

# REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

ROBERT D. BOND\*

## INTRODUCCIÓN

EL CONCEPTO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA tiene una larga y agitada historia. Desde que se inició el movimiento de independencia, los "nacionalistas continentales" han soñado con alguna forma de unión latinoamericana. Por ejemplo, entre 1826 y 1865 tuvieron lugar cuatro congresos hispanoamericanos en un esfuerzo por crear una confederación política de seguridad mutua. Todos ellos fracasaron y, para mediados de la década de 1880, la visión de una América Latina unida había dado paso a la idea de un sistema interamericano y a la retórica del "panamericanismo". No obstante, no murió el concepto de integración latinoamericana. A fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta resurgió el movimiento hacia la cooperación regional, en esta ocasión haciendo énfasis en la integración económica.

Bajo la dirección intelectual de Raúl Prebisch y otros tecnócratas relacionados con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los estados latinoamericanos volvieron los ojos a la unión económica como una salida al dilema de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Tal como un analista señala: "Después de acumular fuerza durante la Depresión y la segunda guerra mundial y de prosperar brevemente durante principios de los años cincuenta, la política de sustitución de importaciones se enfrentó a la dura realidad de que la eficiencia y el crecimiento de la producción industrial en los países subdesarrollados es dependiente de, y está limitada por, el tamaño del mercado abierto a los productores."<sup>1</sup> A través de la integración regional podría ser posible expandir el mercado para la producción industrial y obtener economías de escala.

La década de los sesenta fue de años tranquilos para la integración lati-

\* *Council on Foreign Relations.*

<sup>1</sup> Donald Solar, "The Case Against Latin American Integration", en Ronald Hilton (ed.) *The Movement Toward Latin American Unity*. Nueva York, Praeger, 1969, p. 115.

# REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

ROBERT D. BOND\*

## INTRODUCCIÓN

EL CONCEPTO INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA tiene una larga y agitada historia. Desde que se inició el movimiento de independencia, los "nacionalistas continentales" han soñado con alguna forma de unión latinoamericana. Por ejemplo, entre 1826 y 1865 tuvieron lugar cuatro congresos hispanoamericanos en un esfuerzo por crear una confederación política de seguridad mutua. Todos ellos fracasaron y, para mediados de la década de 1880, la visión de una América Latina unida había dado paso a la idea de un sistema interamericano y a la retórica del "panamericanismo". No obstante, no murió el concepto de integración latinoamericana. A fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta resurgió el movimiento hacia la cooperación regional, en esta ocasión haciendo énfasis en la integración económica.

Bajo la dirección intelectual de Raúl Prebisch y otros tecnócratas relacionados con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los estados latinoamericanos volvieron los ojos a la unión económica como una salida al dilema de la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Tal como un analista señala: "Después de acumular fuerza durante la Depresión y la segunda guerra mundial y de prosperar brevemente durante principios de los años cincuenta, la política de sustitución de importaciones se enfrentó a la dura realidad de que la eficiencia y el crecimiento de la producción industrial en los países subdesarrollados es dependiente de, y está limitada por, el tamaño del mercado abierto a los productores."<sup>1</sup> A través de la integración regional podría ser posible expandir el mercado para la producción industrial y obtener economías de escala.

La década de los sesenta fue de años tranquilos para la integración lati-

\* *Council on Foreign Relations.*

<sup>1</sup> Donald Solar, "The Case Against Latin American Integration", en Ronald Hilton (ed.) *The Movement Toward Latin American Unity*. Nueva York, Praeger, 1969, p. 115.

noamericana. En 1960 se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (con siete miembros, a los que posteriormente se unieron otros cuatro) y el Mercado Común Centroamericano (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica). En 1964 los estados latinoamericanos se asociaron informalmente en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), con el propósito de negociar cuestiones económicas en forma colectiva con naciones extranjeras y organismos internacionales. En 1967, los presidentes de los países de América Latina se comprometieron en Punta del Este a crear hacia 1985 un Mercado Común Latinoamericano cabal, mediante la integración de la ALALC y el MCC. En 1968, las naciones del Caribe formaron una asociación de libre comercio, la cual condujo a la creación de la Comunidad y Mercado Común del Caribe. Finalmente, en 1969, Chile, Colombia, Ecuador y Perú establecieron el Mercado Común Andino, al que más tarde se adhirió Venezuela (1973).

