

EN TORNO AL MOMENTO ACTUAL DE LA INTEGRACION Y DE LA COOPERACION

---

EN AMERICA LATINA.

---

Por: *Raymundo Barros Charlin,*  
*Instituto de Estudios Internacionales*  
*de la Universidad de Chile.*

1.- Nación de repúblicas

No deja de resultar una paradoja reiterar la necesidad de la integración entre los pueblos latinoamericanos en estos momentos en que aparecen conflictos, se agudizan recelos, se desvanecen las firmes esperanzas que tuvieron en vista los países al firmar los instrumentos que dieron origen a ALALC y al Mercado Común Centroamericano al principiar la década de los sesenta. No es necesario realizar un catastro de las controversias vivas, o temporalmente adormecidas, que roen la convivencia latinoamericana. Basta leer los periódicos para compenetrarse de la magnitud de los hechos aludidos. Pero no porque el camino sea difícil debemos adoptar actitudes derrotistas y abandonar unas ideas y unas tareas que, a nuestro juicio, no han perdido ninguna validez y que, por el contrario, se muestran las más adecuadas y de urgente realización. En un mundo donde las siete potencias más industrializadas adoptan planteamientos comunes; donde los países socialistas intensifican su unidad; ideológica, política y económica; donde los países exportadores de petróleo determinan en una buena medida el ritmo posible de progreso; en un mundo donde Estados Unidos y Europa miran a Asia y a Africa con persistente interés, América Latina abandonada, incierta, no muy deseada por nadie con la excepción del Brasil y, ahora último, de México, no puede darse el lujo suicida de no mirar hacia sí misma. De

no mirar hacia su propio ser buscando vínculos sólidos de solidaridad para afrontar unos interlocutores poderosos que se muestran cuando no hostiles; indiferentes...

América Latina ya no tiene una Alianza para el Progreso y Estados Unidos, por el contrario, no pretende otorgarle vínculos preferenciales de ninguna especie. Como señalara el Canciller de Brasil, Antonio Azevedo da Silveira: "Debo decir que las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos están influenciados por formas particulares de arcaísmo. Pasan alternativamente por fases buenas y malas, caracterizadas de acuerdo con el relativo interés o desinterés, o bien por las ganancias o pérdidas experimentadas por Washington en conexión con los temas interamericanos.

De hecho nuestra relación ha estado basada en definiciones unilaterales, en las que América Latina ha sido contemplada más como un objeto de políticas que como un socio en un diálogo abierto y franco". (\*) La Comunidad Económica Europea, lógicamente, se preocupa en primer lugar de sí misma; de Grecia, Portugal, de España en seguida; y finalmente de las antiguas colonias y territorios de ultramar, sean de Africa, del Caribe o del Pacífico, con las que mantiene importantes vínculos preferenciales en clara competencia con nuestras posibilidades. En tal virtud y al amparo de la denominada Convención de Lomé, ya son más de 53 estados de ultramar de las más variadas dimensiones, posibilidades, estructuras económicas y desarrollo político, los que reciben tratamiento muy especial de parte de la C.E.E.

Dichos países ACP colocan la casi totalidad de sus productos sin trabas de ninguna naturaleza en el ámbito europeo, casi el 70% de sus ventas obedecen a petróleo, café, cacao, cobre, madera, fierro y azúcar. Si a eso añadimos que la C.E.E. persigue una política común de autoabastecimiento de carne, lácteos y cereales y que Grecia, España y Portugal

---

(\*).- Antonio Azevedo da Silveira: "Las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos". Revista Estudios Internacionales. Volumen 45. Págs. 3 a 13. Marzo de 1979.

podrán colocar allá favorablemente productos de clima templado, tenemos completo el panorama poco alentador para América Latina en Europa.

La URSS se ocupa sólo de quienes exhiben claras coincidencias ideológicas con sus postulados; y, obviamente, ~~del~~ mundo chino, en trabajo sa gestación, poco podemos esperar que no sea aprovechar, esporádicamente, su inmenso mercado. China está demandando inversiones y tecnología que podrían convertirla en un plazo prudencial en un continente competitivo de América Latina en producciones semimanufacturadas o intermedias. Este panorama se ve agravado si tenemos en cuenta que recientemente ha ido adquiriendo importancia en los foros propios de la cooperación internacional para el desarrollo la idea de dividir el mundo en desarrollo en dos grupos: por un lado los países con un PNB per cápita inferior a US\$ 250, a los cuales debe dárseles atención masiva y preferente y por el otro, los países cuyo PNB varía entre US\$ 250 y US\$ 3.000. En el caso de América Latina cerca de dos tercios de la población que vive en la pobreza se concentran en cuatro países con un ingreso medio per cápita de entre US\$ 600 y US\$ 1.000. De tal manera, entonces, que Latinoamérica, además de despertar recelos en países asiáticos y africanos en desarrollo, se ve impedida de penetrar en el selecto club de los países ricos donde poco tendría que ofrecer.

Entonces resulta claro que, en definitiva, América Latina sólo tiene un socio natural y es ella misma. Uhos países latinoamericanos con otros países de la región aunando esfuerzos, estrechando vínculos. Lo demás es, a la postre, puro espejismo.

Pero ¿existe América Latina? Ese gran peruano que es Luis Alberto Sánchez se formulaba la misma cuestión al empezar la década de los años treinta. La respuesta es clara. ¡Sí, existe! .

Si partimos del supuesto que la unidad de América Latina es

una necesidad por cuanto constituye la región una Comunidad natural de países: una nación manifestada en repúblicas según la feliz expresión del venezolano Caldera, debemos ser bien objetivos en analizar cuáles son verdaderamente los obstáculos, los problemas, los elementos que perturban ese ideal de la unidad o de la integración regional.

