



la pausa  
que reanima

tinto doble  
en pocillo grande..!



FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA

## AMERICA LATINA Y LA DECADA DEL DESARROLLO

Se presenta a continuación la traducción al español de la Conferencia pronunciada en el College de France (París) el 3 de junio pasado, por el doctor **Rodrigo Llorente**, atendiendo una invitación especial del Profesor François Perroux y con motivo de la dejación del cargo de Representante en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, que el doctor Llorente desempeñara por un largo período.

En la conferencia esboza el proceso económico de América Latina y sus antecedentes, los movimientos de integración, sus fundamentos y obstáculos, las perspectivas del Continente ante el progreso y los avances de los países hoy desarrollados, y analiza luego los distintos mecanismos a través de los cuales será posible estrechar más las relaciones entre América Latina y Europa.

### INDICE

- I. CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO.
- II. CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS.
  - A) Algunos antecedentes históricos de la formación de las naciones y los Estados latinoamericanos y su efecto sobre la economía.
    - 1. Los efectos de la crisis de 1929 sobre la economía de la América Latina.
    - 2. La Segunda Guerra Mundial.
    - 3. De 1945 a la Alianza para el Progreso.

- B) De Punta del Este hasta nuestros días.
1. Los antecedentes de la Conferencia de Punta del Este.
  2. El Balance de la Alianza para el Progreso.
  3. Crecimiento de la economía latinoamericana.
  4. La importancia del sector externo después de 1961.
  5. El desarrollo de la producción agrícola y la Reforma Agraria.
  6. El BID y su participación en el financiamiento de América Latina.
  7. La participación de Europa en el financiamiento externo de la América Latina.

### III. LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

- A) Los fundamentos de la integración.
- B) Las razones políticas de la integración latinoamericana. Los efectos de la dispersión.
- C) Una mayor participación en el poder de fijación de prioridades de la política mundial.
- D) Las dificultades políticas de la integración.
- E) La integración económica.
- F) La necesidad de establecer un nuevo marco para el desarrollo económico de la América Latina.
- G) Las empresas multinacionales.
- H) Programación y política económica al nivel regional.
- I) La integración, factor de independencia de progresos económicos.
- J) Obstáculos a la integración.

### IV. EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

- A) El Mercado Común Centroamericano.
- B) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
- C) El Grupo Subregional Andino.
- D) Progresos políticos e institucionales de alto nivel.
- E) El Banco Interamericano y la política de integración.

### V. HACIA DONDE VAMOS EN AMERICA LATINA

- A) La brecha tecnológica y la era planetaria.
- B) La movilización de recursos externos.
- C) América Latina y Europa.

Señoras y señores:

Al iniciar mi exposición quiero expresar mi complacencia de estar hoy con ustedes para tratar sobre el tema de "América Latina y la Década del Desarrollo" en el ciclo de conferencias organizado por el Profesor François Perroux, del College de France. Quiero agradecerle al Profesor Perroux el honor que me ha hecho al invitarme a que participe en este ciclo de conferencias sobre temas latinoamericanos y para que haga énfasis en los aspectos económicos de nuestro Continente. No es una coincidencia que venga a tratar sobre estos temas bajo los auspicios del Profesor Perroux, quien por su extraordinaria obra de investigador y expositor ha ganado un merecido prestigio universal, que en el caso de América Latina se extiende no solamente en sus conocidos y muy apreciados libros de temas económicos, sino también en la numerosa y distinguida escuela de discípulos que él ha creado en su admirable labor docente.

En América Latina su influencia es una realidad intelectual que ha empezado a producir sus frutos, desde las elevadas posiciones que algunos de sus discípulos ocupan, así como por las cátedras que dirigen o las publicaciones científicas en las cuales tienen participación directa. Tratar sobre "América Latina y la Década del Desarrollo" en el College de France desde esta cátedra no tiene novedad alguna para ustedes, pues este tema ya ha sido examinado con más autoridad por diversos expositores que me han antecedido.

Debemos concebir la década del desarrollo dentro del propósito original que tuvieron las Naciones Unidas a fines de los años 50, de crear un movimiento colectivo y universal que tendiera a corregir los graves desequilibrios que existen en la distribución de la riqueza y el ingreso entre las diversas áreas del mundo. Ya Galbraith (1) había indicado que en la mitad del siglo XX el problema de las desigualdades entre las diversas clases económicas se había trasladado a una esfera regional más elevada con la existencia de lo que él llamaba las clases sociales entre las naciones ricas y pobres del mundo. Para corregir estos graves desequilibrios entre las diversas comunidades regionales, se propuso el programa de la década del desarrollo. No se trataba simplemente de un proceso de movilización de recursos de las áreas ricas del mundo hacia las zonas en desarrollo dentro de la meta del 1% del producto nacional bruto señalado en la última reunión de la UNCTAD; sino que también debían producirse cambios profundos en las actitudes mentales y en la organización social de los países atrasados, sosteniéndose estos cambios en la reestructuración de las instituciones de dichos países. Este programa, en el cual América Latina entró a la escena como actor principalísimo, no era un simple proceso de movilización de recursos financieros para aumentar las inversiones, sino un empeño colectivo que debía provocar el aumento gradual en el ingreso por habitante, apoyado en la absorción de la tecnología mo-

(1) Galbraith: The affluent society.

derna y en la utilización cada vez más profunda de las innovaciones para crear una dinámica de cambios que es la esencia del desarrollo.

## I. CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO

Para comprender la etapa actual del progreso que vive el mundo conviene por un momento examinar las diferencias que existen entre los conceptos de crecimiento y desarrollo económicos. El crecimiento económico medido en función de los aumentos de la renta por habitante, puede presentarse en cualquier tipo de sociedad. Es el proceso típico de las economías industrializadas de Estados Unidos, de la mayoría de los países de Europa Occidental y del Japón. En él la ecuación keynesiana del ahorro y el consumo tiende a encontrarse en una posición de equilibrio. El rendimiento de capital de los diferentes sectores, así como la movilidad de los recursos financieros y de mano de obra, pueden explicarse dentro de un modelo de equilibrio wal-rasoparetiano, que en el caso de los países en desarrollo aparece en un esquema de economía dual, que se caracteriza precisamente por los desequilibrios. Las economías de América Latina son por lo general economías duales; este modelo se caracteriza porque tiene simultáneamente un sector de "economía avanzada" y otro de "economía de subsistencia". El sector avanzado produce para un mercado amplio y el de subsistencia está destinado a cubrir las necesidades de consumo doméstico. Dentro del proceso de desarrollo el sector de subsistencia deviene gradualmente en sector avanzado y para esto utiliza y absorbe la mano de obra especializada. La intensidad con que los dos sectores hacen uso del capital es muy diferente, ya que el sector moderno utiliza generalmente las técnicas de producción nuevas que se importan de los países donde la mano de obra es escasa. Al contrario, el sector de subsistencia usa métodos anticuados apoyándose principalmente en mano de obra sobrante.

El sector avanzado obtiene su capital a través de un sistema financiero organizado como son los bancos comerciales, las compañías de seguros y otras instituciones similares; en cambio el sector de subsistencia que en ciertos aspectos se mueve fuera del circuito monetario, consigue su capital a través de un sistema financiero desorganizado en el que se incluyen a los prestamistas privados, las casas de empeño, el ahorro casero, etc.

Siendo estas las características institucionales de los dos sectores, la economía dual puede definirse como aquella en la cual factores de producción idénticos tienen una eficiencia marginal diferente en los distintos sectores de la economía; o sea que el dualismo es una situación en la que los mercados de factores no se encuentran en equilibrio. Este fenómeno se observa en América Latina, donde el capital es escaso y las distintas actividades no tienen un rendimiento comparable y donde la mano de obra es abundante y no presenta, en las diferentes actividades, un rendimiento común.

Consecuentemente el dualismo es un proceso de crecimiento y, por lo tanto, al examinar una economía dual debe estudiarse su tendencia hacia el equilibrio, es decir hacia el desarrollo. Esta imagen del dualismo como un proceso de crecimiento dinámico se encuentra en muchos de los estudios que formulan el problema del desarrollo económico. Por ejemplo, Rosenstein-Rodán llamó la atención sobre el exceso de población agrícola que se halla total o parcialmente desempleada y sobre la consiguiente necesidad de establecer industrias que pudieran utilizar esta mano de obra cesante (1).

Más tarde, Nurske propuso una política comercial que asegurará un crecimiento en la demanda industrial de mano de obra suficiente para absorber el exceso de población rural (2).

Por su parte, Arthur Lewis describió la forma en que el sector industrial se podía desarrollar en relación con el sector agrícola y la forma en que el primero de estos sectores atraería a los trabajadores rurales (3).

Gustav Ranis y John C. Fei (4) muestran que el dualismo es una etapa de transición en la evolución de una economía en vía de desarrollo, en la cual el centro de la actividad económica se transfiere del sector de subsistencia al sector industrial. Para ello el país debe pasar por una etapa dualística como condición previa de la industrialización plena. El desarrollo encierra el movimiento de los factores de producción del sector rural al sector industrial, la importación de tecnología del extranjero y la utilización de técnicas modernas en el sector de subsistencia. En resumen, Ranis y Fei ponen el énfasis en los múltiples puntos de contacto entre los dos sectores y en la expansión gradual de estos puntos de contacto durante el período dualístico. Tenemos por lo tanto que en una situación dualística dinámica las barreras al desarrollo económico se eliminan gradualmente por medio de diversas influencias modernas. El sector de subsistencia adopta poco a poco métodos modernos de producción para lo cual es necesario que ocurran una serie de cambios estructurales que necesitan de los gobiernos latinoamericanos la adopción de una política que no puede ser simplemente moderna sino "modernista". Debe ser función del Estado mirar hacia adelante y hacer que el país marche hacia adelante y no mirar hacia atrás o hacia afuera para imitar posiciones que suelen llamarse modernas.

- (1) P. N. Rosenstein-Rodan, "Industrialization of East and Southeastern Europe", *Economic Journal* (June-September, 1943), p. 202.
- (2) R. Nurske, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford, Baisel and Blackwell, 1953).
- (3) A. W. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", Reproducido en A. N. Agarwala y S. P. Singh, *The Economics of Underdevelopment* (New York: Oxford University Press, 1963), además "Unlimited Labor: Further Notes, *The Manchester School*, May, 1958.
- (4) Gustav Ranis y John C. H. Fei, *The Development of a Labor Surplus Economy: Theory and Policy* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwing, Inc., 1964), p. 256.



Los Estados deben convertirse en los motores del desarrollo y para hacerlo deben crear un ambiente propicio. La planeación a largo plazo debe ser adoptada, pero una verdadera planeación y no, como ha venido sucediendo en algunos países, una serie de medidas de emergencia, a corto plazo, que se disfrazan con el nombre de planeación. La planeación debe contar con instrumentos eficaces para que pueda imponerse en nuestro Continente. Entre esos instrumentos deben contarse los que hagan posible llevar adelante una política "desarrollista" como sería por ejemplo, la de poder adaptar el cálculo de las cuentas nacionales para establecer las proporciones en que se realiza el flujo de ingresos distribuido entre el sector moderno y el de subsistencia. Pero en todo este proceso, debe tenerse en cuenta que América Latina está realizando activamente la etapa de instalación de las llamadas industrias modernas, pero que aún no ha llegado al período de las industrias "absolutamente nuevas". La distinción conviene tenerla presente para ubicar en el tiempo la etapa del proceso tecnológico industrial latinoamericano: se están instalando empresas siderúrgicas, petroquímicas, metalmeccánicas, automovilísticas y, en general, las industrias pesadas que se crearon en otras zonas del mundo en los primeros 15 años de este siglo. Pero aún no se ha iniciado seriamente la instalación de las industrias de la llamada "economía planetaria" que en los últimos 20 años ha producido la expansión extraordinaria de la industria espacial, de la cibernética y de la utilización de la energía atómica. No es que exista una parálisis en el proceso dinámico de creación económica de América Latina; es que los grupos que dirigen este proceso dinámico provienen principalmente de las clases que ascendieron en las llamadas economías "dominantes", y sus creaciones colectivas, como lo indica acertadamente el Profesor François Perroux (1), son principalmente las que caracterizaron las economías de fines del siglo XIX; aún está por darse el paso que justifique los cambios de estructura en los hombres que dirigen las economías latinoamericanas para que la dirección se concentre cada día más en los grupos que provienen de los grupos técnicos gubernamentales y en los sectores financieros modernos, que son los que están impulsando en otras áreas las creaciones colectivas del presente siglo.