No obstante, para mediados de los años setenta, si no es que antes, era evidente que la integración latinoamericana se enfrentaba a serias dificultades. Después de una elevación inicial, el comercio entre los estados miembros de las distintas uniones económicas se estancó a un nivel relativamente bajo. En la ALALC, por ejemplo, un modesto promedio del 11 por ciento del comercio de los estados miembros se destina a la zona.<sup>2</sup> Desde que en 1968 se llegó a un *impasse* sobre la Lista Común de productos que deberían ser liberados de toda restricción comercial, la ALALC se ha convertido virtualmente en un mecanismo detenido. El brote de las hostilidades entre El Salvador y Honduras en 1969 destruyó el MCC, y los esfuerzos realizados con posterioridad para revivirlo sólo han tenido un éxito parcial. El experimento de la CECLA sobre negociaciones colectivas fue de importancia, pero al final decepcionante. El Grupo Andino, establecido dentro de la estructura de la ALALC para avanzar más rápidamente hacia un mercado común en la subregión andina, está tratando de reorganizarse después del retiro de Chile, en 1976, con motivo de una controversia sobre el tratamiento común a la inversión extranjera. Innegablemente, los proyectos de integración económica que se emprendieron con optimismo en los años sesenta estaban casi moribundos en los setenta.

Dado este ambiente desalentador, es de lo más sorprendente que las 25 naciones de América Latina y del Caribe decidieran, el 17 de octubre de 1975, crear un nuevo organismo económico regional: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El SELA es una organización con propósitos múltiples, que combina objetivos intra y extra-regionales. Sus dos metas generales ya establecidas son: (1) promover la cooperación regional con el propósito

<sup>2</sup> Edward Milenky, "Latin America's Multilateral Diplomacy: Integration, Disintegration, and Interdependence", en *International Affairs*, enero de 1977, p. 77.

de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros y (2) establecer un sistema permanente de consulta para la adopción de posiciones y estrategias comunes en asuntos económicos y sociales *vis-à-vis* terceros países, grupos de países y organismos internacionales. En la persecución de su meta intra-regional, el SELA prestará apoyo a los organismos de integración económica existentes, establecerá empresas multinacionales (multilaterales) y concluirá convenios sobre tecnología, materias primas y comercio entre los países interesados. Todos los convenios se celebran sobre una base voluntaria. A nivel extra-regional, el SELA asumirá el antiguo papel de la CECLA, o sea el de una especie de conciliábulo latinoamericano para tratar asuntos económicos internacionales.

El SELA es la última manifestación de los esfuerzos de América Latina para lograr alguna forma de cooperación política y económica. Es un organismo que reúne varias funciones diferentes. El SELA es, al mismo tiempo, un sucesor de la CECLA en sus actividades extra-regionales, de la CEPAL en su orientación intelectual y tecnocrática y de los movimientos anteriores de integración en su intento de promover lazos económicos más estrechos mediante el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas. Por lo que concierne a esto último, es de mencionar que el avance en los mecanismos de integración ha ido desde la liberalización del comercio hasta los convenios de desarrollo sectorial y, actualmente, hasta el establecimiento de empresas conjuntas.

Este ensayo es una investigación preliminar acerca de las perspectivas del SELA, centrándose en los retos a los que la novel organización probablemente tenga que hacer frente. El método empleado es extraer de otros estudios de casos de cooperación política y económica latinoamericana un conjunto de generalizaciones para usarlas como guía en el análisis del caso del SELA. Las preguntas a las que hay que contestar son: ¿Cómo define el SELA en la práctica sus metas generales?; ¿qué factores influirán en su papel y evolución?; ¿quién está interesado principalmente en el SELA, por qué y cómo están persiguiendo sus objetivos? Finalmente, ¿cómo podría Estados Unidos relacionarse con este organismo?

### *Integración latinoamericana: áreas de problemas*

Una revisión de la literatura sobre integración latinoamericana sugiere dos conclusiones.<sup>3</sup> La primera, que después de una oleada inicial de entu-

<sup>3</sup> Se consultaron varios trabajos sobre integración latinoamericana. Entre los trabajos sobre el tema general de la integración después de la segunda guerra mundial consulté: Martin Canoy, *Industrialization in a Latin American Common Market*. Washington, The Brookings Institution, 1972; Sydney Dell, *A Latin American Common Market?* Nueva York; Oxford University Press, 1966. Joseph Grunwald,

siasmo, existe una desilusión casi universal por los resultados del proceso de integración. Segunda, que los mismos tipos de problemas afloraron con sorprendente frecuencia en los distintos esfuerzos realizados para lograr la integración. Aun cuando el SELA es diferente en algunos aspectos a los anteriores proyectos, vale la pena considerar estos problemas, ya que indican las razones fundamentales por las cuales la cooperación política y económica regional ha entrado en crisis. Este conglomerado de problemas característicos servirán como "modelo" para evaluar las perspectivas del SELA.

