

NUEVA ACTITUD DE AMÉRICA LATINA HACIA ESTADOS UNIDOS

El Consenso de Viña del Mar

EDUARDO L. SUÁREZ

ANTECEDENTES

JUNTAMENTE con la ascensión a la cumbre del poder económico mundial, realizada por Estados Unidos durante el presente siglo, se produjo un fenómeno de polarización de las relaciones económicas internacionales que ligan a dicho país con sus vecinos de América Latina. A la fecha, la mayor parte de las exportaciones de América Latina va a Estados Unidos, de donde proviene también la mayor parte de sus importaciones; y lo mismo sucede con los movimientos de capital. El factor geográfico —que se manifiesta en los costos de transporte— ha sido el más importante en la iniciación de este desarrollo, que posteriormente ha continuado por su propio impulso, por razones tales como los servicios de mantenimiento, las partes y accesorios, etc., del equipo de capital, que naturalmente son más abundantes para el equipo norteamericano. A esto hay que añadir la gran eficiencia y agresividad comercial de los exportadores norteamericanos, que se ha manifestado igualmente en otras partes del mundo, si bien en América Latina se ha notado con particular intensidad, debido a la citada proximidad geográfica.

Siendo Estados Unidos el país más desarrollado del mundo, y sus vecinos latinoamericanos países subdesarrollados, o de menor desarrollo relativo, esta situación ha generado el síndrome característico de las relaciones comerciales entre países más desarrollados y menos desarrollados, cuyo resultado fundamental es el de traducirse en un beneficio mayor para los primeros que para los segundos. Además, en el presente caso se ha traducido en un mayor o menor control político y económico de Estados Unidos sobre los países de América Latina. Después de la experiencia de Cuba, el gobierno de Estados Unidos ha declarado abiertamente que no tolerará otros regímenes comunistas en América Latina, lo cual sólo puede hacerlo quien se sienta en gran medida dueño y señor de los destinos políticos de estos países. Desde luego, la palabra ha ido acompañada de las bayonetas, como se hizo recientemente en Santo Domingo.

Sin embargo, los norteamericanos han tratado de encubrir esta relación de dominio bajo el manto de un esquema de colaboración mutua,

El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) revisaría anualmente el progreso alcanzado en la formulación, la ejecución nacional y el financiamiento internacional de los programas de desarrollo, y haría las recomendaciones que estimara pertinentes al Consejo de la Organización de Estados Americanos.

Se sigue de aquí que la Alianza constituyó formalmente un programa multilateral, en el que las aportaciones financieras y técnicas correrían a cargo de todos los países participantes, y aun se buscaría la colaboración de otros países desarrollados de fuera del área. En este contexto, Estados Unidos sólo aparecía como uno más de los socios, ciertamente un socio de especial importancia, pero siempre sólo una parte entre muchas. Dada la situación política existente al momento de la celebración de la Alianza, y el tenor de las declaraciones públicas formuladas por el gobierno norteamericano, es muy probable que se haya tenido la intención de convertir a Estados Unidos en el verdadero socio capitalista de la nueva asociación, pero se tuvo buen cuidado de redactar otra cosa en los documentos formales.

Tampoco se determinó la forma precisa que tomaría la ayuda financiera, fuera de declarar que la misma se aportaría "principalmente en forma de fondos públicos". También se estableció que Estados Unidos se proponía hacer préstamos para el desarrollo, de largo plazo—hasta de 50 años, cuando fuese necesario— y en general a tasas de interés muy bajas o nulas. Como veremos más adelante, esta indefinición ha sido la causa de los más graves problemas de funcionamiento que ha enfrentado la Alianza, y que han llevado a la creación de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), como instrumento de reivindicación o de defensa de lo que se cree que debió ser y no ha sido la participación de Estados Unidos.

EL FUNCIONAMIENTO DE LA ALIANZA

Como ha sido señalado, la Alianza surgió en medio de explosiones de entusiasmo y esperanzas de progreso rápido como no se habían contemplado antes en el ámbito continental. Por una parte, había un sentimiento de urgencia, de reconocimiento de que las masas empobrecidas de América Latina estaban poco menos que al borde de la rebelión general, ante el espectáculo de sus extremas carencias en contraste con la gran riqueza de las oligarquías dominantes. Agravaban la situación la experiencia reciente de Cuba y la personalidad exuberante del presidente Kennedy. Es posible que en ese momento todas las partes fuesen más o menos sinceras, a pesar de que la verborrea usual en este tipo de documentos los hace siempre sospechosos, por su evidente alejamiento de la realidad. Pero en todo caso los gobernantes no podían expresar públicamente que, a pesar de sus buenos deseos e intenciones, la medida del cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Alianza dependería fundamentalmente de las oligarquías agrícolas, indus-

triales y comerciales, que son las que en realidad determinan la política interior y exterior tanto de los países latinoamericanos como del mismo Estados Unidos.

Es posible también que estas oligarquías estuviesen atemorizadas a la sazón, ante la perspectiva de levantamientos populares que amenazaban su posición privilegiada. Se obtiene esta sensación de urgencia en la Carta de Punta del Este, en el capítulo dedicado a las "Medidas de Acción Inmediata y de Corto Plazo". La primera de ellas reconoce que "algunos países latinoamericanos pueden necesitar ayuda económica de urgencia, a pesar de sus mejores esfuerzos", y por lo tanto

Estados Unidos les proporcionará ayuda de los fondos establecidos o que se establezcan para tales fines. Estados Unidos está listo para iniciar una acción inmediata en relación con las solicitudes para tal ayuda. Las solicitudes que se refieran a situaciones ya existentes deberán presentarse dentro de los próximos 60 días.⁴

De manera que una situación estructural creada durante siglos de coloniaje y de explotación feudal, debería empezar a resolverse en el término de dos meses. Exageraciones tan poco realistas como ésta, de las que está plagada la Carta, hacen dudar al analista acerca del valor explicativo que deba dar en este caso a los factores de temor, sensación de impotencia ante las oligarquías, y el puro gusto por las expresiones retóricas con escaso o ningún contenido real, a que son tan afectos los políticos latinoamericanos, y también los norteamericanos; estos últimos especialmente cuando se dirigen a los pueblos de América Latina.