## II. CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS

### A) Algunos antecedentes históricos de la formación de las naciones y los Estados latinoamericanos y su efecto sobre la economía.

El propósito de explicar la naturaleza y las características del desarrollo económico y social latinoamericano, exige realizar, aunque sea de una manera bien somera, una "proyección" hacia el pasado con

(1) François Perroux,

el fin de retener aunque no sea sino algunos de los elementos que desde largo tiempo han contribuido a determinar las características de las estructuras económicas de los países situados al sur del Río Grande. Tarea ambiciosa sin duda que deberá abocarse en algunos aspectos precisos y limitados.

La lógica misma de la motivación de la colonización conducía necesariamente a marcar aquellas nacientes sociedades con un tipo de actividades económicas netamente definidas. Como se sabe, y a la inversa de lo que habría de suceder en la América septentrional, donde los emigrantes europeos acudían con el propósito simultáneo de huír de una sociedad hostil, por una parte, y por la otra, de fundar una nueva comunidad desligada en lo posible de la metrópoli, la América Central y del Sur recibió el aporte de hombres cuyo fin era, paralelamente a la extensión de la fe, obtener en el más breve plazo riquezas por la más grande gloria de la corona, sin que la idea de constituir una nueva comunidad permanente aflorara en el espíritu de los conquistadores ibéricos. La recompensa inmediata debía ser la repartición entre la soldadesca de vastas extensiones de tierra y de los habitantes que allí moraban para asegurar la subsistencia, de las tropas primero y, más tarde, de los funcionarios y otros recién llegados, producto que debía ser fácilmente obtenido según el principio de prestar más atención al rendimiento del hombre que al de la tierra. Una institución secular de la economía latinoamericana —el latifundio— había nacido, caracterizada por su baja productividad en lo económico y, en lo social, por la proyección del sistema de servidumbre del medioevo europeo.

Ya hemos dicho que una de las finalidades de la conquista fue la de obtención de riquezas naturales representadas por los metales preciosos y algunas raras "especies". De esta manera, otro aspecto típico de la economía latinoamericana ha quedado determinado: la producción para la exportación. Como complemento de esta política debía establecerse un freno casi total a toda otra forma de producción interna. Se aseguraba así el monopolio de los abastecimientos en beneficio de la metrópoli, el que era reforzado por la prohibición absoluta de comerciar con terceros países. Así son los intereses supremos de la corona los que resultan perfectamente garantizados bajo el sólido respaldo intelectual de la concepción mercantilista de la economía.

Entre tanto, las diferentes dependencias coloniales divididas en un cierto número de grandes espacios controlados por un representante directo de la corona, mantenían escasas, si no nulas, relaciones entre ellas. Lo esencial era la comunicación directa entre cada uno de estos representantes y el Gobierno central. Esta "balkanización" colonial perdura, por cierto con ligeras modificaciones territoriales, al momento de la Independencia, y configura la estructura plurinacional del Continente.

Estos numerosos Estados, de economías de dimensión escasa concebidas para satisfacer las necesidades de espacios nacionales relativamente poco habitados y de muy bajo nivel de ingreso por persona, se

orientaban esencialmente a la satisfacción de las necesidades en alimentos o materias primas de los países europeos, en ese momento en plena maduración de su proceso de revolución industrial.

La consecuencia de este modelo debía ser forjar una estructura de desarrollo "hacia el exterior" en la cual las alternativas de corto plazo de las economías estaban íntegramente determinadas por las oscilaciones del mercado internacional. Mientras tanto, lo que podría llamarse una "economía interna" era casi completamente inexistente. Así por ejemplo, aquellos que no trabajaban la tierra o las minas, se limitaban al ejercicio de algunas actividades de comercio interior, mientras que otros menos numerosos se consagraban a las actividades de exportación e importación y a la artesanía. No faltaban, por cierto, algunos profesionales liberales, médicos y abogados, así como los clérigos. En lo que respecta al sector público y respondiendo por lo demás en esto a una ideología totalmente generalizada en el mundo de entonces, su rol se limitaba a garantizar el ejercicio de las actividades precedentemente citadas y el orden público, mientras que sus recursos provenían esencialmente de tributos sobre el comercio exterior.

Las consecuencias de este modelo de desarrollo y por supuesto los límites que imponía al progreso económico de los países del Continente, merecen un rápido examen. Como es sabido, la elasticidad de la demanda por materias primas y alimentos, una vez superada la etapa de lo que en lenguaje de moda se llama el "take off", es inferior a la unidad. Esto quiere decir que a medida que los países compradores de estos productos van progresando a una cierta cadencia, las necesidades que resienten por los productos mencionados aumentan, sea por la composición del consumo o por el progreso técnico, a un ritmo sensiblemente menor. En estas condiciones, y en ausencia de otros estímulos de producción interna, los países proveedores de bienes primarios avanzan más lentamente que los países compradores, lo que acentúa la "brecha económica".

Pero eso no es todo. Una economía con las características señaladas requiere, para funcionar normalmente y con mucha mayor razón para progresar, proveerse casi completamente desde el exterior en bienes de consumo y por la totalidad de sus exigencias de bienes de capital. Estos últimos ven sus precios variar en función de los progresos de su calidad, por una parte, y además, por los aumentos de costos reales determinados por el mejoramiento de los niveles de vida de aquellos que los producen, con lo que se crea el problema ya secular de la deterioración de los términos del intercambio. En estas condiciones, el poder de compra de las exportaciones tiende a disminuir y, con el aumento de la población, la capacidad para importar por habitante se restringe considerablemente. Para compensarlo, no cabe sino incrementar, sin que sea siempre posible, el volumen de bienes exportados a fin de mantener constante por lo menos el monto de bienes provenientes del exterior.

Esto significa que los factores productivos empleados en la producción de los bienes agrícolas y otras materias primas no ven sus mayores esfuerzos compensados con una proporción equivalente de bienes necesarios, ya sea para su subsistencia o su progreso. En otros términos, esta deterioración de la capacidad para importar no sólo representa un freno sino una parálisis del ritmo de crecimiento: es esta la base del estrangulamiento externo de las economías latinoamericanas. Mucho podría decirse sobre los efectos de este estado de cosas sobre la situación interna de las economías de los países afectados, lo que por cierto sería muy largo de enumerar. Pero se puede, en cambio, señalar al menos uno de los mecanismos de defensa frente a este comportamiento del sector externo y que es en el hecho causa de otro gran problema.

### 1. Los efectos de la crisis de 1929 sobre la economía de la América Latina.

Es evidente que una estructura económica como la que acaba de describirse no podía menos que sufrir con una intensidad sin precedentes los efectos de la gran depresión económica que iniciada en los Estados Unidos en 1929, no tardaría en hacer sentir sus efectos sobre todo el mundo. Si las masas de trabajadores sin empleo en los países industrializados eran imponentes, probablemente la situación sufrida por la América Latina era aún más dramática. En efecto, si las economías industrializadas se encontraban en ruina, resultaba imposible para los países que los aprovisionaban continuar la venta de su producción y de esta manera todo el circuito económico tendía a paralizarse progresivamente. Algunas cifras permitirán observar el efecto de esta situación de una manera más clara. De acuerdo a los estudios realizados por la CEPAL, las variaciones en el volumen de las exportaciones como en la relación de precios del intercambio, fueron más graves para los países de la América Latina que para las naciones industrializadas. Así por ejemplo, si se toma como base el quinquenio 1930-1934, se comprueba que el volumen de las exportaciones bajó respecto al quinquenio precedente en un 8.8%, mientras que los precios unitarios de las exportaciones latinoamericanas descendían en un 44.3%. Ciertamente que, de otra parte, había una leve compensación si se tiene en cuenta que el precio de los productos que la América Latina debía comprar había igualmente descendido, pero esta baja fue menor: (26.7%). Al mismo tiempo, la población de América Latina creció en 8.5% de manera que la combinación de todos estos elementos daba una disminución de 36.6% de la capacidad para importar por habitante.

A nadie podría sorprender, en esas condiciones, que los imperativos impuestos por la crisis hayan determinado decisiones de profunda importancia en la orientación de la política económica de los países latinoamericanos. Este cambio fue mucho más el resultado de la presión de los hechos que de la adhesión a determinadas doctrinas. La

primera consecuencia en vista de la disminución brutal de los medios de pago sobre el exterior, fue el abandono de la política de libre comercio, estableciéndose las más variadas formas de control de las importaciones, tales como la adopción de altos derechos aduaneros, contingentes de importación, prohibiciones generalizadas, etc., todo esto apoyado por un estricto control de cambios. Pero esta actitud defensiva no podía bastar para garantizar la recuperación del nivel de empleo, y es así como, apoyándose en esta política de restricción de las importaciones, los distintos países comenzaron a sentar las bases de una política de sustitución de importaciones, esto es, de un desarrollo "hacia adentro". Demás está decir que todas estas decisiones implicaban y expresaban al mismo tiempo un cambio fundamental en la actitud del Estado hacia la actividad económica, que de simple observador pasaba a ser un agente activo en la dirección y promoción de la economía. Esta política no logró, sin embargo, dada la limitación de los recursos internos, la lentitud de la recuperación económica en Europa y los Estados Unidos entre otras cosas, compensar completamente los efectos de la crisis, aunque en alguna medida ella permitió disminuir algunos de sus efectos más dramáticos. Así por ejemplo y siempre de acuerdo con los estudios de la CEPAL, el poder de compra de las exportaciones por habitante seguía siendo en el quinquenio 1935-39, 26% inferior al correspondiente del período 1925-29.

## 2. La Segunda Guerra Mundial.

El período de la guerra debía traer como consecuencia otra serie de dificultades para el Continente y permitir, en contrapartida, el fortalecimiento de la industrialización interna por las razones que se darán más adelante.

En lo que concierne al comercio exterior y contrariamente a una idea bastante difundida, la guerra, en general, representó más bien un perjuicio que una ventaja para la economía del Continente. Como se recordará, en aquella época los países latinoamericanos debieron sufrir la pérdida de los mercados europeos, hasta entonces, en general, los más importantes compradores de productos latinoamericanos. Además, el esfuerzo de guerra de los países aliados exigía un riguroso control de los precios de las materias primas. En fin, los países latinoamericanos se enfrentaron con graves dificultades de abastecimiento exterior, lo que debía traducirse por una gran escasez y alza de los precios de los productos importados en las raras ocasiones en que podían obtenerse. Así, los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de aumentar considerablemente el volumen de sus exportaciones vendidas a precios extraordinariamente reducidos, lo que combinado al alza de los precios de las importaciones, debía traducirse por una nueva y brutal reducción del poder de compra de las exportaciones por habitante que, durante el período 1940-44, era inferior en 45% al de 1925-29.

En lo que respecta a la economía interna, ya se dijo que las condiciones creadas por la guerra habían permitido un rápido incremento de la industrialización de sustitución, la que naturalmente se encontraba estimulada por la ausencia total de competencia extranjera de una parte, y de otra, por la voluntad deliberada de los gobiernos de diversificar las economías en esos países. Cabe agregar, sin embargo, que a pesar del efecto benéfico de esta política como medio de restablecer niveles más adecuados de empleo, este esfuerzo representó un elevado costo social para los pueblos del Continente y en numerosas ocasiones los diferentes bienes producidos en malas condiciones para mercados limitados resultaron a precios excesivos, lo que debería de tener más tarde un efecto grave para las economías latinoamericanas.

## 3. De 1945 a la Alianza para el Progreso.

Las condiciones imperantes al término del conflicto 1939-1945 en los principales países afectados, ponían a la orden del día los problemas de la reconstrucción. Por su parte, los Estados Unidos, que no habían conocido las devastaciones de la guerra, se encontraban frente a dos tipos de necesidades. En primer lugar, la obligación moral y económica de contribuir a la tarea de recuperación de los países europeos. En segundo lugar, debían reconvertir un número apreciable de sus industrias dedicadas a la producción de guerra hacia un tipo de producción de tiempos ordinarios.

El efecto combinado de todas estas circunstancias debía necesariamente traducirse por un incremento substancial de la demanda de materias primas y alimentos. La primera, como consecuencia de los esfuerzos de producción exigidos por la reconversión económica, la segunda para reemplazar la disminución brutal de la producción agrícola europea. Así es como los países latinoamericanos pudieron encontrar condiciones más favorables para su desarrollo. Además, y pese a las exigencias ya descritas emanadas de la situación europea, resultaba posible procurarse un volumen más importante de bienes de capital necesarios para el reequipamiento de las industrias del Continente, proceso postergado durante la guerra y para la cual las reservas internacionales podían servir como medio de financiamiento. Es así como durante los primeros diez años que sucedieron al término de la guerra, el crecimiento económico del Continente se aceleró aunque de una manera desgraciadamente insuficiente.

