

LA CRISIS DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

MARCOS KAPLAN,
Universidad de Chile

EL TEMA de la integración latinoamericana ocupa hoy un lugar destacado en la atención y en el interés de técnicos, políticos y periodistas de la región, y ha comenzado a trascender a niveles más generales y menos especializados de la opinión pública. A la difusión meramente informativa se ha ido agregando cada vez más la polémica sobre la validez teórica, la viabilidad práctica, las implicaciones y consecuencias del proceso integrador. Propuesta en algunos casos como panacea universal para los problemas del atraso y de la dependencia externa de América Latina, vituperada con frecuencia como maniobra del imperialismo o amenaza al desarrollo nacional, reconocida en otros casos como posibilidad real aunque discutible en su actual formulación, la amplia gama de actitudes desplegadas ante la integración y su problemática revelan su importancia inherente y sus posibles proyecciones. Este trabajo busca trazar un balance general de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, su significado, desarrollo y perspectivas. La tarea exige una referencia inicial a los antecedentes del problema primero, y en seguida a la génesis del proceso actual.

I. LAS RAÍCES DE UNA FRUSTRACIÓN

El sistema colonial de España y Portugal impone a los dominios americanos una organización subordinada, radial y centrífuga de sus economías y de sus sociedades, con el centro en la metrópoli, y para funcionar hacia ellas y en su favor. Esta situación determinante y condicionante, la localización e insularidad de las ciudades, la prohibición de comercio directo entre las colonias, la escasez o carencia de comunicaciones entre las mismas, determinan la falta de interdependencia de intereses y de integración geográfica y socioeconómica de las regiones componentes de ambos imperios. La heterogeneidad y la divergencia de las regiones, van acompañadas por una sobreimposición sin integración de las instituciones, del derecho, de la autoridad, del lenguaje, de la religión y de la cultura a la realidad geográfica, social y económica, y por el mantenimiento de una relativa unidad político-administrativa.

Con la emancipación, América Latina pierde esa unidad político-administrativa que de modo formal y precario gozara en la era colonial,

y termina por fragmentarse en unas dos docenas de repúblicas independientes y divorciadas entre sí. El atraso heredado, la perduración de estructuras arcaicas, el desarrollo capitalista no cumplido o insuficiente, la consiguiente generación de tendencias centrífugas de todo tipo, la dependencia externa, la acción deliberada de las grandes potencias, todo contribuye a crear y consolidar esta división que subsiste hasta hoy.

No es extraño ni inexplicable que así haya sucedido, aunque la dinámica y el clima iniciales hubieran permitido suponer lo contrario. Las élites que promueven y encabezan la emancipación participan del movimiento de ideas del mundo noratlántico de su época. Sufren desde temprano la fascinación —entre admirativa y temerosa— del ejemplo norteamericano, como prototipo de una nueva gran nación, y como peligro de hegemonía que podría remplazar a la dominación española. De ese movimiento general de ideas y de los ejemplos de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, toman, entre otras cosas, el nacionalismo y el proyecto consiguiente de construir una gran nación latinoamericana o, por lo menos, varias grandes naciones. El proyecto emancipador expresa un impulso y pretende una proyección continentales. La conciencia de un destino común latinoamericano electriza a los hombres que actúan y combaten en toda América, sin preocupación por su particular origen local.

Esta concepción inaugural se frustra. La idea nacional y la voluntad de construir el nuevo Estado sobre y dentro de los marcos de grandes unidades geográficas, conservan un carácter de abstracción e inoperancia hasta nuestros días. Se difunden y concretan de modo lento e incompleto. No encuentran el sustento sociopolítico, los cuadros territoriales y demográficos, que necesitan para materializarse. La emancipación formal va acompañada por la desintegración de América Latina como conjunto. La independencia no se origina en intereses socioeconómicos de la totalidad del país real y profundo, sino sobre todo en la acción de grupos dirigentes nativos, pertenecientes al país formal o superficial, movidos por el deseo de remplazar a las viejas élites metropolitanas, e inspirados por experiencias, ideas y formas de Europa (Gran Bretaña y Francia) y Estados Unidos. Más aún, la independencia es realizada y usufructuada en gran medida por personalidades y pequeños grupos y comunidades de tipo urbano. Como punto de partida y herencia, el movimiento tiene una organización social compuesta de innumerables grupos aislados y dispersos, replegados sobre sí mismos y relativamente autosuficientes, regidos por jefes (notables terratenientes, comerciantes, caudillos militares) con gran autonomía de hecho. El sentimiento y la idea de unidad latinoamericana surge de la identidad cultural, del resentimiento común contra el viejo amo y enemigo del deseo compartido de explotar las posibilidades creadas o prometidas por la independencia. A la integración superficial corresponde una débil emergencia del sentido nacional, no sólo a nivel latinoamericano sino también, incluso, en el plano más localizado de los nuevos Estados. Las nuevas

naciones se sustentan en poblaciones no demasiado numerosas, dispersas, de escasa cultura y gran heterogeneidad, sin comunidad con las élites dirigentes criollas que niegan a las mayorías populares una participación real. Por otra parte, la desaparición de la autoridad metropolitana ha creado un vacío difícil de llenar para los aspirantes a sucederla, cuyo número se multiplica por el propio desarrollo, las alternativas y consecuencias de la lucha emancipadora. Las fuerzas centrífugas, incluidas ya en la vieja sociedad colonial y estimuladas por la convulsión revolucionaria, crean y mantienen una fragmentación del territorio en pequeñas soberanías. La desaparición del enemigo externo se une a la falta de interdependencia y de presiones socioeconómicas, y a la quiebra de lazos y canales tradicionales por las guerras independentistas y civiles, para impedir el paso del aislamiento a la integración regional.

Para reconcentrar lo fragmentado en uno o varios Estados soberanos, faltan cuadros territoriales con capacidad para lograr o imponer reconocimiento y acatamiento. Las divisiones administrativas legadas por la colonia corresponden a espacios geográficamente delimitados y/o a periferias y zonas dependientes de algunas ciudades (Buenos Aires, Lima, Bogotá, México), pero no expresan necesidades imperiosas ni sentimientos nacionales vigorosos de los respectivos pueblos y, por lo tanto, no logran respuesta, adhesión activa ni acatamiento de aquéllos. Las tendencias centrífugas se imponen, pese a las tentativas centralizadoras de algunas personalidades, equipos de notables y grupos dominantes; tentativas que, al fracasar, exacerban el nacionalismo restringido. Nuevas clases superiores se preocupan por delimitar y congelar las fronteras. Se produce y mantiene la división en función de límites naturales y de ciertos cuadros administrativos de tipo tradicional. La fragmentación se concreta en Estados de dudosa unidad interna, que muchas veces recubren con la semificción del federalismo una unión laxa de regiones, ciudades y señoríos personales, familiares y de grupo. El peso de la inercia colonial, que vuelve por sus fueros tras la tempestad revolucionaria, es reconocido con amargura por algunos líderes revolucionarios lúcidos (Mariano Moreno, Simón Bolívar). La acción de las grandes potencias, Gran Bretaña y Estados Unidos sobre todo, contribuye a crear y consolidar la división. Su política deliberada tiende a mantener la fragmentación política de América Latina. Para comenzar, la acción anglonorteamericana, aunque por motivos no siempre coincidentes, converge en una efectiva contribución al fracaso de la tentativa unificadora de Simón Bolívar en el Congreso de Panamá (1826).