Lo que sucedió después puede explicarse también, parcialmente al menos, por los tres factores antes mencionados:

a) El temor de las oligarquías y de los gobernantes parece haber ido menguando a lo largo de la década en curso, ante tres hechos indudables: las masas no se han rebelado en ninguna medida importante, las guerrillas urbanas y rurales no ganan terreno, sino que más bien parecen estarlo perdiendo, y en cambio los regímenes militares autoritarios y conservadores se han posesionado de varios gobiernos. Juzgada en términos generales, y desde la capa superficial que envuelve siempre los fenómenos sociales, la situación latinoamericana parecería ahora mucho menos explosiva que hace ocho años. Sería injusto dejar de reconocer que la Alianza ha contribuido en alguna medida a este resultado, si bien mucho menos de lo que se proclamó en su iniciación.

b) Las oligarquías empezaron a hacer sentir la presión de sus intereses, pasado el primer momento de euforia para los políticos y de desconcierto para ellas. Del lado latinoamericano, se empezaron a hacer planes de desarrollo de corto y mediano plazo en todos los países para su revisión por la comisión de expertos, ya que los mismos consti-

⁴ *Ibid.*, p. 13.

tuían el requisito formal indispensable para empezar a recibir la ayuda económica norteamericana. Por esta razón, estos planes fueron hechos al vapor en la mayoría de los casos y no constituían verdaderos planes de acción. En el mejor de los casos, sólo contenían una recopilación de estadísticas, una exposición más o menos articulada de las necesidades económicas y sociales del país, y una estimación gruesa de la magnitud del capital requerido de fuentes externas. En pocos casos se incorporaron proyectos concretos, que por lo demás tenían las mismas características de generalidad, superficialidad y falta de un programa de acción específico. En este punto hay que reconocer que los latinoamericanos quisieron sacar ventaja, haciendo planes de papel destinados casi exclusivamente a "sacarles el dinero a los gringos", con pocas o ningunas intenciones de llevarlos a la práctica, y a sabiendas de que muchos de los instrumentos de reforma no podrían ser utilizados ante la oposición de las oligarquías, tales como las reformas agraria y fiscal.

Los planes fueron evaluados por el comité de expertos, que formuló interesantes observaciones y recomendaciones que al final no condujeron a ninguna parte. Pero en el proceso, el mecanismo de la planeación adquirió un contenido misterioso y providencial. Se suponía que ahora que los países latinoamericanos formulaban planes de desarrollo todo empezaría a marchar mejor, por ese solo hecho. Sin embargo, cuando los planes no produjeron nada concreto, la desilusión empezó a abrirse paso lentamente. Finalmente, los planes mismos fueron prácticamente abandonados, la idea de la planeación como tal fue simplemente archivada, y el comité de expertos se perdió en la oscuridad, convirtiéndose en una llamada Nómina de Expertos, con funciones conocidas solamente por sus integrantes.

El lugar del comité de expertos fue llenado por el llamado Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), cuya función principal es la evaluación anual del progreso alcanzado en cada país; tarea que originalmente se había asignado al CIES. En el CIAP están representados todos los países latinoamericanos y Estados Unidos, así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que desde un principio fue designado como el banco de desarrollo de la Alianza.

Desde 1965, el CIAP ha venido realizando reuniones anuales específicas para cada uno de los países latinoamericanos (desde luego, con excepción de Cuba, que está temporalmente alejada de la OEA), a las que asisten representantes del gobierno del país en cuestión, del BID, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID), y de otros organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. También asisten representantes de la CEPAL, la FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas, así como de países desarrollados interesados en el intercambio económico con el país de que se trate. La reunión es presidida por un miembro del CIAP, que generalmente es un alto funcionario de un gobierno latinoamericano, y los arreglos técnicos y ad-

ministrativos corren a cargo de la Secretaría de la Organización de Estados Americanos.

Así, la estructura formal de la reunión sugiere la existencia de una verdadera evaluación multilateral de la situación del país de que se trate. Pero ¿qué es lo que se evalúa? Desde luego, no se evalúan los planes de desarrollo, porque los mismos ya no existen necesariamente. Lo que teóricamente debiera examinarse y enjuiciarse es el progreso alcanzado por el país en su desarrollo económico y social durante el último año, las medidas de política económica que el país esté poniendo o deba poner en práctica en el futuro inmediato, y sus necesidades de financiamiento externo. De otra manera, ¿qué interpretación deberá darse a la disposición de la Carta en el sentido de que las recomendaciones del comité serían de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso? Pero como las realizaciones han sido muy pobres, especialmente en el campo de la distribución del ingreso —que debiera constituir la columna vertebral de la Alianza— los países latinoamericanos han recordado que como entidades soberanas no tienen que rendir cuentas a nadie. Lo cual es cierto, sin duda, si se olvidan del compromiso que contrajeron libremente ante la comunidad de países del Continente, y cuyo cumplimiento constituye la contraparte de su derecho a exigir la asistencia financiera y técnica externa prometida bajo la Alianza.

En estas condiciones, las reuniones anuales del CIAP han perdido totalmente su sentido original. En el mejor de los casos sólo sirven como foros públicos donde se examinan los problemas económicos más apremiantes del país en turno. Los representantes de la AM, de los organismos financieros, y de la Secretaría, pueden formular observaciones, recomendaciones y hasta críticas a la política económica del país, pero es éste siempre quien decide qué problemas desea que se examinen y hasta qué medida. Además, es desde luego el gobierno interesado quien designa a los funcionarios que deberán representarlo en la reunión, y no es infrecuente que los mismos no sean de alto nivel administrativo o que desconozcan buena parte de los problemas más importantes. Nunca están presentes los representantes de la iniciativa privada, que en muchos países latinoamericanos tienen mucha mayor influencia en las decisiones económicas que los funcionarios públicos.