### 1. Estructura institucional

Las organizaciones supranacionales débiles han sido la regla en las aso-

Miguel Wionczek, and Martin Carnoy, *Latin American Integration and U. S. Policy*. Washington, The Brookings Institution, 1972; Nino Maritano, *A Latin American Economic Community*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 1970; Ronald Hilton, *The Movement Toward Latin American Unity*. 1969; Miguel Wionczek (ed.) *Latin American Economic Integration*. Nueva York, Praeger, 1966; y Felipe Herrera, "La Tarea Inconclusa: América Latina Integrada." *International Development Review*, 1973. Los siguientes trabajos se ocupan de la integración Centroamericana: James Cochrane, *The Politics of Regional Integration: The Central American Case*. Nueva Orleans, Tulane University Press, 1969; James Cochrane y John Sloane, "LAFTA and CACM: A Comparative Analysis of Integration in Latin America", en *Journal of Developing Areas*, octubre de 1973, pp. 13-38; Roger Hansen, *Central America: Regional Integration and Economic Development*. Washington, National Planning Association, 1967; Philippe Schmitter *Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America*. Berkeley, University of California Press, 1972; y Stuart Fagen, *Central American Integration: The Politics of Unequal Benefits*. Berkeley, Institute of International Studies, 1970. La ALALC es el tema de los trabajos de Cochrane y Sloane (1973); F. J. Mathis, *Economic Integration in Latin America*. Austin, University of Texas Press, 1969; y Edward Milenky, *The Politics of Regional Organization in Latin America: The Latin American Free Trade Association*. Nueva York, Praeger, 1973. Entre los diversos trabajos sobre el Grupo Andino, véase: Darrel Dudley, "The Andean Integration Movement: An Appraisal", estudio por contrato para el Departamento de Estado, septiembre de 1975; Willian Avery y James Cochrane, "Innovation in Latin American Regionalism: The Andean Common Market," en *International Organization*. Primavera de 1973, pp. 181-223. Kevin Kearns, "The Andean Common Market" en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, mayo 1972, pp. 225-49; Edward Milenky, "Development Nationalism in Practice: The Problems and Progress of the Andean Group", en *Inter-American Economic Affairs*, Primavera de 1973, pp. 49-68; Kevin Middlebrook, "Regional Organization and Andean Economic Integration 1969-1976", trabajo sin publicar, agosto 1976; y Kenneth Switzer, "The Andean Group," en *Inter-American Economic Affairs*, Primavera de 1973, pp. 69-81. Sobre integración del Caribe, véase Roy Preiswerk (ed.) *Regionalism and the Commonwealth Caribbean*. Trinidad, Institute of International Relations, 1969 y Aaron Segal, *The Politics of Caribbean Economic Integration*. Río Piedras, University of Puerto Rico Press, 1968.

ciaciones regionales de América Latina. Los estados latinoamericanos simplemente no han querido crear estructuras institucionales dotadas de suficientes recursos, autonomía y autoridad para tomar decisiones que permitan acelerar la integración. La "estructura" institucional de la actualmente desaparecida CECLA es un ejemplo extremo de esto. La CECLA llegó a ser conocida como el "juego de azar fluctuante de América Latina". No tenía sede o secretaría permanente y cualquier miembro podía convocar a una reunión siempre que fuera el anfitrión de la conferencia, preparara la documentación y pagara el costo.

La comparación de los mecanismos institucionales de la ALALC y el Pacto Andino es más instructiva. La estructura actual de la ALALC es muy débil. Las negociaciones multilaterales de la Conferencia anual constituyen su único mecanismo para reducir aranceles. Todas las decisiones importantes pueden ser vetadas. Un comité ejecutivo permanente de representantes con rango de embajadores pone en práctica las decisiones de la Conferencia, con la ayuda de una secretaría que virtualmente no tiene funciones independientes.

Los arquitectos del Pacto Andino tuvieron en cuenta los puntos débiles de la organización de la ALALC al adoptar sus instrumentos de integración. Se implantó un sistema de reducciones arancelarias automáticas<sup>4</sup> e irrevocables. El órgano supremo del Pacto, la Comisión Mixta, está compuesto por plenipotenciarios, pero, en contraste con el comité permanente de la ALALC, es auxiliado por una secretaría independiente de funcionarios supranacionales. El mecanismo de planificación central del Pacto Andino, la Junta, está integrado por tres tecnócratas designados para periodos de tres años. Estos funcionarios, ayudados por un personal de unos 35 profesionales talentosos, tienen a su cargo la formulación de programas de desarrollo sectorial (principalmente en industrias nuevas o de rápido crecimiento) y otras medidas de armonización económica, y supervisan la puesta en marcha de varias medidas de integración. En teoría, los conocimientos técnicos de los miembros de la Junta, sus nombramientos por tres años, el hecho de que no sean responsables ante gobierno alguno y su papel central en la planificación de la estrategia de la integración, deberían contribuir a una organización eficaz y apolítica.

