

# LA REUNIÓN DE LOS PRESIDENTES DE AMÉRICA: ANTECEDENTES, DEBATES Y RESOLUCIONES

JORGE EDUARDO NAVARRETE L.,  
*de la Escuela Nacional de Economía, UNAM*

LA REUNIÓN EN PUNTA DEL ESTE, URUGUAY, de veinte jefes de Estado del Continente Americano, entre el 13 y el 15 de abril de 1967 que provocó una gran cantidad de comentarios periodísticos de primera mano, en publicaciones de dentro y fuera de nuestro hemisferio, ha empezado a dar lugar a una segunda generación de textos, en los que se pretende hacer un análisis menos apresurado de los acontecimientos, y seguramente habrá de suscitar en el futuro próximos estudios profundos sobre la posición de los acuerdos tomados en la reunión dentro de la perspectiva histórica de las relaciones económicas interamericanas y sobre la trascendencia de los mismos en el desarrollo de tales relaciones.

Estas líneas corresponden al segundo de los tipos de trabajo enumerados. Su fin no es meramente descriptivo, aunque buena parte de ellas, necesariamente, se dedicará a narrar lo ocurrido en el Hotel San Rafael, sede de la reunión, sino que pretende adentrarse un poco en el terreno analítico e interpretativo. Empero, al autor no se ocultan las limitaciones de un análisis como el presente, acotado por el corto tiempo transcurrido desde el final de la reunión, los límites físicos del ensayo y las deficiencias de la información disponible.

Una de las características más sorprendentes de lo que hasta ahora se ha escrito sobre Punta del Este es sin duda, la diversidad de puntos de vista y conclusiones que en ellas se presentan,

la que no necesariamente corresponde con la orientación general de las publicaciones en las que aparecieron las notas. De esta suerte, es posible encontrar interpretaciones en las que predomina un profundo escepticismo respecto de los resultados de la reunión, no exento de cierta dosis de cinismo, no sólo en publicaciones orientadas hacia la izquierda,<sup>1</sup> sino en algunas libres de sospecha de tal orientación general.<sup>2</sup> En buen número de revistas de distintos matices se prefirió recurrir a las anécdotas curiosas, que por cierto abundaron en la reunión, y a los enfoques optimistas y apoloéticos.<sup>3</sup> Parece aconsejable, en estas circunstancias y a pesar del riesgo de pasar por alto los aspectos más pintorescos, restringir el examen a los documentos de la reunión, sin perjuicio de hacer referencia, en su oportunidad, a ciertas reacciones notables de la prensa internacional.

Cabe, finalmente, prevenir al lector de que, en parte por la orientación misma de las discusiones en la conferencia, en la que predominaron los aspectos económicos, y en parte por la formación profesional del que escribe, el énfasis habrá de colocarse en este tipo de cuestiones, más que en las de orden político internacional.

## I

Quizás el motivo básico que dio lugar a la reunión de los Jefes de Estado de América, aunque no se reconozca explícitamente en ningún documento oficial conectado con la reunión, fue el fracaso, que a estas alturas es ya indiscutible, de los anteriores esfuerzos de cooperación interamericana en el terreno económico, especialmente el de la Alianza para el Progreso,

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, los reportajes de *Marcha*, de Montevideo, especialmente su editorial "El gran cónclave" (21 de abril de 1967), "La réalité et la fiction" en *Le Monde*, París, 16-17 de abril de 1967, y "La farce de Punta del Este" en *La Tribune des Nations*, Ginebra, 14 de abril de 1967,

<sup>2</sup> Entre otras, *The Economist*, Londres, especialmente la nota "If only they do what they say", 22-28 de abril de 1967 y el editorial "Post-Mortem Punta del Este" en *La Tribune des Nations*, Ginebra, 14 de abril de 1967.

<sup>3</sup> Principalmente, dentro del primer grupo, "Dans la Lincoln de Kennedy" en *L'Express*, París, 17-23 de abril de 1967, y, en el segundo, "Alliance for Urgency", en *Time*, Nueva York, 21 de abril de 1967.

puesta en marcha también en Punta del Este hace seis años. Este fracaso se manifestó, en los últimos años, por un empeoramiento progresivo de la situación económica general de América Latina y por el estancamiento paralelo del proceso de avance social de la región. Vale la pena recordar, para mencionar sólo un indicador básico, que la Carta de Punta del Este postulaba, para la década 1961-1970, un crecimiento anual mínimo del 2.5% en el ingreso real por habitante. En 1966, de acuerdo con estimaciones preliminares, el aumento fue de menos del 1% y en 1960-1965 la tasa media anual no pasó del 2.1%. De esta suerte, se trataba de ver en Punta del Este si un nuevo impulso internacional, concertado al más alto nivel político de la región, podría poner en marcha una serie de medidas que sacasen a América Latina del pantano y, al mismo tiempo, evitasen cualquier desequilibrio más o menos violento del estado de cosas establecido.

Lo anterior puede resultar evidente con una simple ojeada al temario de la reunión, cuidadosa y largamente negociado por los Cancilleres y los representantes presidenciales americanos en un estira y afloja sin precedente en la historia de las relaciones económicas interamericanas. Los veinte Jefes de Estado se reunirían para tratar los asuntos básicos del desarrollo económico-social latinoamericano, a la manera en que éstos son entendidos oficialmente. De esta suerte, de acuerdo con el temario, se discutirían en la reunión los obstáculos externos a ese progreso, derivados de la actual estructura de las relaciones comerciales internacionales (“III. Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América Latina”); los impedimentos internos derivados del retraso tecnológico de la región y de la escasez de personal calificado en todos los niveles de la estructura ocupacional (“V. Desarrollo educacional, tecnológico y científico...”); los desequilibrios internos del desarrollo social que actúan como formidables obstáculos a los programas de desarrollo (“IV. Modernización de la vida rural...” y “V... intensificación de los programas de salud.”); algunas de las manifestaciones más dramáticas de la debilidad de la estructura productiva de la economía latinoamericana (“IV... aumento de la producción agropecuaria, principalmente de alimentos.”); algunas de las más evidentes formas de desperdicio del excedente económico (“VI. Eliminación de gastos militares innecesarios”).

rios”.);<sup>4</sup> y finalmente, el examen de la posible solución a buen número de los males que aquejan al aparato económico latinoamericano: la integración económica regional (“I. La integración económica y el desarrollo industrial de la América Latina” y “II. Acción multinacional para proyectos de infraestructura.”).<sup>5</sup>

De no escasa importancia, para determinar los fines de la reunión, resultó, asimismo, la omisión de algunas cuestiones que, en un momento u otro de la negociación, se pretendió introducir en la agenda. La más significativa de ellas fue indiscutiblemente la relacionada con la llamada “fuerza interamericana de paz”. Su ausencia, al menos formal, en los debates y declaraciones contribuyó a reducir el contenido políticamente explosivo de la reunión y constituyó una clara victoria de los países que no deseaban ver convertida la reunión en un ejercicio, a nivel panamericano, de cacería de brujas. Igual consideración puede hacerse respecto a la ausencia de toda referencia a los problemas político-militares de Estados Unidos en el Sudeste asiático. Parece necesario subrayar que las partes latinoamericanas más conscientes de la verdadera dimensión de las cuestiones hemisféricas, tuvieron éxito en su intento de mantener fuera de los debates asuntos que hubiesen desvirtuado sin remedio la naturaleza esencialmente positiva del esfuerzo que se iba a emprender.

Desafortunadamente, quedaron también fuera del temario y, por tanto, de las declaraciones de la reunión, algunos aspectos centrales de la problemática económica latinoamericana cuya consideración habría sido, quizás, conveniente. Parece evidente que el más importante de ellos fue el relativo a los planes de desarrollo económico. Debido, al parecer, a una reacción negativa elemental a la “furia planificadora” que desató a lo largo y lo

---

<sup>4</sup> A este respecto, un influyente hebdomadario europeo comentó: “Una condena general de los gastos excesivos en las fuerzas armadas, prudentemente calificada por una referencia a la necesidad de mantener fuerzas de seguridad interna adecuadas, es un asunto meramente rutinario en un momento en el que la militancia de La Habana es sólo verbal, la actividad de guerrillas, esporádica y los gobiernos militares, numerosos.” (Véase “It could be a turning point”, *The Economist*, Londres, 15-21 de abril de 1967, p. 246.)