Cabe recordar que es en este período cuando probablemente comienza a manifestarse con vigor un nuevo problema: el aumento de la tasa de crecimiento de la población que en presencia de recursos todavía relativamente escasos, traería como consecuencia disminuir en parte los efectos del progreso económico.

El saldo neto de este período de quince años es poco halagador, pese a las muy favorables condiciones que se presentaban en su co-

mienzo. El freno al desarrollo de los cinco últimos años (1955-1960) bastó para anular casi completamente los progresos precedentes. Es así que hacia el término de este período (1960-61) el ingreso medio por habitante es apenas de 390 dólares, situación lamentablemente agravada por una repartición que determina que más o menos la mitad de la población deba vivir con un ingreso por familia de unos 55 dólares en promedio por mes. Como se verá un poco más adelante, el imperio de estas condiciones debía promover una reacción vigorosa en la política económica de los países del Continente.

De las consideraciones que acaban de hacerse no convendría sin embargo desestimar los cambios importantes que merced al esfuerzo de los países latinoamericanos y a despecho de las situaciones exteriores poco favorables, intervinieron en este período en la economía del Continente. Baste señalar a este respecto una comparación: mientras que en los años inmediatamente anteriores a la guerra, esto es el período 1936-1940, el conjunto de actividades primarias constituyó un 35% del producto interior bruto, entre 1955 y 1960 ellas representaron solamente 23%, al mismo tiempo que la industria manufacturera y la construcción en conjunto pasaban de 18 a 24%. Como puede observarse, los esfuerzos en vistas de crear una industria de sustitución permitieron alcanzar frutos evidentes. Hay que apreciar el hecho de que este proceso de transformación implica modificaciones sustanciales en términos de la relación población rural - población urbana, en las calificaciones de las personas necesarias al desarrollo de nuevas actividades, en los modos de vida, en la forma de adquisición de conocimientos, en suma, en todo lo que es objeto y finalidad del proceso de desarrollo.

Por lo demás en este período, las tentativas de intervención del Estado que comenzaron a manifestarse luégo de la gran crisis se intensificaron considerablemente con resultados diferentes según los países y las épocas pero, en general, con un vigor cada día más intenso. Aún más, es precisamente en esta década del 50 que una nueva concepción de la organización de la economía comienza igualmente a manifestarse. En efecto, es a partir de esta época que los primeros tímidos intentos de aplicar las nuevas técnicas de la planificación, por supuesto indicativa, empiezan a tomar forma.

Se debe anotar aquí el papel eminente que ha jugado la CEPAL con la adopción de esta nueva técnica, puesta al servicio del crecimiento económico. Esto retribuye la contribución brillante de este organismo internacional al análisis y a la interpretación del desarrollo de las regiones.

#### B) De Punta del Este hasta nuestros días.

Como habrá podido observarse, el fin de la década de los años 50 se termina por un estado de cosas que pone de manifiesto la frustración de las expectativas de progreso que los pueblos latinoamericanos

habían podido concebir y al cual habían dedicado un esfuerzo que merece ser debidamente considerado. Indagando sobre las causas de este proceso era fácil comprobar la inadecuación entre las aspiraciones a un mayor bienestar y la escasez de medios para alcanzarlo, todo ello acentuado por un marco de estructuras sociales y económicas generalmente poco favorables.

Ya se ha visto, por lo demás, que las relaciones económicas y financieras internacionales representan un freno difícilmente superable para los países pobres y que sin un cambio en el tipo de estas relaciones entre países desarrollados y en vías de crecimiento, nada perdurable podrá lograrse.

En vista del conflicto cada día más agudo entre las ansias de la población y la rigidez de los recursos disponibles a ese fin, un vasto movimiento de opinión desencadenó a lo largo del Continente con el fin de definir una política nueva susceptible de afrontar con éxito las dificultades que se oponían a su desarrollo.

#### 1. Los antecedentes de la Conferencia de Punta del Este.

La oportunidad de materializar esta demanda habría de ofrecerla la Conferencia de Punta del Este.

Con estos antecedentes y estímulos se llega a la Conferencia de Punta del Este, realizada entre el 5 y el 17 de agosto de 1961, que aprueba dos documentos fundamentales: la Declaración de los Pueblos de América y la Carta de Punta del Este. En el primero de estos documentos se expresa que "esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen entre otros anhelos, el de trabajo, de techo y tierra, escuela y salud. No hay ni puede haber un sistema que garantice verdadero progreso si no proporciona la oportunidad para que se afirme la dignidad de la persona que es fundamento de nuestra civilización".

Más adelante se expresa que los Estados Unidos se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los objetivos de la Alianza. Con este fin, proporcionarán la mayor parte de los recursos exteriores, de por lo menos 20.000 millones de dólares, constituidos de preferencia por fondos públicos, que la América Latina necesita para completar sus propios esfuerzos durante el decenio 1961-1970. Cabe agregar que el conjunto de inversiones por los diez años necesarios a obtener los objetivos señalados en la América Latina fue estimado en 100.000 millones de dólares.

En lo que se refiere a la Carta de Punta del Este, sus objetivos pueden resumirse así:

a) Aumentar por lo menos 2.5% por año el ingreso por habitante, lo cual implica, dada la alta tasa de crecimiento de la población de América Latina, un progreso global del orden del 5 al 6% por año;

b) Propender a una mejor repartición del producto entre los diferentes sectores de la economía y grupos sociales;

c) Buscar la diversificación de las economías de los países del Continente, cuya marca saliente, como se ha visto, de exportar los productos alimenticios y de materias primas y las adquisiciones de bienes de capital;

d) Realizar profundas reformas en las estructuras agraria, social, fiscal, etc.

En fin, la Carta de Punta del Este señala una serie de condiciones previas llamadas "pre-requisitos", a fin de asegurar el desarrollo económico y social. Se estima que los medios esenciales para alcanzar los objetivos de la Carta, están representados por el establecimiento de planes de desarrollo, la ayuda externa y la integración latinoamericana. En lo que se refiere a los planes de desarrollo, se establece que se trata de un "pre-requisito" sin el cual no puede iniciarse para su aprobación ninguna solicitud de ayuda externa; además de cumplir con las exigencias técnicas fundamentales, los planes deben considerar particularmente la valorización de los recursos humanos; la modificación de las estructuras agrarias; la proposición de reformas del sistema tributario; la necesidad de estimular el flujo de capitales extranjeros y considerar el mejoramiento de las condiciones de la distribución de los bienes y servicios en la perspectiva de terminar con las estructuras monopolistas que predominan en América Latina. La ayuda externa fue calculada en función de la evaluación global del costo del programa de 100.000 millones de dólares, de los cuales un 80% debía ser financiado con recursos internos, los cuales serían estimulados por una contribución exterior de 20.000 millones de dólares exigidos, igualmente, por las dificultades de las balanzas de pagos de la mayoría de los países.

Un nuevo organismo interamericano debía ser creado en 1963 siguiendo las recomendaciones formuladas por los ex-presidentes de Brasil y de Colombia, respectivamente, señores Kubitschek y Lleras Camargo. Así nació el CIAP, Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. Se trata de un Comité especial y permanente del CIES que tiene la representación de los países que constituyen la Alianza para el Progreso. Tiene como objeto el servir de agente de ejecución de las resoluciones de la OEA y/o del CIES. Con la creación de este organismo se acentúa el carácter multilateral de la Alianza para el Progreso, puesto que el CIAP, por medio de los estudios por países que realiza, estima el monto de la ayuda necesaria para los objetivos anuales de desarrollo y la consideración de los recursos locales disponibles. Igualmente, el CIAP analiza los planes de desarrollo y controla el cumplimiento de su ejecución. Asimismo, busca recursos adicionales de financiamientos y, en fin, tiene a su cargo la coordinación general de las actividades de la Alianza para el Progreso. Este organismo está dirigido por un Presidente y constituido por siete miembros y forman

parte de él, en calidad de asesores, el Secretario General de la OEA, el Presidente del BID y el responsable de la CEPAL.

## 2. El balance de la Alianza para el Progreso.

Una empresa de tan vastas proyecciones como la que acaba de describirse no puede juzgarse ni en un plazo corto de tiempo ni, tampoco, en función de algunos elementos característicos y privilegiados. Conviene, desde luego, recordar que la mayor parte de los objetivos de la Carta de Punta del Este, en la medida en que se proponen atacar los más serios obstáculos para el desarrollo existentes en el Continente, requieren acciones cuyo tiempo de maduración excede ampliamente el tiempo que ha transcurrido desde 1961 hasta nuestros días. Piénsese por ejemplo en el problema de la educación: una política educacional ambiciosa, como la propuesta en Punta del Este, no puede evidentemente hacer sentir plenamente sus efectos antes de que los beneficiarios más directos hayan tenido el tiempo de incorporarse a la vida activa y proyectar su mejor formación sobre el conjunto social. Lo mismo podría decirse de los grandes trabajos de infraestructura, destinados a recuperar el retardo del Continente en este aspecto y cuyos efectos tardan largo tiempo en manifestarse en términos de aumento del producto. Tal es, por ejemplo, el caso de las grandes centrales hidroeléctricas de períodos prolongados de construcción, de las carreteras, etc. Es por lo que cabe ser prudentes en la formulación de juicios apresurados y desfavorables para calificar ciertas acciones de mérito a largo plazo. A la inversa, lo mismo podría decirse de la tentación de atribuir una importancia excepcional a aquellos aspectos que desde el primer momento han señalado progresos evidentes.

## 3. Crecimiento de la economía.

Si se observan las cifras proporcionadas por la CEPAL en su estudio sobre la América Latina de 1966, se puede afirmar que en su conjunto, los países latinoamericanos no han podido acercarse al anhelo expuesto en Punta del Este, en el sentido de obtener una tasa de crecimiento del producto por habitante de 2.5% por año. En efecto, según el organismo especializado de las Naciones Unidas, entre 1960 y 1966, la progresión **per capita** de la producción del Continente ha ascendido a 1.3%.

## 4. La importancia del sector externo después de 1961.

Como puede comprobarse, de no haber mediado circunstancias en gran parte ajenas a la responsabilidad de los países del Continente, como son particularmente aquellas que dominan en el ámbito de las relaciones comerciales, es altamente probable que el objetivo de Punta del Este hubiera podido ser fácilmente alcanzado por el conjunto de

los países. Para comprobar la afirmación precedente, pueden citarse algunas cifras interesantes en lo que respecta a la evolución de las relaciones económicas internacionales que han afectado a la América Latina. La participación del Continente en el comercio internacional debida a la permanencia de los factores citados en este trabajo, de 11.7% que representaba hacia comienzos de los años 50 y de 7.4% en 1961 descendió a 5.4% en 1967. No podría imputarse esta caída a una deficiencia de la capacidad productiva de los países latinoamericanos, puesto que el volumen de sus exportaciones ha progresado sistemáticamente en los últimos años. En efecto, el aumento acumulativo anual del volumen de las exportaciones es de 4.6% por año entre 1950 y 1967 mientras que como consecuencia del deterioro en la relación de precios del intercambio el poder de compra de ellos sólo progresó en 2.9% por año.

Por otra parte, el servicio de la deuda pública externa absorbe en la actualidad el 75% de los flujos brutos de capital recibidos por el sector público, y esta tendencia es creciente. Esto representa un factor gravísimo para el sector externo latinoamericano hasta el punto de que si la situación actual se perpetúa, se corre el riesgo de obtener saldos neutros o negativos en materia de financiamiento neto.

En estas condiciones, parece evidente que los flujos de capital tendrían que aumentar en forma considerable en los años próximos y que las condiciones de los préstamos en lo que se refiere a plazos y tasas de interés deberían mejorarse, igualmente, si se desea que la ayuda financiera externa sirva efectivamente al progreso de la región.