A su vez, la delegación del país puede interpelar a los representantes de AM y del BID sobre el cumplimiento de sus compromisos de ayuda, pero los funcionarios de estas instituciones que se encuentran presentes nunca son de nivel decisorio, de manera que en el mejor de los casos se limitan a transmitir a sus superiores tales interpelaciones. En general, ambas partes están conscientes de sus incumplimientos, de manera que las discusiones transcurren normalmente en un ambiente de amable elusividad, como si existiera un pacto tácito de no agresión, o un entendido en el sentido de “no me digas nada y yo también te dejaré tranquilo”. Todas las reuniones terminan con un conjunto de con-

clusiones y recomendaciones para la acción en el futuro inmediato, redactadas en forma sumamente vaga y general. Se supone que el país en cuestión deberá informar al CIAP acerca del cumplimiento de estas recomendaciones, en el término de seis meses. Sin embargo, la mayor parte de los países latinoamericanos no cumple con esta obligación, y cuando lo hacen el CIAP simplemente archiva el informe, ya que no hay procedimiento establecido acerca de cómo proceder al respecto. Pero lo que resulta peor es que al año siguiente nadie parece acordarse de las recomendaciones del año anterior, y es cuestión de iniciar la rutina de nuevo.

Con esto no se pretende ignorar la gran utilidad que han representado para muchos países de la región —especialmente los más pequeños o atrasados— las reuniones anuales del CIAP. Para algunos de ellos, el informe preparatorio de la Secretaría constituye el único examen objetivo, comprensivo y coherente de su situación económica y social, y sus recomendaciones son generalmente útiles instrumentos de política. Por otra parte, la reunión misma constituye un foro excelente para el intercambio de opiniones entre expertos, de donde bien pueden surgir fructíferas líneas de acción, por lo menos en el aspecto puramente técnico. Pero su conexión específica con la Alianza para el Progreso parece cada vez más remota.

Nunca se ha celebrado una reunión para Estados Unidos, ya que dada la naturaleza efectiva de tales reuniones, la celebración de una de ellas para este país carecería de objeto, puesto que sus problemas económicos y sociales son constantemente estudiados por una pléyade de especialistas propios, del más alto nivel. Pero en los términos de la letra de la Carta de Punta del Este, no hay duda de que Estados Unidos debería sujetarse al mismo escrutinio y enjuiciamiento por parte de la comunidad interamericana, en cuanto al cumplimiento de los compromisos que contrajo en dicha Carta. El hecho de que no haya sucedido así, ni siquiera para salvar las apariencias, es prueba concluyente de quién es el amo en esta relación realmente bilateral que se ha establecido entre Estados Unidos y América Latina, y del orgullo y la arrogancia con que los norteamericanos juzgan a los pueblos latinoamericanos. En este contexto, resulta interesante que los países latinoamericanos estén tratando ahora de utilizar a la CECLA precisamente como un foro de enjuiciamiento de Estados Unidos, sin la presencia de este país.

Del lado norteamericano, las oligarquías también han impedido que se cumpla con los objetivos de la Alianza. Su mentalidad de comerciantes y banqueros les impidió ver en la Alianza otra cosa que una buena oportunidad de hacer negocio. Lo cual resultaría inobjetable si no hubiesen mediado las bellas expresiones de solidaridad humana del Presidente Kennedy, que se plasmaron en la Declaración a los Pueblos de América y en la Carta de Punta del Este. Lo que sucedió fue que los préstamos sin interés y a 50 años de plazo nunca existieron, que los

préstamos que sí se hicieron se sujetaron a la condición de que con ellos se adquirieran bienes norteamericanos, y que así y todo el monto de estos últimos está cada día más lejos del mínimo establecido de dos mil millones de dólares anuales. En el período 1961-1967, el componente de ayuda del financiamiento externo ascendió a 620 millones de dólares anuales en promedio, o sea aproximadamente la mitad del monto efectivamente autorizado en varios programas de la AID. Para el año fiscal 1969-1970, se ha aprobado un presupuesto de ayuda externa a América Latina por valor de 400 millones de dólares, al que se puede agregar, en cierto sentido, la aportación al BID de otros 300 millones, aunque ésta no es una entrega anual, sino precisamente la última aportación comprometida para la integración de su capital social.

En cuanto al monto de los préstamos, debemos consignar que Estados Unidos, en un clásico ejemplo de las "cuentas del gran capitán", ha pretendido incluir en el mismo la inversión directa de sus empresarios. Ahora bien, los beneficios y los perjuicios que se derivan para los países latinoamericanos de este tipo de inversión constituyen un tema complejo que debe ser estudiado por separado, pero lo que resulta indudable desde luego es que dicha inversión es motivada exclusivamente por el deseo de lucro, y nada le podría ser más ajeno que la consideración de ayuda al país donde la misma se realice, a no ser que algún beneficio le resulte en forma indirecta y accesorio.

Por lo que hace a la ayuda que representan los préstamos, debemos distinguir claramente entre los que se hacen a una tasa de interés sustancialmente menor a la que rija generalmente en el mercado internacional, y los que se hacen más o menos a dicha tasa. Sólo los primeros constituyen una ayuda, cuya magnitud corresponderá a la diferencia entre ambas tasas. Lo que ha sucedido con los préstamos de la AID y del BID, es que cada día se hacen a tasas de interés más próximas a las del mercado, a plazos menores, y con menores períodos de gracia. El Fondo para Operaciones Especiales del BID, creado para hacer préstamos virtualmente sin interés, en áreas y países especialmente pobres y necesitados, se encuentra casi totalmente agotado a la fecha.

Además, cada uno de los préstamos de la AID se sujeta al requisito de que la totalidad del mismo se emplee en la adquisición de exportaciones norteamericanas, aun cuando sus precios sean mayores que los de otros países, incluso latinoamericanos. Esto es particularmente notorio en los programas de asistencia técnica y en los estudios de factibilidad que deben preceder a cada operación de préstamo, los cuales deben otorgarse casi invariablemente a empresas norteamericanas. Se sigue además la política de contratar obras de gran magnitud en una sola operación (o sea "en paquetes": 50 escuelas, 5 000 viviendas, cientos de kilómetros de carreteras, etc.), lo cual generalmente elimina a los pequeños contratistas latinoamericanos y deja el campo libre a las grandes empresas norteamericanas. Esto es lo que se conoce con el nombre de la "ayuda atada".