No hay duda de que la maquinaria de organización del Pacto Andino se ajusta más a los objetivos de integración que la de la ALALC. Sin embargo, el Pacto Andino no ha podido aislar el proceso de toma de decisiones de las políticas de interés nacional.<sup>4</sup> La Comisión Mixta toma en cuenta las prioridades nacionales y, con frecuencia, ha modificado las proposiciones técnicas de la Junta. Esto ha sido particularmente cierto en los aspectos

<sup>4</sup> Dudley, "The Andean Integration Movement: An Appraisal," 1975, pp. 6-8.

de más largo alcance de la política de integración a nivel regional —la programación industrial (asignación regional de industrias) y las políticas de armonización (inversión extranjera y arancel común frente al exterior). Las proposiciones en estas áreas en que se ventilan cuestiones vitales de interés nacional están sujetas a veto.

Por tanto, la estructura de la organización es un indicador importante de las perspectivas de una asociación regional. Los mecanismos administrativos que se crean dan cuando menos una idea de la medida en que los estados miembros se comprometen para alcanzar las metas de la organización. Una estructura institucional relativamente sólida no es, por cierto, suficiente para garantizar el buen éxito de una organización regional, como lo indica la experiencia del Pacto Andino, pero mecanismos administrativos inadecuados harán más difícil el logro de las metas colectivas.

## 2. *Distribución equitativa de los beneficios de la integración*

Uno de los problemas radicales de la integración latinoamericana es el hecho de que los beneficios económicos no han sido compartidos equitativamente por los estados miembros. Los distintos proyectos de integración no han podido igualar los beneficios de un mayor comercio ni asignar industrias entre los estados miembros.

El problema del comercio equitativo surgió inmediatamente tanto en el MCC como en la ALALC. Para mediados de los años 60, Honduras y Nicaragua, los miembros menos desarrollados del MCC, se quejaban de que importaban de sus colegas más de lo que les exportaban. También se quejaban de que sufrían perjuicios por la sustitución de comercio, esto es, los productos que importaban de otros miembros del MCC eran más caros y de inferior calidad a la de productos similares que antes importaban de Estados Unidos y Europa Occidental. Las mismas quejas eran presentadas por los miembros menos desarrollados de la ALALC, especialmente en lo que se refería a la producción y comercio de artículos manufacturados y semi-manufacturados de Argentina, Brasil y México. Durante el periodo 1962-1967, Argentina, Brasil y México contribuyeron con 72.5% de esta categoría de productos (39.7%, 23.7% y 9.1%, respectivamente).<sup>5</sup> Así, los países más pequeños de América Latina temían convertirse en vasallos económicos de los estados más fuertes, y su idea del progreso económico *no* era cambiar la dependencia de Estados Unidos y Europa por la dependencia de los miembros dominantes del MCC y de la ALALC.

La distribución planificada de industrias entre los estados miembros a tra-

<sup>5</sup> Kearns, "The Andean Common Market," 1973, p. 228. Véase también Switzer, "The Andean Group," 1973.

vés de la programación sectorial sólo se ha intentado en el Pacto Andino. En seis años los estados andinos sólo han podido aprobar dos convenios de este tipo (para los sectores de metales y petroquímica) y llegar a un consenso parcial respecto a un tercero para la industria automotriz. Pero, con el retiro de Chile en 1976, aun estos dos tendrán que ser renegociados, y el convenio automotriz ha encontrado dificultades.<sup>6</sup> Colombia y Venezuela han hecho objeciones a la distribución de la producción de vehículos, siendo particularmente enérgica la oposición de la Cámara Automotriz de Venezuela. En el componente de programación industrial de la integración económica andina el choque de prioridades nacionales y regionales es evidente, y la aprobación de convenios en el futuro será el resultado de un prolongado proceso de negociación. Además, el procedimiento de negociar industria por industria suscita problemas de equidad a largo plazo. En 1968, Sidney Dell trataba este punto sucintamente:

También será extremadamente difícil equilibrar las ventajas entre los países participantes utilizando únicamente un enfoque de industria por industria. En otras palabras, si los países andinos fueran a tener éxito en la negociación, digamos, de veinte convenios de complementación industrial, ¿cómo determinaría cualquiera de ellos que está siendo tratado equitativamente en estos acuerdos considerados en conjunto? Y es precisamente este problema de la distribución equitativa de beneficios el que ha amenazado con hacer naufragar al grupo más amplio (la ALALC), del que los países andinos son sólo una parte.<sup>7</sup>

### 3. Nacionalismo

Los estados latinoamericanos no se han mostrado muy dispuestos a sacrificar en el altar regional los beneficios nacionales que han obtenido. Han participado en convenios para liberalizar el comercio o distribuir industrias sobre una base regional sólo cuando estos objetivos de integración no han entrado en conflicto con consideraciones de seguridad nacional, prestigio o ventaja económica. Además, los gobiernos latinoamericanos han vacilado en tomar medidas para la integración que pudieran dañar los intereses de los empresarios nacionales. Por ejemplo, Venezuela demoró su entrada al Pacto Andino debido a la oposición de la élite económica interna. En la ALALC se hicieron progresos en la liberalización "sólo cuando en un país hubo grupos interesados en ganar mercados en otros países y cuando tales iniciativas no encontraron oposición de sectores de estos últimos que sintieran que podían ser dañados".<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Business Latin America*, febrero 2, 1977, p. 30.