<sup>5</sup> Véase “Agenda para la reunión de los Jefes de Estado Americanos”, *Comercio Exterior*, México, marzo de 1967, p. 183.

ancho de América Latina la Alianza para el Progreso y que, a fin de cuentas, resultó tan grandilocuente como improductiva (excepto para conseguir algunos préstamos externos adicionales), no se quiso en esta ocasión subrayar tan destacadamente tal punto, a pesar de que, en rigor, es uno de los ingredientes básicos de un esfuerzo verdadero de integración económica regional. Del mismo modo, se relegó a un segundo plano, la cuestión vital del financiamiento externo, tanto desde el punto de vista de la obtención de términos más adecuados en los nuevos financiamientos, como desde el ángulo del problema de la onerosa carga por servicio de deuda que soportan los países latinoamericanos. En este caso, resulta claro que la negativa norteamericana de asumir compromiso concreto alguno no permitió ninguna libertad de movimiento sobre el particular.

Cabe señalar que el acuerdo de no incluir en la agenda cuestiones que entrañasen disputas bilaterales dio lugar a la ausencia de un Presidente, el de Bolivia, quien deseaba se discutiesen en la reunión los problemas especiales de los países mediterráneos y quien quizás esperaba, de esta suerte, forzar alguna decisión en su conflicto con Chile. (La ausencia de otro jefe de Estado, el de Haití, no fue realmente deplorada por ninguno de los presentes.)

De este modo, en los preparativos de la reunión se sentaron no sólo las bases de lo que habría de resultar de la misma, sino que, de hecho, se determinaron por completo sus alcances, lo que por otra parte era de esperar. Los Presidentes llegaron a Punta del Este a ratificar solemnemente los acuerdos previos de sus Cancilleres y representantes y, de no haber sido por una excepción espectacular, el panorama de unanimidad y armonía no se habría visto perturbado. Por ello, el verdadero significado de esta ratificación ha de rastrear en los antecedentes de la reunión y en el contenido mismo de la declaración de los Presidentes.

## II

No parece necesario, para establecer los antecedentes sobresalientes de la Conferencia de Jefes de Estado del Continente Americano, recordar la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada, como señaló el Presidente de Colombia, "hace

setenta y siete años".<sup>6</sup> Tampoco parece necesario hacer referencia a la reunión de los Jefes de Estado de América de 1956 en Panamá, como no sea para subrayar uno de los fenómenos más notables de supervivencia política en el continente: Alfredo Stroessner, Presidente de Paraguay, asistió a Panamá y estuvo ahora presente en Punta del Este, aunque sin oportunidad de saludar a ninguno de sus colegas de entonces. En rigor, ni siquiera cabe hablar *in extenso* de la junta de Punta del Este de 1961, en la que nació la Alianza para el Progreso, porque aunque ha seguido siendo invocada con frecuencia a todos los niveles, hemos asistido, en el mismo lugar de su nacimiento, a sus exequias no oficiales. En efecto, no parece exagerado afirmar que la Carta de Punta del Este de 1961 ha quedado sustituida por la de 1967, en la que se plantea una nueva estrategia panamericana de acción económica. En ella el lugar central corresponde a la integración regional, en vez de los esfuerzos nacionales aislados; se coloca a América Latina en un marco más amplio de relaciones económicas y comerciales internacionales, en lugar de concentrarlas dentro del hemisferio, y se substituye el concepto de la relación bilateral entre cada uno de los países latinoamericanos y Estados Unidos, por el de la relación multilateral entre este país y el conjunto de los de América Latina. En fin, todo parece indicar que en la medida en que las conferencias interamericanas ejerzan influencia sobre lo que en el futuro ocurra en el terreno de las relaciones económicas interamericanas, los acuerdos de 1967 tendrán mucha mayor importancia que los de 1961.

En cambio, vale la pena recordar con cierto detalle el proceso de negociación de las nuevas Normas Económicas y Sociales que recientemente se incorporaron a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, pues en él se encuentran algunas de las manifestaciones más claras del cambio en la concepción de las relaciones económicas interamericanas y el cual, en cierta medida, culminó con la reunión presidencial de Punta del Este. En la segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, noviembre de 1965) se decidió revisar a fondo el sistema interamericano, no sólo en su aspecto institucio-

---

<sup>6</sup> Véase el discurso del presidente de Colombia, Sr. Carlos Lleras Restrepo, en un suplemento especial, publicado en la ciudad de México por el periódico *El Día*, el 9 de mayo de 1967.

nal, sino en la concepción misma de las tareas del sistema respecto a los problemas económicos que enfrenta el hemisferio y, muy especialmente, su sector subdesarrollado, y al efecto se acordó establecer una serie de orientaciones que normarían las actividades de la Comisión Especial encargada de elaborar el anteproyecto de reformas a la Carta de la OEA, que quedaron recogidas en la llamada "Acta Económico Social de Río de Janeiro".<sup>7</sup> Conviene reseñar algunas de las ideas expresadas en este documento y la evolución que después sufrieron respecto a dos cuestiones básicas sobre las que se pronunciaron ahora los presidentes: integración regional y problemas del comercio internacional; así como también sobre el problema de la asistencia financiera a América Latina.

Es poca la importancia que en el Acta Económico Social de Río de Janeiro se concede a la integración latinoamericana, si bien como reflejo de la evolución habida al respecto entre 1961 y 1965 tanto en América Latina como en Estados Unidos, se le asigna un papel mucho más trascendente, dentro de la estrategia económica regional, que el que se le reconocía en la Carta de Punta del Este. En el Acta de Río se califica a la integración latinoamericana como "uno de los objetivos básicos del sistema interamericano" y se asigna prioridad a diversos procedimientos para acelerar el proceso de integración. Se destaca, de manera especial, la necesidad de realizar proyectos multinacionales; se propugna que "los organismos de integración económica ya existentes coordinen sus actividades con vistas al mercado común latinoamericano"; se trata de ligar la actividad de los organismos interamericanos de financiamiento con las instituciones y programas de integración, y se establece una relación directa entre planeación nacional e integración regional.

Los problemas del comercio exterior, por otra parte, fueron tratados con mucha mayor amplitud en el Acta de Río de Janeiro, en la que, en general, se recogieron las aspiraciones de América Latina en materia de comercio internacional, expresadas en los trabajos regionales preparatorios de la primera reunión de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) y plasmados, por así decirlo, en la

---

<sup>7</sup> Véase su texto íntegro en *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1965, pp. 869-871. Los entrecomillados de los tres párrafos siguientes se refieren a diversas partes de este documento.

Carta de Altigracia. Cabe, dada la gran difusión que han tenido estas posiciones, recordar solamente el rango de cuestiones a las que se refieren. En primer lugar, se destaca la necesidad de eliminar del comercio las barreras de todo tipo que estorban la expansión de las exportaciones latinoamericanas; se censura la existencia de esquemas preferenciales discriminatorios que "dificultan el acceso de los productos del Continente a los mercados mundiales"; se apoyan los esfuerzos internacionales para la estabilización de los precios y los mercados de los productos básicos, en especial de aquellos que interesan vitalmente a "las naciones del Sistema Interamericano en vías de desarrollo". En segundo lugar, se subraya la conveniencia de que los países de América realicen "esfuerzos ordenados y conjuntos" en el terreno internacional, para hacer frente a los problemas que ejercen mayor presión por parte del sector externo de sus economías, principalmente las fluctuaciones de los ingresos por exportación. Por último se insiste en el principio, reconocido en la primera UNCTAD, de no reciprocidad en los acuerdos comerciales entre países de distintos niveles de desarrollo, en favor de los menos avanzados.

