es necesario encontrar inversiones de interés común que permitan fortalecer el comercio en el área". Los campos de inversión que parecen más propicios para la integración regional, aparte de las vías y medios de transporte y comunica-

ciones, son actividades tales como la industria siderúrgica, los fertilizantes, los plásticos y la química pesada, así como algunas industrias manufactureras particularmente favorables para procesos de complementación (la industria automotriz es siempre el ejemplo más mencionado).

Los puntos señalados más arriba demuestran la conveniencia de intensificar la integración principalmente sobre la base de países vecinos y complementarios, pues ellos ofrecen mayores posibilidades de mejorar más fácilmente las comunicaciones y el transporte y permiten reducir el número de entidades que deben llegar a acuerdos concretos. Pero, sobre todo, los mismos puntos anteriores muestran que la Alianza para el Progreso podría de verdad hacer una contribución particularmente efectiva al proceso de integración si su política se orientara a atender, ante todo, aquellas inversiones de infraestructura o de producción que, por satisfacer simultáneamente las necesidades de bienes o servicios de dos o más países, constituyen de hecho un medio concreto de liberalizar la utilización de los factores de producción.

Las observaciones anteriores conducen naturalmente a otros dos aspectos de la cooperación que la Alianza puede prestar a la integración. Uno es la necesidad de establecer las grandes líneas de una planificación regional en cuyo marco se encuadren los programas nacionales de desarrollo. El concepto requiere tal vez de muchos esfuerzos para precisarlo, es posible que inicialmente la planificación no deba ser regional en el sentido de comprender todo el Continente latinoamericano, sino zonal, es decir, abarcar áreas vecinas más definidas que, en función de sus características físicas, históricas, políticas y sociales, permitan un encuadre suficientemente preciso como para que, sin entrar en detalles, signifique sin embargo un neto marco de orientación. Esta posibilidad se precisa o aclara si se agrega la idea de que esta planificación debe concretar soluciones prácticas en aquellos sectores de servicio o producción que mayor interés tengan para la integración zonal. La Alianza para el Progreso debería ciertamente prestar asistencia técnica y financiera para la formulación de estos planes zonales y someterlos después al proceso de evaluación y financiamiento, incluso de preferencia a los propios programas nacionales.

El segundo aspecto es el que se refiere a investigar, estudiar y proyectar obras o industrias de carácter multinacional para satisfacer esta producción de bienes o servicios de integración. La creación de instrumentos apropiados para cumplir esta finalidad debería también ser ayudada por la Alianza para el Progreso como un medio de disponer de los elementos con los cuales se puede materializar un plan zonal o regional. Quizá si el Banco Interamericano de Desarrollo, que parece querer orientarse más definidamente como un Banco de Integración, podría desempeñar entre otras finalidades este papel de promotor de los proyectos de integración entendidos con la finalidad expuesta más arriba.

Defensa de los precios

La integración de los países subdesarrollados,

como ya se dijo, cumple también otros propósitos. Sólo agrupándose les será posible defender su participación en el comercio mundial frente a los grandes bloques de países desarrollados.

Una posición activa y conjunta de América Latina resulta indispensable para defender la estabilidad de los precios de las materias primas de cuya exportación depende en tan alta proporción su economía, y para adoptar medidas que faciliten el acceso de esas mismas exportaciones a los mercados internacionales.

A nadie se le escapa que mientras las economías latinoamericanas dependan en grado decisivo de uno o dos productos de exportación, el complemento de ahorro externo, que será indispensable para mantener un determinado nivel de inversión conforme a un programa de desarrollo, dependerá fundamentalmente de las condiciones de los mercados internacionales respecto a esos productos. Resulta, pues, que la factibilidad de un programa nacional de desarrollo es más función de un conocimiento anticipado de las variaciones que tendrán los ingresos de divisas que del nivel más o menos alto pero siempre inseguro de los precios de las exportaciones.

Un acuerdo en estas materias tiene que ser forzosamente multilateral, tanto porque a él deben concurrir los varios y generalmente poderosos grupos de países que compran las materias primas exportadas por América Latina, como los que producen dichas materias primas. Es evidente que, si no actúan conjuntamente sino en forma separada, los países productores saldrán mal librados en la negociación.

La Carta de Punta del Este reconoce toda la importancia que debe atribuirse a la defensa de los productos básicos de exportación de América Latina.