## 2.- Elementos que perturban la unidad.

Empecemos por nuestro marco natural. Por la difícil geografía. Se trata de un elemento separatista que en nada facilita la circulación de personas y de bienes. América Latina ocupa una quinta parte del mundo; presenta grandes cordilleras, zonas selváticas, desiertos; un 25% del espacio son montañas; otro 25% pantanos; un 10% desiertos.

Curiosamente, esa difícil geografía ha suscitado polos de integración interesantes como es el caso de la Cuenca del Plata y de la Cuenca Amazónica. En el esquema propio de la Cuenca del Plata, pese a algunos roces entre Itamaraty y la Casa Rosada, países de tamaño y de visión geopolítica tan diferentes como Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, han decidido racionalizar y aprovechar las posibilidades de la Cuenca, especialmente las hidroeléctricas. Conocidos son los conflictos provocados por las represas de Itaipú y Corpus. Pero ciertamente, aquella Cuenca liga de una manera irreductible a aquellos países. Otro imperativo geográfico lo constituye la Cuenca Amazónica: gran éxito de la diplomacia brasilera que en sólo quince meses logró vencer las reticencias planteadas especialmente por Perú y Venezuela en torno al Pacto Amazónico suscrito en julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Venezuela y Surinam.

El desafío que plantea la geografía para América Latina es que además de no contribuir directamente a acercar a los hombres y a comerciar

los productos, presenta elementos que obligan, en cambio, a realizar grandes tareas conjuntas que ningún país aislado, con su solo esfuerzo individual, puede llevar a cabo eficaz y racionalmente. Esos esfuerzos se inscriben en lo que se ha dado en denominar proyectos multilaterales de infraestructura física de clara e indiscutida envergadura integracionista.

Otro elemento que dificulta claramente la tarea integracionista es de naturaleza histórico-política y la ofrecen aquellos "viejos pleitos de fronteras". La desintegración del poderío colonial y la revolución de la independencia dejaron muchas cicatrices que subsisten; muchas dudas sobre unos cuantos kilómetros cuadrados de superficie. Aparte de algunas guerras por todos conocidas. Son activos fermentos de nacionalismos, de continuas reivindicaciones. Generan recelos y suspicacias. La integración, si pretende ser sólida, supone obviamente un ánimo ausente de odiosidades. Es entonces un hecho indiscutible que algunos recuerdos históricos negativos dificultan el diálogo bilateral entre los países involucrados en esos hechos, pero no impiden, y se muestran, en cambio, muchísimo menos relevantes en un marco multilateral donde convivan tres o más países. Allí la relación directa se diluye, hay un sentimiento de comunidad, una tribuna de "encuentro obligado" que permite el diálogo, el flujo comercial, el intercambio de proyectos y ambiciones, sin la sombra de que políticamente se esté cediendo en los planteamientos "formalmente" agresivos de carácter bilateral. Hay experiencias de interés sobre el particular. Países que no tienen relaciones diplomáticas aumentan el intercambio recíproco y crean vínculos económicos al amparo de esquemas regionales de integración. Sin dichos esquemas que implican compromisos internacionales que se deben cumplir, es fácil imaginar que la relación económica entre aquellos países desprovistos de relaciones diplomáticas mutuas se terminaría o desaparecería, ocasionando muchas veces problemas de desabastecimiento.

Si bien es cierto, entonces, que esas tribunas multilaterales

aminoran los efectos perniciosos de la deshermandad entre los países, no es menos cierto que aquellas odiosidades impiden la realización de logros políticos efectivos en los marcos de integración. Aquellos viejos pléitos de fronteras mantienen en ascuas la unidad latinoamericana. Otro hecho negativo para nuestra integración es el desnivel acentuado entre el tamaño y desarrollo de algunas repúblicas con otras. Es conocido al respecto el caso de Brasil: casi-continente colindando con países pequeños como Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador. Obviamente estos últimos necesitan de mercados amplios como única posibilidad de ser receptores de industrias de escala tales como la petroquímica, la metalmecánica y otras.

Es muy variado el espectro latinoamericano en materia de tamaño de países, de diferencias en las estructuras productivas, de viabilidad económica, de posibilidades de convertirse en sociedades modernas y eficientes; del nivel de dependencia regional que exhiben unos países frente a otros tanto para sus compras como para sus ventas. (\*)

Esas circunstancias hacen que algunos países requieran con mayor urgencia su integración con otros de tamaño y evolución semejantes o colindantes geográficamente, Uruguay, Paraguay y Bolivia han formado, por ejemplo, el Grupo denominado URUPABOL para contrabalancear posibles hegemonías de Brasil y Argentina en el marco del Plata. El propio Grupo Andino, hoy integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela nació en buena medida como reacción frente a Argentina, Brasil y México (los tres países más desarrollados económicamente en el área), que se mostraban reacios a la adopción de instrumentos que permitan cumplir los compromisos en forma equilibrada y armónica según el desarrollo económico tan diferenciado entre los países.

---

(\*).- Ver Anexos I sobre importaciones regionales y Anexo II sobre exportaciones regionales.

La integración centroamericana, por ejemplo, le permitiría a ese Istmo proyectarse como un bloque de casi 18 millones de habitantes y de 432 mil kilómetros cuadrados si comprendemos a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más habitantes que Perú, Chile o Venezuela. Lamentablemente está aún viva la querrela entre Honduras y El Salvador y todos sabemos qué pasa en Nicaragua. ¿Qué posibilidades tienen en el mundo contemporáneo aquellos países aislados? Aparte de ello, con dolor los vemos embarcarse en rencillas que sólo hace diez años parecían inconcebibles.

Entonces, las diferencias de todo tipo que existen entre los países latinoamericanos dificultan una integración que haga tabla rasa de tales hechos; pero en ningún caso la imposibilitan.

La Comunidad Económica Europea, por ejemplo, comprende en su seno a países como Luxemburgo de 360 mil habitantes y 2.600 kilómetros cuadrados (como la Provincia de Valparaíso) frente a Alemania con 61.442 millones de habitantes y casi 250.000 Km<sup>2</sup>. Entre los países socialistas agrupados en el Consejo de Asistencia Económica Mutua convive Rumania con la URSS y la primera cabe diez veces en la segunda tanto en territorio como en habitantes.