Mucha mayor importancia se asignaba, en el documento al que se está haciendo referencia, a las cuestiones de la asistencia financiera externa. En este contexto, el aspecto a destacar consistía en que, por primera y única vez en un documento interamericano, que suponía el consenso de los países miembros de la OEA y respecto del cual no se habían manifestado reservas por parte de país alguno, se introducía una cierta idea de la obligatoriedad de la asistencia económica en favor de los países "relativamente menos desarrollados del Sistema", es decir, en términos prácticos, todos menos uno.<sup>8</sup>

La Comisión Especial encargada de elaborar el anteproyecto de reformas a la Carta de la OEA se reunió por primera vez en Panamá en marzo de 1966. Aquí se presenció la primera ma-

---

<sup>8</sup> El texto del párrafo respectivo del Acta es el siguiente: "13. Los Estados miembros aceptan la obligación, dentro de sus marcos constitucionales y en la medida en que sus recursos les permiten, de ayudarse mutuamente y otorgar asistencia en orden prioritario a los países relativamente menos desarrollados del Sistema, con el fin de lograr al nivel nacional y regional los objetivos sociales y económicos establecidos en la presente Acta con el objeto de colocar a la mayor brevedad posible a los países del Sistema en una situación de desarrollo sostenido."

nifestación de disidencia, realizada por el país “relativamente más desarrollado del Sistema”. Por un lado, los representantes de los países lationamericanos, aprobaron un texto de normas económicas y sociales y, por otro, la delegación de Estados Unidos no le dio su apoyo y mantuvo su propio proyecto, que manifestaba diferencias de fondo y de forma respecto al aprobado por los países latinoamericanos.<sup>9</sup> Estas diferencias afectaban a los tres aspectos que se ha querido destacar en este artículo: el de la integración regional, el de los problemas de comercio internacional y el de la asistencia económica, siendo en este último punto donde se manifestó la diferencia más aguda.

Es conveniente examinar con cierto detalle estas diferencias. Por lo que respecta a la cuestión de la integración económica, mientras que los países latinoamericanos, siguiendo la letra del Acta de Río, deseaban no sólo subrayar su importancia general, sino establecer ciertos compromisos en materia de “dar prioridad a la preparación y ejecución de proyectos multinacionales y a su financiamiento”; de ligar las instituciones financieras interamericanas con “las organizaciones y los programas de integración regional”, y de establecer sistemas de “cooperación técnica y financiera, tendiente a fomentar los programas de integración regional”, la delegación norteamericana no estimaba necesaria más que la declaración general de interés, en términos aún más restringidos que los que se habían aprobado en Río de Janeiro.

Más profundas eran las diferencias en materia de problemas comerciales internacionales. Pues mientras que los países latinoamericanos propusieron la adopción de dos artículos (13 y 14) sobre las normas que regirían las relaciones comerciales externas de los países del hemisferio, la delegación norteamericana basó precisamente en el contenido de estos artículos su rechazo global del documento, aunque en su propio proyecto se contenía una versión suavizada, en cuanto a los compromisos que su país asumiría, de los mismos artículos, y a pesar de que en ellos, como se señaló en aquel momento, no se establecía compromiso al-

---

<sup>9</sup> Véase el texto de ambos documentos [Doc. 60 (español), Rev. Add. y Doc. 76 (español) de 26 de marzo de 1966], *inter alia*, en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1966, pp. 156-159. Las citas de los tres párrafos siguientes están tomadas de estos documentos.

guno que no hubiera sido aceptado previamente por Estados Unidos.

En la cuestión de la ayuda, por último, la diferencia fue substancial. Fieles a la posición mantenida en Río de Janeiro, los países latinoamericanos propusieron que en la Carta de la OEA se consagrara "la obligación" de los Estados miembros "de ayudarse mutuamente, y otorgarse asistencia, con atención especial a los países menos desarrollados". Adicionalmente se proponía incluir en la Carta normas de defensa de las economías afectadas "por medidas económicas o de comercio adoptadas por otros países" y por fluctuaciones bruscas de los ingresos por exportación; se reglamentaban los requisitos mínimos que debe satisfacer la ayuda externa para desempeñar un papel efectivo de fomento económico; se aludía a la conveniencia de acudir a fuentes extracontinentales de ayuda, y se destacaba la importancia de la asistencia para llevar adelante los planes de desarrollo y los programas de estabilización monetaria. Frente a todo esto, la delegación norteamericana proponía, solamente, que la ayuda, lejos de ser obligatoria, obedeciera al "más amplio espíritu de buena vecindad" y que no se hiciera referencia alguna al resto de los señalamientos propuestos por América Latina.\*

Ante la disidencia que no pudo resolverse en Panamá, meses más tarde (mayo de 1966), de nuevo se reunió en Washington la Comisión Especial y produjo un texto, "a la mitad del camino", que fue el que finalmente se incorporó a la Carta de la OEA, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, febrero de 1967). La forma en que se resolvió la debatida cuestión de la asistencia económica ilustra perfectamente el procedimiento seguido para conseguir la avenencia. En el texto final no se habla de obligatoriedad ni de espíritu de buena vecindad, aunque predomina el enfoque metafísico y se hace depender la asistencia económica "del más amplio espíritu de solidaridad interamericana". En cambio, en las cuestiones de comercio internacional e integración económica, que no suponían compromiso concreto alguno para Estados Unidos,

---

\* Es evidente la falta de tacto de la delegación norteamericana que en unos cuantos años olvidó que en América Latina no había nadie que recordara en buenos términos los años de la política de "buena vecindad" de la administración Truman.

se siguió más de cerca en el texto final la propuesta latinoamericana.<sup>10</sup>

Todo este proceso de negociación ilustra claramente el patrón de conducta norteamericano en sus relaciones con América Latina. Como podrá comprobarse en seguida, no difiere en ningún aspecto básico de la conducta observada en las reuniones preparatorias de la conferencia presidencial, ni de la actitud asumida en la conferencia misma. La idea básica que norma esa conducta puede enunciarse de la manera siguiente: cualquier avance en el terreno declarativo es aceptable mientras no suponga compromiso concreto de ninguna naturaleza.

### III

A principios de 1966, cuando aún no terminaba la negociación de las normas económico-sociales de la Carta de la OEA, a que nos hemos referido, la idea de celebrar en el futuro inmediato una Conferencia de Jefes de Estado del Continente Americano fue propuesta por el entonces Presidente de Argentina, Arturo Illía. Aunque la idea cristalizó dentro de un plazo que no rebasaba el de su encargo constitucional, Illía, por los azares de la política, no pudo asistir a la culminación de los esfuerzos por él iniciados. En ese momento la idea fue recibida con cierta frialdad en la mayor parte de las capitales latinoamericanas.

Empero, la iniciativa argentina —se señala en un artículo de reciente aparición— recibió, inesperadamente, el apoyo norteamericano durante la breve visita del Presidente Johnson a México en abril de 1966. Hay bases para estimar que, en esos momentos, el gobierno de Estados Unidos tenía sus propias razones para propiciar la reunión cumbre, aunque no veía claramente aun los fines de tal reunión. En primer lugar, a pesar del estado aparentemente satisfactorio de las relaciones interamericanas, éstas habían recibido un rudo golpe por la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana un año antes. Segundo, los asuntos de la Alianza para el Progreso marchaban positivamente mal.

---

<sup>10</sup> Véase "Protocolo de Buenos Aires, Reformas a la Carta de la OEA", *Comercio Exterior*, México, abril de 1966, pp. 268-278.

En tercer lugar, en función de la persistencia de las dificultades de la balanza de pagos de Estados Unidos y del resultado desalentador de los programas de ayuda económica norteamericana, se hacía notar —especialmente en el Congreso de EE.UU.A.— una creciente hostilidad contra la continuación del gasto por este último concepto. Más aún, en vista de la guerra de Vietnam y las fricciones al respecto con los aliados europeos, se extendían con rapidez dudas en el electorado norteamericano sobre el conjunto de la política exterior de Estados Unidos. En estas circunstancias, la idea de una reunión hemisférica al más alto nivel, tuvo que ser atractiva: ofrecía una oportunidad para mejorar las relaciones interamericanas y, a la vez restablecer la imagen interna de una administración dinámica, imagen perdida con la muerte del Presidente Kennedy.<sup>11</sup>

Como señala también el autor que acaba de citarse, es indudable que a estas alturas se pensaba en una reunión de carácter político-económico y no en una conferencia sobre los problemas básicos de la economía latinoamericana. Esta situación provocaba actitudes distintas en los gobiernos latinoamericanos. Los más rígidos aplaudían la idea de tratar, al máximo nivel hemisférico, cuestiones de orden político conectadas con la “seguridad continental”; los más liberales se resistían a tocar, a ese nivel al menos, ese tipo de cuestiones, considerando, quizás, que dada la existencia de la Junta Interamericana de Defensa y habida cuenta de la relativa rapidez con que, como demostró el caso de la Dominicana, se podía organizar una “fuerza interamericana de paz”, no tenía sentido perfeccionar un sistema que en general funcionaba adecuadamente.