##### **5. El desarrollo de la producción agrícola y la Reforma Agraria.**

Uno de los elementos menos satisfactorios del desarrollo económico latinoamericano en estos últimos años ha sido representado por el sector agropecuario. De acuerdo con las informaciones del Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, la producción agrícola durante el promedio del período 1964-1966 ha crecido a una tasa anual de 3.1% con respecto al trienio 1957-1959. En el mismo período, el índice de la producción por habitante es solamente 2% más elevado en el último que en el primer período. Particularmente desalentador es el rendimiento de la ganadería, cuya producción ha retrocedido, lo que ha determinado un aumento de la producción de alimentos por persona que es aún más reducida que la de la producción agropecuaria global. En lo que concierne al comercio exterior de productos agrícolas, ha tendido a mostrar desde 1960 una reducción del excedente. Entre los dos períodos, se observa que el volumen de exportaciones agrícolas progresó anualmente en 3%, pero las importaciones lo hicieron al ritmo de 3.8% por año. Cabe agregar que una cantidad importante de productos importados podría obtenerse en buenas condiciones en muchos

de los países del Continente y que todo el mercado podría ampliarse considerablemente dentro de las perspectivas de la integración económica. Las previsiones a largo plazo realizadas por la FAO indican que de seguir las actuales tendencias de la producción y de acuerdo con las posibilidades de la demanda, el déficit comercial agrícola podría situarse en alrededor de 3.000 millones de dólares en 1975.

Lo dicho precedentemente explica que la idea de proceder a una reforma agraria profunda gane cada día más adeptos en el Continente, aunque subsistan serias divergencias en cuanto a su contenido y modalidades. Sin embargo, un consenso más o menos unánime comienza a crearse en torno a algunas ideas matrices. Se estima que una reforma agraria es un medio adecuado para lograr la utilización plena de los recursos naturales y humanos, integrar la población campesina a la economía monetaria de mercado mientras que a través de una política de redistribución del ingreso, hace posible acentuar la movilidad social y asegurar la estabilidad política.

Sin embargo, pese a las medidas que han sido adoptadas, los resultados no parecen corresponder a las exigencias del desarrollo de América Latina. Los países que han logrado los progresos más rápidos hasta ahora son Venezuela, Bolivia y México, donde se han beneficiado hasta el momento 110.000, 350.000 y 2.300.000 familias respectivamente. Progresos importantes, igualmente, pero de menor alcance se han logrado en Colombia y Chile. No obstante queda aún por resolver un cierto número de problemas de gran envergadura tanto en materia de administración de reforma agraria como de legislación de títulos de los nuevos propietarios mientras que la escasez de fondos es general.

##### **6. El BID y su participación en el financiamiento de América Latina.**

Una parte significativa del financiamiento externo recibido por el Continente ha sido realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, lo que fue posible por el aumento significativo de los recursos con que la institución ha podido contar en los últimos años. Las dos fuentes principales de las cuales el Banco ha dispuesto desde el comienzo de sus operaciones son las del Capital Ordinario y del Fondo para Operaciones Especiales. Posteriormente, como se vio más atrás, el Banco contó con los recursos que le fueron proporcionados por el Gobierno de Estados Unidos en su calidad de Administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social. Actualmente, y luego de la Asamblea de Gobernadores de 1967, el monto autorizado del capital ordinario alcanza a 3.150 millones de dólares repartidos en 475 millones de dólares de capital pagado en efectivo y el resto en capital exigible, que sirve como garantía de los empréstitos contratados por el Banco en los mercados internacionales de capital. El fondo para Operaciones Especiales, según los acuerdos de la Asamblea de abril de 1967, alcanza a 2.319.5 millones de dólares. Así como lo establece el Convenio Constitutivo del

Banco, estos fondos son administrados de manera separada. Mientras el Capital Ordinario del Banco sirve para realizar préstamos en condiciones bancarias corrientes y reembolsables en las monedas prestadas, el Fondo para Operaciones Especiales es empleado en condiciones y términos que permitan hacer frente a dificultades que se presentan en determinados países o proyectos. Es frecuente que los préstamos de este Fondo se hagan a intereses más bajos y a plazos más largos que aquellos del Capital Ordinario. Por otra parte, los préstamos del Fondo para Operaciones Especiales son frecuentemente amortizables en la moneda del país prestatario.

Con el fin de aumentar sus recursos, el Banco ha desplegado una intensa actividad mediante la adopción de diversos procedimientos como son por ejemplo, la venta de bonos, la venta de participaciones en sus préstamos, la administración de fondos en fideicomiso, financiamientos paralelos, y otros. El conjunto de estas gestiones ha permitido reunir una suma superior a los 600 millones de dólares de los cuales más de 720 millones provienen de países no miembros, especialmente europeos.

#### 7. La participación de Europa en el financiamiento externo de la América Latina.

Los países de Europa Occidental fueron hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial los inversionistas más importantes en el Continente latinoamericano. Es a partir de ese momento que, por razones obvias, el flujo neto de inversiones se paraliza y es así como en 1929 el monto global de éstas ascendió aproximadamente a 4.600 millones de dólares, es decir a una cifra equivalente a la de 1914. La crisis de 1929 debía marcar una disminución de este flujo, tendencia que debía en seguida acentuarse durante la Segunda Guerra Mundial. Así, se estima que las inversiones europeas disminuyeron en alrededor de un 60% entre 1928 y 1949. Las necesidades de la reconstrucción europea vigentes todavía durante el comienzo de la década de los años 50 determinaron una ausencia marcada de recursos para inversiones en el exterior. Cuando más adelante, los antiguos territorios de Ultramar y las colonias alcanzaron su independencia, razones obvias de solidaridad y de carácter político hicieron que el flujo más importante de recursos de países como Francia e Inglaterra se orientaran hacia aquellas regiones.

La situación durante la década de los años 60 no se ha presentado en condiciones particularmente estimulantes. Durante el período 1960-1962, el flujo neto de recursos financieros oficiales y privados de origen europeo había logrado un nivel del orden de 400 millones de dólares por año, pero empezó a disminuir en seguida hasta alcanzar 132 millones en 1965. Una recuperación, sin embargo, se produjo en 1966, que elevó el monto a 300 millones de dólares, cifra en todo caso inferior a la obtenida a comienzos del período. Esta tendencia se encuen-

tra en contradicción con la evolución experimentada por las inversiones europeas hacia los otros países en desarrollo que de 3.000 millones de dólares anuales durante el trienio 1960-1962 pasaron a 3.400 millones en 1966. En estas condiciones, la participación de América Latina respecto al flujo total de recursos financieros europeos hacia las regiones en vías de crecimiento, descendió del 11.7% en 1960-1962, al 8.1% en 1966. Desde otro ángulo, puede observarse que mientras que en 1960 la participación europea dentro del total de los recursos netos globales de financiamiento externo recibido por América Latina ascendía al 26%, en 1966 esta proporción no era sino de 16%.

### III. LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

#### A) Los fundamentos de la integración.

Desde los tiempos más remotos, al menos desde que los pueblos adquirieron la conciencia de vivir en comunidades interdependientes sea bajo la forma de oposiciones irreductibles, de rivalidades efímeras o de solidaridades manifiestas, una tendencia ha surgido hacia la concentración de recursos como un instrumento de afirmación de poder. Según hubiese sido la naturaleza de las interdependencias existentes, las comunidades así constituidas lo fueron, sea por la conquista o la anexión o por la negociación o concertación.

En los días en que vivimos, es difícil establecer un itinerario de estas diferentes formas de agrupamiento por cuanto la experiencia vivida demuestra que varias de estas formas son susceptibles de coexistencia. Se puede, sin embargo, acordar a momentos determinados la preeminencia de ciertas modalidades de integración. Sin ir muy lejos, puede aceptarse que los siglos XVIII y XIX son aquellos que corresponden a la estructuración nacional de los países de Europa, el siglo XIX es también el de la consolidación unitaria de los Estados Unidos de Norteamérica y que el siglo XX reafirma los sentimientos de identificación nacional de los países colonizados. Esta segunda mitad del siglo actual es el de la nueva corriente ideológica y política que tiende a armonizar, por medio del diálogo y la concertación, los intereses del pueblo ayer a veces separados, frecuentemente en conflicto, por momentos aliados, en la perspectiva del establecimiento de políticas inspiradas en comunes ideales e intereses.

La ilustración más expresiva de este fenómeno contemporáneo nos es ofrecida por la firma en 1958 del Tratado de Roma, que instituye la Comunidad Económica Europea.

Sería tal vez ilusorio y vano pretender esconder los aspectos negativos que inspiraron esta motivación europea. No puede, en efecto, dudarse de que el impacto que sobre las conciencias de los dirigentes y pueblos del Viejo Mundo ha producido la contemplación de un ba-

lance de ruinas, muerte y desolación provocado por conflictos que, más allá de esos hechos dolorosos, no han generado ningún saldo verdaderamente positivo.

La experiencia europea ha sensibilizado la opinión internacional y abierto grandes esperanzas en otras secciones del globo que, pese a las inmensas potencialidades de sus recursos naturales y humanos, han visto frecuentemente frustradas sus esperanzas de una existencia más plena y conforme a sus auténticas y crecientes aspiraciones.

Entre las regiones que se han visto sensibilizadas por el impacto de la integración europea, se encuentra en lugar preponderante América Latina. Si el influjo tradicional que la cultura europea ha ejercido de una manera constante sobre nuestros países es una de las razones que explican esta situación, hay muchas otras que tienden a afirmarla: la conciencia del efecto negativo de la dispersión de los países de América Latina es una de ellas, como el sentimiento de un destino histórico común y la certidumbre de que su superación encierra grandes posibilidades de progreso para sus pueblos.

#### **B) Las razones políticas de la integración latinoamericana. Los efectos de la dispersión.**

Así como ya hemos tenido ocasión de expresarlo anteriormente (1), los países latinoamericanos han heredado de las condiciones de su formación una estructura multinacional que resulta más de las necesidades administrativas de las potencias colonizadoras que de la ocasión natural de la región.

En el caso de los países de América Latina puede decirse que hay razones de frustración histórica que se desea superar, que los induce hacia un proceso de reunificación. Esta aspiración aparece así tanto más plausible cuanto que los países de la región estiman que su acervo histórico común la autoriza a considerarse como una sola "gran nación deshecha", siguiendo la expresión feliz del Presidente del BID, señor Felipe Herrera.

No cabe duda de que las condiciones vigentes en las relaciones internacionales no permiten a los pueblos en desarrollo lograr los frutos a que legítimamente se sienten acreedores, dado que en el mundo de hoy, por circunstancias muchas veces de hecho más que de propósitos, este tipo de relaciones se encuentra sometido, según lo ha demostrado con su proverbial talento el profesor François Perroux, a los "efectos de dominación asimétricos e irreversibles" ejercidos por las regiones más altamente desarrolladas sobre las zonas hasta ahora menos favorecidas. No es necesario explayarse en exceso para compren-

(1) Véase nuestra Conferencia sobre los problemas del desarrollo económico y social de América Latina.

der que este "efecto de dominación" es el resultado de una disparidad fundamental de medios entre las zonas en cuestión, y se ejerce por intermedio de elementos variados entre los cuales pueden citarse las inversiones, los mercados, y, en consecuencia, los precios. Como se verá más adelante, los mecanismos de diverso orden que se han puesto en práctica en los últimos años con el fin de contrarrestar estos inconvenientes, no han alcanzado a rendir los frutos esperados, porque, esencialmente, las naciones en desarrollo no han sido capaces, como consecuencia de su estructura política, de afirmar una suficiente personalidad. Esta situación es tanto más lamentable cuanto que los problemas surgidos de esta asimetría de las relaciones internacionales sólo pueden encontrar solución en el plano político, lo que exige disponer de medios válidos de acción.

#### **C) Una mayor participación en el poder de fijación de prioridades de la política mundial.**

La experiencia recogida por los países latinoamericanos en las últimas décadas ha puesto de manifiesto los límites inherentes a las políticas de agrupamiento circunstanciales en torno a problemas particulares ya sea en el terreno propiamente político como sería por ejemplo el caso de las actividades de la Asamblea General de las Naciones Unidas, o en el económico, como dentro de la UNCTAD. La experiencia recogida permite establecer que, en ausencia de una comunidad que englobe a naciones en desarrollo al interior de estrategias comunes que correspondan a objetivos uniformes y no contradictorios, sus proposiciones, frecuentemente según los casos, se articulan, ya sea en torno a las posiciones más excesivas o a las más restrictivas, con el efecto de rendirlas impracticables o sin importancia. El hecho es que la ausencia de una voluntad política común resta a las proposiciones formuladas, en el sentimiento de los ocasionales interlocutores, la mayor parte del efecto que normalmente podrían alcanzar.