A partir de esta experiencia, la desintegración continental prosigue y se acelera. Solamente Brasil conserva la unidad heredada de la colonia, manteniéndola a través del Imperio independiente. La Gran Colombia y las Provincias Unidas de América Central se quiebran. El viejo Virreinato del Río de la Plata también se desintegra. Los países latinoamericanos dedicarán a las guerras civiles e internacionales una parte considerable de los recursos y esfuerzos que hubieran podido y

debido destinar a su desarrollo unificado y autónomo. En virtud de la relación de dependencia a que se incorporan desde la emancipación, las grandes potencias —sobre todo Gran Bretaña— manipulan a todo el continente al sur de Estados Unidos en función de la división internacional del trabajo entre grandes centros industriales, por una parte, y zonas periféricas y subdesarrolladas, por la otra. Los países latinoamericanos son convertidos en productores de materias primas agropecuarias y minerales a bajo precio, que se exportan en bruto o semielaboradas hacia pocas naciones de Europa y Estados Unidos; en mercado para artículos manufacturados de consumo y producción, provenientes de un puñado de países avanzados; y zonas de inversión para capitales del mismo origen. Resultan así economías subordinadas, deformadas, muy vulnerables a los factores externos, y con tendencias al estancamiento. Cada uno de los países latinoamericanos es organizado con un sentido centrífugo y divergente. Su economía y su comercio, su política y su diplomacia, hasta su vida cultural, son orientadas por separado hacia los centros de la economía y de la política mundiales, e integradas dependientemente en la dinámica de una o varias potencias. Este proceso acentúa y consolida la fragmentación inicial, frustrando permanentemente los diversos planes de acercamiento y unificación intentados desde los comienzos mismos de la emancipación. Ninguna de las tentativas de integración —incluso las reducidas a pocos países—, llega a concretarse en definitiva, por inmadurez de condiciones históricas e interferencias externas, y por fundarse sólo en afinidades culturales, coincidencias políticas o urgencias económicas de carácter ocasional.

Es solamente después de la segunda Guerra Mundial que, por impacto convergente de procesos y cambios internacionales e internos, la idea de la integración económica de Latinoamérica, los primeros esbozos y los tanteos tendientes a la concreción de aquélla, van pasando por una serie de fases y alternativas hasta llegar a constituirse, a través del Tratado de Montevideo (febrero de 1960), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

II. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INTEGRACIÓN

De las dos experiencias de integración intentadas hasta la fecha en América Latina, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la segunda es la que tiene la mayor envergadura y trascendencia, actual y potencialmente. Su génesis y progreso, el modelo que encarna, no son resultado de una acción deliberada y consecuente, sino más bien el subproducto en gran medida casual de reacciones empíricas ante la crisis que viene sufriendo América Latina y ante algunas de sus consecuencias. Un sincretismo precario de teoría abstracta y de pragmatismo limitado y de corto plazo parece caracterizar desde el principio de experiencia de la ALALC. Ello

surge de los motivos reales y de los argumentos doctrinarios con que se le explica y justifica usualmente.

Factores de la integración: doctrina y realidad

El proceso de la integración es explicable por la convergencia de una serie de factores, en parte reales, en parte teóricos o apoloéticos, que pueden ser enumerados resumidamente del modo siguiente.

1. En las últimas décadas se producen cambios en los determinantes y condicionantes del modelo tradicional de crecimiento dependiente, hacia afuera y en superficie: caída de la demanda y precios de las exportaciones, deterioro en los términos del intercambio, cambio de orientación y debilitamiento del flujo internacional de capitales privados; endeudamiento creciente. Todo ello implica la necesidad de replantearse la estrategia del desarrollo y del cambio sociopolítico en América Latina. De modo conexo, surge la necesidad de mecanismos que permitan superar las dificultades de las balanzas de pagos (escasez, control, convertibilidad de las divisas), compensando saldos monetarios bilaterales, multilateralizando su uso, incrementando el comercio intrazonal.

2. La industrialización substitutiva de importaciones, no integrada ni reforzada por cambios estructurales, que tiene lugar desde la década de 1930, determina fuertes necesidades de importaciones frente a exportaciones menguantes y un creciente endeudamiento, y obliga a proseguir el proceso en un sentido de mayor autoabastecimiento de materias primas, productos intermedios y bienes de capital. Resulta difícil e imposible marchar hacia la industrialización integrada y el desarrollo continuo y autosostenido, en condiciones de mercados actuales insuficientes por sus dimensiones físicas y demográficas, por la estructura socioeconómica, ocupacional y de ingresos, y por la inestabilidad externa.

3. La integración por consiguiente comienza a ser concebida como base y marco general que posibilite: mercados adicionales para la producción primaria y para la industrial, suficientemente generalizados, amplios y permanentes para permitir gran escala operativa, inversiones cuantiosas a largo plazo y de rentabilidad mediata; superación de paralelismos; aprovechamiento de capacidad instalada ociosa y de complementariedades; surgimiento de actividades, ramas, empresas y tecnologías que cada país aislado no puede intentar; optimización en el empleo de factores; aprovechamiento de economías de escala; localización de inversiones respecto de los insumos; surgimiento del impulso científico y tecnológico; movilización de cuadros y especialización avanzada de tareas; mayor racionalización del trabajo sin baja de la ocupación; continuidad ininterrumpida de la substitución de importaciones; elevación de la inversión, de la productividad y del consumo.

4. La integración no es presentada como opción excluyente del desarrollo nacional, ni de una mayor integración en el mercado mundial, sino como prerequisite para la adición de posibilidades. Puede per-

mitir la acumulación de las ventajas del mercado nacional y de los mercados de los países que coparticipan en el proceso, al mismo tiempo que crear condiciones para un mayor acceso a los mercados de los países avanzados.

5. La integración es necesaria y viable para países que tienen comunidad de origen y de historia, de proximidad geográfica, de composición étnica, de estructuras socioeconómicas, políticas y culturales, y de obstáculos externos al progreso. Países separados por las vicisitudes históricas y por las manipulaciones de las grandes potencias y que pretenden ser, no ya objetos pasivos, sino sujetos autónomos de la política mundial. La integración implica la creación de un bloque unificado que fortalezca la posición internacional, la capacidad de negociación y la autonomía real de los países latinoamericanos.

Estas acciones son también generadas y reforzadas por una serie de circunstancias y tendencias de tipo internacional, como las siguientes.