Claro que en el caso de América Latina, el país gigante: Bra-  
sil, que es el quinto país del mundo en extensión (después de la URSS, Cana-  
dá, China y Estados Unidos de Norteamérica) y el séptimo en población (des-  
pués de China, India, La URSS, Estados Unidos de Norteamérica, Indonesia y  
Japón), no es una nación homogénea y comprende regiones tan disímiles como  
Sao Paulo: el gran centro de financiamiento e industrial; Belo Horizonte ;  
el gran núcleo siderúrgico ; y aquella zona húmeda, selvática, despoblada  
y primitiva de la Amazonia, que encierra la ciudad sorprendente de Brasilia  
(sin perros, árboles, ni pájaros, ni semáforos, sólo autopistas y funciona-

rios públicos). Es obvio que hay un problema interno de integración en el caso de Brasil, pero es un mal pretexto demorar la integración regional contraponiéndole la nacional. Son procesos perfectamente simultáneos.

Hemos visto cómo la "difícil geografía", los "viejos pleitos de fronteras" y las enormes diferencias entre los países, que no sólo lo son de territorio y población, sino cualitativamente de producción, capacidad gerencial, tecnología, acceso al crédito externo, nivel de autoabastecimiento de petróleo, y energía, etc., dificultan la unidad regional.

Pero hay otros elementos que no podemos silenciar. Los países de América Latina cada cierto tiempo y las más de las veces en forma tajante e imprevisible cambian sus gobiernos. Estos alteran sus políticas, invierten las prioridades y viene la incertidumbre y la inestabilidad característica.

Para muchos, uno de los principios fundamentales que debe regir el proceso de integración entre los países latinoamericanos es el del pluralismo político. Se trata de hacer cosas juntos olvidándonos de las ideologías de cada gobierno. Pero resulta obvio que aquellas ideologías se traducen en instrumentos económicos y sociales muy precisos que van a resultar incompatibles o muy difícilmente conciliables con otros instrumentos también muy precisos. El ejemplo dado en octubre de 1976 en el marco del Pacto Andino y que culmina con el retiro de Chile es un caso típico. O sea: si bien es cierto que el pluralismo ideológico es un principio útil, necesario y respetable para la convivencia regional, cuando ofrece un espectro con contrastes muy agudos impide ubicar un mínimo común denominador que traduzca el bien común perseguido en un esquema de integración y es claro, por cuanto determinadas opciones políticas implican llevar a cabo unos instrumentos arancelarios, cambiarios y fiscales, distintos al de otras opciones políticas.



Pero el problema político de fondo en el caso latinoamericano es la imposibilidad de superar los nacionalismos particulares y crear un nacionalismo propiamente regional .

Como también señalara el ex Presidente Caldera: "se trata de fortalecer cada vez más la gran nación latinoamericana, a través de una integración armónica para ser lo que debemos ser en el mundo al servicio de la humanidad". En la lejana época de los libertadores, cuando existía el peligro español y aún no se habían consolidado los estados-naciones, Iberoamérica (mejor dicho Hispanoamérica) vivió momentos de un intenso nacionalismo.

Hoy, si bien es cierto que en Latinoamérica existe la "autoconciencia" de pertenecer a un grupo determinado entre los que ofrece el mundo contemporáneo, no hay una "interacción" permanente entre los miembros de las comunidades nacionales, ni un "reconocimiento" de parte del sistema internacional de la existencia de un "bloque latinoamericano".

Finalmente, quiero referirme brevemente a otro hecho que entorpece la integración regional y es que las iniciativas de contacto, coordinación y diálogo, en general, entre los países latinoamericanos, normalmente, han sido unas iniciativas que parten de los gobiernos y no de otras comunidades o sociedades que operan en las naciones.

Las universidades, los sindicatos, los colegios profesionales, los medios de comunicación social, las iglesias y las sectas, salvo excepciones, no han procurado ofrecer una visión "latinoamericana" de sus actividades, investigaciones e inquietudes. Reacias a emprender esfuerzos conjuntos que abarquen dos o más países del área, han preferido volcarse a Europa o a Estados Unidos de Norteamérica. Incluso aquellas escuelas de carácter técnico que debieran coordinar sus investigaciones tendientes a posibilitar

una tecnología latinoamericana más adecuada a nuestros requerimientos de empleo de mano de obra intensiva y de satisfacción urgente de ciertas necesidades humanas básicas como salud, alimentación, educación y vivienda. No nos sirve la tecnología más sofisticada si tenemos, en muchos de nuestros países, mano de obra artesanal sin utilizar. Es cierto que en esta última dé cada algunas de las empresas más dinámicas e importantes del área se han agrupado a nivel regional en organismos de cúpula que siguen de cerca las posibilidades del mercado y las oportunidades de complementarse. Es así como hay, entre otras, asociaciones latinoamericanas en muchos sectores: de los armadores, de los conserveros, de la electricidad y la electrónica, del vidrio, del fierro y del acero, del vino y de la uva, del cuero.

Existe la Asociación de Empresarios Latinoamericanos Participantes en la ALALC y la Asociación de Industriales Latinoamericanos.

La Iglesia Católica ha estimado del caso crear CELAM (el Consejo Episcopal Latinoamericano) que funciona desde hace 20 años.

Con todo, no existe en América Latina propiamente una comunidad empresarial, una comunidad académica, una comunidad laboral y sólo los gobiernos -cuando tienen voluntad política para ello- son rápidos y eficientes en adoptar las iniciativas del caso.