Los países miembros de la Alianza han establecido ya grupos de estudio, como el que, felizmente, pudo preparar un acuerdo multilateral sobre el café, rubro de primera importancia en el comercio exterior y la vida económica toda de un grupo numeroso de países de este continente. Este acuerdo sólo fue posible gracias al apoyo decidido que le prestó el país mayor importador. También se está dando especial atención a la posibilidad de crear un mecanismo financiero compensatorio que permita reducir las fluctuaciones de los ingresos anuales de divisas por concepto de exportaciones de productos básicos, sobre una base internacional o hemisférica. En este último caso, con seguridad, la Alianza debería jugar un papel preponderante dentro de este mecanismo compensatorio. Cabría advertir que en la medida en que no sólo los gobiernos sino los empresarios y los trabajadores debidamente representados participaran en las negociaciones internacionales multilaterales sobre acuerdos de este tipo y, desde luego, en la medida en que tales convenios se generalizan como aplicación de la Alianza, ésta pasaría rápidamente a tomar cuerpo y sentido real para las masas latinoamericanas que aún la sienten como algo ajeno y distante. Una defensa eficaz de los precios de las materias primas gracias a su estabilización y mediante una acción concertada de los países productores —no sólo de los exportadores— tendría, a más de las consecuencias económicas señaladas, una repercusión psicológica y política de incalculable envergadura.

América Latina necesita encontrar posibilidades de exportación no sólo para sus materias primas sino también para sus productos semi-manufacturados y manufacturados. Este es un hecho hoy día reconocido por eminentes estadistas y economistas de los países desarrollados. Para negociar estas posibilidades de exportación necesita presentarse unida como sería de desear que se presentara a la próxima Conferencia Mundial de Comercio. En estas materias, la ayuda de la Alianza para el Progreso no puede concretarse tan directamente, salvo en cuanto a obtener de Estados Unidos, cuya influencia en el mundo desarrollado es considerable, que actúe de modo tal que haga que ese mundo adopte una posición que realmente permita abrir sus mercados a la producción industrial latinoamericana.

El papel de Estados Unidos

Lo dicho corresponde a los principales aspectos en los cuales la Alianza para el Progreso podría prestar una cooperación efectiva en la integración de las economías latinoamericanas. Pero es interesante también examinar cuál podría ser la colaboración que podría obtenerse directamente de los bloques desarrollados del mundo occidental, Estados Unidos y Europa, aparte de la acción positiva que significaría una actitud más favorable al comercio exterior del área. Es indudable que así como las disposiciones del Tratado de Roma afectan directamente los intereses de los países latinoamericanos, el establecimiento de una tarifa de protección uniforme hacia las importaciones de fuera del continente latino y un trato preferencial para los bienes producidos dentro del área integrada afectarán los intereses exportadores de los grandes bloques desarrollados. Por lo tanto, la actitud de estos bloques hacia el proceso integrador latinoamericano no puede ser indiferente.

Estados Unidos es socio dentro del programa cooperativo de la Alianza para el Progreso. Esta reconoce en la Carta de Punta del Este la importancia vital de la integración como instrumento efectivo del desarrollo de los países latinoamericanos. Por tanto, se puede concluir que la actitud de Estados Unidos dentro de la Alianza es favorable a la integración, contrariamente a lo que fue o pareció ser su posición tradicional hasta hace algunos años atrás. Es más, tal vez el primer paso en esta dirección, si se piensa que el BID es un instrumento de financiamiento del desarrollo latinoamericano, deba ser la participación activa de Estados Unidos dentro de ese Banco, que indudablemente, por la fuerza de las circunstancias o por decisiones de política, deberá tener un papel cada vez más importante en el proceso integrador.

Pero ¿qué más podría esperarse de Estados Unidos aparte de lo que pueda hacer en favor de la integración dentro de la Alianza? Más de alguna vez se han hecho proposiciones para un mercado común hemisférico que incluya América Latina y Estados Unidos y tal vez Canadá. Sin embargo, el problema parece no haber sido nunca examinado con la debida seriedad, posiblemente porque su planteamiento es demasiado prematuro, por lo menos en cuanto se refiere a un verdadero

mercado común o a una unión aduanera más o menos generalizada

En efecto, no parece concebible un mercado común entre dos grandes bloques si no existe una relativa igualdad entre ellos. La CEE no ha querido o no ha podido negociar con Estados Unidos mientras entre ambos bloques ha existido una gran desigualdad. Aún hoy día, la CEE, sin la participación de Gran Bretaña, difícilmente podría avanzar en la Asociación Atlántica

Más todavía, la asociación entre un grupo altamente desarrollado y un bloque subdesarrollado sobre la base de una integración parece contraria a la naturaleza misma del subdesarrollo. En efecto, en un país o área subdesarrollados, casi por definición se puede asegurar que existe un subempleo de los recursos disponibles y, por lo tanto, el uso de los recursos no se plantea en términos del uso más eficiente que es requisito esencial en una economía de pleno empleo. En otros términos, es preferible el aprovechamiento de determinados recursos ociosos aunque sea en una actividad de baja eficiencia que dejarlos completamente ociosos. Estas producciones de baja eficiencia, necesarias para el país subdesarrollado, no podrían estar en condiciones de competencia y, por lo tanto, no podrían subsistir frente a la producción eficiente de una economía asociada de pleno empleo.