Como si esto fuera poco, en 1965 se empezó a aplicar un nuevo principio, llamado de "adicionalidad", como condición de los préstamos de la AID. Este principio nunca ha sido bien definido, pero su esencia consiste en que sólo se harán préstamos que se traduzcan en un incremento de las exportaciones norteamericanas, por encima de lo que ocurriría en ausencia del mismo. La propia vaguedad de esta definición ha sido causa de múltiples trastornos, por la necesidad de sujetar cada operación comercial financiada con el préstamo a un minucioso control administrativo para cerciorarse de que la misma está representando efectivamente un aumento neto de las exportaciones norteamericanas. A pesar de estas complicaciones, el principio de la adicionalidad no se ha traducido en ningún aumento sustancial de tales exportaciones. Su administración está costando más de lo que produce, por cuya razón algunos miembros del Congreso norteamericano se inclinan ya por su eliminación. Pero queda por ver la oposición de los comerciantes e industriales que se benefician con su aplicación, y que fueron responsables de su implantación en primer lugar.

Ahora bien, es sabido que la balanza de pagos norteamericana ha venido experimentando serios desequilibrios desde hace varios años. Por otra parte, no se sabe de ningún país en el mundo que no ate sus préstamos bilaterales a países subdesarrollados, y generalmente la única alternativa de los países latinoamericanos son los llamados créditos de proveedores, que no sólo son atados, sino que implican que el crédito se destine íntegramente a pagar los equipos, materiales y técnicos del propio contratista, a tasas de interés normalmente superiores a las del mercado. Así pues, no tiene nada de extraño que Estados Unidos ate sus créditos de la Alianza para el Progreso, pero debe reconocerse que éste no era el espíritu de la Carta, y que así la Alianza ha resultado no sólo un programa de ayuda para los países de América Latina, sino también, cada vez más, un magnífico negocio para algunas grandes empresas norteamericanas. Tampoco se debe desconocer que la Alianza ha significado para los países de América Latina notables avances en algunos sectores prioritarios: más carreteras, más escuelas, más obras de electrificación, más viviendas y hospitales, que probablemente no se habrían construido en su ausencia. Es posible que en un enjuiciamiento sereno del cumplimiento de las obligaciones de la Alianza resulten más en mora los países latinoamericanos, que hasta ahora no han podido corregir en ninguna medida apreciable las injusticias económicas y sociales de sus estructuras de clases. Parece claro, en uno y otro caso, que las oligarquías son las que han resultado más beneficiadas con la Alianza, y al mismo tiempo, las que han dado al traste con sus objetivos originales. Esto no es realmente paradójico, ya que las oligarquías siempre se aprovechan de los instrumentos de política que otros inventan, en la estricta medida que les conviene, y luego los desechan tranquilamente, en la seguridad de que pronto surgirán otros que podrán aprovechar igualmente. El que tiene la fuerza tiene el poder de ser-

virse no sólo del trabajo de los demás, sino también de sus ideas e instituciones, hasta el punto en que le convenga.

c) Así pues, no podemos culpar enteramente a Estados Unidos por no haber cumplido totalmente su parte del pacto. Debemos culpar también a los países latinoamericanos por haber creído en esa retórica oratoria, y por no ser sinceros cuando hablaban de reformas sociales profundas. *A posteriori*, parecería que una y otra parte se condujeron con falsedad, tratando de hacer caer en el garlito a la otra, y encubriéndolo todo con la pompa de las declaraciones grandilocuentes. Ahora, cuando por todas partes se escucha el grito de que la Alianza para el Progreso ha fracasado, ha llegado el momento de encarar la verdad, de poner la culpa donde corresponde y de encontrar alternativas más realistas, que aprovechan lo bueno y lo malo de las experiencias del pasado. ¿Sucederá esto, o se volverá a caer en el vicio ancestral de la oratoria? Esto es algo que pronto empezará a verse, porque el escenario ya está puesto. La CECLA es el primer actor en hacer su aparición, y a su enjuiciamiento preliminar, a la luz de la experiencia anterior, se dedican las páginas finales de este ensayo.

OBJETIVOS Y PROYECCIONES DE LA CECLA

La Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) nació en la llamada Carta de Altagracia (Argentina) de 1964, y fue re-frendada en la Carta de Tequendama de 1967. Celebró su tercera reunión al año siguiente en Santo Domingo, pero su primera sesión verdaderamente importante (aunque marcada con el número cuatro en su cronología particular) se llevó al cabo en 1969, con una Reunión Extraordinaria a Nivel de Expertos dividida en dos etapas, la primera de las cuales tuvo lugar del 31 de marzo al 7 de abril en Santiago de Chile, y la segunda del 7 al 14 de mayo en Viña del Mar, Chile; y una Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial, que se celebró en Viña del Mar los días 15, 16 y 17 de mayo. De aquí emanó la resolución cuya parte conducente se reproduce en la sección de Documentos de esta revista. (Véanse pp. 279-285.)

La CECLA ha sido definida como "el CIES sin Estados Unidos", o sea un organismo multilateral de conocimiento, examen, evaluación, crítica y recomendación de acciones de política económica y social. Como sabemos, el CIES ha enjuiciado casi exclusivamente a los países latinoamericanos. Así resultaría lógico que "el CIES sin Estados Unidos" enjuicie precisamente a Estados Unidos, y eso es lo que ha tratado de hacer en su última reunión. Como producto de ese enjuiciamiento han surgido las peticiones, recomendaciones y exigencias que aparecen en el "Consenso de Viña del Mar". Ahora bien, esta nueva posición puede constituir: 1) un útil mecanismo psicológico de compensación ante el poderoso vecino y supuestamente olvidadizo socio (¿exsocio?), al cual se le pediría mansa y plañideramente que recuerde su promesa

de ayudarnos; 2) un simple medio de desahogar en gestos y posturas pseudo-amenazantes la rabia de la impotencia; 3) una cortina de humo destinada a cubrir la ineptitud o la insinceridad de los gobiernos latinoamericanos ante el problema del subdesarrollo económico y social de la región; o por último, 4) un esfuerzo serio por enderezar las cosas y celebrar un arreglo más equitativo (¿realista?) con Estados Unidos.⁵ Como última posibilidad debería agregarse la idea de fortalecer la unidad latinoamericana frente a Estados Unidos y el resto del mundo. En realidad, ésta es la única salida lógicamente consistente, pero también la más difícil e improbable. Un examen somero de las declaraciones de Viña del Mar ayudará a vislumbrar en qué dirección se debe buscar en el futuro próximo para dilucidar esta cuestión.

a) En el sector del Comercio propiamente dicho, que encabeza la lista de declaraciones, encontramos que la mayoría de ellas parecería caer dentro del primer grupo de la clasificación anterior, aunque hay un número casi igual de declaraciones que corresponden al último grupo. Sólo dos de ellas pertenecen al segundo, y tres al tercero. En consecuencia, tal vez como sería de esperarse, el balance general resulta incierto: Hay puntos buenos, puntos malos, y otros que no agregan al debate otra cosa que palabras.