No pretendo, en caso alguno, propiciar una especie de principio de subsidiariedad en las relaciones internacionales, donde estoy consciente de que es el Estado quien en definitiva adquiere los compromisos del caso. Pero hay varias esferas donde éste no llega, que no se han cubierto regionalmente por los interlocutores adecuados. A diferencia de Europa,

Asimismo, las Fuerzas Armadas de la región debieran contar, razonando en un terreno ideal, que hoy sabemos adverso, con foros periódicos

cos de diálogo y consulta debidamente institucionalizados. Pocas ideas como ésta, tan difícil hoy, serían más útiles para relajar las tensiones y regular regionalmente la carrera armamentista. Lamentablemente no se cuentan con cifras ni estadísticas que me permitan señalar el porcentaje de los presupuestos nacionales que se gastan en armamentos en América Latina y compararlo con los gastos en educación, salud, alimentos y vivienda. A este hecho, debemos añadir que ya alguna de estas naciones, como es el caso de Argentina, Brasil y Cuba, han ingresado ellas mismas al comercio mundial de armamentos como productores y abastecedores. Ya no depende de Estados Unidos de Norteamérica que la región tenga armamentos.

El más alto grado de militarización del continente lo registra Cuba, en 1978, con más de un 30% de sus habitantes en armas. El gasto militar per cápita, el año 1978, indica que Argentina ocuparía el primer lugar con 54 dólares. Le seguiría Venezuela con 47 dólares y después Cuba (42 dólares).

Es claro que este círculo vicioso del gasto armamentista, que no está ligado necesariamente a la existencia de regímenes militares contribuye a aumentar los recelos y a alejar las posibilidades de un nacionalismo regional.

Al más alto nivel político del área, cabe preguntarse: ¿cuántas veces se han reunido los Jefes de Estados Latinoamericanos estos últimos años, a diferencia de lo que ocurre en Europa Occidental o entre los países socialistas?

### 3.- Las ventajas de la integración son evidentes.

¿Por qué insistir en la necesidad de la integración latinoamericana que se nos muestra tan difícil? Creemos que las razones que tuvieron

en vista los políticos y los técnicos para promover, en los inicios de la década de los sesenta la integración regional a través de ALALC: la integración subregional a través de la constitución del Mercado Común Centroamericano y a fines de dicha década, las estructuras del Grupo Andino, tienen plena validez. No es el momento de ahondar en mayores consideraciones políticas y económicas en torno a las ventajas que le significaría a América Latina presentar un mercado unificado en su interior y una política coordinada ante el resto del mundo, pero nos parece útil, en esta ocasión, recordar aquellos esperanzados argumentos que hace ya 20 años se esgrimían con insistencia y analizarlos a la luz del desconcertante momento actual.

a) Sólo un mercado amplio puede ofrecer economías de escala. Fue un geopolítico alemán, Walter Gravell, quien puso de moda el estudio estadístico de los grandes espacios económicos. Fue un economista francés, Hubert d'Herouville quien decía: "la producción media sólo funciona bien si lo hace a toda máquina. Unicamente las unidades susceptibles de llevar a cabo la fabricación industrial en gran escala están actualmente en condiciones de sobrevivir dentro de la competencia internacional. Medio millón de kilómetros cuadrados y 40 y 50 millones de habitantes ya no es la norma de la época. Se necesitan actualmente 100 millones de hombres y varios millones de kilómetros cuadrados".

¿Serían hoy los Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Soviética, la Comunidad Económica Europea grandes potencias, si no presentarían, al menos, un mercado unificado? ¿quién va a realizar aquellas grandes inversiones que requieren industrias como la siderúrgica; la petroquímica; la metalmecánica; la de construcciones navales; la automotriz (para no hablar de la energía nuclear) para pequeños espacios, de menos de diez millones, o de menos de cinco millones de habitantes; donde a veces consume apenas un tercio de la población.

¡Pensemos que el poder de consumo de todos los países del Pac

to Andino es inferior al de la ciudad de París, o si se prefiere, al de la ciudad de Chicago!

Sumados estos mercados latinoamericanos pasan a ser viables e conómicamente. Y pueden especializarse las producciones conforme a la vieja teoría de las ventajas comparativas. Y sumarlos, significa, ir aboliendo entre los países las trabas arancelarias y de otra naturaleza.

Con ello aumenta el nivel de inversiones y, ciertamente, el del empleo, atrayendo, complementariamente inversión extranjera.

Como señalara el mexicano Antonio Ortíz Mena, "América Latina ha financiado la mayor parte de su inversión con ahorro interno, hasta un promedio superior al 90% en los primeros años del decenio de 1970 y de 85% a partir de entonces. A pesar de esta considerable movilización del ahorro interno, América Latina ha experimentado y continuará experimentando una insuficiencia entre el nivel del ahorro interno y de las inversiones requeridas para un crecimiento sostenido." (\*)

b) Se posibilitan negociaciones conjuntas. Si Latinoamérica contara con una política comercial conjunta podría utilizar un inmenso e inédito poder negociador. Bástenos recordar que su dimensión como mercado equivale a unos 300.000 millones de dólares. Esa cifra representa para las ventas norteamericanas de maquinarias, productos químicos y otros bienes manufacturados un mercado de la misma importancia que el que le ofrece la Comunidad Económica Europea. Ahora bien, para las ventas de la Comunidad Económica el mercado latinoamericano es igualmente importante que el de Estados Uni

---

(\*).- Antonio Ortíz Mena: "Las relaciones económicas entre América Latina y la OCED. Nuevas Perspectivas" Revista Estudios Internacionales. Volumen 45. Págs. 27 a 35. Marzo 1979.

dos de Norteamérica y del Japón sumados. Como dice el economista chileno Carlos Massad: "América Latina es una potencia económica, pero es una potencia coja y sin muletas". Si no usamos ese poder de compra de 300.000 millones de dólares con un mínimo de coordinación, es como si no existiera. Y también en conjunto debiéramos negociar con las empresas transnacionales. Y defender en conjunto el valor de nuestras materias primas.

Los países de la OPEP podrían darnos algunas lecciones sobre el particular.