De cualquier modo, el caso es que tras varios meses de indecisión, se impuso la opinión favorable a dedicar la conferencia sólo a cuestiones económicas y, de esta suerte, pudieron programarse sin mayor dificultad las distintas reuniones preparatorias.

Entre éstas conviene hacer mención de tres: dos al nivel de Ministros de Relaciones Exteriores (la segunda de las cuales se inició unos días antes e, informalmente, continuó en forma simultánea con la de Presidentes) y una al nivel de representantes presidenciales. La principal dificultad para establecer lo ocurri-

---

<sup>11</sup> Miguel S. Wionczek, “Punta del Este: de las palabras a los hechos”, *Comercio Exterior*, México, mayo de 1966.

do en estas reuniones estriba en el elevado grado de confidencialidad que, inexplicablemente, se dio a sus deliberaciones y acuerdos, sobre todo en lo que se refiere a la reunión de los representantes presidenciales. Sin embargo, hubo una serie de filtraciones que permiten conocer, con un grado razonable de certeza, lo que ocurrió en ellas. Por lo que toca a la primera reunión al nivel de ministros de Relaciones Exteriores, que se denominó Undécima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y se realizó en Buenos Aires en febrero de 1967, se dio a conocer oficialmente el resultado de la misma: la agenda de la reunión de Presidentes y las "directivas" aprobadas por los Cancilleres sobre cada uno de los puntos del temario.<sup>12</sup> Además, la prensa diaria al informar sobre el avance de la reunión, proporcionó una serie de indicios sobre las posiciones adoptadas por los distintos países. Estos han sido muy bien resumidos en un artículo de reciente aparición.<sup>13</sup> Por lo que hace a la reunión de representantes de los Presidentes (Montevideo, marzo de 1967), el diario uruguayo *La Mañana*<sup>14</sup> se las ingenió para poder reproducir algunos de los documentos celosamente "clasificados". Además, el debate en el Congreso norteamericano sobre la posición de Estados Unidos en la reunión es especialmente ilustrativo en lo referente a la posición de este país.<sup>15</sup> Finalmente, los resultados de la segunda reunión de Cancilleres se confunden, en realidad, con los de la reunión presidencial. Con base en esta documentación fragmentaria es posible reproducir, de la siguiente manera, el proceso de negociación.

Al presentar su conclusión —obviamente matizada por su peculiar posición política— respecto de la reunión de Cancilleres de Buenos Aires, Aguilar Monteverde, en el artículo que acaba de citarse, señala:

---

<sup>12</sup> Ambos textos se reprodujeron, bajo el encabezado de "Agenda para la Reunión de los Jefes de Estados Americanos", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1967, pp. 183-187.

<sup>13</sup> Véase, Alonso Aguilar Monteverde, "¿Una OEA más fuerte o una América Latina más débil?", *Cuadernos Americanos*, México, CLII, 3, mayo-junio de 1967, pp. 7-26.

<sup>14</sup> *La Mañana*, Montevideo, 25 de marzo de 1967. Reproducido en *Comercio Exterior*, México, abril de 1967, pp. 263-265.

<sup>15</sup> Véase el resumen que de él se hace en "Informe mensual de la ALALC", *Comercio Exterior*, México, marzo de 1967, pp. 188-189, y abril de 1967, pp. 265-267.

Lo sucedido en Buenos Aires no fue espectacular en modo alguno y las resoluciones adoptadas fueron las que eran de esperarse. La discusión, y sobre todo el rechazo del proyecto sorpresivamente presentado por el gobierno argentino en torno a la incorporación al sistema de un comité militar de carácter consultivo, así como la aprobación de una agenda para la reunión de Presidentes en la que destaca el problema de la integración económica, produjeron visible euforia entre muchos delegados latinoamericanos, y dieron lugar a que la prensa hablara de un significativo triunfo de los gobiernos de nuestros países; el examen objetivo de los debates y acuerdos de las reuniones antes mencionadas, sin embargo, lleva más bien a la convicción de que el último episodio del panamericanismo, no parece haber diferido esencialmente de los anteriores. En él volvieron a apreciarse, cierto es, inevitables contradicciones entre Latinoamérica y Estados Unidos; pero también se exhibió la profunda dependencia de nuestros países, la manifiesta debilidad y la actitud a menudo indecorosa de los gobiernos latinoamericanos, su deseo de obtener —a veces por encima de todo— mayor ayuda económica de la poderosa nación del norte, y el peligro de que mientras la OEA siga siendo principalmente un instrumento de la política continental de Norteamérica, toda idea de fortalecerla se traducirá en la práctica en el robustecimiento de la engañosa, reaccionaria, utópica y ya vieja tesis de que el desarrollo y la plena emancipación de Latinoamérica, habrán de lograrse con la ayuda del imperialismo, y no como resultado de una lucha victoriosa contra él.

Si se pasa revista a los debates habidos en torno de la agenda, podrá derivarse una conclusión, no tan grandilocuente como la que acaba de reproducirse, pero relativamente más objetiva. Cabe señalar que lo que Estados Unidos, por una parte, y los gobiernos más rígidos de Latinoamérica, por otra, deseaban que saliese de la reunión de Presidentes no se consiguió por completo gracias a la oposición de los gobiernos más liberales de la región, desde los primeros momentos. Wionczek, en el trabajo al que ya se ha hecho referencia, señala:

Contrariamente a ciertas interpretaciones en las que se califican los resultados de la reunión presidencial como una nueva imposición de los puntos de vista norteamericanos sobre los gobiernos de América Latina, las decisiones de

Punta del Este distan mucho de ser mera copia de las propuestas de Estados Unidos. Las proposiciones norteamericanas originales, hechas en diciembre de 1966, eran bastante poco imaginativas, por decirlo así. Su fin era comprometer a América Latina a la creación de un mercado común de tipo tradicional; a la adopción de una serie de nuevas obligaciones frente a la inversión privada, incluyendo el establecimiento de un sistema multilateral de garantía para la inversión extranjera; a aceptar un acuerdo un tanto indefinido respecto a la modernización de la agricultura y los servicios sanitarios; y, finalmente, al establecimiento, con ayuda de Estados Unidos, de institutos multinacionales de ciencia y tecnología. Por su parte, Estados Unidos ofrecía, al principio, lo que podría considerarse como apoyo moral, es decir, la promesa de considerar ciertos compromisos adicionales de orden financiero, siempre y cuando los gobiernos latinoamericanos adoptasen compromisos firmes en los cinco campos mencionados. Estas propuestas norteamericanas, que no ofrecían base alguna para una reunión de Jefes de Estado, fueron ampliadas en ocasión de la conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Buenos Aires en febrero del año en curso. La comparación del temario norteamericano de Buenos Aires con el contenido final del Programa de Acción muestra el largo camino que fue recorrido en la fase preparatoria de la Conferencia de Punta del Este.

Cabe además mencionar que, en estos trabajos preparatorios, se discutió a fondo la cuestión de la ayuda externa al desarrollo latinoamericano, sólo para encontrar que, consecuentemente con lo ocurrido a partir de Río de Janeiro, los Estados Unidos no estaban dispuestos a asumir compromiso alguno. Dean Rusk, según el *The New York Times* (18 de febrero), declaró que su país "no podía obligarse de ninguna forma sin autorización del Congreso para prestar ayuda financiera a largo plazo a la integración latinoamericana". Adicionalmente, todo indica que, a instancias de algunos gobiernos latinoamericanos, se discutió la cuestión de las preferencias arancelarias verticales en el hemisferio, sin llegarse a ninguna conclusión al respecto, por lo que el tema habría de llegar a ser discutido por los Presidentes, dando lugar, por cierto, a fuertes disidencias.