<sup>7</sup> Sidney Dell, "Obstacles to Latin American Integration," en Hilton, *The Movement Toward Latin America Unity*, p. 70.

<sup>8</sup> Ricardo French-Davis, "The Andean Pact: A Model of Economic Integration for Developing Countries," trabajo sin publicar, s.f.

#### 4. *Ideologías contradictorias y rivalidades nacionales*

En los primeros años de la década de los 60, los esfuerzos de integración se facilitaron debido a la existencia de gobiernos democráticos en casi toda América Latina. En general, estos gobiernos compartían una ideología política y económica reformista, y todos estaban de acuerdo en que la integración económica regional era la estrategia más idónea para acelerar el desarrollo social y económico de América Latina. No hay duda de que los movimientos para crear el MCG, la ALALC y el Pacto Andino fueron alentados por la similitud de orientación de los gobiernos de los miembros.

Este ambiente político favorable a la integración regional no duró siquiera toda la década de los sesenta. Regímenes militares autoritarios de muy diferentes ideologías reemplazaron a los gobiernos civiles en países clave como Argentina, Brasil y Perú. Esta tendencia al autoritarismo ha continuado en los años setenta, con el resultado de que hoy día sólo quedan tres gobiernos democráticos en América del Sur.

Con el paso de la breve época de los gobiernos electos reformistas también se acabó el consenso latinoamericano sobre la estrategia de desarrollo regional. En el caso de la ALALC, los regímenes militares que llegaron al poder en Argentina (1962) y Brasil (1964) empezaron a seguir políticas desfavorables al desarrollo de la región. Como lo hizo notar Martin Carnoy en 1972, su estrategia económica fue racionalizar la estructura arancelaria existente, bajar el nivel general de los impuestos de importación y seguir adelante con la industrialización sin que importaran las implicaciones para la integración latinoamericana, al mismo tiempo que buscaban mayor acceso para sus manufacturas de exportación a los mercados de los países industrializados.<sup>9</sup> Esta manera de abordar la cuestión fue motivada por preocupaciones nacionalistas: temor a los productos de bajo costo de otros países, temor a perder el grado de industrialización ya logrado y rivalidades militares tradicionales.

La proliferación de regímenes militares en toda América Latina puso dos nuevos obstáculos al movimiento de integración. Primero, puesto que los regímenes militares consideraban el desarrollo económico rápido como un aspecto fundamental de la seguridad nacional, el tiempo se convirtió en la esencia del proceso de desarrollo. Los gobiernos latinoamericanos se mostraron cada vez más reacios a adelantar un proyecto de desarrollo, con la esperanza de que tres o cinco años después podrían hacerlo mejor (es decir, con mayor eficiencia, mayores beneficios económicos) de llegar a un acuerdo sobre división del trabajo con sus vecinos. Segundo, los gobiernos

<sup>9</sup> Martin Carnoy, *Industrialization in a Latin American Common Market*. 1972, p. 26.

latinoamericanos se resistían a cooperar con otros regímenes militares de orientación ideológica divergente.

Relacionado con el problema de las ideologías contradictorias se encuentra el de las rivalidades nacionales. Hay varios conflictos políticos antiguos en la región que refuerzan el nacionalismo y retardan el proceso de integración. El más notable de éstos es la hostilidad entre El Salvador y Honduras, que dio al traste con el MCC, pero otras organizaciones regionales también están plagadas de conflictos de límites o rivalidades. Por ejemplo, en el Pacto Andino, Perú, Bolivia y Chile están tratando de negociar una salida al mar para Bolivia, que perdió en la guerra del Pacífico, y hay continuas disputas fronterizas entre Perú y Ecuador y entre Venezuela y Colombia. En el Cono Sur, Brasil y Argentina son antiguos rivales y Brasil ha criticado mucho el Pacto Andino y el interés que en él ha expresado Argentina.