6. Desde hace décadas, el sistema internacional marcha hacia la organización de grandes espacios económicos. Estados Unidos y la Unión Soviética, el Mercado Común Europeo, el COMECON, China, operan para América Latina como ejemplo y desafío. Le han revelado la vigencia creciente de las grandes comunidades y espacios de dimensión continental y sub-continental, como forma actual y para todo un futuro de duración imprevisible, de organización económica supranacional. Le han revelado también, por contraste, que cada Estado latinoamericano es incapaz por sí solo de ofrecer los recursos y el cuadro sociopolítico e institucional que se requiere para promover y preservar un grado adecuado de desarrollo; y que se impone la creación y consolidación de una macrosociedad latinoamericana y de un neo-supra-nacionalismo de dimensión regional.

7. Un papel decisivo en el surgimiento y aplicación del modelo vigente de integración lo tiene el temor a las repercusiones disruptivas que el atraso y el estancamiento económico pueden producir en condiciones de explosión demográfica, impacto del "efecto demostración" y de la multiplicación de expectativas crecientes, y sus secuelas de tensiones y conflictos sociales, ideológicos y políticos. El desafío cubano es percibido como la encarnación del peligro revolucionario, al que no se considera funcional combatir solamente con medidas represivas. Es bajo el signo de un conservatismo modernizante que nace y comienza a ser aplicado el modelo oficial de integración. Lo evidencian sus características que más adelante se indican.

8. Las grandes empresas privadas y el gobierno de los Estados Unidos comienzan a desplegar un creciente interés hacia la integración. A una primera etapa de desconfianza y hostilidad hacia la ALALC, ha sucedido otra de adaptación y aprovechamiento. El modelo propuesto de desarrollo e integración ofrece posibilidades incalculables para las inversiones privadas norteamericanas y para la consolidación definitiva de un poder hegemónico de los Estados Unidos sobre la región. La

supresión de barreras intrarregionales y la tarifa común contra terceros implicarán la facilidad para operar sobre un mercado unificado de centenares de millones de habitantes, adecuado y tentador para macro-unidades norteamericanas que ya operan o pueden llegar a crear empresas de dimensión óptima, las más capitalizadas y dinámicas. Tales empresas podrán disfrutar posibilidades considerables de mercados ampliados y estabilizados, economías de escala y reducción de costos. Estarán en mejores condiciones para eliminar, o subordinar a su constelación, a los competidores locales o europeos. Podrán organizarse y funcionar en base a un nuevo esquema de división y especialización del trabajo, por ramas y por regiones, en escala continental. La integración estimula el aumento de la dimensión de las empresas y de sus establecimientos, y favorece la concentración acelerada, multiplicando monopolios y oligopolios en los sectores claves. Contribuye a crear, multiplicar o fortalecer centros de poder internacional, superpotencias externas a la región, que tomarán cada vez más decisiones básicas y trascendentales para la estructura y la dinámica de cada país latinoamericano y de la región en su conjunto. Estas decisiones se refieren, en efecto, a: inversiones, localización, tecnología, producción y ocupación, ingresos, comercio exterior, grado de integración interna, tipos de especialización, esquemas de equilibrio o de desequilibrio entre países, áreas y grupos sociales.

La hegemonía de las macroempresas norteamericanas significa la imposición de un modelo de desarrollo y de integración en que aquéllas tendrán el papel fundamental y recogerán el grueso de los beneficios, lo que implicará reservar para América Latina un destino de apéndices subordinado de los Estados Unidos. Dado el peso específico y la influencia aplastante de los consorcios norteamericanos, el apoyo ilimitado que ellos reciben del gobierno de Estados Unidos, la identificación que se proclama entre el *status quo* de América Latina y los intereses de seguridad de aquel país, todo lleva al ejercicio de un estricto control externo y de una rigurosa supervisión sobre el tipo de desarrollo, la política económica, la estructura de poder y los procesos sociales de la región, la Alianza para el Progreso, la integración regional, los aparatos y operativos para la lucha militar contra la subversión revolucionaria, que pasan a ser visualizados como partes inseparables de una estrategia única. Los Estados latinoamericanos pueden ir perdiendo gran parte de sus funciones políticas, especialmente las relativas a la orientación del proceso socioeconómico. La nación como realidad sustancial y operativa puede desdibujarse cada vez más en su contenido y en su vigencia, y la idea misma del nacionalismo volverse obsoleta.

Estas implicaciones posibles, y en gran parte ya actuales, del modelo de integración propuesto, que desde el lado latinoamericano son visualizables como peligros, actúan desde la perspectiva de los consorcios y del gobierno de Estados Unidos como motivos de interés y apoyo hacia dicho modelo.

Logros efectivos

El Tratado de Montevideo de 1960 crea una zona de libre comercio, organizada institucionalmente como Asociación Latinoamericana (ALALC). Ésta, pese a sus limitaciones de origen y a las fallas que se han ido revelando, ha tenido aspectos y resultados positivos para la región. Es el primer paso de una experiencia nueva y riesgosa, tendiente a integrar países disímiles por su estructuración y grado de desarrollo, en condiciones mundiales y regionales especialmente difíciles. Pese a todo, y contra previsiones pesimistas generalizadas, se logra concretar un acuerdo, limitado y discutible pero acuerdo al fin. Con limitaciones y vicisitudes, la ALALC perdura ya durante más de ocho años.

La ALALC ha funcionado como marco para la realización de negociaciones de liberación comercial, a través de un mecanismo institucional destinado a solucionar problemas y obstáculos. El intercambio intrazonal progresa. Se suscriben y entran en vigencia dos acuerdos de complementación industrial. Se adopta la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como base común para estadísticas, negociaciones e interpretación de concesiones. Se fijan criterios para determinar el origen real de las mercaderías comercializadas. Se celebran reuniones sectoriales, y se constituyen comisiones especiales y grupos de trabajo para los distintos aspectos de la integración. Es elaborado un sistema estadístico sobre bases uniformes. El problema de la infraestructura es objeto del interés y la actividad de la ALALC. Los mecanismos puestos en marcha favorecen el acercamiento y el mutuo conocimiento de los empresarios de la región y cierta mayor participación de ellos en el proceso. La idea y la problemática de la integración reciben alguna divulgación en la opinión pública.

Obstáculos e insuficiencias

Las realizaciones se entremezclan con obstáculos e insuficiencias. ¿A partir de qué realidades, con qué instrumentos y alcances, ha nacido y ha comenzado a funcionar la ALALC?

1. A diferencia del Mercado Común Europeo, la tentativa integradora de América Latina parte de un atraso secular que tiende a agravarse en el momento mismo de empezar y que la paraliza, para intentar precisamente la superación de ese atraso. El retraso histórico y el consiguiente subdesarrollo de América Latina proporcionan a la vez las motivaciones y los obstáculos para la integración.