De esta suerte, llegaron a definirse los seis puntos del temario de la reunión de Presidentes, el cual ya no habría de sufrir

modificación posterior. Además, entre las "directivas" aprobadas por los Cancilleres alrededor del temario, destacaban los siguientes puntos:

a) Establecer y perfeccionar el mercado común latinoamericano, sobre la base del perfeccionamiento de los dos sistemas existentes (ALALC Y MCCA) en la década 1970-1980 y adoptar una serie de medidas en cada uno de los mecanismos que hoy existen y en el conjunto de la región, congruentes con el fin establecido.

b) Movilizar recursos financieros para apoyar la realización de proyectos multinacionales de infraestructura que proporcionen la base física indispensable sobre la que se finque el mercado común latinoamericano.

c) En materia de comercio internacional se proponía a los Presidentes brindar su apoyo a la serie de medidas básicas de mejoramiento del comercio internacional de los países en desarrollo que se ha venido preconizando por los mismos países en todos los foros internacionales, con tanta insistencia como poco éxito en términos prácticos. Adicionalmente, sólo se señalaba la bondad de "poner en funcionamiento a la mayor brevedad posible un organismo interamericano de promoción de las exportaciones y perfeccionar los organismos nacionales y regionales destinados a la misma finalidad".

En la propia reunión de cancilleres se acordó que, aunque el temario mismo no quedaba ya sujeto a revisión cortando de este modo cualquier intento extemporáneo de reintroducir las cuestiones políticas, en la reunión de representantes presidenciales se revisarían, y modificarían en su caso, las "directivas" establecidas por los Cancilleres y que éstos, en fecha "muy cercana a la reunión de Presidentes" volverían a reunirse para examinar el trabajo de los representantes.

Todo parece indicar que el trabajo de los representantes presidenciales se concentró en la cuestión de la integración latinoamericana y tuvo por objeto conseguir transacciones entre los países partidarios de la integración y los más renuentes que, aparentemente, estuvieron en mayoría.

De este modo, los representantes presidenciales introdujeron las siguientes modificaciones importantes en el texto de las "directivas" aprobadas por los Cancilleres:

a) En una evidente aceptación de las reservas y renuencias de varios países, se alargó en cinco años, hasta 1985, el plazo para el perfeccionamiento del mercado común latinoamericano.

b) Se introdujeron varias enmiendas tendientes a reconocer más claramente los beneficios especiales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, definiéndose el compromiso de brindarles "tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y [a instancias repetidas de Ecuador] financiera".

c) A instancias de los países que hasta ahora no se han incorporado a los esquemas de integración que están en marcha en la región, se agregó el compromiso de tomar en cuenta sus intereses, "a fin de facilitar su acceso a algunos de ellos".

d) Al detallar las medidas a adoptar en el seno de la ALALC se reforzaron las tendencias a precisar y ampliar el trato particularmente preferencial que se daría a los países de menor desarrollo económico relativo y también a que los acuerdos sub-regionales (de complementación industrial y de integración económica) puedan concertarse con mayor libertad entre países miembros de distintas agrupaciones.

e) Finalmente, pero aspecto de la mayor importancia, se decidió incluir, quizás a instancias de Estados Unidos, un nuevo capítulo sobre las medidas comunes a *todos* los países de la OEA en materia de integración regional. Como se señaló en una nota ya citada: "De este modo se institucionaliza más abiertamente la participación de Estados Unidos en el proceso de integración económica de América Latina. El nuevo capítulo es congruente con el marco y con las circunstancias en que se efectúa la Reunión de los Presidentes y responde, sin duda, a la realidad. Fundamentalmente se refiere a cuestiones financieras, es decir a aportaciones de recursos que apoyen el proceso de integración e impulsen el desarrollo industrial dentro del mismo. Llama la atención el hecho de que, en un párrafo enteramente nuevo que incluye este capítulo, se mencione el fortalecimiento de los mercados de capitales y la eventual formación de un mercado latinoamericano de valores, sin que se diga nada de una unión de pagos dotada de un fondo común de reservas".<sup>16</sup>

<sup>16</sup> "Informe Mensual de la ALALC", *Comercio Exterior*, México, abril de 1967, p. 263.

A diferencia de las anteriores cuestiones, discutidas más o menos abiertamente en foros panamericanos, el problema de la asistencia financiera externa a la integración y al desarrollo latinoamericanos, se discutió por entero en Washington y la pugna se produjo entre el Presidente Johnson y el Congreso norteamericano. A este respecto, los Presidentes latinoamericanos se enfrentaron a un hecho consumado en cuya elaboración ni ellos ni sus representantes tuvieron participación alguna.

Hacia mediados de marzo, después de una serie de entrevistas con miembros clave de la Cámara y el Senado, el Presidente Johnson envió al Congreso un mensaje en el que pedía se asignasen 1.500 millones de dólares para apoyar el desarrollo económico de América Latina en los próximos cinco años, con la siguiente distribución:

a) 900 millones de dólares para programas de desarrollo agrícola, educativo y de salud pública;

b) entre 250 y 500 millones para apoyar el proceso latinoamericano de integración económica; y,

c) alrededor de 150 millones para fortalecer el fondo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) destinado a préstamos "suaves" para proyectos de infraestructura.

Anexo a su mensaje, el Presidente Johnson envió al Congreso norteamericano un proyecto de resolución con carácter urgente, por el que se establecería el apoyo del Congreso a la integración económica latinoamericana y se declararía la integración.

El Presidente Johnson señaló explícitamente su deseo de que el Congreso actuara de inmediato sobre sus propuestas, para que él pudiera ir a Punta del Este con ofrecimientos concretos de asistencia ya sancionados. El Secretario de Estado se apresuró a apoyar las demandas del Presidente ante el Congreso.

Sin embargo, tanto el mensaje como el proyecto de resolución fueron rechazados en el Congreso y el Presidente Johnson se vio obligado a acudir a Punta del Este literalmente con las manos vacías. Para consuelo de quienes en Latinoamérica esperaban un compromiso sustancial de Estados Unidos en materia de asistencia, los comentaristas internacionales insistieron en que el rechazo de las propuestas del presidente Johnson por el Congreso, en realidad no afectaba la política entre Estados Unidos y América Latina, sino que era reflejo del conflicto existente entre

el Senado y la Presidencia de los Estados Unidos. El senador Aiken llegó a decir, según *The New York Times* (9 de abril) :

Es una lástima; espero que América Latina no lo tome demasiado en serio. Toda esta querrela y discusión nada tiene que ver con América Latina. Se trata de un problema político interno.

De este modo, excepto en materia de seguridad personal de los Jefes de Estado, quedaban concluidos los preparativos para la reunión de los Presidentes. Había llegado el momento en que, por fin, los Jefes de Estado tomarían la palabra.

#### IV

Para el debate general de la Conferencia de Jefes de Estado del Continente Americano, en el que intervinieron todos los Presidentes asistentes, se fijó un límite de quince minutos a cada intervención. A pesar de ello, un tono retórico, del que existen demasiados ejemplos en la literatura interamericana, dominó la mayor parte de las intervenciones.<sup>17</sup> Seguramente las declaraciones más interesantes de los Presidentes fueron hechas en los debates a puerta cerrada, pero la escasa información que de ellos se posee<sup>18</sup> parece pecar de un cierto sensacionalismo que la descalifica como base seria de información.

Dentro del tono general de la mayor parte de los discursos, destacó, por su relativa crudeza, una de las observaciones del Presidente chileno, Eduardo Frei Montalvo, quien interpretando quizá la reacción producida por lo que acababa de expresarse (intervino en sexto lugar), señaló:

No podemos ocultar que en nuestros países hay un escepticismo muy hondo, porque están hastiados de declaraciones retóricas que sólo han servido hasta ahora para disfrazar la incapacidad para la acción.

---

<sup>17</sup> Como se ha señalado, el texto oficial de los discursos fue reproducido por el diario mexicano *El Día*; 9 de mayo de 1967. Todas las citas están tomadas de esta publicación.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, el reportaje de Carlos María Gutiérrez, "Arosemena en el cepo", en *Marcha*, Montevideo, 21 de abril de 1967.