Por otra parte, el carácter de países semiindustrializados y la amplitud del mercado interno, a lo que debe agregarse una mano de obra relativamente barata hace que América Latina sea una región atrayente para la inversión privada extranjera. Más o menos el 44% del total acumulado de la inversión privada de los países industrializados se aporta en América Latina. Ultimamente está ocurriendo el traspaso de sectores industriales del Norte desarrollado al Sur. (La Volkswagen del Brasil exporta sus "escarabajos" a Alemania Federal).

Es obvio que si se negocia con el inversionista dentro de unas exigencias mínimas, claras y comunes, los países receptores pueden obtener mayores ventajas y otorgar mayores seguridades, evitando entrar en una competencia estéril y destructiva entre ellos mismos.

c) Puede ejercitarse la libre competencia dentro de un marco aceptable.

Otra ventaja que lleva aparejada la constitución de un mercado ampliado a nivel latinoamericano (regional o subregional) es que los países acostumbrados a altos niveles de proteccionismo de sus industrias nacionales pueden empezar a ejercer una libre competencia entre ellos, con las consiguientes medidas correctivas si fuere necesario, sin "abrirse al mundo" abruptamente.

Un proceso de integración económica entre países en vías de desarrollo no tiene por qué, necesariamente, desarrollarse mediante la distribución de industrias entre los socios y estar resguardado por altas murallas de protección frente a las exportaciones de terceros países. Donde se estime necesario, y durante el tiempo que se estime conveniente, se puede ser proteccionista (en el caso de las industrias estratégicas o inci-pientes, por ejemplo), en otras actividades, se puede elegir la libre competencia. Tampoco un proceso de integración económica debe necesariamente procurar la "autarquía" o el autoabastecimiento entre los socios y cerrar-se al mundo. Lo último sería inconcebible en un mundo cada día más inter-dependiente.

d) Finalmente, un proceso de integración económica entre países semiindus-trializados puede generar múltiples mecanismos de solidaridad regional, como de hecho ha ocurrido. Simplemente, a manera de ejemplo, cito los si-guientes:

- Abastecimiento regional preferente de materias primas, energía, combus-tibles. Pensemos que tenemos en el área a Venezuela, al Ecuador, a Mé-xico, a Bolivia y concluiremos que no debiéramos temer por falta de hi-drocarburos ante una eventual crisis mundial de petróleo;
- Mecanismos de pagos expedito u otorgamiento preferente de créditos re-cíprocos. El papel del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Corpo-ración Andina de Fomento, del Banco Árabe Latinoamericano nos están se-ñalando las grandes posibilidades de una institución financiera y de desarrollo de dimensión regional o subregional en el área;
- Posibilidad de constituir empresas conjuntas sean públicas, privadas o mixtas; admitiendo o no capitales extranjeros, entre dos o más países latinoamericanos para desarrollar ciertas actividades productivas u ope-rar en el sector de los servicios (como turismo, transporte, seguros).

Las modalidades que puede revestir la cooperación regional o subregional son muchas y en esta oportunidad no tengo el tiempo suficiente para entrar en mayores detalles.

He analizado, preferentemente, las ventajas de carácter económico que puede generar un proceso de la naturaleza del que estamos viendo.

No me cabe la menor duda de que la contribución a la paz entre los países involucrados en un quehacer de estas dimensiones es quizás la consecuencia más trascendente.

Don Andrés Bello decía que "el comercio ha hecho más para suavizar las relaciones internacionales que todas las otras cosas juntas; el comercio es calculador por esencia y cuanto mejor calcule sus intereses materiales, tanto más patentemente los verá apoyados en el cultivo de la paz y de la amistad".

Hemos visto, someramente, alguno de los obstáculos y algunas de las ventajas que ofrece el proceso de integración de América Latina.

Es mi propósito terminar esta exposición refiriéndome a dos instrumentos específicos de cooperación e integración en los cuales participa Chile como Parte Contratante: ALALC y el denominado Sistema Económico Latinoamericano.

#### 4.- ALALC y SELA como instrumentos de integración y cooperación.

Debemos limitarnos a estos instrumentos por el hecho de que nuestro país forma parte de ambos y porque son -los que más directamente-



operan en el campo propio de la integración y cooperación regional.

### El caso de ALALC

Fueron muchas las esperanzas que cifró Chile al suscribir y aprobar el Tratado de Montevideo en febrero de 1960. Basta leer el Mensaje con que el Presidente de la República envió el instrumento al H. Congreso Nacional; las exposiciones de los parlamentarios y las explicaciones de algunos Ministros de estado de la época, como de los altos ejecutivos de los organismos empresariales, para corroborar aquella afirmación. Incluso la Sociedad Nacional de Agricultura, adoptada ciertas cláusulas de salvaguardia para proteger la agricultura nacional, fue una gran promotora del proceso.

Al cabo de casi 20 años de una vigencia lánguida y melancólica de ALALC es posible detectar algunos hechos;

- ya en 1969, hace diez años, las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo se habían otorgado más del 90% de las concesiones actualmente vigentes. De lo que se deduce -obviamente- que ALALC como instancia negociadora está virtualmente estancada;
- en cuanto a la composición del intercambio intrarregional cabe tener presente los siguientes hechos:
  - a) Los productos básicos negociados que en 1962 representaban el 55,7 por ciento de las importaciones intrazonales del año, crecen hasta el año 1964 en que alcanzan el 60 por ciento para decrecer en forma constante y permanente a partir del año 1966, llegando en el año 1975 a su mínima expresión (16,8 por ciento)

La participación de las importaciones intrazonales de los productos

básicos no negociados sobre el total de importaciones intrazonales decrece año a año hasta 1966, luego fluctúa con cierta tendencia al alza y del año 1970 en adelante se incrementa hasta constituirse en la mayor participación.

- b) La evolución de la participación de las importaciones de semimanufacturas negociadas, en el total intrazonal tiene un desarrollo muy irregular mostrando en los últimos cinco años de la serie una cierta tendencia decreciente.