Ello se manifiesta ante todo en una contradicción básica entre la región a integrar y las naciones que la componen. Estas despliegan una considerable heterogeneidad que las divide por lo menos en tres categorías: las "grandes" (México, Brasil, Argentina), un grupo intermedio, y los países de menor desarrollo. Tienen enormes diferencias y desníveles entre sí, en cuanto a bases geográficas, trayectorias históricas, etapa

de desarrollo, estructuras socioeconómicas, grado de industrialización, niveles de remuneración y de vida, situaciones de mercado, políticas concretas e instrumentos disponibles (de tipo impositivo, aduanero, monetario, cambiario, crediticio). Todo ello crea, durante el proceso integrador, graves divergencias de aspiraciones y demandas de trato privilegiado por parte de cada país participante.

A ello se agrega la circunstancia de que sus economías son centrifugas, más unidas a Europa y Estados Unidos que entre sí mismas; no complementarias sino mutuamente competitivas; separadas por distancias y obstáculos geográficos insuperables; carentes de la infraestructura que facilita mayores relaciones intrarregionales. Las diferencias de regímenes políticos, de acción diplomática, de pautas culturales y de orientaciones ideológicas, completan y agravan el cuadro. América Latina carece de tradiciones e instrumentos de cooperación económica multilateral. No existe un sentimiento de solidaridad regional tan fuerte como para que se trasciendan los particularismos nacionales. No existe tampoco una nación suficientemente dotada y dispuesta para promover y capitanear por sí sola la empresa; ni acuerdo entre los "tres grandes" de la zona (Argentina, Brasil, México), para asumirla conjuntamente.

2. Esta situación refuerza la resistencia al cambio, opuesta por la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados con aquélla, que se oponen a toda modificación, temen los efectos que la integración podría producir sobre sus intereses particulares, y/o no creen en la posibilidad de beneficiarse con ella. Esto va acompañado por una debilidad relativa de los sectores que eventualmente deberían impulsar e imponer el avance y la profundización del proceso integrador. Las fuerzas opuestas o favorables a la integración operan tanto en el plano interno de cada país y de la zona, como en el nivel internacional.

Los sectores y grupos opuestos —pasiva o activamente— a la integración, parecen ser:

i) Los vinculados a la estructura tradicional, o a ramas estáticas o vegetativas, poco productivas o deficitarias.

ii) Los productores agropecuarios, exportadores e importadores, intermediarios.

iii) La pequeña y la mediana industrias, adormecidas en el proteccionismo inicial.

iv) La burocracia pública y privada de viejo tipo.

v) Las fuerzas armadas, que ven en la integración un peligro posible para la soberanía nacional en el sentido tradicional, y para su propio predominio dentro de cada país.

vi) Los partidos políticos que responden a los grupos tradicionales, y/o se hallan inspirados por una variante particular del "desarrollismo" (El frondizismo en la Argentina reúne ambos rasgos); y las fuerzas de la Vieja Izquierda parecen aceptar la necesidad de la integración, bajo la forma revolucionaria socializante.

vii) Las empresas extranjeras son inversiones en las actividades primario-exportadoras, y sin participación en el proceso industrial interno.

viii) Los países más pequeños, o de menor desarrollo relativo, que temen la posible falta de reciprocidad en la integración y el peligro de mayores desigualdades o de absorción, y adoptan una actitud marginal y expectante.

ix) Los países "grandes" que visualizan la integración como incompatible o innecesaria, respecto a lo que consideran posibilidades propias de desarrollo nacional por separado (Argentina).

Los sectores y grupos promotores de la integración, o no totalmente opuestos a ella, parecen ser:

a) Intelectuales, universitarios, técnicos, funcionarios nacionales o internacionales.

b) Partidos y gobiernos inspirados por una cierta concepción desarrollista (Democracia Cristiana de Chile, Partido Revolucionario Institucional de México).

c) Instituciones técnicas y financieras internacionales (CEPAL, BID).

d) Sectores vinculados a ramas y organizaciones modernas y dinámicas de producción de bienes y servicios para el mercado interno y para la exportación "no tradicional" (siderurgia, maquinaria, consumo duradero).

e) Algunos de los países de mayor tamaño y más alto grado de desarrollo (México, Brasil).

f) Algunos países avanzados y sus consorcios internacionales, interesados en un tipo determinado de crecimiento e industrialización para América Latina (sobre todo Estados Unidos, por las razones y con las calificaciones arriba señaladas).

En el balance de fuerzas de signo o intensidad diferentes, las opuestas a la integración parecen prevalecer sobre las que podrían suponerse favorables —potencial o actualmente— a la misma. Particularmente notable resulta la actitud de ignorancia, indiferencia o pasividad que, salvo raras excepciones, exhiben el empresariado industrial, las capas medias y el sindicalismo obrero.

3. La inexistencia o la debilidad de las fuerzas sociales activamente favorables a la integración, que amenazan convertir a ésta de hecho en una especie de drama abstracto sin protagonistas de carne y hueso, o en fantasma que vaga por los corredores y documentos de los organismos internacionales, se reflejan en la actuación de los partidos políticos y del Estado, en el clima colectivo que envuelve el proyecto, y en las características del modelo propuesto.

Las condiciones de desarrollo dependiente, desigual y combinado que se ha impuesto secularmente a los países latinoamericanos, contribuyen a explicar que los partidos políticos se muestren incapaces de aglutinar y expresar congruentemente y en términos de acción a las diversas clases, fracciones y grupos. Casi ninguno de estos partidos exhibe una preocupación efectiva y operante para la integración, ni constituye a

ésta en una de sus principales motivaciones intelectuales y emocionales. En las mejores hipótesis, el apoyo de algunos partidos a la integración suele tener un carácter retórico; no llega a ser un compromiso prioritario y militante con el proyecto, traducido en actividades políticas sistemáticas y como parte de un modelo general de transformaciones internas.

El déficit de las clases y de los partidos respecto a la integración explica en parte que ésta carezca de calor popular y de consenso público favorable, e incide sobre la actitud y la conducta de los Estados latinoamericanos al respecto.