De los elementos que acaban de mostrarse someramente, se infiere que los países latinoamericanos no están en condiciones de ejercer un poder de decisión suficiente, incluso en cuestiones que afectan muy directamente a su propio destino. Así es como los principios jurídicos que constituyen la base de la organización internacional moderna tienen para la región un carácter escasamente real, no estando en condiciones de hacer jugar plenamente su derecho a la independencia como resultado de la ausencia de la capacidad de negociación que sólo puede procurarle su reestructuración política. De lo anterior no debe inferirse, si alguna vez la idea ha podido aflorar, que la América Latina pretenda ejercer cualquier forma de dominación de modo de transformar en su beneficio lo que por ahora forma parte de su pasivo. El poder acrecentado de negociación al cual aspiran las naciones latinoamericanas, se inspira en el deseo de jugar un rol auténtico al servicio de una bien concebida política de relaciones internacionales. En la perse-

cución de estos objetivos, que se inscriben en la temática actual de todos los pueblos libres, el Continente latinoamericano entiende aportar su contribución al establecimiento de un orden exento de la servidumbre.

#### D) Las dificultades políticas de la integración.

El paso de las actuales asociaciones comunitarias hacia una forma más elaborada de organización regional —que debería realizarse evidentemente según un calendario progresivo— implica la necesidad de superar un cierto número de obstáculos que suponen inconvenientes susceptibles de paralizar el proceso de integración. Entre ellos cobra especial relieve la objeción según la cual el estrechamiento de los lazos institucionales en todos los países miembros de un Mercado Común y el respeto de una disciplina supranacional y colectiva implica un renunciamiento, a veces muy importante, a los derechos de la soberanía nacional. No puede negarse efectivamente que esta materia es particularmente delicada y adquiere una importancia primordial en un Continente en el que todos los países se oponen con un celo marcado a toda forma de interferencia extranjera en las decisiones que son privativas de sus propias autoridades. Sin embargo, puede confiarse que una sana política de esclarecimiento sobre los objetivos y las prácticas de un mercado común puede contribuir poderosamente a disipar estas preocupaciones.

En un plano general, es sabido que en todo acuerdo internacional se acepta una cierta dosis de limitación de la soberanía, aun cuando ella se refiera a aspectos particulares, hasta el punto de que ningún país que asume obligaciones por medio de una convención internacional puede imponer su criterio particular por medio de una decisión unilateral. Por otra parte, es evidente que las exigencias de la coexistencia internacional implican una conciliación entre las soberanías individuales de las diferentes naciones. Además, en tratados como el que nos interesa, los acuerdos son la expresión misma de la soberanía de los Estados que los suscriben, de modo que las instituciones a que estos tratados dan lugar, son autónomas dentro de límites y según las formas previamente aceptadas. En el fondo, se trata solamente y sobre todo de crear condiciones de armonización en los diferentes intereses nacionales. Por otro lado, la práctica seguida por la mayoría de las naciones en el mundo y particularmente por los países latinoamericanos en las últimas décadas, muestra que en el hecho éstos han aceptado estas transferencias de soberanía en varias ocasiones. Por ejemplo, ya en 1945, los países latinoamericanos aprobaban sus ingresos a la Organización de las Naciones Unidas sin reservas, esto es, aceptaban al principio de ceder a un grupo de cinco naciones, cuya importancia para el mantenimiento de los objetivos de la organización era fundamental, un número considerable de poderes, renunciando de este modo al principio de la igualdad jurídica de los Estados. En el caso de las

relaciones interamericanas, los países que forman parte del sistema de naciones de la región han suscrito en el cuadro de la Organización de Estados Americanos una serie de acuerdos en los cuales, por consentimiento recíproco, transfirieron a los organismos superiores de esa organización la solución de problemas en que pueden verse comprometidos importantes intereses nacionales.

#### E) La integración económica.

La historia del desarrollo económico de los países latinoamericanos, particularmente la experiencia comenzada en 1929 y acentuada al término de la Segunda Guerra Mundial, pone de manifiesto las limitaciones que encuentra el crecimiento como consecuencia, a la vez, de un sistema de relaciones comerciales que opera en desmedro de los países en desarrollo y de una política de desenvolvimiento interno gravemente comprometida por la existencia de estructuras inadecuadas y la estrechez de los mercados nacionales.

La ausencia de factibilidad del modelo en el campo de las relaciones comerciales conduce a la frustración de las expectativas de progreso de los países latinoamericanos, particularmente por el efecto desfavorable de la relación de precios del intercambio y de las limitaciones ofrecidas por los mercados habituales para las producciones corrientes de América Latina y para aquellas que incorporan una mayor cantidad de trabajo y un refinamiento tecnológico más avanzado. Accesoriamente, en el caso de los países exportadores de recursos naturales, el balance se traduce por un derroche manifiesto de materias primas sin que se manifieste en compensación un acrecentamiento de la capacidad de importación de bienes de producción.

En materia de desarrollo interno, al efecto deprimente de la situación anterior se agrega la obligación de promover industrias de sustitución que encerradas en marcos estrechos y pobres, conducen a una producción de bajo nivel técnico y de baja productividad. En estas condiciones, la tendencia a la estagación del ingreso se perpetúa, lo que conduce, por el carácter circular de las actividades económicas, a restringir la capacidad de asimilación y difusión tecnológica hasta el punto de frenar el desarrollo a niveles incompatibles con las aspiraciones de la población. La estrechez de los mercados y la esclerosis de las condiciones de producción que suscita, no hacen posible una utilización plena y racional de los recursos naturales de la región y, lo que probablemente es más lamentable, de los recursos humanos más calificados, como lo comprueba el éxodo constante y penoso que sufre el Continente de sus mejores especialistas. De lo anterior se infiere que el desarrollo más adecuado del comercio exterior, así como las perspectivas del crecimiento de la capacidad productiva interna, exigen el establecimiento de un nuevo marco dentro del cual los países latinoamericanos puedan, a la vez, sustraerse de la tutela de los mercados internacionales y encontrar condiciones que faciliten su evolu-

ción industrial en términos de un proceso constante de crecimiento auto-sostenido. Estas condiciones nuevas parecen a primera vista reunirse al interior de una gran comunidad económica latinoamericana susceptible de dotar a las economías actualmente disgregadas de la región, de mercados nuevos y amplios que permitan producir en condiciones de eficiencia, lo que, accesoriamente, daría lugar a una más efectiva capacidad de competencia internacional a una producción del Continente, constituida por bienes y servicios singularmente más elaborados que los que forman actualmente la oferta esencial de la economía de los países de América Latina.

Sin embargo, sería tan prematuro como peligroso acceder a un entusiasmo irreflexivo que arriesgará la no consideración de elementos estructurales de la realidad económica latinoamericana que de no ser afrontados con clarividencia y valentía podrían poner en peligro el éxito de la empresa. Esta vigilancia parece ser tanto más necesaria cuanto que la experiencia fructuosa conocida por el Mercado Común Europeo induce a paralelismos muchas veces superficiales. Pensemos, en cambio, que de la observación atenta de la experiencia de los Seis, pueden surgir elementos suficientes para poner en evidencia algunas de las diferencias que distinguen la situación presente en América Latina, de aquella que precediera a la constitución del Mercado Común Europeo en 1958.

Los países de Europa que formaron el Tratado de Roma alcanzan esa etapa de estructuración institucional en momentos en que una larga experiencia de la industrialización les había permitido, casi sin excepción, constituir empresas de una gran aptitud al comercio internacional, dotadas de medios financieros importantes, de técnicas comprobadas y eficientes, de experiencia comercial suficiente y de, por supuesto, dimensiones aptas al ejercicio productivo de las actividades. Por otro lado, el proceso de eliminación aduanera interna permitió una especie de integración automática en lo que se refiere al intercambio, en la medida en que la infraestructura de transportes, comunicaciones, etc., se encontraba establecida en función de las exigencias de un mercado integrado, lo que haría circunscribir en gran medida el proceso hacia medidas de armonización tarifaria, de política tributaria, presupuestaria y de precio y otros mecanismos de estímulo que eran precisamente los terrenos en que las discrepancias se hacían sentir más fuertemente de uno al otro de los países de la "Pequeña Europa". Muy distinta es, en cambio, la situación de las unidades económicas en los países latinoamericanos de hoy, como consecuencia, en gran parte, de las condiciones históricas de su formación. Veamos con mayor detalle algunos aspectos que parecen sobresalientes en este sentido: en materia de infraestructura, por ejemplo, el Continente se encuentra privado completamente de medios de transporte entre países incluso vecinos, y los pocos ejemplos en contrario parecen poner mejor evidencia en las carencias generales. Por otra parte, las comunicaciones son imperfectas y muchas veces deben realizarse por canales extra-continetales.

Es así como, según un estudio autorizado (1), mientras que América Latina representa el 15% de la superficie mundial y el 7% de la población, posee solamente 1% de la red ferroviaria mundial, 2% de la marina mercante, 3% de los caminos y 5% de los vehículos comerciales. Hasta hace poco, ninguna conexión importante de alto voltaje cruzaba alguna frontera entre países latinoamericanos. Los viajes en tren se realizan por intermedio de vagones de diferente trocha y, como consecuencia de ello, deben producirse constantes trasbordos de mercaderías en fronteras sucesivas. Ninguna ruta importante que una el Atlántico al Pacífico existe al norte de Buenos Aires y ninguna ruta igualmente comunica al Brasil con los países del Pacífico Norte, Venezuela o las Guayanas. Incluso la Carretera Panamericana se encuentra interrumpida en la selva al sur de Panamá y al norte de Colombia. El transporte por agua, casi todo realizado por mar, cuenta con 90% del comercio intra-regional de América Latina, pero el 95% del comercio exterior total del área se efectúa por barcos no latinoamericanos, lo que representa un gasto anual de 2.500 millones de dólares.

Estos hechos bastarían por sí solos, pero desgraciadamente eso no es todo. Las medidas proteccionistas adoptadas por los países latinoamericanos en defensa, primero de las crisis internacionales como la del año 1929, y más tarde, como resultado del carácter insatisfactorio del comercio exterior, condujeron al establecimiento, como se ha visto, de industrias que por las condiciones mismas de su instalación fueron concebidas para mercados estrechos y, por ese hecho, de baja productividad, y que no han entrado, salvo contadísimas excepciones, a una etapa que refleje una vocación exportadora. Por lo demás, estas empresas no son como en Europa complementarias entre sí, habiendo superposiciones entre ellas, de modo que funcionan en condiciones poco satisfactorias y plantean el problema de armonización de la política productiva del Continente en términos que pueden conducir a situaciones penosas en determinadas unidades productivas o países, que obligarán sin duda a hacer prueba de una gran sutileza y flexibilidad para resolverlas dentro de la perspectiva del establecimiento de un Mercado Común.

Los párrafos que preceden tienen por objeto mostrar que la aplicación de la filosofía integracionista a los países latinoamericanos debe tomar en cuenta situaciones difíciles y evitar el riesgo de hacer adaptaciones ligeras basadas en experiencias realizadas dentro de marcos esencialmente diferentes. En ningún modo debe inferirse que lo dicho pueda servir de excusa para detener el proceso, sino, por el contrario, debe estimarse como una toma de conciencia de la naturaleza de las dificultades que será necesario superar, al mismo tiempo que otorgar vigor a los que ven en el futuro integrado de América Latina un medio de fortalecer sus recursos dentro de la perspectiva de las metas propuestas.

(1) "The Infrastructure Needs of Latin America", in ADELA, Investment Cy, S. A. Monthly Bulletin, November, 1968.

**F) La necesidad de establecer un nuevo marco para el desarrollo económico de la América Latina.**

Se ha visto que una de las causas de la rápida saturación de las posibilidades de crecimiento así como de los altos costos unitarios relativos a que se ha llegado en diferentes producciones, radica en la escasa dimensión de los mercados nacionales independientemente considerados. Estudios particulares, que abarcan un cierto número de sectores básicos importantes de la economía latinoamericana, pueden servir como prueba de la necesidad de un gran espacio, mucho más que cualquier consideración teórica. En general, estos trabajos muestran que la economía de escala se traduce por dos fenómenos paralelos importantes: una menor inversión por unidad de producto y un aumento de productividad que reduce en menor costo del producto final, lo que implica tanto una mejor utilización del más escaso de los recursos, el capital, como un aumento del ingreso real de los utilizadores por la vía de la disminución posible de los precios. Los estudios que ha efectuado la CEPAL en colaboración con el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA), el BID y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en una proyección sobre la industria siderúrgica para el período 1965-75, suponiendo para este último año un consumo proyectado de 27.3 millones de toneladas por una producción efectiva o programada de 25.2 millones de toneladas, demuestra que en el caso de integrarse el sector, podrían generarse economías anuales de 375 millones de dólares por concepto de inversión y de 416 millones a título de costo del acero, respecto de un programa del mismo tipo realizado sin integración. En el caso del aluminio, podría obtenerse una economía de 57 millones de dólares por concepto de inversión para una producción de unas 270 mil toneladas anuales. Cabe hacer presente que la producción actual de aluminio en el Continente es muy reducida, del orden de unas 60.000 toneladas por año. En el caso de las industrias de papel y cartón y celulosa, los ahorros en inversión serían respectivamente de 596 y 242 millones de dólares, mientras que en materia de costos de producción se obtendría para los dos sectores un ahorro anual de 258 millones de dólares.