Por el contrario, la participación de las semimanufacturas no negociadas manifiesta un crecimiento casi constante, interrumpido únicamente durante los primeros cinco años (1962 a 1966) y en los años 1975 y 1976. Basta mencionar que desde 1963 a 1977 la participación pasa del 1,8 por ciento a más del 10 por ciento.

- c) Las relaciones de participación en el total de importaciones intrazonales de manufacturas negociadas también crecen si bien pueden detectarse algunas discontinuidades. En el transcurso de los 16 años (años 1962 y 1977) su participación se duplica (de 4,7 pasa a 9,5 por ciento).

Finalmente las importaciones de manufacturas no negociadas revelan durante casi todo el período una tendencia creciente. Si bien al comienzo de la serie cae su participación, posteriormente al año 1964 se incrementa año tras año, salvo al guarismo registrado para 1976. Justamente, el menor valor calculado corresponde a 1964 (4,2 por ciento) siendo el mayor el 22,0 por ciento del año 1977.

Los resultados mencionados demuestran que en el comercio intrazonal tiende a aumentar la participación de las manufacturas destacándose, en especial, el crecimiento de las importaciones no negociadas de este tipo de productos.

Además, el crecimiento de las participaciones de las tres categorías de productos en las importaciones no negociadas y la disminución de la de los básicos negociados, concreta una mayor diversificación de los intercambios. También la relación de importaciones de productos manufacturados negociados se duplica en el período y esto contribuye a la mayor diversificación de las compras zonales, pero el mayor aporte está dado por el crecimiento de los porcentos de las tres categorías de los productos no negociados;

- el comercio intrarregional entre los países de ALALC equivale, promedio, a más de un 13% del comercio total de los países miembros. Concretamente, en el caso de Chile, éste vende el 30,3% de sus exportaciones totales en el área latinoamericana y compra en los países de ALALC el 31,5% de sus adquisiciones totales según datos de INTAL de 1977;

- ALALC no ha sido capaz de generar complementaciones sectoriales de verdadera envergadura integracionista. Los Acuerdos de Complementación (cuya nómina se acompaña en un Anexo de este trabajo) han ofrecido, sustancialmente, las siguientes características: (\*)

a) En los últimos años, la actividad que han presentado las negociaciones con base en el mecanismo ha marchado paralelamente a una inhibición manifiesta de la que corresponde al programa de liberación del intercambio.

Se negoció en la presente década un número muy superior de concesiones en acuerdos de complementación, comparativamente con las que se concertaron en listas nacionales y las especiales. La dinámica observada es compatible con el reconocimiento de los beneficios que puede aportar el mecanismo en las circunstancias actuales, pero también corresponde a una acentuada tendencia hacia la negociación de concesiones de tipo temporal.

---

(\*).- Ver Anexo III que contiene nómina de los Acuerdos de Complementación vigentes en ALALC.

- b) Esta dinámica no se ha reflejado en un paralelo crecimiento de las corrientes de intercambio al amparo de dicho mecanismo, habiéndose manifestado una congelación de la estructura de las importaciones de productos negociados en acuerdos de complementación que, desde 1963 a 1977, rara vez han sobrepasado, y por exiguo margen, un 3 por ciento del total de las importaciones zonales.
- c) Las importaciones de productos negociados en los convenios respectivos, en el año 1977, representaron cerca de 160 millones, del monto aproximado de 2.500 millones de dólares del total negociado.
- d) Para el mismo período 1963-1977 las importaciones de Argentina, Brasil y México correspondientes a productos negociados en acuerdos de complementación significaron un 87 por ciento del total de importaciones consignadas a dicho mecanismo para la ALALC en su conjunto, siendo que en el bienio 1976-1977 la concentración en los mercados de importación ha sido más marcada aún, al haber representado las importaciones de dichos países un 94 por ciento del total canalizado a través del mecanismo.
- e) Las exportaciones de productos negociados en acuerdos de complementación, por parte de Argentina, Brasil y México, han venido creciendo paulatinamente con respecto al total de exportaciones al amparo del mecanismo. Los porcentajes respectivos serían del orden de un 66 por ciento en 1970, pasando siete años después, o sea en 1977, a una cifra que se situaría en un 84 por ciento.
- f) Los montos del comercio traducen asimismo una fuerte concentración en muy pocos productos negociados en los acuerdos. Así es que para el quinquenio 1970-1974, un número inferior a 50 ítem negociados en los acuerdos tuvieron movimiento de importación superior al millón de dólares; su significación correspondería a un porcentaje mayor al

70 por ciento del total del intercambio generado por el mecanismo. El total de ítem negociados en los 20 primeros acuerdos de complementación durante el período 1963-1974 alcanzó el número de 1.663, registrando movimientos aproximadamente del 40 por ciento de los mismos, lo cual significa que casi 1.000 ítem negociados no generaron comercio durante el período.

g) Los resultados de los acuerdos de complementación son un reflejo de la participación de las Partes Contratantes en el mecanismo, conjuntamente con la imposibilidad de los países de menor desarrollo económico relativo de aprovechar las concesiones a que tienen derecho. Así es que sobre un total de 77 participaciones individuales en los 24 acuerdos vigentes, los países de mayor desarrollo relativo -Argentina, Brasil y México- intervienen en 56 oportunidades; los de mediano desarrollo 21 veces, contándose solamente con una participación singular por parte de un país calificado de menor desarrollo relativo -Bolivia en el Acuerdo N° 6 de la industria petroquímica.