### 5. Presiones externas

Existen divergencias acerca del impacto de fuerzas externas sobre el proceso de integración regional.<sup>10</sup> Algunos afirman que la existencia de importantes actores extra-regionales tiende a obligar a las naciones-estado de la región a coordinar y armonizar más sus políticas. Dentro de esta corriente, por ejemplo, se puede decir que el convenio de los estados andinos sobre tratamiento común al capital extranjero fue provocado en parte por el temor a una creciente dependencia de compañías multinacionales. Otros dicen, sin embargo, que la percepción de una interdependencia con actores no regionales puede obstaculizar una mayor cooperación regional. La cuestión es, por tanto, si lo que sucede en el sistema internacional ayudará u obstaculizará el regionalismo latinoamericano.

Es dentro de este contexto que se harán algunas consideraciones acerca de la política de Estados Unidos hacia los organismos regionales. En el pasado, la política norteamericana hacia la integración de América Latina ha variado de una oposición anticipada porque entraba en conflicto con las tradiciones de Estados Unidos sobre bilateralismo, libre comercio y apoyo a la empresa privada, hasta el apoyo y el subsidio a los esfuerzos de integración durante los años de la Alianza para el Progreso, porque prometían acelerar el desarrollo de América Latina.<sup>11</sup> Desde fines de la década

<sup>10</sup> Ernest Haas, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration," en *International Organization*, Primavera de 1976, p. 176. Véase también Roger Hansen, "Regional Integration: Reflections in a Decade of Theoretical Effort," *World Politics*, enero 1969, pp. 242-271.

<sup>11</sup> Grunwald, Wionczek y Carnoy, *Latin American Integration and US. Policy*, 1972.

de los sesenta, la política de Estados Unidos hacia la integración latinoamericana puede ser considerada como ambivalente. La administración del presidente Carter ha anunciado un enfoque "global" para América Latina, pero al mismo tiempo ha reafirmado el apoyo de Estados Unidos a los esfuerzos regionales y sub-regionales de integración. Falta esclarecer la naturaleza de este compromiso y la mezcla precisa de puntos de vista regionales y globales en relación con América Latina.

Hasta este punto del análisis he identificado ciertos problemas comunes a los que se enfrentan las organizaciones económicas regionales de América Latina. Tomados en conjunto, suscitan serias interrogantes acerca de la viabilidad del regionalismo en América Latina. Ahora pasaré al análisis de las perspectivas del SELA de superar estas dificultades.

### EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO

#### *El legado de una creación apresurada*

El SELA se estableció con notable rapidez. Sólo pasaron quince meses entre el llamado del presidente mexicano Luis Echeverría para crear un foro latinoamericano exclusivamente para consulta y cooperación económica y la firma del Convenio de Panamá que creaba el SELA en octubre de 1975. Esto se debió en buena parte a los esfuerzos de México y Venezuela. Los líderes de estas dos naciones se inspiraron en varios eventos internacionales de 1974-1975 para formar un conciliábulo económico latinoamericano: la OPEP había demostrado la eficacia de la acción colectiva *vis-à-vis* las naciones industrializadas; el Tercer Mundo estaba mostrando una impresionante solidaridad en foros internacionales sobre la cuestión de un "nuevo orden económico internacional" y la proposición de un "Nuevo Diálogo" por Henry Kissinger en la Conferencia de Tlatelolco en febrero de 1974, que incluiría consultas sobre aspectos económicos internacionales, despertó sospechas de que Estados Unidos estaba tratando de separar a América Latina del Tercer Mundo.<sup>12</sup> México y Venezuela también tenían algunos motivos menos altruistas para promover la creación del SELA. El presidente mexicano Echeverría se unía al "tercermundismo" por razones políticas internas y tenía ambiciones personales de llegar a ser Secretario General de Naciones Unidas. El presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, promovió el SELA porque podía acallar la crítica de que Venezuela se estaba beneficiando con los altos precios del petróleo a expensas de sus vecinos, y porque coincidía con su interés de extender el liderazgo venezolano en la región.

<sup>12</sup> Milenky, "Latin American Multilateral Diplomacy," 1977, p. 91-92.

México y Venezuela pronto pudieron obtener apoyo de otros países latinoamericanos para la formación del SELA, pero la aparente facilidad con la que esto se realizó es engañosa. El apoyo para la nueva organización estaba lejos de ser universal o completo. Argentina y Brasil mostraron sólo tibieza hacia el establecimiento de un organismo tan estrechamente identificado con el liderazgo mexicano y venezolano. Varios países, entre los cuales estaba Ecuador, tenían sus reservas acerca de la creación de un organismo del que pudiera brotar una chispa de conflicto con los Estados Unidos y/o llevara a la destrucción de la Organización de Estados Americanos. Chile, Paraguay y Uruguay, entre otros, se mostraron poco entusiastas en adherirse a una organización que incluiría a Cuba. Como resultado de estas reservas, México y Venezuela tuvieron que reducir sus proyectos originales respecto al SELA, recurriendo a dar seguridades de que no conduciría a una confrontación con los Estados Unidos, ni a la desaparición de la OEA, y haciendo hincapié en la necesidad de un foro genuinamente latinoamericano para examinar problemas comunes y para formular estrategias colectivas para solucionarlos.