En el primer grupo de declaraciones tendríamos las contenidas en los puntos 2 (primera parte), 3, 7, 9, 11 (primera parte) y 12. En efecto, no es posible sostener dignamente que Estados Unidos debe eliminar todas sus restricciones arancelarias a productos latinoamericanos, al mismo tiempo que América Latina no hace lo mismo con los norteamericanos. Tal cosa sólo equivale a admitir y aceptar tácitamente el status colonial latinoamericano, como sucede con ciertos estados africanos frente al Mercado Común Europeo. Tampoco tiene sentido, en un plan de dignidad, hablar de precios equitativos y remuneradores para las exportaciones latinoamericanas. Los precios los fijan las fuerzas del mercado, sin consideraciones morales de ninguna especie. Lo único que se puede hacer aquí es bajar los costos de producción o mejorar la calidad y la promoción del producto.

Parece el colmo de la indignidad pedir que la ayuda alimenticia de Estados Unidos se realice sobre una base multilateral. Es cierto que la misma deriva de la necesidad que tienen los norteamericanos de deshacerse de sus excedentes de producción agrícola, subsidiada, en cuyo sentido podría decirse que América Latina les "ayuda" a salir de un atolladero políticamente embarazoso. Pero ésta es una cuestión interna de Estados Unidos, en la que mal podrían los latinoamericanos intervenir. En cuanto a que los organismos oficiales y privados de Estados Unidos ayuden a "intensificar y diversificar" las exportaciones latinoamericanas, constituye una petición tan carente de sentido que aun resulta incoherente con el tenor general de este sector, que más bien reclama

⁵ *Reunión Extraordinaria de CECLA a Nivel Ministerial, Informe del Relator de la Comisión I. Viña del Mar, Chile, 15 al 17 de mayo de 1969, p. 9.*

incumplimientos de promesas. Tal vez sólo refleje la posición particular de ciertos países generalmente inclinados a pedir indiscriminadamente. Por último, la primera parte del punto 12 contiene precisamente este tipo de petición, ahora generalizada al apoyo de Estados Unidos ante otras áreas, aunque se cuida de recordar a este respecto las promesas del Presidente Johnson de 1967.

Tienen un sabor de impotencia las declaraciones número 6 y 23 (ambas en su parte final), ya que a nadie se le oculta que Estados Unidos no podrá dejar de seguir atando los créditos de la AID (los que sí pueden cesar son los créditos mismos, de cumplirse ciertas sugerencias hechas a este respecto por el Presidente Nixon), ni de colocar sus excedentes en el mercado mundial. Ambas cosas responden bien a sus intereses inmediatos, y sólo dejarían de hacerlo a cambio de otras ventajas mayores. Lo mismo se aplica en general al cumplimiento de todo tipo de compromiso contraído por Estados Unidos. Este país sigue el principio de que el cumplimiento de sus compromisos debe adecuarse a los fines de su política exterior, y no a la inversa. Y nadie debe culparlo por ello, porque todos los países del mundo hacen exactamente lo mismo.

Son totalmente huecas, puramente retóricas, las declaraciones contenidas en los números 8, 10 y 11 (parte final). Su insincero tono de urgencia —de medidas obviamente irrealizables, por lo menos por medio de “declaraciones”— es típico en los documentos anteriores de los organismos regionales. Adviértase que todas ellas se relacionan con la exportación de bienes manufacturados y semimanufacturados. Ocurre entonces preguntarse: si las exportaciones de productos agrícolas latinoamericanos tropiezan con la protección a sectores muy minoritarios dentro de Estados Unidos, ¿qué podrá esperar a las de productos manufacturados, que forman la espina dorsal de la economía de ese país?

En el último grupo podríamos incluir las declaraciones marcadas con los números 1, 2 (parte final), 4, 5 y 6 (primera parte). Como puede verse, todas estas declaraciones se refieren al cumplimiento de compromisos celebrados ante organismos mundiales —no puramente interamericanos— que tienen carácter general y no discriminatorio, y que se limitan a pedir el mantenimiento de la situación actual —en lugar de gestionar concesiones nuevas— o la eliminación de discriminaciones o subsidios. Aquí tenemos una digna defensa de la competencia libre, que desde luego contrasta con muchas de las declaraciones comentadas anteriormente, lo que de nuevo sugiere que este documento ha incluido posiciones muy diversas de países con diferente perspectiva económica y distinto sentido de la dignidad nacional.

Otra cosa que tienen en común estas últimas declaraciones, que vale la pena destacar desde ahora, es que su ejecución demandará el concurso de todos los países latinoamericanos. Esto es lo que surge en definitiva del documento: Si hay alguna seriedad en esta nueva mani-

festación de un supuesto consenso latinoamericano, ella deberá residir en una intención genuina de actuar de común acuerdo. Este punto se comentará más adelante.