Puede decirse que, en general, hubo tres *cantinelas* comunes prácticamente en todas las intervenciones: la integración regional, que recibió un amplio apoyo retórico, incluso de parte de los representantes de los países que en el seno de la ALALC más han estorbado las iniciativas de avance. Sobre este particular, sólo en dos intervenciones se plantearon cuestiones de fondo. El Presidente de México, Gustavo Díaz Ordaz, interpretando la preocupación que ha suscitado el creciente interés y participación de Estados Unidos en el proceso latinoamericano de integración económica, se sintió obligado a recordar que:

La integración de América Latina es, y debemos luchar porque siga siendo, un proceso exclusivamente latinoamericano. Esto lo hemos dicho con la mayor convicción y, al mismo tiempo, con gran cordialidad hacia los Estados Unidos y Canadá: no se trata de ir contra nadie, sino de sumar esfuerzos para ayudarnos a nosotros mismos.

Reclamar para Latinoamérica la exclusividad de las decisiones políticas relativas a la integración significa, al propio tiempo, reconocer que han de ser, fundamentalmente, nuestro esfuerzo, nuestra imaginación y nuestros recursos los que cumplan la tarea y que servirá para beneficiar, en la medida de nuestros esfuerzos, y nos hemos puesto de acuerdo para asegurarlo, al propio mundo latinoamericano y no a grandes empresas ajenas a nosotros.

Por su parte, el Presidente Frei, en una evidente alusión a los procesos dilatorios que han estorbado hasta ahora el avance de la integración regional, sobre todo en el seno de la ALALC, advirtió:

Este es un problema —y me ha alegrado oírlo decir a otros señores Presidentes— que desborda a los técnicos: es un problema de decisión política —no podemos seguir pidiendo de conferencia en conferencia, que nombren una nueva comisión para una nueva conferencia—; es un problema de instrumentos de acción, y al frente de ellos, ha de haber hombres capaces que escojamos para realizarlos y que cuenten con nuestro decidido apoyo.

El segundo de los temas comunes abordados por los Presidentes fue el de las inadecuadas condiciones en que se desarrolla el comercio exterior de América Latina. El gran número de

ocasiones en que se ha debatido el tema, seguramente contribuyó a que no se rebasasen los planteamientos tradicionales, tantas veces repetidos, aunque no por ello carentes de validez. A este respecto, la declaración más notable estuvo a cargo del Presidente Johnson, quien en lo que puede considerarse como un cambio de gran consideración en posiciones sostenidas por su país incluso en fechas muy recientes, declaró:

Estamos dispuestos a explorar, en unión de otros países industrializados y con nuestro propio pueblo, la posibilidad de conceder tarifas preferenciales provisionales que ofrezcan ventajas para todos los países en vías de desarrollo en los mercados de todos los países industrializados.

De este modo, para disgusto de algunos participantes, el Presidente Johnson terminaba de plano con las especulaciones acerca de la creación de un sistema vertical de preferencias hemisféricas en favor de las manufacturas latinoamericanas en el mercado norteamericano, suscribiendo, implícitamente, la tesis de que tal salida sería un nuevo y grave obstáculo en favor del sistema universal de preferencias que persiguen en el seno de la UNCTAD los países en desarrollo.

Finalmente, el tercero de los temas comentado en la totalidad de las intervenciones fue el de la asistencia económica externa. Todo parece indicar que, en ausencia de toda posibilidad de compromisos concretos al respecto por parte de Estados Unidos, se prefirió adoptar una actitud general en la que se disminuía la importancia de la asistencia financiera externa como factor de impulso del desarrollo y se aludía, acudiendo a todo tipo de figuras literarias, a la importancia capital de "emprender, aun ahora, a pura fuerza de brazo, el desarrollo del continente".

Es interesante recoger, por su naturaleza sintomática, la reacción del Presidente del país que más pugnó porque en la conferencia se trataran los problemas de la seguridad continental. Aun estando la cuestión fuera de la agenda, el Presidente argentino no pudo evitar la siguiente declaración:

El problema de la seguridad continental es previo, por ejemplo, a los que sobrevengan por causa de la multiplicación de la población latinoamericana. La cooperación a que nos

comprometemos para prevenirnos contra los males del futuro, debe tener su expresión actual en combatir los males del presente. El primero de todos, la violencia revolucionaria, que es el trágico hecho de nuestros días. No esperemos contenerlo mañana, con medidas para pasado mañana. No habrá, por lo demás, proyecto económico realizable, si no se asienta sobre el necesario orden político, donde se apoya la disciplina en el trabajo y la paz externa e interna. Estas son precisamente, las condiciones que la subversión marxista quiere ver desvanecidas, porque ahí toca a los fundamentos de la sociedad y porque conoce la debilidad irreparable de los programas económicos que no están afirmados en un sistema político estable. En tal sentido, la seguridad continental es condición del desarrollo económico; precisamos ahora, de seguridad para alcanzar el desarrollo, tanto como nos beneficiaremos después con el desarrollo para preservar nuestra seguridad.

Por último, cabe hacer mención del dramático esfuerzo del presidente de la República Dominicana para obtener alguna concesión concreta, no ya para el conjunto de América Latina, sino para su país. El presidente Balaguer quizás no sin ironía dijo:

El Presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, parece tener un claro sentido de la significación, no sólo estratégica sino también histórica y política, que tiene en el continente la República Dominicana. Nuestro país ha recibido repetidos testimonios de la simpatía del actual gobierno de los Estados Unidos y de su noble interés en solucionar los problemas dominicanos. Es por eso por lo que abrigamos la esperanza de que en esta reunión se dé algún paso positivo que favorezca a la República Dominicana y que podría consistir, entre otras providencias, en la adopción de una tarifa reducida para algunos de nuestros productos en Puerto Rico, especialmente para los agrícolas y pecuarios, con sujeción a cuotas de importación y a la certificación de origen del producto, requisito que evitaría que los artículos de nuestro país puedan entrar indirectamente en los Estados Unidos continentales bajo el amparo de tarifas privilegiadas; en la cesión a la República Dominicana de los déficits de la producción azucarera de Puerto Rico; en concesiones arancelarias a ciertos productos manufacturados de Puerto Rico para su importación a la República Domi-

nicana; en la elaboración de un estatuto especial para promover las inversiones dominicanas gracias a una serie de franquicias y de exoneraciones que incluyan algún tipo de garantía en relación con la transferencia de los beneficios; en una política que facilite ampliamente la contratación por la República Dominicana de técnicos puertorriqueños y de trabajadores puertorriqueños especializados, y finalmente, un convenio sobre transporte aéreo y marítimo entre Santo Domingo y Puerto Rico, para estimular en ese campo la inversión de capitales en los dos países.

## V

Como ha sido reconocido por prácticamente todos los que hasta ahora han examinado los resultados de la Conferencia de Jefes de Estado del Continente Americano, sin duda el aspecto más destacado de la misma y el que está llamado a ejercer la mayor influencia en el futuro de las relaciones económicas continentales, fue el compromiso de los países latinoamericanos miembros de la OEA de integrar un mercado común en la primera parte del último tercio de este siglo.

Inicialmente, los Presidentes se pronunciaron, en su declaración, sobre la posición que acordaron asignar a la integración económica dentro de la estrategia económica regional, calificándola como "un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano"<sup>19</sup> y reconociendo la necesidad de dedicar a ella "los mayores esfuerzos posibles". Como se ha visto, a instancias de los países directamente interesados, se reconocieron las necesidades de trato preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo. En acatamiento de las ideas centrales del sistema interamericano al respecto, volvió a destacarse la importancia de la empresa latinoamericana y de la iniciativa privada extranjera, ahora como factores de impulso de la integración. Sin embargo, lejos se estuvo de tratar a ésta última tan encomiásticamente como en anteriores instancias.