El sector industrial no es el único en el cual la integración puede desempeñar un rol de importancia. Los gastos cuantiosos en materia de transferencias del comercio invisible (servicios de seguros y transporte) ofrecen una gama considerable de posibilidades de economía en un terreno que los países latinoamericanos podrían difícilmente abordar a escala exclusivamente nacional. Sin duda, es en el terreno de la infraestructura donde se encuentran las urgencias más elevadas, según ya se ha indicado. Las necesidades en esta materia son de considerable magnitud y sólo pueden ser emprendidas al nivel regional. En el estudio de ADALA ya citado se indica que hacia 1980 América Latina deberá alcanzar una capacidad de energía eléctrica de 80 millones de kw, contra 30 millones en la actualidad, lo que exigiría una

inversión de 20.000 millones de dólares. En materia de telecomunicaciones, los países de la América del Sur deberán gastar en la próxima década 2.600 millones de dólares de los cuales 340 millones deben ser destinados al tráfico intra-regional por satélites y otros medios modernos. El sistema intra-regional de caminos actualmente programado o en curso de construcción incluye la Ruta Marginal de la Selva, de una longitud de 6.000 kilómetros, que deberá costar, incluyendo las rutas de acceso, 500 millones de dólares; el camino que cruza el Tapón del Darién, que es el último sector no completado de la Carretera Panamericana, que se extiende desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, implicará un gasto de 280 millones de dólares, mientras que la Carretera Transversal Panamericana, que deberá unir los dos grandes Océanos, tendrá un costo aproximado de 150 millones de dólares.

**G) Las empresas multinacionales.**

La importancia de las inversiones que se requieren para cubrir las necesidades productivas a la escala de un Mercado Común, plantean la necesidad de escoger formas poco practicadas hasta ahora en el ámbito regional pero, al mismo tiempo, ese nuevo género de problemas constituye una incitación a la adopción de nuevas fórmulas. Si los mercados nacionales considerados independientemente no reúnen los requisitos suficientes para justificar inversiones económicamente viables, las mejores perspectivas que en este campo ofrece el mercado regional pueden representar exigencias de capitalización que con mucha frecuencia excederían las posibilidades de los mercados de capital de cada uno de los países considerados separadamente. En estas condiciones, quedan abiertas las puertas para permitir la constitución de empresas multinacionales que constituirían una respuesta a esta carencia y a las cuales el Mercado Común ofrecería las condiciones de una explotación sana. Estas empresas multinacionales, que suponen la coordinación de los mercados de capital y que pueden constituirse por los sectores público o privado o en forma mixta, pueden constituir no sólo un resultado de la integración, sino un mecanismo de su aceleración. Las empresas multinacionales, por lo demás, podrían ser un medio privilegiado de la inversión privada extranjera preferentemente bajo la forma de una asociación con intereses latinoamericanos.

Es evidente que esta colaboración internacional deberá realizarse respetando escrupulosamente las prioridades de desarrollo que cada región acuerde. En lo posible, debe evitarse que las estrategias operativas de grandes empresas extranjeras establecidas en diferentes regiones del globo, en la búsqueda de una maximización de sus beneficios, no entre en conflicto con las orientaciones que la comunidad latinoamericana desee darse. Conflictos de este orden pueden, por ejemplo, producirse cuando las naciones del Continente puedan estimar la necesidad de abordar en conjunto la explotación de algunas ramas industriales con la perspectiva de exportar fuera de la región, mien-

tras que por su parte, las empresas extranjeras puedan preferir explotar los mercados extra-latinoamericanos, utilizando las industrias que posean fuera de América Latina.

Otra de las finalidades que las empresas multinacionales podrían permitir alcanzar sería la consolidación de "polos de integración", para lo cual podrían proporcionar la fuerza de sus recursos financieros y el capital técnico, particularmente en los casos en que el nacimiento de la industria estuviera vinculado a factores tales como los derechos de marca la experiencia de procesos productivos refinados y, en general, de toda clase de elementos, de los cuales, en un momento determinado, los países latinoamericanos no pudieran disponer. Así, los recursos naturales y humanos podrían ser valorizados por esta asociación que constituiría un factor esencial de transmisión de conocimientos tecnológicos.

#### H) Programación y política económica al nivel regional.

Es indudable que el éxito de una política de integración está ligado a la adopción de mecanismos comunes destinados a la programación a largo plazo, así como al manejo de la política coyuntural. Igualmente, el proceso de integración debe prever y ocuparse de los problemas que suscita el paso desde una estructura como la actual hacia un mercado regional. La experiencia de la Comunidad Económica Europea a este respecto, ilustrada por las dificultades surgidas en el terreno monetario y de la conducción de la política económica en estos últimos meses, constituyen una prueba irrefutable de lo anterior. En una economía de fronteras abiertas, los mecanismos de estímulo o freno de una política a corto plazo no pueden establecerse en el plano de una economía nacional en la medida en que el desaparecimiento de las fronteras económicas hace repercutir sobre unas economías las medidas tomadas en otras sin que por lo demás, los objetivos perseguidos en el país en el cual se origina la medida puedan ser alcanzados plenamente. Es solamente al nivel de la región en su conjunto, es decir al interior de la "frontera regional" que es posible pretender efectos controlables. Lo mismo puede decirse de la política a largo plazo que, en primer lugar, puede definirse como una política de inversiones.

Los fines de una política de inversiones deben perseguir no solamente una aceleración del crecimiento, sino un desarrollo cualitativo entendido como aquel que persigue en la medida de lo posible la eliminación de los desniveles regionales actuales.

#### I) La integración, factor de independencia de progresos económicos.

Entre las objeciones que con mayor frecuencia se escuchan actualmente al proceso de integración económica, se encuentra una que sostiene que este mecanismo pretende constituirse en alternativa a la ne-

cesidad evidente que afrontan los países latinoamericanos de proceder a cambios profundos de orden estructural. Esta aseveración es por lo menos sorprendente. La integración económica, por el mejor aprovechamiento de los recursos escasos y actualmente mal empleados, crea precisamente condiciones extraordinariamente favorables para llevar adelante el proceso de cambios estructurales, en la medida que permite obtener excedentes utilizables para destinarlos a un proceso que se caracteriza por altos costos. Pero esto no es probablemente sino un aspecto de la cuestión. En la medida en que las estructuras prevalecientes en amplios sectores de la economía latinoamericana constituyen un freno a la expansión en las condiciones actuales, el efecto negativo que pueden ejercer sobre una economía integrada y, en consecuencia, sometida a las exigencias de un crecimiento rápido y constante, resulta aún mucho más notorio y exige una solución mucho más enérgica y pronta, lo que es posible de realizar por la mayor disponibilidad de recursos que genera, como se ha visto, una economía integrada.

Al mismo tiempo, una economía integrada aumenta la capacidad para una región en desarrollo de disponer de una mayor autonomía de decisiones en los más diversos aspectos de la actividad económica. Se ha criticado igualmente al Mercado Común Latinoamericano diciendo que presentará condiciones excepcionales para la "colonización" de la economía por firmas extranjeras, de modo que los centros de decisión en el fondo escapan aún más al control latinoamericano que en la actualidad. La posibilidad de que esto ocurra depende solamente de la voluntad de los dirigentes y de los pueblos que asuman la responsabilidad del proceso de integración, y la mejor garantía de una conducta satisfactoria le dará la incorporación de los más vastos sectores de la población a la lucha por el proceso integracionista.

#### J) Obstáculos a la integración.

Sería vano negar, sin embargo, los obstáculos reales que en materia económica dificultan el proceso de una integración acelerada, como lo demuestran algunas tentativas parciales realizadas en América Latina. En las condiciones actuales las industrias latinoamericanas operan en situaciones de monopolio virtual en muchos casos, están dotadas de técnicas inadecuadas y costosas, poseen instalaciones que en muchos casos se complementan menos de lo que se superponen. Así, el paso a una economía de mercados más amplios y más abierta podría provocar trastornos de gran magnitud, y en prevención de los cuales, ciertas resistencias se manifiestan con vehemencia en variados sectores de la opinión. Los altos costos sociales que podría acarrear una transformación repentina de las condiciones actuales de producción y las grandes frustraciones que se correría el riesgo de generar, el conjunto de lo cual podría encerrar graves injusticias, obligan, junto a una campaña de esclarecimiento, a racionalizar el proceso de cambio por medio de acuer-

dos que respeten las situaciones particulares adoptando al caso de América Latina la valiosa experiencia que en este terreno ha ofrecido la Comunidad Económica Europea.

Todo esto es tanto más necesario cuanto que dentro de su legitimidad, este sentimiento de conservación se inscribe en un cuadro mucho más amplio que comprende el arraigo profundo de los hombres a estructuras mentales establecidas y al rechazo frecuente del riesgo implícito en todo cambio. La superación de estos elementos reales y psicológicos de gran importancia, que se fortalecen mutuamente, puede representar tal vez el desafío más considerable para los promotores de la construcción de la Comunidad Económica Latinoamericana. Sólo en la medida en que la integración se encarne en las grandes masas de opinión y suscite una razonable esperanza de mejoramiento y genere confianza en el porvenir, es que podrán sobrellevarse estos inconvenientes y crearse las condiciones de una marcha hacia el futuro.

#### IV. EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

##### A) El Mercado Común Centroamericano.

El Mercado Común Centroamericano ha logrado avances considerables tanto en el plano institucional como en las relaciones de intercambio del desarrollo económico. En la actualidad existe un programa regional de carreteras y otro de telecomunicaciones, mientras que un programa de interconexión eléctrica regional se encuentra en estudio. Por otra parte, se están tirando las primeras líneas tendientes a establecer una estrategia común en materia de producción industrial y agrícola, y lo mismo se está realizando en lo que concierne a la política comercial con el resto del mundo.

En 1961 se fundó el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), cuyos préstamos al 31 de julio de 1968 ascendían a 121 millones de dólares de los cuales 73 millones habían sido consagrados a la infraestructura y el resto al establecimiento de industrias regionales. Con el fin de completar los recursos financieros para acelerar la integración del Istmo, particularmente en lo que se relaciona con las tareas de infraestructura, se creó en 1966 el Fondo Centroamericano de Integración Económica.

La concertación de políticas al interior del Mercado Común Centroamericano se ha ido desarrollando progresivamente. Es así como la ODECA (Organización de los Estados Centroamericanos) se ocupa de la armonización de los sistemas jurídicos de los países miembros y de la coordinación de sus actividades en materia de trabajo y previsión social. La política monetaria, crediticia y cambiaria del Mercado Común Centroamericano está coordinada por el Consejo Monetario Centroamericano que componen los bancos centrales de los países miembros.

En materia de relaciones económicas y comerciales el Mercado Común Centroamericano ha logrado avances considerables. Es así como el comercio al interior de la región comporta una liberación del 98% de las subpartidas que aparecen en la NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana), mientras que una tarifa exterior común existe para las importaciones procedentes del exterior por un número igual de partidas, lo que constituye el 80% de las importaciones provenientes de fuera de la región.

Como una prueba del dinamismo de este conjunto de economías regionales cabe señalar que las importaciones intra-regionales, que en 1960 alcanzaban a 33 millones de dólares y representaban un 60% del total de las importaciones, alcanzaron a 214 millones de dólares en 1967, lo que representa el 27% del total. Por otra parte, conviene destacar que más de las  $\frac{4}{5}$  partes de los pagos originados por las actividades de comercio dentro de la región se realiza por intermedio de la Cámara de Compensación Centroamericana.

Los resultados sin duda estimulantes que pueden observarse en el proceso de desarrollo de la integración centroamericana no deben, sin embargo, esconder una serie de dificultades que subsisten en su seno y que obedecen a factores diversos entre los cuales debe acordarse una plaza primordial al de dimensión, que no ha podido ser completamente resuelto por la integración, aun cuando el hecho de comprender una superficie de 433.000 km.<sup>2</sup> facilite la comunicación entre los países que integran esta organización regional.