Las reservas de ciertos países respecto a un foro económico latinoamericano, así como la premura con que se estableció el organismo, son claramente visibles en los objetivos, estructura y primeras actividades del SELA.

Que los países de América Latina sólo lograron un consenso limitado al acordar la creación del SELA, se desprende de la generalidad de los objetivos de la organización. El Convenio de Panamá sólo ofrece una amplia definición de las funciones del organismo al que describe como "una entidad regional permanente de consulta, coordinación, cooperación y promoción conjunta en materia económica y social".<sup>13</sup> Entre los objetivos del SELA se encuentran: (1) promover la mejor utilización de los recursos de la región mediante la creación de empresas multinacionales latinoamericanas; (2) defender los precios de las materias primas producidas en el área y asegurarles mercados estables de exportación; (3) estimular la transformación de materias primas producidas dentro de la región por países miembros; (4) estudiar y proponer medidas que aseguren que las compañías transnacionales se adhieran a las metas del desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los estados miembros; (5) mejorar la capacidad de negociación de la región para adquirir y utilizar bienes de capital y tecnología; (6) apoyar los procesos de integración regional, y (7) promover la formulación y ejecución de proyectos económicos y sociales de interés para sus países miembros. En esencia, los miembros del SELA

<sup>13</sup> *Convenio de Panamá*, Artículo 2.

convinieron en un conjunto de aspiraciones comunes más que en una lista cuidadosamente definida de objetivos específicos. Este hecho es reconocido por dos de los principales proponentes del SELA, Francisco Javier Alejo, de México, y Héctor Hurtado, de Venezuela:

Los objetivos [del SELA] expresan las áreas de mayor preocupación y de posible acción para la región en los campos social y económico. Sin embargo, el Convenio de Panamá no es un programa de acción. Es, en cambio, una lista de posibilidades de acción.<sup>14</sup>

Las tareas de definir estos objetivos y de formular vías de acción que les dieran significado fueron dejadas para más tarde.

La estructura administrativa dada al SELA en Panamá también sugiere que los miembros no se han comprometido mucho con la organización. El SELA se compone de un Consejo Latinoamericano, Comités de Acción y una Secretaría Permanente.<sup>15</sup> El Consejo Latinoamericano, autoridad suprema de la organización, está formado por un representante de cada estado miembro. Se reúne anualmente a nivel ministerial, pero puede convocar a reuniones extraordinarias de ser necesario. Las facultades del Consejo incluyen: la determinación de las políticas generales del SELA, la aprobación de posiciones y estrategias comunes de los estados miembros frente a terceros países, grupos de países y organismos internacionales; la dirección de las actividades de la secretaría; la elección y remoción del Secretario General, y la aprobación del presupuesto. Es importante hacer notar que las decisiones para establecer las políticas generales del SELA y para adoptar posiciones y estrategias conjuntas, deben ser aprobadas por consenso. Además, los convenios específicos y los proyectos destinados a promover la cooperación regional no son obligatorios para aquellos que no deseen participar en los mismos.

El Consejo, o dos o tres estados miembros interesados pueden establecer Comités de Acción para planear y ejecutar proyectos específicos o preparar y adoptar posiciones conjuntas de negociación. Todos los miembros del SELA pueden participar. Los Comités de Acción son financiados por los estados miembros que participan en ellos, y se extinguen al concluir su tarea. Cada Comité de Acción establece su sede y su secretaría; no obstante, este puesto será cubierto generalmente por un funcionario de la Secretaría Permanente.

La Secretaría Permanente es el órgano técnico-administrativo del SELA.

<sup>14</sup> Francisco Javier Alejo y Héctor Hurtado, *El SELA: Un mecanismo para la Acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 32.

<sup>15</sup> Para la estructura organizativa del SELA, ver *Convenio de Panamá*, Artículos 8-31.

El Secretario General, electo por cuatro años, debe ser ciudadano de un estado miembro; puede ser reelegido una vez, pero no por periodos consecutivos. La Secretaría Permanente tiene a su cargo la iniciación de estudios preliminares para determinar los proyectos de interés común para los miembros del SELA; la coordinación de las actividades de los Comités de Acción, la proposición de posturas y proyectos al Consejo, y el desahogo de las tareas administrativas en general (por ejemplo: finanzas, reuniones, publicaciones).