Sin embargo, dado que señalamientos generales como los anteriores han sido más o menos comunes en las reuniones sobre la

---

<sup>19</sup> Esta y todas las demás citas de la Declaración de los Presidentes de América están tomadas de la versión oficial en español publicada, *inter alia*, por *El Mercado de Valores*, México, Vol. XXVII, N<sup>o</sup> 17, 24 de abril de 1967, pp. 363-372.

integración latinoamericana, aunque no al máximo nivel político, sin que se hayan producido acontecimientos determinantes en la aceleración del proceso integracionista, conviene quizás examinar con detalle los compromisos y las políticas concretadas que se establecen en el documento. Los lineamientos básicos acordados son los siguientes:

- a) Crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar substancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años.
- b) El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento de los dos sistemas de integración existentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Simultáneamente, los dos sistemas iniciarán un proceso de convergencia en períodos de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas, a fin de facilitarles su acceso a alguno de ellos.
- c) Promover la incorporación de los otros países de la región latinoamericana a los sistemas de integración existentes.

Para alcanzar estos fines, los Presidentes acordaron una serie de medidas en cuatro campos simultáneos de aplicación. Las primeras conciernen a los actuales países miembros de la ALALC, respecto de los cuales se acordó:

- a) Acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común. Para ello se aplicará, a partir de 1970 y para ser completado en un plazo no mayor de 15 años, un régimen de eliminación programada de gravámenes, y de todas las demás restricciones no arancelarias, y de armonización arancelaria para el establecimiento progresivo de una tarifa externa común en niveles que promuevan la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio.
- b) Coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración. Estas medidas se adoptarán simultáneamente con el perfeccionamiento del proceso de integración.

- c) Propiciar la concertación por sectores de acuerdos de complementación industrial procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo.
- d) Propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos para terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el fin de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a países no participantes en el acuerdo subregional, ni crearán para ellos obligaciones especiales.

Por su parte, las medidas a cargo de los países centroamericanos suponen:

- a) Ejecutar un programa de acción que comprenda, entre otras, las siguientes medidas:
  - 1) Perfeccionar la unión aduanera y crear la unión monetaria centroamericana.
  - 2) Completar la red regional de obras de infraestructura.
  - 3) Propiciar la realización de una política comercial externa común.
  - 4) Perfeccionar el mercado común de productos agropecuarios y llevar a la práctica una política industrial, conjunta y coordinada.
  - 5) Acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y del capital dentro del área.
  - 6) Armonizar la legislación básica necesaria para el proceso de integración económica.
- b) Aplicar, en la ejecución de las anteriores medidas, y en lo pertinente, el tratado preferencial transitorio ya establecido o que llegue a establecerse, conforme al principio de desarrollo equilibrado entre países.
- c) Propiciar una creciente vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversiones con países vecinos de la región centroamericana y del Caribe, aprovechando para ello las ventajas de su proximidad geográfica y las posibilidades de complementación económica. Asimismo, buscar la celebración de acuerdos subregionales y acuerdos de complementación industrial entre Centroamérica y otros países latinoamericanos.

El conjunto de los países latinoamericanos, ahora en marcha hacia el mercado común, se comprometió a:

- a) No crear nuevas restricciones al comercio entre los países latinoamericanos, salvo el caso de situaciones excepcionales, por ejemplo, las que se deriven de los procesos de equiparación arancelaria o de otros instrumentos de política comercial, así como también de la necesidad de asegurar la iniciación o expansión de ciertas actividades productivas en los países de menor desarrollo económico relativo.
- b) Establecer, por medio de una reducción arancelaria u otras medidas equivalentes, un margen de preferencia dentro de la región para todos los productos originarios de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países.
- c) Que las medidas de los dos incisos anteriores sean de aplicación inmediata en la ALALC, en armonía con las otras acciones referentes a este organismo contenidas en el presente capítulo, y que se extiendan, en cuanto sea posible, a los países no miembros, en forma compatible con los compromisos internacionales existentes, quedando estos últimos países invitados a extenderlas a los demás miembros de la ALALC con la misma condición.
- d) Que la aplicación de las medidas anteriores no impida los reajustes internos encaminados a realizar los instrumentos de política comercial que se hicieren necesarios para dar cumplimiento a los programas nacionales de desarrollo y a los fines de la integración.
- e) Procurar la aceleración de los estudios ya iniciados acerca de las preferencias que los países de la ALALC podrían otorgar a las importaciones provenientes de los países latinoamericanos no miembros de la Asociación.
- f) Que se estudie la posibilidad de concertar acuerdos de complementación industrial, abiertos a la participación de todos los países latinoamericanos, así como acuerdos subregionales de integración económica de carácter transitorio entre el MCCA y países miembros de la ALALC.
- g) Que se establezca una comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA para coordinar la ejecución de los puntos anteriores. A tal efecto, esa comisión propiciará reuniones a nivel ministerial para asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana y oportunamente entrar en la

negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el Mercado Común Latinoamericano. A estas reuniones, como a las de la comisión de órganos ejecutivos de la ALALC y del MCCA, se invitará a los representantes de los países latinoamericanos no miembros.

- h)* Asignar especial atención al desarrollo industrial dentro de la integración y en particular al fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas, reiterando que el desarrollo debe ser un proceso equilibrado entre inversiones para fines económicos e inversiones para fines sociales.

Finalmente, los países de la OEA en su conjunto, es decir, los anteriores y Estados Unidos, acordaron unir sus esfuerzos en favor de las siguientes medidas:

- a)* Movilizar recursos financieros y técnicos, dentro y fuera del continente, para contribuir a la solución de los problemas de la balanza de pagos, readaptación industrial y orientación de la mano de obra, que puedan resultar de la reducción acelerada de las barreras comerciales durante el período de transición hacia el mercado común, así como para aumentar los montos disponibles para créditos de exportación en el comercio intralatinoamericano. En la movilización de tales recursos deberán participar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los órganos de los dos sistemas de integración existentes.
- b)* Movilizar recursos públicos y privados, dentro y fuera del continente, para impulsar el desarrollo industrial dentro del proceso de integración y de los planes nacionales de desarrollo.
- c)* Movilizar recursos financieros y técnicos a fin de llevar a cabo estudios específicos sobre la factibilidad de proyectos industriales de empresas latinoamericanas de alcance multinacional, así como para coadyuvar a su ejecución.
- d)* Acelerar los estudios que se están llevando a cabo por diversos órganos interamericanos para promover el fortalecimiento de los mercados capitales, así como la posible formación de un mercado latinoamericano de valores.
- e)* Otorgar a Centroamérica, dentro de la Alianza para el Progreso, el aporte de recursos técnicos y financieros

adecuados, incluyendo el fortalecimiento y ampliación del Fondo Centroamericano de Integración Económica existente, para realizar el programa de integración económica centroamericana en forma acelerada.

- f) Otorgar, dentro de la Alianza para el Progreso y de acuerdo a lo dispuesto en la Carta de Punta del Este, los recursos técnicos y financieros necesarios para acelerar los estudios preparatorios y las tareas relacionadas con la conversión de la ALALC en un mercado común.

Al pasar revista a una relación tan amplia y completa de normas de acción en la que, si bien no se definen procedimientos detallados para las distintas actividades programadas, se brindan orientaciones suficientes para la acción por parte de los organismos competentes, se explica la razón por la que el semanario londinense, *The Economist*, decidió encabezar el breve comentario que dedicó a la reunión, al que ya se ha hecho referencia, con el significativo título de: "Si sólo hicieran lo que han declarado". En efecto, planteadas como están ahora las cosas respecto del proceso latinoamericano de integración económica, sólo cabe esperar que se actúe conforme a los compromisos establecidos.

No es este el lugar adecuado para intentar una evaluación completa de la posición del proceso de integración regional dentro de la estrategia general de desarrollo económico latinoamericano. Cabe decir, sin embargo, que como es natural, el mercado común latinoamericano no es la clave de todos los problemas económicos de la región ni, como se ha sostenido recientemente, es sólo una nueva forma de encubrir la penetración del imperia-lismo en las economías latinoamericanas y de reforzar la dependencia de éstas con respecto de aquél.<sup>20</sup> Como se ha establecido ya con toda claridad en infinidad de textos, la integración regional de América Latina, en la medida en que sea llevada adelante de manera consecuente, puede proporcionar respuesta a algunos de los estrangulamientos más importantes del desarrollo industrial latinoamericano. Cabe destacar a este respecto que en el texto de la declaración de los Presidentes, a diferencia de los

---

<sup>20</sup> Véase el capítulo sobre la integración económica del libro de Alonso Aguilar Monteverde, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, UNAM, México, 1967.

enfoques propugnados en períodos preparatorios de la conferencia por la delegación norteamericana, no se pone el énfasis en los aspectos de liberalización comercial sino en los de desarrollo industrial conjunto, que son los que, en última instancia, han de determinar el éxito a largo plazo del esfuerzo de integración.