b) La mayor parte de las declaraciones contenidas en el sector de Transportes corresponderían al grupo 3. No se encuentra una sola que corresponda al grupo 1, sin duda porque este sector fue totalmente ignorado en la Carta de Punta del Este, a la que sólo se agregó un apéndice (la Resolución B.2) que señalaba la conveniencia de realizar estudios tendientes a mejorar las instalaciones portuarias latinoamericanas. Al parecer, ha sido sólo en los últimos años que los países de América Latina se han percatado del gran impacto que sobre los costos totales de sus importaciones ejercen los costos de transporte, ya que prácticamente la totalidad de ellas se moviliza en embarcaciones extranjeras. Durante el último año se han producido grandes aumentos en las tarifas que cobran tales embarcaciones, como resultado de que las empresas correspondientes han tenido que satisfacer demandas de sustanciales incrementos de salarios. Es indudable que con ello han empeorado aún más los términos de intercambio de la región, pero es igualmente evidente que la situación no se remedia con declaraciones como las contenidas en los números 1 y 3 de este apartado. La declaración número 4 tampoco dice nada, ya que al presente no existe ninguna cooperación financiera o técnica para la expansión y modernización de las marinas mercantes de los países de América Latina. El hecho de que la AID no haya otorgado un solo préstamo para el mejoramiento de los puertos de América Latina, mientras que los sectores de carreteras y aeropuertos han recibido precisamente la mayor parte de la ayuda, parece indicar esa falta de conciencia de la importancia de los costos del transporte marítimo, que se ha padecido hasta ahora. Sólo el BID ha realizado dos o tres préstamos para este efecto.

La única declaración sería en este apartado es la número 2. En efecto, parece sensata y realizable la reducción de los fletes como resultado del mejoramiento de los puertos latinoamericanos. Esto es algo que no sólo se puede pedir, sino imponer cuando los países de la región presenten un frente común ante las empresas navieras.

Vale la pena señalar que en este apartado hay dos pequeñas diferencias de redacción entre el proyecto de la comisión de trabajo (I) y el documento finalmente aprobado, las cuales parecen indicar que en la asamblea general —integrada por políticos— privó un ambiente más agresivo (real o simulado) contra Estados Unidos, que en las reuniones preparatorias de los técnicos. En el proyecto de la comisión, la declaración 2 recomendaba “propiciar el apoyo de Estados Unidos a rebajas en los fletes marítimos...” Aparentemente la asamblea decidió que para tal efecto bien podría prescindirse de ese apoyo, lo cual, en el contexto del conjunto del documento, y de la realidad, no pasa de ser una baladronada. En la declaración 3, la comisión pedía “aceptar” el derecho de los países latinoamericanos de adoptar medidas de fomento, algo

que a la asamblea le pareció que se debía "reconocer". Este es, sin duda, un término más valiente o agresivo, en un contexto que carece totalmente de sentido, ya que a nadie se le ocurrirá jamás oponerse a la adopción de medidas de fomento, en este sector o en cualquiera otro.

c) En el sector del Financiamiento, Inversiones e Invisibles, todos nuestros grupos de clasificación están bien representados. Empezando por las declaraciones vacías de todo contenido, encontramos que tienen ese carácter casi todos los incisos de la número 1, y la número 8. La primera se limita en general a señalar la necesidad de que la ayuda externa se otorgue de acuerdo con las prioridades fijadas por el país receptor, sin interferencia alguna en su política económica y social. Esto constituye un repudio absoluto de la filosofía de la Alianza, que expresamente consagraba el principio de la vigilancia multilateral del cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo, para asegurarse de que realmente se favoreciera en forma especial a las masas desposeídas. Ahora los países latinoamericanos desean obtener préstamos netamente comerciales, en los que al acreedor no debe interesarle el empleo que se dé a los fondos prestados, en tanto se le otorguen buenas garantías de pago. Esta pretensión sería enteramente razonable, si no se pidieran al mismo tiempo concesiones especiales en cuanto a las tasas de interés y los períodos de gracia y de amortización, en nombre de una pretendida asociación entre países amigos. La reciente insistencia latinoamericana en la concesión de préstamos globales ("para programas"), hace recordar la sospecha de que no hubo entera sinceridad de parte de los países latinoamericanos cuando aceptaron el control multilateral de su compromiso en favor de las masas desheredadas. En cuanto a la participación de América Latina en las discusiones de los organismos monetarios internacionales, la misma se encuentra limitada por su potencia económica relativa en el ámbito mundial, y a ese respecto no hay nada que hacer. De nuevo, si existiera una sola voz latinoamericana unida, el peso e influencia de la región aumentarían correspondientemente.

Se encuentran algunos reproches velados, pero esperanzados (grupo 1), en el inciso *i* de la primera declaración, y en las números 3 y 4. En cambio, los incisos *e*, *f* y *g*) de la declaración 1, y las declaraciones 2 y 9, contienen reproches sin esperanza (grupo 2), o peticiones francamente indignas, como las que se refieren a la creación de un Fondo de Nivelación de intereses con aportaciones de organismos financieros internacionales y de países desarrollados, o a la disminución del aporte nacional en los proyectos financiados con préstamos externos. Lo que se pide aquí, en efecto, es que otros países paguen los intereses de los países latinoamericanos y que se exija a estos últimos un menor esfuerzo interno.

Las proposiciones serias se encuentran en las declaraciones números 5, 6, 7, 9 y 10, que naturalmente se refieren a acciones de política al alcance de los gobiernos latinoamericanos, a excepción de la mencionada en último término. El control de la inversión extranjera directa, la

promoción de los proyectos multinacionales y del turismo, son cosas que compete a los países en cuestión llevar al cabo fundamentalmente. En cambio, el sometimiento de Estados Unidos al examen anual del CIAP requiere sin duda el consentimiento de este país. Su negativa a hacerlo hasta ahora, constituye una flagrante violación de los compromisos de la Alianza, y una que resulta fundamental, porque de ella depende toda la estructura del Pacto. Mientras Estados Unidos se niegue a aceptar el control del CIAP, cualquier país latinoamericano tiene el mismo derecho a hacerlo. Es interesante advertir que la comisión de trabajo formuló esta petición con evidente timidez, manifestando lo siguiente:

En relación a las revisiones anuales por el CIAP de los compromisos contraídos, las delegaciones expresaron que el párrafo respectivo incluido en el Informe de la Comisión (III/10), debía ser reexaminado por el Plenario a la luz de los acuerdos que se establezcan con respecto a la acción futura de América Latina frente a Estados Unidos.⁵