##### B) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC— fue instituida por el Tratado de Montevideo, el 18 de febrero de 1960, originalmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1961 adhirieron a ella Colombia y Ecuador, mientras que Bolivia y Venezuela lo hicieron posteriormente. De este modo la ALALC cubre una región de 19.316.000 km.<sup>2</sup>, o sea alrededor de 94% de la superficie total de América Latina, con un producto interno bruto global superior a 90.000 millones de dólares. El tratado de Montevideo tenía por objeto establecer un área de libre comercio en un período de 12 años y proponía una "coordinación progresiva más estrecha de las políticas de los países miembros en lo que respecta a la industrialización, el comercio general, la comercialización de productos agrícolas y el tratamiento de las inversiones extranjeras".

Las experiencias del funcionamiento de la ALALC hasta 1964 habían puesto de manifiesto la necesidad de afirmar el apoyo político de los diferentes gobiernos para hacer más efectivo el cumplimiento de las resoluciones de los diferentes organismos que componían la Asociación. Es así como surgió la idea de crear el Consejo de Minis-

tros, el que se reunió por primera vez en diciembre de 1966 en el seno de la Conferencia. En la reunión en cuestión, los ministros de relaciones exteriores de las partes contratantes aprobaron un protocolo "institucionalizando" el Consejo de Ministros, pero manteniendo todos los otros organismos de la organización. El funcionamiento normal e independiente del Consejo se hará efectivo una vez que el protocolo haya sido ratificado por los parlamentos nacionales de los países miembros.

La ALALC ha encontrado, cabe reconocerlo, dificultades cuyo origen y consecuencias se verán más adelante y que al ser sistemáticamente mostradas, han generado una impresión de desaliento respecto a sus realizaciones que, sin embargo, merecerían ser objeto de una mejor consideración. Sin revestir el carácter excepcional ya conocido al interior del MCCA, el comercio al interior de la ALALC ha tenido un desarrollo importantísimo entre 1961 y 1967, plazo en el cual casi se triplicó en términos absolutos. Mientras en 1961 el comercio entre los países de la ALALC representaba sólo el 6% del comercio global de la región, alcanzó a constituir más del 10% en 1967, superando los 1.400 millones de dólares.

Se ha criticado igualmente y tal vez con exceso el sistema de negociaciones por listas nacionales y listas comunes establecido en el Tratado de Montevideo. Pero debe señalarse que hacia fines de 1967 más de 10.000 artículos se encontraban incluidos en las listas nacionales de los distintos países. Pese a estos progresos, el ritmo con que ha sido alcanzado es, lamentablemente, decreciente, y en los dos últimos años en especial, se nota un cierto estancamiento en la evolución de las relaciones comerciales intra-regionales. Tampoco ha sido posible obtener el acuerdo necesario para establecer la "Lista Común" que según el Tratado debería liberar en 1973 la mitad del comercio intra-regional del período 1963-1965.

En contrapartida, otros elementos surgidos al interior de la ALALC pueden acreditarse a su favor, como son los acuerdos de complementación industrial que implican la creación de instrumentos que permiten el desarrollo de planes sectoriales combinando los beneficios de las corrientes comerciales y las ventajas de localizaciones industriales negociadas. En materia de cooperación financiera se han obtenido resultados importantes. En septiembre de 1965 se suscribió en México un convenio entre los bancos centrales de los países miembros de la ALALC que preveía el establecimiento de un sistema de compensación multilateral de saldos comerciales y convenios bilaterales de créditos recíprocos en monedas convertibles. Algunos meses más tarde, en abril de 1966, se aprobó la "Declaración de Jamaica", que recogió la opinión de los dirigentes de los Bancos Centrales de los países de América Latina respecto a la reforma del sistema monetario internacional.

Ningún examen de los resultados alcanzados por la ALALC puede realizarse si no se toma en cuenta una serie de factores que son propios a la región y que dificultan considerablemente su funcionamiento.

### C) El Grupo Sub-regional Andino.

Una consecuencia lógica de la admisión del principio de que en el seno de la ALALC había un conjunto de países que se caracterizaban por haber alcanzado un grado de desarrollo relativo menos importante que el de los países más avanzados de la zona, incitó a un grupo de aquellos en esta situación de buscar un mecanismo de asociación que les permitiera participar en mejores condiciones al proceso de integración, para lo cual las ventajas que les eran conocidas al interior de la ALALC resultaban insuficientes.

El Presidente de Colombia, doctor Carlos Lleras Restrepo, convocó en Bogotá en agosto de 1966 a un grupo de sus colegas de los países ribeños de la Cordillera de los Andes. Del fruto de las conversaciones entre los Jefes de Estado surgió la evidencia de la necesidad de crear un organismo común que les permitiera actuar conjuntamente al interior de la ALALC dentro del espíritu de favorecer la constitución de un futuro mercado común latinoamericano.

Precisamente hace pocos días se han reunido en Cartagena, Colombia, representantes de los distintos países que componen el Grupo Andino, para estudiar las modalidades de constitución del Mercado Común Andino. Ya en los comienzos del año 1968 se constituyó la Corporación Andina de Fomento, persona jurídica de derecho internacional público, con un capital suscrito de US\$ 25 millones sobre un total autorizado de US\$ 100 millones, cuyo propósito es el de impulsar el proceso de integración de la zona a través del aprovechamiento de los recursos y expectativas del conjunto de los países miembros. La zona andina cuyo acuerdo constitutivo se inscribe al interior de las disposiciones del Tratado de Montevideo, reúne un conjunto de países cuyo producto bruto es de alrededor de US\$ 30.000 millones, esto es, equivalente a un tercio del producto global de los países de la ALALC. Su objeto es el de acelerar, en lo que concierne a los países comprometidos en el acuerdo de Bogotá, los procesos que a una escala evidentemente más lenta se realizan al interior de la ALALC. Se piensa que así aumentará la capacidad de negociación de los Estados participantes al interior del Tratado de Montevideo; se fortalecerá su capacidad de desarrollo a través de la coordinación de las políticas económicas haciendo hincapié en la necesidad de una planificación conjunta del desarrollo en sectores básicos de la infraestructura y de la industria y que será posible coordinar de una manera más útil la política comercial exterior del conjunto de los países signatarios del acuerdo de Bogotá.

### D) Progresos políticos e institucionales de alto nivel.

De los elementos que han sido expuestos más atrás, se destacan elementos que manifiestan de una tendencia al interior de los diferentes organismos sub-regionales, hacia la constitución de un Mercado



Común Latinoamericano. Ciertamente es que aún faltan muchos elementos que permitan poner en ejecución la aspiración de establecer a partir de 1970 un Mercado Común, pero no es menos cierto que el perfeccionamiento progresivo de los mecanismos a que se ha hecho mención y de las realizaciones o proyectos en curso puede inferirse una voluntad efectiva hacia el propósito integracionista.

Quizás sí una de las manifestaciones más marcadas tendientes a impulsar el proceso fue la constitución del grupo de cuatro personalidades latinoamericanas (1) que a solicitud del Presidente de Chile entregaron en 1965 la serie de proposiciones que bajo el título de "Propuestas para la creación de un mercado común latinoamericano" sirvió de pauta para la interpretación y conducta del progreso integracionista. El impacto de este estudio fue amplio en el Continente, al punto de que en abril de 1967 fue suscrita en Punta del Este, Uruguay, la Declaración de los Presidentes de América, que dio el respaldo político necesario al proceso de integración económica de América Latina.

#### E) El Banco Interamericano y la política de integración.

Se ha visto la participación que el BID ha asumido en diversos aspectos en materia de integración y en forma muy especial en lo que se refiere a la integración física del Continente. Cabría, para dar término a esta charla, observar los principios y los recursos con que el BID, "el Banco de la Integración", desarrolla sus actividades.

El BID ha utilizado dos instrumentos fundamentales en su política de ayuda a la integración en América Latina: el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina y el INTAL, Instituto para la Integración de América Latina.

a) El Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, establecido en julio de 1966, con un aporte inicial de US\$ 15 millones con cargo a los recursos del Fondo de Operaciones Especiales del Banco, recibe aportes de los recursos habituales del Banco para asistencia técnica y ha podido contar con 3.5 millones de dólares del Fondo Fiduciario de Progreso Social. El Fondo de Preinversión puede recibir recursos de otras fuentes, incluyendo gobiernos o instituciones de países no miembros.

Con cargo a los recursos de este fondo se financian estudios de preinversión y de preparación de proyectos y otras operaciones de asistencia técnica de recuperación contingente o no reembolsable.

(1) Los señores Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Raúl Prebisch, Secretario General de la UNCTAD; y Carlos Sanz de Santamaría, Presidente del CIAP.

El Fondo se interesa especialmente por estudios que conciernen a obras multinacionales de infraestructura, desarrollo de regiones económicas que abarquen más de un país, establecimiento de industrias básicas a escala regional, estudios relacionados con programas de explotación conjunta de recursos y establecimiento de empresas multinacionales, intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, así como estudios relacionados con cuestiones institucionales y jurídicas, adiestramiento de personal y movilización de recursos humanos para la integración.

b) El INTAL fue establecido en 1965 y sus objetivos esenciales son los de realizar investigaciones sobre aspectos del movimiento de integración en América Latina, capacitación de personal de alto nivel para las tareas de integración, asesorar a los países miembros y estimular la idea de la integración en América Latina.

El INTAL ha participado en más de 50 cursos y seminarios que han permitido el adiestramiento de más de 3.000 personas de distintos países latinoamericanos, para lo cual ha contado con la ayuda de especialistas europeos, norteamericanos y latinoamericanos de alto nivel, y se espera que dentro de pronto la CEE preste su concurso. Por otra parte, el Instituto ejecuta ciertos programas de investigación y de asistencia técnica por cuenta del BID. En fin, el INTAL ha editado libros y estudios; publica un "Boletín de Integración" mensual y dos revistas: "Revista de Integración", que trata de problemas de economía, sociología y política, y "Derecho de Integración", que se refiere a las cuestiones jurídicas de la integración.

En materia institucional, el BID ha contribuido a fortalecer la capacidad técnica de la SIECA y ha dado su apoyo al Banco Centroamericano de Integración Económica desde hace ya varios años. Más recientemente, el BID ha colaborado con el ICAITI a fin de facilitar su capacidad en materia de elaboración de proyectos. Además, en colaboración con la CEPAL y la OEA, ha establecido los grupos tripartitos a los cuales nos hemos referido más atrás.

Respecto a la ALALC, el Banco se ha ocupado de fortalecer los medios de ese organismo en materia de asistencia técnica y de relaciones entre empresarios de sectores industriales correspondientes de distintos países. En fin, el Banco ha colaborado en los estudios sobre sectores industriales a que se ha hecho referencia más arriba.

En materia de preinversión, el Banco había invertido hasta el 31 de diciembre de 1968, 8.4 millones de dólares, de los cuales 4 habían sido otorgados a fondo perdido, en forma no reembolsable o de recuperación contingente. Por otra parte, el Banco se ha ocupado de fomentar los estudios de planificación regional en contacto particularmente con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a cuyo financiamiento ha contribuido decisivamente. En lo que concierne al financiamiento de exportaciones de bienes de producción, el Banco estableció en 1964 un programa especial de financiamiento a

mediano plazo de exportaciones intrazonales de bienes de capital que hasta el 31 de diciembre había realizado operaciones por un total de 34.5 millones de dólares. El Banco ha utilizado otros mecanismos tales como los préstamos globales a instituciones regionales de desarrollo: es así que el BCIE ha recibido un total de 42.5 millones de dólares mientras que ADELA ha beneficiado de una línea de crédito por el equivalente de 10 millones de dólares. En fin, el BID ha cooperado a todos los trabajos en materia de transportes y comunicaciones a que se ha aludido anteriormente.

Tomando en cuenta todas las actividades de contenido integracionista, el BID había otorgado a fines de 1968 préstamos por 229.5 millones de dólares para el financiamiento de proyectos de un valor global de 437 millones de dólares. Si a este total se agregan los créditos otorgados para el financiamiento para estudios de preinversión (8.4 millones de dólares), asistencia técnica para adiestramiento, investigación y difusión (2.1 millones de dólares) y para apoyo institucional (1.75 millones de dólares), se llega a un total de 276.2 millones de dólares de recursos aportados por la institución en beneficio del proceso de integración económica de la región.

Podemos citar como los ejemplos más importantes, los estudios relativos a la cuenca del Río de La Plata, el financiamiento acordado en la carretera marginal de la selva, el camino de Valparaiso a Mendoza, el desarrollo de zonas fronterizas (Colombia y Venezuela), (Colombia y Ecuador) y el apoyo a la red intercontinental de telecomunicaciones.