El sistema económico tipo de los países latinoamericanos, con la sola excepción de Cuba, es el de un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado, que parece entrar en decadencia antes de madurar. Tiende a expresar los intereses de las clases dominantes, nacionales y extranjeras; pero debe tener también en cuenta la existencia de fuerzas y presiones correspondientes a sociedades que en varios casos son ya relativamente complejas y diversificadas. Las intervenciones del Estado ven refractadas sus acciones, y las consecuencias previstas de las mismas, por una estructura y un ambiente desfavorables u hostiles al desarrollo, al cambio social, la modernización y a la racionalidad, y por la penetración e influencia de grupos privados. Manifestaciones decisivas de este marco condicionado negativo son: la búsqueda de la ayuda y la dependencia externas como sustitutos del impulso y la iniciativa internos; la supremacía —afirmada con ribetes casi mitológicos— de la propiedad, la iniciativa y la ganancia privadas; el conservatismo y la rigidez del sistema de estratificación social y de poder. En virtud de la crisis de hegemonía que afecta a las sociedades latinoamericanas, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado, ni lo utiliza en función de una estrategia definida y coherente. Todas las clases, capas y estratos puján sobre y dentro del Estado, en mayor o menor grado y con variable fuerza, para lograr satisfacción a sus intereses sectoriales; en consecuencia, la acción de aquél parece convertirse a menudo en una mera resultante inestable del juego de presiones múltiples. Los consorcios monopolistas y gobiernos extranjeros, sobre todo norteamericanos, y los grupos nacionales que con aquéllos se entrelazan y alían, despliegan una hostilidad sistemática hacia el intervencionismo y la regulación del Estado, sin dejar de utilizar a éste para sus fines particulares, penetrándolo con sus representantes, sus influencias y controles, su ideología. La burguesía industrial nacional no ha proporcionado al Estado una estrategia, ni tampoco los cuadros, la experiencia empresarial, las pautas de racionalidad y eficacia de que ella misma carece; ha tratado de penetrarlo, influirlo y utilizarlo para el logro de fines inmediatos y restringidos; y, como ejemplo notable de falsa conciencia, no ha dejado jamás de combatir un intervencionismo gubernamental sin el cual no hubiera surgido, ni podría subsistir y prosperar. La presión de las capas medias y populares

se ha ejercido en gran medida de modo mecánico y externo, sin participación directa y activa sobre y en el Estado, o a través de la subordinación y la participación vicaria, populista y burocrática. La multiplicación de presiones sociales y políticas, de sentido divergente y antagónico, ha contribuido a desgarrar, irracionalizar y paralizar la acción del gobierno. Esta situación básica se ha ido reafirmando y agravando con la combinación de un doble movimiento de tendencias, a la liberalización económica y al absolutismo político.

El Estado en América Latina, sus agencias, intervenciones y controles, no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen en y por la improvisación, por la presión y el apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencias, que luego resultan más duraderos de lo pensado. El Estado no utiliza, o utiliza mal, los instrumentos de política económica y los entes que de todos modos han ido cayendo en sus manos. Las intervenciones no integran un plan; resultan inorgánicas y sin coordinación, contradictorias y desorganizadoras; causan perturbaciones no previstas; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. El Estado tiene una posición limitada y ambigua respecto a su propio papel, al de sus agencias y empresas. Rechaza la idea de que las esferas básicas y las palancas de comando de la economía deben pertenecer al sector público. Éste y sus agencias duran por inercia resultante de la herencia histórica y del empate de fuerzas sociales. La acción gubernamental no tiende a expandir al sector público, a favorecerlo ni a utilizarlo como líder y pionero del desarrollo. El Estado, por el contrario, valoriza, privilegia y refuerza el papel y el poder de las grandes empresas privadas, y tiende a reducirse a sí mismo a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que aquéllas dejan abiertas o abren en la economía y en la sociedad. La coexistencia ambigua entre el sector público y el privado se resuelve en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero y en detrimento de su peso y eficacia.

La caracterización precedente contribuye a explicar que se halle limitada la capacidad del Estado en América Latina para operar como agente eficaz del desarrollo y de la integración. Las acciones valerosas, impactantes y a largo plazo, requeridas para impulsar la integración, suelen ser rechazadas o postergadas por gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas socioeconómicas y políticas activamente comprometidas con el desarrollo y la integración, ni —en muchos casos— por una plena unidad nacional; presionados por grupos minoritarios de precaria base política; absorbidos por dificultades inmediatas que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. La adhesión del Estado al sistema y a la ideología del *laissez faire*, su tendencia persistente a intervenir para mantener y reforzar uno y otra, se traducen en una autoabdicación de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y acción transformadora,

y en la consiguiente incapacidad para proporcionar una ideología, orientaciones valorativas, opciones definidas ante las múltiples alternativas, planes y programas, que posibiliten la existencia y la viabilidad de una estrategia para el desarrollo y la integración. Estos quedan librados a la dinámica del mercado y de los intereses privados más organizados y dominantes, que se desinteresan de aquellas tareas, o bien les imprimen su signo particularista y limitativo. Las exigencias y actividades relacionadas con la integración suelen por añadidura reservarse a funcionarios de segunda categoría, con poca o nula capacidad de decisión.

4. Para la experiencia de integración en curso a través de la ALALC (y del Mercado Común Centroamericano) se ha elegido y presentado un solo modelo. Ello implica desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante una serie de alternativas, y una postura ideológica que yace bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo, se dijo ya, surge y opera como respuesta al peligro revolucionario, bajo el signo de un reformismo conservador. Aparece como una panacea universal que, por sí misma y de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina; solamente requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemonizado por Estados Unidos. La integración es concebida como condición necesaria y suficiente de desarrollo, o bien como parte de una visión muy peculiar del último, a la que es útil dedicar alguna atención. (Paradójicamente, la concepción del desarrollo a que en seguida se hace referencia, es compartida por partidarios y enemigos de la integración.)

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar *pari passu* el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental. Ello implica un olvido de las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan además las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y banal del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Así, la integración desencadenaría el desarrollo económico

y tecnológico que, actuando a su vez como agente autónomo y exógeno, operaría sobre el resto de la totalidad social, la transformaría, modernizaría y racionalizaría, le aportaría la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignoran otras fórmulas posibles de desarrollo e integración. No se definen precisamente el significado y contenido de ambos procesos, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y los medios, de los requisitos internos y externos, de los agentes y las resistencias, de los instrumentos y de las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo y la integración no son ubicados ni caracterizados de modo inequívoco, ni se precisa qué se proponen para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con éste. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa de América Latina y de modificar su ubicación subordinada dentro del bloque sometido a Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía prestablecida de intereses.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden —actual o potencialmente—, promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo e integración; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus liderazgos; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el binomio desarrollo-integración y los cambios sociopolíticos existe una disociación. No se promueven, y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. Una y otra no son discutibles; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación en sentido democratizante por el mero progreso del desarrollo económico y de la integración. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo y la integración, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo e integración, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la

experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignoradas o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable que debe excluirse *a priori* y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto queda recluido a la vez en la utopía y en la ucronía. No demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustración. No se enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras. Así lo demuestran los aspectos y resultados de su funcionamiento concreto.

5. Como consecuencia, cada país ha tendido a considerar su desarrollo económico como empresa exclusivamente nacional y autárquica; a proteger indiscriminadamente las ramas y empresas de su propio ámbito, especialmente las industrias antiguas y las incipientes, sin preocupación de eficiencia ni de posibilidades futuras. Varios países de la zona se han lanzado desde hace años a crear industrias claves (siderurgia, automotores), en condiciones anti-económicas por desperdicio de recursos escasos, desconocimiento de las economías de escala y asociación con capitales extranjeros. Se han creado así poderosos intereses que obstaculizan el avance y la vigencia real de la integración; y se ha agravado el dilema "región-nación", replanteado en este caso entre la preocupación de conservar posibilidades de industrialización nacional y el otorgamiento a ésta de un espacio económico satisfactorio para una gran producción racionalizada. Algunos países no creen que su espacio económico sea insuficiente. Otros temen que la cooperación económica regional, funcionando exclusivamente en base al veredicto de rentabilidad impuesto por el simple juego del mercado, destruiría sus propias industrias en provecho de los países mayores de la zona, o los mantendría en su actual *status* de países no industrializados.