Aparentemente se tenía la esperanza de que no hubiera necesidad de llegar a esta medida tan "osada". Pero el Plenario estaba armado de valor y no modificó la petición. A este respecto, el colombiano Carlos Sanz de Santamaría, Presidente del CIAP, manifestó al dirigirse a la Reunión:

Hace más de dos años, el CIAP propuso que Estados Unidos fuese incluido en el proceso de revisión anual por países que comprende a todas las demás naciones integrantes de la Alianza para el Progreso, con objeto de examinar el cumplimiento de sus compromisos con América Latina en materia de comercio, financiamiento y asistencia técnica, y también de analizar la evolución de otras de sus políticas que pueden afectar los intereses latinoamericanos. En cierto momento el CIAP tuvo razones para pensar que se alcanzaría ese objetivo, y la Secretaría Ejecutiva comenzó a programar el trabajo necesario. Desafortunadamente, por diferencias de opinión dentro del Gobierno norteamericano, hasta ahora no se ha materializado ese propósito. Por consiguiente, el acuerdo tomado a nivel de expertos por esta reunión de CECLA sobre tal propósito, es especialmente satisfactorio para el CIAP.⁶

Sería interesante conocer los fundamentos de la corriente de opinión triunfadora en este debate. Parecería que los mismos sólo pueden residir en el temor de tener que enfrentar los reproches justificados de los países latinoamericanos por su incumplimiento de las promesas de Punta

⁵ Reunión Extraordinaria de CECLA a Nivel Ministerial, Informe del Relator de la Comisión I. Viña del Mar, Chile, 15 al 17 de mayo de 1969, p. 9.

⁶ Exposición del Dr. Carlos Sanz de Santamaría, Presidente del CIAP, ante la Reunión de CECLA a Nivel Ministerial. Viña del Mar, Chile, 16 de mayo de 1969, p. 4.

del Este, o en la arrogancia del país "grande" que no considera dignificante para su orgullo nacional dar explicaciones de su conducta a los países "pequeños".

d) En el sector de Desarrollo Social no encontramos más que demagogia, peticiones vergonzantes, y descaradas imputaciones a otros de lo que no es otra cosa que la propia irresponsabilidad latinoamericana. Esto no resulta sorprendente cuando se recuerda que en el aspecto social prácticamente todas las promesas corrieron por cuenta de los latinoamericanos, que no han cumplido ninguna a cabalidad. En este apartado se pide más y más ayuda, en condiciones más y más ventajosas, olvidando mencionar que no han podido meter en cintura a sus oligarquías, opuestas a la reforma agraria y fiscal, y no muy simpatizantes de las mejoras en educación, en vivienda, y en los servicios públicos. Lo poco que se ha hecho en este renglón, se ha debido a la colaboración especialmente generosa de la AID y del BID (no se menciona aquí al Banco Mundial, que también ha colaborado en estos sectores, porque su actuación queda fuera del contexto de este artículo). Pedir más ayuda, al mismo tiempo que se desarrolla un esfuerzo interno menor, resulta especialmente poco apropiado.

e) En cambio, casi la totalidad de las declaraciones referentes a la cooperación técnica son serias, formuladas en términos adecuados. Las únicas excepciones se encuentran en los incisos *d)* y *g)*. El primero de ellos habla de la ampliación y reforzamiento de una cooperación técnica multilateral que casi no existe, ya que toda ella es prestada actualmente casi en forma exclusiva por la AID. Esto es especialmente desafortunado, ya que algunos países latinoamericanos ya están en condiciones de prestar asistencia técnica a otros (México en seguridad social, en la producción de acero y petróleo, en la administración fiscal, por ejemplo), pero no lo han hecho hasta ahora, quizá porque todos tenían volteados los ojos a Estados Unidos como el benefactor todopoderoso y superdesarrollado. El inciso *g)* pide donativos para la cooperación técnica, bajo el eufemismo —que no por usual se hace menos desagradable— de las "condiciones no reembolsables". Algunos países latinoamericanos no parecen entender que quien pide donativos pierde toda su dignidad nacional y se coloca en una posición vergonzosa, en la que toda otra discusión resulta sin sentido.

f) En el campo del Desarrollo Científico y Tecnológico, el tenor general es, otra vez, de declaraciones grandilocuentes, sin gran contenido práctico, o bien de peticiones sobre cuestiones que deberían ser resueltas por los latinoamericanos mismos. Priva cierta confusión en este campo, derivada del hecho de que el avance científico y tecnológico se ha convertido en la nueva panacea del subdesarrollo, en la mente de muchos economistas y políticos latinoamericanos. Hubo una época en que toda la raíz del mal se encontraba en el empeoramiento de los términos de intercambio de la región. Este notable descubrimiento llenó de gloria a Prebisch, y hoy ya nadie se acuerda del asunto. Ni en la Carta

de Punta del Este, ni en la Declaración de los Presidentes, ni en este último documento de la CECLA, se dice una palabra al respecto. Luego se puso de moda hablar de la planeación. En la Carta de Punta del Este la planeación es la columna vertebral del desarrollo latinoamericano, y consiguientemente, todo el mundo se puso a hablar de planeación y supestando a hacerla. Hoy se considera extemporáneo hablar de planeación, porque ahora está de moda la ciencia y la tecnología. Según esta posición, la causa fundamental del subdesarrollo latinoamericano se encuentra en el hecho de que se emplea una tecnología obsoleta; debería por tanto importarse la tecnología más avanzada del mundo, y luego crear una que se adapte especialmente a las necesidades de la región. El hecho de que prácticamente todos los países ahora desarrollados hayan alcanzado esa condición a partir de una tecnología calificada hoy de obsoleta, no parece preocupar a los nuevos agoreros del desarrollo.

Es en esta luz que debe considerarse todo el apartado que ahora se comenta. América Latina abunda en mano de obra barata, no calificada. El problema humano más serio de la región es el de la desocupación. Sin embargo, se quiere importar las máquinas más modernas, cuyo primer impacto será el de agudizar ese problema, sin contar con que esa técnica de producción más "moderna" puede resultar más cara en términos reales. De todas formas, si Latinoamérica ha de embarcarse en esta procelosa empresa, ¿por qué le habría de regalar su tecnología Estados Unidos? Adviértase que a partir de la declaración número tres, este apartado consigna lo que Estados Unidos "debería hacer", no lo que debería hacer América Latina. Y las dos primeras declaraciones no son mas que palabras y más peticiones.