## V. HACIA DÓNDE VAMOS EN AMERICA LATINA

¿Hacia dónde conduce este esfuerzo de planificación interna de las economías latinoamericanas? ¿La cooperación internacional ha sido suficiente para empezar a romper las barreras que limitan el desarrollo? La mejor manera de dar respuesta a estas dos preguntas es mirar la perspectiva que tienen los países latinoamericanos hacia fines del siglo XX si se mantienen las tasas de crecimiento registradas en la presente década. En la carta de Punta del Este se propuso como meta lograr un incremento anual de 2.5% de la renta bruta por habitante, y según las cifras publicadas por la CEPAL, esta tasa solamente alcanzó en conjunto al 1.3% al año. No pueden hacerse generalizaciones cuando existen países como México, Venezuela, Argentina y Colombia, cuya tasa de crecimiento anual está por encima del promedio arriba mencionado; sin embargo, existen otros países donde el rápido aumento de la población y la reducida dinámica del sector industrial no permitieron absorber en forma adecuada la creciente mano de obra del país, lo que condujo a una reducida tasa de crecimiento de la renta. Se ha estimado que si las tendencias del crecimiento latinoamericano y mundial se conservan hasta fines del siglo, un norteamericano ganaría en promedio 15 veces más ingreso que un latinoamericano, cuando la proporción de hoy en día es de 1 a 7.

Algo parecido sucederá en el caso de las economías del Japón, de la mayoría de los países de la Europa Occidental, e inclusive, pero en menor escala, en la de los países socialistas.

Para crear esta situación están influyendo principalmente los siguientes fenómenos: la brecha tecnológica y la lenta absorción de las innovaciones en América Latina; el gradual debilitamiento de los términos de intercambio por la cada día más estrecha situación de los mercados internacionales de las materias primas que son la base de las exportaciones de nuestro Continente; la rápida explosión demográfica, especialmente en algunas de las zonas más atrasadas, y finalmente las dificultades que se están presentando principalmente de orden financiero para reducir la movilización de los recursos externos dentro del marco de los programas de cooperación internacional.

### A) La brecha tecnológica y la era planetaria.

La brecha tecnológica que separa cada día más las economías de los países industrializados de los de la zona más atrasada del mundo es el problema primordial que deberá enfrentarse en el futuro para buscar una situación de mejor equilibrio.

Los desarrollos extraordinarios que está viviendo el mundo en los últimos 15 años en materia de adelanto tecnológico hace pensar que esta década que se concibió originalmente como la del desarrollo económico debería calificarse mejor como la de la era planetaria. No debe olvidarse que Oppenheimer decía que actualmente están vivos el 90% de los sabios y técnicos que ha tenido la humanidad. Estamos viviendo bajo el empuje de una máquina gigantesca de tecnología que ha puesto en marcha la inteligencia de los científicos, investigadores, ingenieros y expertos de diversa índole que trabajan en las fábricas y en los laboratorios de las economías industrializadas. En cambio América Latina apenas está iniciando la etapa de la instalación de cierto tipo de industria pesada cuyas técnicas ya han sido estudiadas para poder adaptarlas a las dimensiones de los diversos mercados nuevos; pero las llamadas industrias absolutamente nuevas de la industria espacial, de la del aprovechamiento de la energía atómica, la cibernética, que son las que requieren una investigación permanente para poder cumplir los programas de realización dentro de calendarios anticipados asombrosamente precisos en estas actividades, América Latina está casi totalmente marginada. El problema de los términos de intercambio solamente puede resolverse dentro de programas de cooperación internacional, ya sea consolidando o estableciendo nuevos mecanismos para regularizar los mercados estructuralmente inestables de estos productos de exportación de las regiones atrasadas del mundo, o abriendo nuevas perspectivas mediante mecanismos más audaces para que las exportaciones de los productos de la industria del Tercer Mundo puedan tener acceso en condiciones de competencia equitativa en los mercados de los países más desarrollados. Los problemas originados en la llamada explo-

sión demográfica no pueden resolverse mediante fórmulas de carácter general para todos los países de América Latina: hay regiones ricas en recursos naturales que requieren una acción cada día más intensa del hombre para que las ponga al servicio de la civilización y las saque del abandono de las tierras vírgenes del Continente. Hay también otras regiones y son precisamente las más pobres de América Latina, donde el exceso de población requiere soluciones audaces y urgentes para provocar ya sea una emigración de población sobrante hacia otras regiones deshabitadas o un control científico y dentro del respeto de las normas sociales de cada país para que la población se adapte a una densidad adecuada a los medios de producción.

#### B) La movilización de recursos externos.

La movilización de recursos de capital dentro de los programas de cooperación internacional es uno de los aspectos primordiales para lograr las metas de desarrollo en América Latina y en general del Tercer Mundo. En la carta de Punta del Este de 1961 que dio origen al programa de la Alianza para el Progreso, se recomendó una movilización de recursos externos hacia América Latina para esa década por un total de 20 mil millones de dólares, de los cuales la mitad provenían de los Estados Unidos, mediante contribuciones de origen gubernamental o privado, y la otra mitad de Europa, Japón y otros países industrializados. Para llegar a los 100 mil millones de dólares, que era el total proyectado para los 10 años del Programa de la Alianza de las inversiones en América Latina, los 80 mil millones de dólares restantes deberían provenir del ahorro y de los recursos propios de los latinoamericanos. Las cifras preliminares de lo que se ha hecho dentro de este programa de 1960 a 1967 y que aparece en un informe del doctor Raúl Prebisch, publicado en mayo de este año, se señala que el total de recursos externos movilizados hacia el Continente fue de aproximadamente 21.4 mil millones de dólares, y que se deducen las amortizaciones y reembolsos de capital, quedando un saldo de 11.5 mil millones de dólares, lo que representa un promedio anual de 1.400 millones. En ese mismo período las inversiones realizadas con recursos propios de los países latinoamericanos alcanzaron a más de 100 mil millones de dólares, de suerte que en el total de las inversiones la contribución externa fue de 9.6% cuando originalmente se había proyectado en un 20%. En estas cifras la movilización de recursos norteamericanos fue de 8.5 mil millones de dólares y una vez deducidas las amortizaciones y reembolsos, queda un saldo neto de 6.4 mil millones, lo que representa una contribución anual de 800 millones de dólares durante el período.

#### C) América Latina y Europa.

En el remanente de los 600 millones anuales aportados por otras fuentes internacionales y otras áreas deben separarse los financiamien-

tos de largo plazo otorgados por los organismos de crédito internacional, lo que deja un margen para las contribuciones de las otras zonas industrializadas que en el caso de la Europa Occidental se ha estimado aproximadamente en 150 millones de dólares. Es evidente que los problemas de orden financiero internacionales que están afectando en forma cada día más intensa la balanza de pagos de los países que han sido normalmente contribuyentes activos hacia las áreas en desarrollo como Estados Unidos, el Reino Unido, y últimamente Francia, están creando un clima de serias tensiones, que se reflejan en las altas tasas de los tipos de interés de los mercados financieros, de la reducción acentuada de los programas de ayuda externa de origen gubernamental, que puede a corto plazo reducir dramáticamente la movilización de los recursos externos que han permitido sostener en cierta medida el ritmo de desarrollo de América Latina. El caso de Europa Occidental merece una referencia especial por los estrechos lazos de carácter histórico y cultural que existen entre algunos de los países del Viejo Continente y los de América Latina. Antes de la crisis de 1929 y en forma más visible antes de la Primera Guerra Mundial, la presencia de los gobiernos y empresas latinoamericanos en los mercados financieros de París y Londres tenían una gran importancia. Después de la crisis de 1929 estas corrientes de capital de carácter financiero o de inversiones directas principalmente de origen inglés, alemán, francés y escandinavo se redujeron al mínimo; empezaron a restablecerse un poco antes de la Segunda Guerra Mundial, pero era natural que el conflicto las eliminara casi totalmente. El gradual restablecimiento de estas corrientes hacia diversas áreas del Tercer Mundo empezaron a polarizarse de manera más intensa a partir de los años de 1950 hacia las áreas en que cada uno de los países mantenía relaciones de orden político y administrativo más estrechas. Fue así que la movilización de la ayuda externa inglesa y francesa se concentró en las áreas de sus antiguas colonias, hasta tal punto que en un estudio que hizo el BID con la cooperación de expertos de la OCDE se pudo establecer que la contribución europea de origen gubernamental hacia los países en desarrollo solamente el 3% se orientó hacia América Latina. Han empezado a restablecerse las corrientes bilaterales de inversiones directas y financieras especialmente de Alemania e Italia hacia algunos países de América Latina y se han hecho visibles en las recientes emisiones de bonos de los gobiernos de Argentina, México y Venezuela en algunos mercados europeos y en la cada día más intensa cooperación que los mercados de estos países le están ofreciendo al Banco Interamericano de Desarrollo.

En los próximos años deberemos realizar un esfuerzo mucho más serio y sostenido en lo que respecta a las relaciones entre América Latina y Europa, y especialmente con los países del Mercado Común, si deseamos consolidar sobre bases más duraderas el equilibrio mundial y mantener la vigencia de nuestras democracias occidentales.

América Latina ha estado presentando en Bruselas una serie de planteamientos ante los países del Mercado Común Europeo para que

se establezca en esas relaciones una política social y coherente a largo plazo. Los países de la CEE están en condiciones financieras y tecnológicas para responder a ese planteamiento e inaugurar en América Latina una política comercial, financiera y de asistencia técnica que podría ser un modelo de cooperación internacional en la segunda década del Desarrollo.

Finalmente, América Latina, que está en la etapa de su desarrollo en que echa las bases de una nueva infraestructura económica moderna de escala regional, necesita con urgencia una cooperación tecnológica de Europa, a la que no puede sustraerse por razones de tradición y de conveniencia. Si pudieran encontrarse —y ello es relativamente fácil— fórmulas para que los países del Mercado Común puedan aportar mayores recursos al estudio de proyectos regionales, se dispondría de un elemento de acción que, con un costo relativamente bajo, significaría para nuestros países el aporte de conocimientos para la apreciación más detallada de nuevas alternativas para su desarrollo, creándose así las condiciones efectivas de una complementación industrial y tecnológica entre los dos Continentes, que corresponda a las realidades de los últimos años del siglo XX.

Con la cooperación europea, América Latina podrá encontrarse de nuevo a sí misma universalizando su proceso de integración económica y haciendo que su desarrollo sea el resultado de cambios dinámicos de origen independiente. Así podría aparecer gradualmente lo que había previsto el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señor Felipe Herrera: la personalidad de una tercera Europa.



## Derecho

### BASES DE LA CLINICA JURIDICA

Ponencia de los profesores doctores *Hernando Morales M.* y *Ernesto Cediél Angel*, aprobada por el Seminario de Decanos de Derecho en 1968.

Carnelutti, en un artículo intitulado “Clínica del Diritto”, afirma que a diferencia del futuro médico, al futuro abogado mientras permanece en la Facultad no le llega el contacto con la realidad, que es la meta de su cultura (Enciclopedia Italiana, Vol. X, pág. 607).

Bonnecase piensa que sin exagerar el parentesco entre las Facultades de Medicina y las de Derecho, éstas no preparan a sus estudiantes para la aplicación de sus conocimientos teóricos, como ocurre en aquéllas, por lo cual debe existir una clínica jurídica como existe una clínica médica (¿Qué es una Facultad de Derecho?, París, 1929, pág. 185).

Por ello, el profesor estadinense Wigmore, considera que la Clínica forma parte tanto de las Facultades de Medicina como de las de Derecho, y que esta analogía originó el nombre de “Clínica” para la nueva institución en las últimas, “que si bien no es el más correcto, es por lo menos el más expresivo y por eso lo conservo” (Cita de Carlos A. Gaviola, “La Clínica Jurídica”, 1938, pág. 2).

Así las cosas, la Clínica Jurídica constituirá el taller de adaptación en que se aplicarán los conocimientos científicos obtenidos en la cátedra a los casos concretos o situaciones que la vida plantea en su variada complicación. En ella se proporcionará al estudiante, al decir de Carnelutti en la publicación citada, “la suma de conocimientos y experiencias que se refieren no tanto al saber como al saber hacer, en suma, a enseñarle a aplicar las reglas que constituyen el saber, presentarles el caso y mostrarles cómo se hace; para los médicos el caso es el enfermo o por metáfora el lecho, de donde proviene el nombre de clínica; para nosotros será, por ejemplo, un contrato, un delito, etc.” (pág. 170).