La integración regional ha sido aceptada solamente por imposición de las circunstancias, con toda clase de reservas mentales y prácticas, con un enfoque limitativo y un procedimiento de insuficiencia y lentitud cada vez más perceptibles. No se han comenzado por grandes lineamientos y objetivos. El esquema concebido para la integración de una zona de libre comercio, se limita al campo meramente mercantil. Tiende a liberalizar el intercambio a través de negociaciones periódicas, destinadas a rebajar o suprimir tarifas y restricciones al tráfico recíproco, a crear preferencias comerciales entre miembros del grupo. Se imponen nada más que obligaciones restringidas, que lo confían todo a un simple juego de la competencia en un mercado ampliado, con un mínimo de intención planeadora subsidiaria. No se trasciende de la etapa de simple cooperación por acuerdos limitados para el cumplimiento de objetivos de interés común, con total conservación de las soberanías originales y relaciones laxas, restringidas y carentes de dinamismo ininterrumpido. No se exigen ni se imponen cambios estruc-

turales en todos los aspectos y niveles de la economía, de la sociedad, del sistema político y de la cultura, ni la creación consiguiente de un desarrollo sostenido y autónomo. Los problemas del desarrollo y de la integración no se han resuelto, y no han tardado en replantearse con incrementada intensidad.

6. Las tarifas son disminuidas mediante un procedimiento gradual y selectivo, de micronegociaciones producto por producto, y rebajas mínimas anuales por promedios del conjunto, de aranceles aplicados en la zona. El sistema resulta a la vez demasiado rígido y demasiado flexible. Por una parte, cada país negocia sobre miles de productos, considerados uno por uno, con los restantes, y luego todos juntos en negociaciones generales. Por otra parte, cada país es libre de fijar el cómo, el cuándo y el monto de la reducción de gravámenes para cada producto. Todo ello condiciona los avances de la integración a la solución de los conflictos generados por la confrontación de los intereses creados de cada país con los del resto de la región. Permite que grupos reducidos frenen la adopción de medidas integradoras. Cada país actúa en definitiva con el permanente temor de ceder demasiado, de que el costo concreto de la integración exceda más de lo conveniente a los beneficios que, además, parecen en general remotos y abstractos y sujetos a controversias. Existe siempre el deseo de aprovechar unilateralmente los beneficios de la integración para la propia nación; así como la consiguiente falta de generalidad y reciprocidad en lo que a dichos beneficios respecta. No hay certidumbre sobre cuándo y hasta dónde se producirán y se mantendrán las desgravaciones. Se dificulta la determinación real y concreta de la situación en que definitivamente quedarán ciertos productos, impidiéndose así el aprovechamiento de las concesiones y la efectiva programación de inversiones públicas y privadas.

Otra circunstancia agrava aún más las dificultades. Desde hace ya varios años, la casi totalidad de los países de la ALALC sufren una situación de franco estancamiento económico. Ello da más rigidez a sus estructuras y reduce su capacidad para ajustarse dinámicamente al proceso de cambio. En consecuencia, se tiende más aún a considerar la ALALC como lugar de colocación de sobrantes de las producciones nacionales, derivados del estancamiento o del menor ritmo de crecimiento. No se crean o aprovechan economías de escala. El intercambio de productos industriales se vuelve dificultoso. Una vez más se revela como, si bien la integración es un medio para el desarrollo, la falta de un desarrollo rápido y efectivo paraliza o dificulta enormemente las tareas de la integración.

7. El mecanismo de integración ha carecido hasta ahora de estructuras institucionales adecuadas. Los órganos creados por el Tratado no están capacitados para ejecutar eficazmente las tareas ampliadas que requiere una nueva etapa de integración. Ellos representan y defienden ante todo los intereses de cada país —a través de gobiernos que tam-

poco suelen ser demasiado representativos—, lo que dificulta la subsistencia de un interés sostenido por el proceso de la integración. No se trata todavía de instituciones responsables ante toda la comunidad regional, dotadas de atribuciones e instrumentos capaces de formular y cumplir una política de integración y desarrollo regionales.

8. Otros obstáculos que operan contra la viabilidad y rapidez de la integración, residen en la heterogeneidad y disparidad de regímenes aduaneros, monetarios, crediticios y demás instrumentos de política económica y de los grados de productividad, tasas de salarios y sistemas de previsión social, en la inflación, en la falta de instrumentos de compensación de intercambios, excedentes y déficits financieros, en las agudas insuficiencias, en la tasa de formación del ahorro público y privado, y en la asignación de recursos suficientes para actividades productivas y proyectos de integración.

Por el impacto convergente de los factores y circunstancias que se han señalado, los síntomas de crisis y estancamiento de la ALALC se han venido multiplicando. El número de productos negociados en las sucesivas ruedas de desgravación tiende a reducirse. El comercio intrazonal crece lentamente. Se negocian sólo dos acuerdos de complementación industrial, casualmente entre consorcios internacionales. El intercambio de productos manufacturados no aumenta significativamente, y el impacto de la integración sobre el crecimiento industrial es reducido. Faltan empresas e inversiones multilaterales y proyectos específicos para actividades estratégicas y polos supranacionales. Se sigue careciendo de una política común hacia las inversiones extranjeras. Resulta insignificante el avance en la intensificación del comercio recíproco y de la coordinación de políticas nacionales para la producción agropecuaria. No se hacen progresos significativos hacia la creación de una tarifa común frente a terceros países. La insuficiencia es también perceptible en lo que se refiere a la reorientación y expansión de la infraestructura.

La crisis de la ALALC es una evidencia indiscutible. ¿Significa ello, sin embargo, que deba descartarse toda posibilidad de intentar la integración de América Latina?

III. DOS MODELOS POLARES

El Tratado de Montevideo representa un punto de partida mínimo y posible para iniciar la experiencia de integración latinoamericana, con la participación de los principales países de la región. En tal sentido, por la función experimental y catalítica que ALALC ha desempeñado, por todo aquello que realizó, e incluso por los obstáculos e insuficiencias que ha revelado, sus aspectos positivos resultan indiscutibles.