Si la tecnología es un recurso productivo, los latinoamericanos tienen que pagar por ella, como lo han hecho sus creadores. Tal vez entonces se pesen con mayor cuidado las alternativas. Una cosa distinta es el usufructo de esta tecnología, que América Latina puede disfrutar mediante la institución de la patente. Sin duda los dueños de las patentes están haciendo pagar muy caro a los latinoamericanos por su uso, pero eso no se remedia con lamentaciones ni con peticiones de donativos. Si se unieran estos países podrían tener una fuerza de negociación mayor, y podrían obtener condiciones menos onerosas. Esta situación parece muy similar a la de la inversión extranjera directa, en el sentido de que —unidos— los países latinoamericanos pueden imponer sus propias condiciones e inclusive expropiarla en el momento oportuno. Y por otro lado, ¿por qué América Latina no ha de crear su propia tecnología, trabajando en conjunto todos los países subdesarrollados? Así lo hicieron antes, solos, Estados Unidos, Europa Occidental o Japón. ¿Suena a utopía tal unión? Tal vez, pero es aún más utópico esperar que los países desarrollados regalen su tecnología a los subdesarrollados, y el de la unión es el único camino política y moralmente sano, a menos que los países grandes del grupo puedan valerse por sí mismos.

A este respecto, conviene hacer notar que la comisión preparatoria señaló expresamente la necesidad de esta unión latinoamericana, en los siguientes términos:

Al exponer sus puntos de vista en relación con las propuestas a ser presentadas por CECLA a Estados Unidos, las delegaciones coincidieron en la necesidad de estrechar y hacer más operativa la coordinación de la acción de los países miembros en algunos campos particulares, en función de los acuerdos de CECLA, a fin de fortalecer la posición latinoamericana en los foros internacionales pertinentes o en acciones individuales que desarrollen los gobiernos respectivos. Entre otros aspectos, se destacó la conveniencia de reforzar:

1^o La acción conjunta en la UNCTAD, particularmente en el Comité Especial de Preferencias, para el establecimiento de un sistema general de preferencias para manufacturas y semimanufacturas, así como para la eliminación de las preferencias discriminatorias.

2^o La actitud de América Latina frente a los problemas que se presentan en materia de transporte marítimo.

3^o La actuación coordinada de las representaciones latinoamericanas que actúan en/o ante organismos e instituciones financieras internacionales.⁷

El hecho de que este párrafo no se haya incluido en la declaración final parece indicar, desafortunadamente, que los países latinoamericanos están más interesados en pedir y en exigir cuentas, que en ponerse a trabajar por su cuenta. Pero el tema de la integración latinoamericana, de su necesidad, sus balbuceos y sus fracasos, debe ser tratado más extensamente en otra parte.

CONCLUSIÓN

Dice el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar en su introducción, que "los países miembros de la CECLA afirman la personalidad propia de América Latina"; que ellos procurarán alcanzar "soluciones elaboradas con criterios propios, que reflejen su identidad nacional"; que están convencidos de que

...el crecimiento económico y social y el progreso social son responsabilidad de sus pueblos, y que la consecución de los objetivos nacionales y regionales depende fundamentalmente del esfuerzo de cada país, y se sustenta también en la cada vez más estrecha cooperación, coordinación y armonización de políticas y actitudes de las naciones latinoamericanas, que encuentran expresión relevante

⁷ *Reunión Extraordinaria de CECLA a Nivel Ministerial, Informe del Relator de la Comisión I.* Viña del Mar, Chile, 15 al 17 de mayo de 1969, p. 8.

en la decisión de los Presidentes de los países de América Latina de llegar a un mercado común;

que se requiere

... la acción coordinada y eficaz de los países latinoamericanos en los distintos foros, instituciones y organismos internacionales de cooperación de que forman parte. De esta manera la acción solidaria de América Latina tendrá mayor gravitación mundial y conducirá al logro de los objetivos perseguidos.⁸

Estas expresiones parecieran reflejar la firme intención de integrar un bloque latinoamericano sólidamente unido, para la defensa de sus intereses frente a Estados Unidos y el resto del mundo. Por otra parte, a dicho país se le recuerda una y otra vez que no ha cumplido con los compromisos contraídos en la Alianza para el Progreso. De aquí surge la duda fundamental acerca de la nueva posición de la CECLA: ¿Están los países de América Latina manifestando al fin su público repudio a la Alianza para el Progreso? ¿Están expresando su intención de marchar solos en el futuro, tratando a Estados Unidos como a un país desarrollado más, con el cual sólo pueden mantenerse relaciones estrictamente comerciales, y no de trato preferencial? ¿O por el contrario, sólo están haciendo una nueva exhortación a este poderoso país para que los siga ayudando, en la que el elemento de amenaza de rompimiento de las relaciones especialmente amistosas sólo sirve para reforzar una actitud fundamentalmente sumisa?

El examen de las "Proposiciones sobre medidas operativas" del documento no dilucida completamente esta cuestión, pero todo hace suponer que la alternativa indicada en último término es la verdadera. En este momento, parece que la unidad latinoamericana no va más allá de las declaraciones grandiosas en el papel. Pero, por otra parte, soplan vientos de fronda en el continente. En Estados Unidos, una administración republicana parece claramente decidida a congelar la concesión de préstamos a América Latina, al tiempo que busca mayores estímulos para la inversión directa de sus empresarios. En la América Latina, la juventud parece estar amenazando a los regímenes oligárquicos, conservadores, y podrá tal vez convertirse en catalizadora del descontento de las masas campesinas y de los pobres de las ciudades. Ante esta constelación de fuerzas, es concebible que la CECLA se convierta en el instrumento de unión y de lucha que ponga a América Latina sobre sus pies frente al coloso del norte, pero ello sucedería a pesar —no a causa— de las verdaderas intenciones de sus creadores y actuales sostenedores.

⁸ *Consenso Latinoamericano de Viña del Mar*. Viña del Mar, Chile, 15 al 17 de mayo de 1969, pp. 10, 13.