Existe un aspecto, con infinidad de aristas de todo tipo, que no es posible pasar por alto: el de la creciente participación de Estados Unidos en el proceso latinoamericano de integración económica. Al respecto, resulta interesante señalar que el apoyo norteamericano a la integración económica de América Latina ha sido creciente en los últimos años; y no sólo esto, sino que contrasta grandemente con la actitud negativa que se mantuvo en la década de los cincuenta, cuando en diversos foros latinoamericanos empezaban a tratarse estas cuestiones. Es evidente que a Estados Unidos interesa el mercado común latinoamericano en la medida en que su participación en él —vía inversiones en el área— esté asegurada como ahora parece estarlo. La tarea de Latinoamérica parece consistir en hacer compatible esa participación con los fines esenciales de la integración, tarea que desde luego no es sencilla, aunque tampoco imposible.

Como se subraya en el trabajo de Wionczek que ya se ha mencionado, existe una afortunada circunstancia que permitirá conocer a corto plazo si América Latina está realmente dispuesta a avanzar en el proceso de integración, como parece desprenderse de la declaración de los Presidentes. En el año en curso volverá a reunirse el Consejo de Ministros de la ALALC y existiendo un apoyo político sin precedente para sus deliberaciones, nada justificaría que no se adoptasen medidas de acción inmediata para convertir en realidad los señalamientos contenidos en la declaración presidencial

## VI

En materia de comercio internacional, que es otro de los aspectos de la Declaración de los Presidentes de América que vale la pena tratar con cierta extensión, los Jefes de Estado americanos, después de recordar que en la Carta de Punta del Este, el Acta Económico Social de Río de Janeiro y las normas económicas incorporadas recientemente a la Carta de la OEA, queda reflejado “un entendimiento continental” sobre los proble-

mas que afectan al comercio exterior de los países de América y especialmente al de los de América Latina, acordaron:

1. Actuar coordinadamente en las negociaciones multilaterales con el fin de lograr, sin que los países desarrollados esperen reciprocidad, la máxima reducción posible o la eliminación de los derechos aduaneros y otras restricciones que dificultan el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados mundiales. Con el propósito de liberalizar las condiciones que afectan a las exportaciones de productos básicos de interés especial para los países latinoamericanos, el gobierno de los Estados Unidos se propone realizar esfuerzos conforme a las disposiciones del Artículo 37 inciso (a) del Protocolo de Buenos Aires.<sup>21</sup>

2. Considerar conjuntamente los posibles sistemas de trato preferencial general no recíproco para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo, con miras a mejorar las condiciones del comercio de exportación de la América Latina.

3. Emprender una acción conjunta en todas las instituciones y organismos internacionales que tenga como fin eliminar las preferencias discriminatorias en perjuicio de las exportaciones latinoamericanas.

4. Fortalecer el sistema de consultas intergubernamentales y realizarlas con la debida anticipación, a fin de que sean eficaces y aseguren que los programas de colocación y venta de excedentes y reservas que afectan a las exportaciones de los países en desarrollo tengan en consideración los intereses de los países latinoamericanos.

5. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales de no introducir o aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que afecten a las exportaciones de los países en desarrollo, teniendo en cuenta los intereses de la América Latina.

6. Aunar sus esfuerzos para fortalecer y perfeccionar los acuerdos internacionales existentes, en particular el Conve-

---

<sup>21</sup> Este inciso dice: "a) la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las exportaciones de los Miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados Miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico." (Véase "Protocolo de Buenos Aires" *Comercio Exterior*, México, abril de 1967, pp. 268-278).

nio Internacional del Café, destinados a obtener condiciones favorables para el comercio de productos básicos que interesan a la América Latina, y explorar todas las posibilidades de elaborar nuevos acuerdos.

7. Apoyar el financiamiento y la pronta iniciación de las operaciones del Fondo de Diversificación del Café y considerar oportunamente la creación de otros fondos, para hacer posible el dominio de la producción de los productos básicos que interesan a la América Latina y en los cuales hay un desequilibrio crónico entre oferta y demanda.

8. Adoptar medidas destinadas a mejorar las condiciones competitivas de los productos de exportación latinoamericanos en los mercados mundiales.

9. Poner en funcionamiento, a la mayor brevedad, un organismo interamericano de promoción de las exportaciones que ayude a identificar y aprovechar nuevas líneas de exportación, a fortalecer la colocación en mercados internacionales de los productos latinoamericanos y a perfeccionar los organismos nacionales y regionales destinados a la misma finalidad.

10. Empezar por parte de los Estados miembros de la OEA las acciones individuales y colectivas que se requieran para asegurar la eficaz y oportuna realización de los acuerdos anteriores, así como de las que se requieren para continuar la ejecución de los acuerdos contenidos en la Carta de Punta del Este, en particular los relativos al comercio exterior.

A este respecto, tres parecen ser los aspectos que resulta indispensable destacar. El primero de ellos se refiere al compromiso norteamericano de realizar esfuerzos en favor del aseguramiento de condiciones más idóneas para las exportaciones latinoamericanas. El segundo, la claridad con que se señalaron ciertas medidas de política comercial externa de América Latina, comunes a la totalidad de los países en desarrollo y que habrán de seguirse persiguiendo en foros de mayor universalidad, como el de la UNCTAD. Finalmente, aunque no de mayor importancia, cabe señalar el abandono, aparentemente definitivo, de la idea de las preferencias discriminatorias en favor de América Latina en el mercado norteamericano.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Refiriéndose a la cuestión de las preferencias hemisféricas discriminatorias, el comentarista James Reston escribió: "Lo que la mayoría de los estadistas latinoamericanos reunidos aquí [en Punta del Este] parecen pre-

Una conjunción favorable de acontecimientos en los primeros dos aspectos señalados, que no parece excesivamente optimista esperar, puede permitir la eliminación de algunos de los factores negativos que más presionan en el marco del sector externo de las economías latinoamericanas, sobre todo en evitar las fluctuaciones excesivas de los ingresos por exportación.

## VII

Como es bien sabido, en la declaración presidencial se hace amplia referencia también a los otros puntos contenidos en la agenda de la reunión. Aunque no parece indispensable hacer aquí mención detallada de esos señalamientos en los que, de hecho, se reproduce sólo una serie de ideas generales —correctas en abstracto— sobre cada uno de los puntos. Además, se trata de instancias que, con excepción de la de proyectos multinacionales de infraestructura, corresponden más al ámbito interno de cada país que al de las relaciones económicas interamericanas, cuya consideración ha normado el contenido de estas notas.

Del mismo modo, a estas alturas no parece prudente aventurar ninguna conclusión general sobre la trascendencia a largo plazo de la reunión para el crecimiento económico y el desarrollo social de nuestros países, como no sea la de recordar que la constelación de factores internos e internacionales que han mantenido a América Latina en el atraso económico social, no se modifica al solo impulso de declaraciones de intención.

---

ferir —y esto constituye otra paradoja— es un acceso más liberal al mercado norteamericano. En principio, ellos apoyan a Estados Unidos en sus considerables esfuerzos por mantener un sistema multilateral, a escala mundial, para el comercio y los pagos, pero si esos estadistas obtuviesen lo que realmente desean, que no lo obtendrán, el mundo se encaminaría, definitivamente, hacia un sistema fragmentado de bloques regionales proteccionistas, uno para Europa y África y otro para el hemisferio occidental." Y agrega en seguida: "El resultado de esto sería, por supuesto, atar aún más a los países latinoamericanos con la economía de Estados Unidos y, en consecuencia, acentuar su dependencia respecto de los gringos. Esto, obviamente, preocupa a los estadistas latinoamericanos, pero no evita que muchos de ellos propongan la adopción de preferencias comerciales regionales que lastimarían la independencia que ellos dicen buscar." (Véase, James Reston, "The Remarkable Gringos", *The New York Times*, 12 de abril de 1967.)