Se ha comprobado ya, sin embargo, que en su forma actual, el sistema y el proceso de la ALALC evidencian graves insuficiencias y limitacio-

nes, y han entrado en una situación de crisis y estancamiento que no parecen por el momento superar, y que podría desembocar en el fracaso definitivo de la experiencia. Si se admite que la integración latinoamericana es una necesidad histórica, resulta forzoso ir más allá de la forma y de la etapa actuales, e ir abarcando, sucesiva o combinadamente, las reglas y elementos de la unión aduanera, del mercado común y de la comunidad económica propiamente dicha. Ello supone y exige no abandonar en bloque los elementos del esquema correspondientes a la primera etapa y volver a una especie de punto cero, sino flexibilizarlo y completarlo, con medidas transicionales a corto y mediano plazo, pero sobre todo insertando y modificando todo el proyecto en una nueva estrategia de desarrollo e integración. Para el presente y para el futuro inmediato se plantean a este respecto una serie de alternativas y opciones, de tipos de modelos y procesos posibles. A riesgo de esquematizar y caricaturizar, es dado afirmar que se presentan dos posibilidades básicas; la perduración del modelo vigente, o la tentativa de aplicación de un modelo alternativo.

El modelo vigente

Por una parte, el proceso latinoamericano puede continuar, a lo largo un período histórico de duración imprevisible, según los lineamientos seguidos en las últimas décadas, presuponiendo por consiguiente la subsistencia y el funcionamiento irrestricto de un sistema de propiedad, iniciativa y ganancia privadas, el libre juego de las fuerzas de mercado, y la situación de dependencia externa.

En tal caso, es posible que prosiga y se logre en cierta medida un tipo particular de crecimiento económico y de integración, que presentarán rasgos muy especiales. Tendrán lugar en el interés, por el impulso y bajo el control de las grandes corporaciones internacionales de capital norteamericano y del gobierno de Estados Unidos. Se cumplirán de acuerdo a un esquema de nueva división internacional del trabajo que se elabora en y para el beneficio de la metrópoli, privilegiando ciertas clases sociales, ramas económicas y regiones de los países latinoamericanos, en desmedro de las restantes clases, ramas y regiones. La hegemonía de los consorcios y del Estado norteamericanos se ejercerá cada vez más sobre los sectores clave y sobre los resortes básicos de la economía; sobre los aparatos más importantes de producción, comercialización y financiamiento; sobre las poblaciones y los mercados; sobre la selección, la elaboración y el uso de la ciencia y de la tecnología. En la medida que un proceso de esta índole y sus resultados y secuelas implican, para los grupos dominantes beneficiarios, la necesidad de congelar o rechazar los cambios sociales profundos, generarán una amplia gama de tensiones y conflictos. La hegemonía de Estados Unidos deberá ejercerse por consiguiente a través de un control absoluto de los aparatos políticos y militares, y la represión totalitaria

—combinada con y encubierta por ciertos atavíos externos de institucionalidad liberal, en algunos casos— se convertirá en modelo casi exclusivo de organización y equilibrio sociales. Los centros de decisión se transferirán cada vez más a la metrópoli. América Latina deberá incorporarse definitivamente, mucho más que hasta el presente, a un sistema de interamericanismo satelizante. Los actuales países de la región perderán, no sólo los restos de autonomía real que aún gozan, sino los prerrequisitos mínimos para una viabilidad nacional (aunque se conserven algunos rasgos formales de aparente independencia). El resultado será una integración cumplida —según la certera expresión de Antonio García— desde afuera y desde arriba, y un desarrollo dependiente, deformado, multiplicador de distorsiones y desequilibrios entre países, regiones, sectores económicos y clases sociales.

Un modelo alternativo

Por otra parte, una alternativa opuesta parte de la premisa que la integración es, de todas maneras, irreversible e ineludible, y que debe evitarse su cumplimiento desde afuera y desde arriba y disociado de las transformaciones estructurales internas. Ello supone y exige la elaboración y la ejecución de una estrategia que exprese y sirva un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo y de la integración, en todos los aspectos y niveles (económicos, sociales, políticos, ideológicos, culturales), y con interacción de ambos términos como partes inseparables de un proceso único, a cumplirse desde adentro y desde abajo. Las transformaciones estructurales profundas en lo interno y la integración regional deben suponerse, entrelazarse y fortalecerse recíprocamente. Más concretamente, debe determinarse con precisión y realismo:

1. Qué sistema de valores se adopta, como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridades y metas, para el rechazo del modelo propuesto hasta ahora y para la creación y adopción de otro modelo alternativo.

2. La elaboración y difusión de una ideología capaz de proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y renovadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento y transformación de partidos políticos y de las instituciones.

3. Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca, la gravitación relativa de aquéllas, sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo. Cuáles son los enemigos, y cómo neutralizarlos o anularlos.

4. Objetivos, condiciones, métodos e instrumentos del desarrollo de la integración. Escalonamiento en etapas. Exigencias, requisitos y consecuencias. Cambios sociales concomitantes y resultantes. Tipos de

economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura y de ubicación en el sistema internacional, que se buscan y se prevén como resultado del proceso.

Para un desarrollo y una integración de América Latina, a realizarse desde adentro y desde abajo, debe comenzarse por cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que se enfrentan, la formulación y ejecución de soluciones ajustadas a las realidades propias y a las condiciones específicas de los países de la región y de ésta en su conjunto, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados. Ello implica un plan, y por lo tanto una estrategia concebida como un cuerpo más o menos coherente de decisiones, sobre un conjunto de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales.

América Latina necesita una política unificada que asegure: un gran y rápido impulso de desarrollo; la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad del agro y la minería y de una industrialización que supere la etapa de mera sustitución de importaciones; la redistribución progresiva del ingreso; la independencia económica nacional que no excluya sino posibilite la integración regional; la prioridad de la acumulación nacional, y el papel subsidiario y estrictamente controlado de capitales y apoyo externos y un mayor equilibrio entre las regiones.

Estos prerrequisitos y rasgos de un desarrollo económico auténtico no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ser acompañados por: cambios sustanciales en la estructura social; un mayor grado de igualdad y justicia socioeconómicas; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones en la actual correlación de poder y *status* entre las clases y grupos; el sacudimiento de la apatía e indiferencia de las masas, y el estímulo a su apoyo y a su participación activa y directa; la democratización integral —real y no formal— de la economía, la sociedad, el Estado y la cultura. El aleatorio y errático crecimiento económico bajo un signo más o menos liberal debe ser remplazado por un desarrollo total a todos los niveles, inducido por el Estado y otros organismos públicos en la medida en que operen como auténticos representantes de las mayorías nacionales, a través de un plan cada vez más imperativo. Los Estados latinoamericanos pueden ser agentes valiosos del desarrollo y de la integración, en la medida en que sean profundamente modificados en su contenido sociopolítico y en su estructura organizativa y operacional. El objeto y la justificación de esta estrategia se reducen, en última instancia, a la creación de estructuras económicas, sociopolíticas y culturales que satisfagan con la mayor plenitud posible las crecientes necesidades de la población y garanticen a sus miembros la expansión de su personalidad y de sus capacidades.

En la medida que se cumplan estos procesos y se llenen estos re-

quisitos, contribuirá a posibilitar y a reforzar las condiciones y exigencias de la integración misma, tales como las siguientes:

1. Control creciente de los sistemas de poder y de decisión por grupos dinámicos y transformadores, que no teman y ni se resistan a la integración y por el contrario la necesiten y promuevan.