- ALALC no ha sabido proyectarse al exterior y estructurarse como bloque negociador.
- Con todo, el Tratado de Montevideo es lo suficientemente flexible para que a su amparo se puedan dar las formas de cooperación e integración que la voluntad política de los once países logren estructurar. Hay que conciliar los criterios de Argentina, Brasil, México y Chile de una parte; que mantienen un enfoque mercantilista del proceso y se muestran reacios a adoptar normas supranacionales. Por otra parte, está el Grupo Andino más interesado en sí mismo que en el avance global del proceso. Bolivia, Paraguay y Uruguay, y en menor grado al Ecuador, buscan tratamientos especiales habida consideración a su menor grado de desarrollo económico relativo;

- ALALC debe redefinir sus propósitos y mecanismos antes del 31 de diciembre de 1980 y las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo se encuentran en esa tarea. Se pretende que el 31 de julio de 1980 los Ministros de Relaciones Exteriores de la región adopten las posiciones definitivas correspondientes.

Surge la legítima duda jurídica en torno al hecho de lo que podría ocurrir si las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo no lograsen prorrogar el plazo para perfeccionar la zona de libre comercio que expira el 31 de diciembre de 1980.

Una interpretación jurídica negativa, que ciertamente no compartimos, podría hacer pensar a algunos países que caducado el plazo recién señalado recobran la libertad plena para retirar concesiones, establecer restricciones al intercambio recíproco y enhebrar vínculos bilaterales que no se extiendan a todas las Partes Contratantes. Ello implicaría, naturalmente, el fin de ALALC y un claro retroceso de la situación al estéril panorama comercial de la década de los cincuenta.

En octubre de 1975 se firmó el Convenio de Panamá por 25 países latinoamericanos. (\*)

El S.E.L.A. pretende básicamente:

- incrementar un desarrollo regional autosostenido e independiente (empresas conjuntas);
- afianzar la posición de Latinoamérica como "bloque negociador" en el comercio internacional.

---

(\*).- Ver Anexo IV que contiene nómina de los países miembros del Sistema Económico Latinoamericano (S.E.L.A.) con su territorio, población y producto interno bruto.

El denominado Consejo Latinoamericano es el órgano supremo que adopta las decisiones políticas, supervisa y coordina las actividades del S.E.L.A. y decide sobre cuestiones de interpretación del Convenio. Se reúne anualmente a nivel ministerial una vez al año y en reuniones extraordinarias cuando un tercio de los países lo solicita.

Las decisiones más importantes, esto es, la determinación de la política general, las cuestiones de interpretación, las enmiendas al Convenio y la adopción de posiciones "estratégicas" se resuelven por unanimidad. Las otras materias, sólo por 2/3 de los asistentes.

El mecanismo más interesante del S.E.L.A. es el de los Comités de Acción creados a petición de dos o más países. Dichos órganos realizan estudios, programas, concertan proyectos específicos, preparan y adoptan posiciones y negociaciones conjuntas.

A la fecha, los siguientes Comités de Acción merecen atención especial:

- El de complementos alimenticios de alto contenido proteico en el cual participan Argentina, México, Colombia, Cuba, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Uruguay y Guyana. (Coordinar políticas y promover empresas en el sector).
- El de construcción de viviendas para la población de bajos ingresos y otras edificaciones de interés social. Participan: Haití, México, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú.

Es curioso que ni a nivel ALALC ni a nivel subregional (Pacto Andino) se hallen realizando complementaciones en materia de construcción.

- También en materia de cooperación agropecuaria y alimenticia hay otros Comités: uno en Buenos Aires; otro en Lima para productores del mar; otro en Montevideo, de carnes y lácteos.
- Hay un Comité de Acción para la fabricación de fertilizantes y otro, artesanal.

En síntesis, la labor de S.E.L.A. es aquella propia de la de un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente.

Probablemente en el estado político actual de América Latina es virtualmente imposible lograr un acuerdo para estructurar mecanismos menos flexibles y compulsivos que S.E.L.A. Ciertamente, sólo de la voluntad política de los países dependerá su éxito.



ANEXO I

ALALIC: Importaciones (CIF) totales e intrazonales, 1975-1976-1977  
(en millones de dólares corrientes)

	1975		1976		1977				
	Total	Intra-zonal %	Total	Intra-zonal %	Total	Intra-zonal %			
ALALIC	37.267	3.931	10,5	37.374	4.687	12,5	41.033	5.527	13,5
Argentina	3.947	902	22,8	3.032	811	26,7	3.950	842	21,3
Bolivia	558	192	34,4	555	202	36,4	704	261	37,1
Brasil	13.658	897	5,9	13.704	1.301	9,5	13.222	1.479	11,2
Colombia	1.495	160	10,7	1.792	277	15,5	2.312	412	17,8
Chile	1.811	362	20,0	1.687	540	32,0	2.237	705	31,5
Ecuador	987	118	12,0	993	140	14,1	1.452	184	12,7
México	6.580	412	6,3	6.030	245	4,1	5.228	214	4,1
Paraguay	203	85	41,3	220	90	40,9	275	118	42,9
Perú	2.151	403	18,7	2.100	461	22,0	2.095	515	24,6
Uruguay	557	162	29,1	599	210	35,1	721	249	34,6
Venezuela	5.317	328	6,2	6.662	410	6,2	8.837	548	6,2

Fuente: Información oficial para los años 1975 y 1976 y estimación INVAL, en base a datos oficiales para 1977.

ANEXO II

ALALC: Exportaciones (FOB) totales e intrazonales, 1975-1976-1977  
(en millones de dólares corrientes)

	1975		1976		1977				
	Total zonal	Intra-zonal %	Total zonal	Intra-zonal %	Total zonal	Intra-zonal %			
ALALC	29.695	3.996	13,5	34.342	4.683	13,6	40.599	5.451	13,4
Argentina	2.961	755	25,5	3.916	1.030	26,3	5.680	1.321	23,6
Bolivia	443	159	35,9	554	189	34,1	648	161	24,8
Brasil	8.670	1.198	13,8	10.128	1.202	11,9	12.137	1.485	12,2
Colombia	1.465	233	15,9	1.866	316	16,9	2.230	352	15,3
Chile	1.661	390	23,5	2.069	597	28,9	2.087	633	30,3
Ecuador	974	231	23,7	1.127	294	26,1	1.188	297	25,0
México	2.861	268	9,4	3.298	315	9,6	4.042	374	9,3
Paraguay	177	63	35,6	182	48	26,4	287	71	24,7
Perú	1.315	217	16,5	1.361	164	12,0	1.725	202	11,7
Uruguay	384	110	28,6	536	126	23,5	608	136	22,5
Venezuela	8.784	372	4,2	9.305	402	4,3	9.967	429	4,3

Fuente: Información oficial para los años 1975 y 1976 y estimación INTAL en base a datos oficiales parciales para 1977.