En otras palabras, no parece posible imaginar en este momento una asociación económica entre ALALC y los Estados Unidos ni siquiera en los términos restringidos y limitados del Tratado de Montevideo. Sin embargo, es concebible que Estados Unidos, como país —no como socio de la Alianza— pueda ofrecer una cooperación cierta a la integración

Esta cooperación podría tomar diversas formas, desde las posibilidades de ofrecer mercados sobre bases estables para determinadas producciones de América Latina con preferencia a otras áreas, hasta franquicias especiales definidas en cuanto a crédito, tributación y mercado de valores para proyectos de inversión en América Latina que favorezcan la integración. Sería concebible que en esta etapa de la integración se aceptara la participación de Estados Unidos dentro de la ALALC como asociado o, por lo menos, como observador, recordando los beneficios que tal participación tuvo en los primeros años de la OECE para el restablecimiento de la economía europea. En tal situación sería posible esperar la cooperación de Estados Unidos en la solución de los múltiples problemas que se le plantearán a la Asociación de Libre Comercio si se desea acelerar el proceso integrador hasta un ritmo más de acuerdo con las necesidades del momento. No hay duda de que tal aceleración producirá perjuicios iniciales en ciertos sectores de determinados países. Sería preciso compensar estos perjuicios con la cooperación de todos los países interesados, de Estados Unidos y de la Alianza para el Progreso

El aporte europeo

En cuanto a Europa, su colaboración en la integración ha quedado de cierta manera esbozada en lo

dicho anteriormente. Pero Europa no es socio activo de la Alianza.

Los latinoamericanos observan con ansioso interés el cambio de actitud de Europa frente a los problemas que les conciernen y afectan. Por primera vez en muchos años Europa parece reconocer que, a más de su vinculación cultural y sus intereses comerciales, existe en este continente un problema de orden político que la afecta profundamente

De parte de los países latinoamericanos existe, a la vez, el deseo, la esperanza y, más aún, la urgente necesidad de que Europa participe en forma más activa y sustancial en la solución de los problemas que les plantea el subdesarrollo. Por su tradición y cultura actual, América Latina es la región del vasto mundo subdesarrollado que se encuentra más cerca de Europa. Aun más, el fin de la política económica y social que se ha propuesto establecer mediante la Alianza para el Progreso es crear una sociedad humana que pueda vincularse estrechamente al mundo occidental al cual cree pertenecer

Resulta así que la participación de Europa en esta tarea no puede ser solamente un esfuerzo de asistencia técnica y financiera sino la expresión y el símbolo de una acción multilateral que, algún día, puede llevar al establecimiento de una verdadera comunidad internacional

América Latina tiene derecho a esperar que Europa participe en los esfuerzos de la Alianza para marcar así el carácter de esfuerzo multinacional y cooperativo que ella tiene. Pero, en la misma medida en que los países latinoamericanos no sean capaces de llevar a cabo la revolución pacífica que es la Alianza y, paralelamente, no comprendan que esta revolución es inseparable de un esfuerzo supranacional latinoamericano, la indispensable Europa se desinteresará de nosotros

La necesidad de la integración económica latinoamericana no está hoy en discusión. Como decía el Papa Juan XXIII "la economía de unas naciones se entrelaza cada vez más con la economía de otras: los planes económicos nacionales gradualmente se van asociando de modo que, de todos ellos unidos, resulta una especie de economía universal, finalmente el progreso social, el orden, la seguridad y la tranquilidad de todas las naciones guardan estrecha relación entre sí".

"Esto supuesto se echa de ver 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 urgencia de esta integración está presionando cada vez con mayor intensidad sobre los hombres responsables del Continente. La forma de las decisiones políticas imaginativas que es necesario tomar, no están, con todo, cristalizadas aún. Sin embargo, uno de los instrumentos que podría ser utilizado con mayor eficacia dentro de las ideas esbozadas, es la Alianza para el Progreso.