2. Obtención de un grado cada vez mayor de articulación nacional interna y de consenso más o menos generalizado a favor del desarrollo y de la integración, como base para la actuación en ese sentido por Estados representativos, consolidados y eficaces.

3. Ajuste recíproco de estructuras y mecanismos internos y latinoamericanos. Viabilidad y eficacia de las políticas y planificaciones nacionales, y su creciente coordinación con otras de tipo regional, compatibilizadas con las primeras.

4. Creación más o menos gradual de autoridades supranacionales o comunitarias de decisión política, planeamiento y acción diplomática.

5. Ruptura de la dependencia externa respecto a Estados Unidos y al bloque latinoamericano formal creado y operado bajo su hegemonía. Recuperación de la autonomía política y diplomática. Elaboración y ejecución de una política exterior latinoamericana, que permita la negociación unificada frente a los bloques internacionales y a las grandes potencias.

El modelo esbozado presupone y exige a su vez la convergencia a otros elementos. En primer lugar, debe llegar a producirse una alianza operante de las clases y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: proletariado industrial, masas trabajadoras de la ciudad y del campo, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional, militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación al servicio de la potencia hegemónica; y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación por los sectores más esencialmente predispuestos a la continuidad y profundización del proceso. En segundo lugar, son indispensables la aparición y la afirmación de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, dotados de clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios; de lucidez ideológico-política y de eficiencia técnica; con devoción por el interés de la sociedad, de la nación y de América Latina, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas indicadas, desde el llano y en el poder. Estos cuadros deben estar al mismo tiempo prevenidos ante el peligro de convertirse en una élite privilegiada y alienada de sus propios pueblos, de sustituirse a su voluntad y a su participación, y de promover alguna variante de capitalismo burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos buscados y frustre su logro. Finalmente, es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de las capas más amplias de la población en la búsqueda e imposición de los cambios, y en la restructuración y manejo del Estado.

El desarrollo y la integración implican cambios rápidos, profundos

y disruptivos en todos los aspectos y niveles de las sociedades nacionales y de la región en su conjunto a través de un proceso ininterrumpido y por un período histórico imposible de prever por anticipado. Son posibles y probables los conflictos entre grupos y poderes internos de América Latina y externos a ella, las convulsiones, cataclismos sociopolíticos y violencias. El modelo puede, en principio y en teoría, darse durante un tiempo en los cuadros de una economía mixta. Sin embargo, por sus propias características y por su dinámica inherente, en las condiciones y con las proyecciones señaladas, no es aventurado sospechar que ese proceso tiende a entrar en contradicción con un sistema de propiedad, empresa y ganancias privadas y a desembocar en opciones fundamentales: reforma o revolución, neocapitalismo satélite o versión latinoamericana específica del socialismo.

Ambos modelos son presentados en una forma general y abstracta, y como alternativas polares. Ninguno de ellos tiene aseguradas *a priori* las posibilidades de triunfo y perduración. En la América Latina de hoy, como en todas partes y siempre, la historia no tiene fatalidad ni fines predeterminados. Su orientación y sus alternativas son resultado de las acciones y relaciones de grupos e individualidades vivientes, en interacción de los determinismos, las voluntades conscientes y los azares.

Muchos obstáculos se interponen en el camino hacia la aplicación exitosa del segundo modelo que, en mi criterio, representa la única posibilidad de liberación, desarrollo, democratización e integración de América Latina. El imperialismo norteamericano, sus aliados y apéndices nacionales, conservan todavía gran vitalidad, recursos cuantiosos, un amplio margen de iniciativa, aprendizaje por la experiencia y maniobra. Las clases y grupos que pueden protagonizar, imponer y aplicar un modelo de efectivo progreso no maduran ni adquieren conciencia, combatividad, ni unidad con la rapidez y la eficacia que sería de desear. La crisis de las ideologías y de los partidos políticos tradicionales —incluso y sobre todo las de fuerzas populares y de izquierda—, contribuyen a frenar, a confundir, a sembrar el terreno histórico-social de fracasos, frustraciones y desechos, que contribuyen a su vez a mantener un clima de escepticismo y apatía en vastas capas de la población latinoamericana. En lo que respecta a las posibilidades de apoyo y maniobra internacionales, el neocapitalismo de Europa Occidental resiste apenas la operación satelizante de Estados Unidos, y carece de los recursos y de la voluntad de frenar o romper la acción hegemónica de aquéllos en América Latina. El bloque socialista pasa por una profunda crisis. La Unión Soviética, prisionera de una tradición estrechamente nacionalista y de una voluntad hegemónica poco compatible con la ideología socialista que pregona, preocupada por los conflictos actuales con los otros países de igual régimen y por el mantenimiento a cualquier precio de la coexistencia pacífica con Estados Unidos, contribuye a la vez por acción y por omisión a preservar el *status quo* en América Latina. China está alejada y aislada de este continente, se halla absor-

bida por las tremendas exigencias de una gigantesca transformación interna, y parece carecer de una política internacional más o menos adecuada o significativa para América Latina.

La historia rara vez se hace en acuerdo estricto o aproximado con las previsiones y esperanzas de los grupos e individuos, aun los más lúcidos, y esto no parece ser una excepción para el presente de nuestros países. La evaluación realista de las tendencias y obstáculos actuales inculca con un optimismo superficial, mecánico y con ribetes de misticismo, pero no autoriza el pesimismo ni la desesperanza. La lucidez y el realismo no son excusas para la pasividad, sino prerequisites para una acción eficaz. El sistema impuesto a la América Latina multiplica las condiciones inhumanas, las frustraciones, las tensiones y conflictos. Bajo una superficie que a menudo parece quieta e incluso congelada, potentes fuerzas de rebeldía y cambio bullen, se acumulan y operan en el seno de la sociedad latinoamericana, y pueden dar lugar a combinaciones inesperadas y a tentativas inéditas. Una de las lecciones de la Revolución Cubana, que resulta a la vez importante y apenas considerada —en sí misma y en lo que implica—, está dada por la imprevisibilidad, la originalidad y la creatividad del proceso. Si la repetición exacta, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, de la Revolución Cubana en otros países latinoamericanos parece improbable, ello no demuestra la imposibilidad de cambios similares en América Latina. Sugiere sí la existencia de una amplia gama de posibilidades combinatorias y de actos de creación histórica que dejen de lado o desborden los esquemas rígidos de las sectas o iglesias políticas —de derecha, de centro y de izquierda— con sus pequeños cleros y sus biblias de bolsillo. La figura de Ernesto (Che) Guevara —intelectual, combatiente y estadista; argentino de nacimiento, militante en Guatemala y en Cuba, muerto en Bolivia— constituye, no sólo un objeto de veneración ritual, no sólo un símbolo del drama latinoamericano contemporáneo, sino también, y sobre todo, el signo inaugural de un tránsito hacia una nueva y decisiva etapa de historia continental y mundial.