ANEXO III

Nómina de los Acuerdos de Complementación  
Vigentes en el marco de ALALC

- N° 1.- Máquinas de estadísticas y análogas, sistemas electrónicos de procesamiento de datos, suscrito el 20 de julio de 1962 por parte de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.
- N° 2.- Válvulas Electrónicas, suscrito el 18 de febrero de 1964 por parte de Argentina, Brasil, Chile (que lo denunció en agosto de 1971), México y Uruguay (que lo denunció en diciembre de 1973).
- N° 3.- Aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico, suscrito por Brasil y Uruguay el 2 de junio de 1966.
- N° 4.- Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas, suscrito en junio de 1966. Perdió su vigencia el 30 de junio de 1970.
- N° 5.- Industria química, suscrito por Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela en diciembre de 1967. El sector industrial abarcado por dicho Acuerdo comprende como 300 productos.
- N° 6.- Industria petroquímica, suscrito el 25 de julio de 1968 por Bolivia, Colombia, Chile y Perú.
- N° 7.- Bienes del Hogar, suscrito en agosto de 1968 por parte de Argentina y Uruguay.
- N° 8.- Industria del Vidrio, suscrito en marzo de 1969 por parte de Argentina y México.

- N° 9.- Equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad, suscrito en octubre de 1969 por Brasil y México.
- N° 10.- Máquinas de oficina, suscrito el 18 de junio de 1970 por parte de Argentina, Brasil y México.
- N° 11.- Máquinas de oficina, suscrito por los mismos países en la misma fecha pero relativo a otros productos del sector.
- N° 12.- Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas. Suscrito el 30 de noviembre de 1970 por parte de Brasil y México.
- N° 13.- Industria fonográfica, suscrito en diciembre de 1970 por parte de Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela.
- N° 14.- Industrias de refrigeración y aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico, suscrito en diciembre de 1970 por parte de Brasil y México.
- N° 15.- Industria químico-farmacéutica, suscrito por Argentina, Brasil y México el 4 de diciembre de 1970.
- N° 16.- Industrias químicas derivadas del petróleo. Suscrito el 4 de diciembre de 1970 por Argentina, Brasil, México y Venezuela. Chile adhirió a este Acuerdo el 7 de diciembre de 1972. (Ver Diario Oficial del 21 de agosto de 1973).
- N° 17.- Industrias de refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico suscrito en diciembre de 1971 por Argentina y Brasil.
- N° 18.- Industria fotográfica suscrito el 20 de abril de 1972 por parte de

Argentina, Brasil, México y Uruguay.

- N° 19.- Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas, suscrito el 7 de julio de 1972 por Argentina, Brasil, México y Uruguay.
- N° 20.- Industria de materias colorantes y pigmentos, suscrito el 28 de diciembre de 1972 por parte de Argentina, Brasil, Chile y México (Ver Diario Oficial del 15 de marzo de 1974.)
- N° 21.- Industria química, suscrito el 16 de diciembre de 1975 suscrito por Argentina, Chile, México y Uruguay. Brasil adhirió en marzo de 1976.
- N° 22.- Industria de aceites esenciales, químico-aromáticos, aromas y sabores, suscrito el 27 de septiembre de 1977 por parte de Argentina y México.
- N° 23.- Industria de equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad, suscrito por Argentina y México en noviembre de 1977.
- N° 24.- Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas del 30 de noviembre de 1977 entre Argentina y México.
- N° 25.- Industria de lámparas y unidades de iluminación, suscrito el 22 de mayo de 1978 entre Argentina y México.

NOTA: El autor de este artículo ha analizado con detalle la evolución del instrumento de los Acuerdos de Complementación en la obra: "La industria en la integración latinoamericana". Colección Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana', Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Editorial Universitaria 1978.

Chile participa de los Acuerdos 1,6,12, 21. Chile hasta el 28 de noviembre de 1977 participaba del Acuerdo de Complementación N° 20 ha biendo llegado a la Cuarta Reducción Arancelaria del mismo.

ANEXO IV

ALALC: Algunos indicadores macroeconómicos expresados en términos porcentuales.

Países	1977				Comercio Exterior 1977	
	Superficie % sobre el total	Poblacion 1977 % sobre el total	PIB - 1977 % sobre el total	Exportaciones % sobre el total	Importaciones % sobre el total	
Argentina	14,4	8,8	14,3	13,5	9,7	
Brasil	44,1	41,8	39,3	29,2	30,6	
México	10,2	21,8	20,3	9,8	13,5	
SUB-TOTAL	68,7	72,2	73,9	52,5	53,8	
Colombia	5,9	8,4	4,8	7,9	5,3	
Chile	3,9	3,6	4,5	5,2	5,8	
Perú	6,6	5,5	4,6	4,3	5,3	
Venezuela	4,7	4,3	8,4	23,0	22,4	
SUB-TOTAL	21,0	21,8	22,3	40,4	38,8	
Bolivia	5,7	1,6	0,7	1,5	1,6	
Ecuador	1,4	2,4	1,4	3,4	3,3	
Paraguay	2,1	1,0	0,5	0,7	0,9	
Uruguay	1,0	1,0	1,2	1,5	1,6	
SUB-TOTAL	10,2	6,0	3,8	7,1	7,4	
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	