El Convenio de Panamá que creó el SELA fue negociado probablemente en forma demasiado rápida.<sup>16</sup> Quince meses no fueron tiempo suficiente para llegar a un acuerdo sobre objetivos claramente definidos ni para diseñar una estructura de organización eficaz. En comparación, el Acuerdo de Cartagena, que creó el Grupo Andino, requirió tres años de negociaciones detalladas. Como resultado de su precipitado establecimiento, el SELA tuvo que emplear demasiado tiempo en la definición de su reglamento, la determinación de su programa de trabajo y la consolidación de su financiamiento. Esto fue lo que trató de hacer la Secretaría Permanente bajo la dirección de Jaime Moncayo, y los resultados de su actividad se pusieron de manifiesto en las decisiones de las tres primeras reuniones del Consejo Latinoamericano del SELA.

En la primera reunión del Consejo Latinoamericano, efectuado en Caracas en enero de 1976, los miembros del SELA se dedicaron a consolidar un presupuesto de operación, a definir áreas de futuras actividades de cooperación y a establecer posturas colectivas sobre cuestiones internacionales. Tal vez la más importante de estas actividades fue la autorización de un presupuesto de 1.9 millones de dólares para el primer año.<sup>17</sup> La asignación presupuestal para cada miembro se determinó por su nivel de desarrollo económico, para lo cual se dividieron los países en cuatro grupos; las contribuciones individuales fluctuaron entre 7 600 y 217 500 dólares.<sup>18</sup> Además, Venezuela hizo una contribución voluntaria especial de

<sup>16</sup> Entrevistas personales.

<sup>17</sup> *Documentación básica sobre el Sistema Económico Latinoamericano*: SELA, pp. 44-45.

<sup>18</sup> *Ibid.* Con propósitos presupuestarios, los países están divididos en cuatro grupos:

- Grupo uno: Argentina, Brasil y México; cada uno de los cuales contribuirá con el 12.5% del presupuesto, o sea 237 500 dólares.
- Grupo dos: Chile, Colombia, Cuba, Perú y Venezuela, cada uno contribuyendo con el 7% del presupuesto, o sea 133 000 dólares. Además Venezuela hará una contribución especial de 195 700 dólares para 1976.
- Grupo tres: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad-Tobago y

195 700 dólares para 1976, lo que aumentó el total de su asignación anual a 328 700 dólares. Las futuras áreas de esfuerzo cooperativo que definió el SELA incluyeron producción de fertilizantes, convenios de complementación industrial, cooperación multinacional en obras de desarrollo social, cooperación financiera regional y desarrollo de la infraestructura básica. El SELA también se pronunció respecto a dos problemas internacionales de importancia.<sup>19</sup> La primera medida fue una resolución que condenó a Estados Unidos por la "reforma anti-OPEP" a la Ley de Comercio Exterior de 1974, que excluye a Venezuela y Ecuador del Sistema Generalizado de Preferencias. La segunda fue la adopción de un documento que define una posición unificada de América Latina en las reuniones futuras del Grupo de los 77 y de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Este documento fue esencialmente una recapitulación de las demandas del Tercer Mundo para la instauración de un nuevo orden económico internacional.

En la segunda reunión del Consejo Latinoamericano, en junio de 1976, el SELA empezó a asumir una identidad organizativa definida. Las dos actividades principales del SELA serían la formulación de políticas comunes sobre problemas internacionales en los campos social y económico y el establecimiento de empresas multinacionales para promover el desarrollo. Los delegados tomaron decisiones relativas a las siguientes áreas de actividad, listadas por orden de preferencia de los miembros: 1) cooperación en la esfera de la alimentación y la agricultura; 2) cooperación industrial; 3) coordinación de las posiciones latinoamericanas frente a terceros países y reuniones internacionales; 4) establecimiento de una red de información latinoamericana; 5) auxilio a países que se encontraban en situaciones de emergencia (Guatemala, por ejemplo); 6) cooperación en el ramo de materias primas; 7) cooperación técnica intra-regional; 8) cooperación financiera; 9) integración económica, y 10) cooperación con países extra regionales y con organismos internacionales interesados en apoyar al SELA.<sup>20</sup> Es interesante hacer notar que la integración económica y la cooperación con países u organismos extra-regionales tuvieron la más baja prioridad. Para poner en ejecución este programa de trabajo, los miembros del SELA adoptaron dos medidas. Primero, promulgaron un reglamento muy detallado que regirá las operaciones de los Comités de

Uruguay, cada uno contribuyendo con el 1.2% del presupuesto, o 22 000 dólares.—Grupo cuatro: Barbados, Granada, Guayana y Haití, los cuales proveerán el 0.4% cada uno, esto es 7 600 dólares.

El renglón de gastos más alto del presupuesto es para el personal, 1.2 millones de dólares.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 11-19.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

Acción. En segundo lugar, aprobaron la formación de tres Comités de Acción como paso para la creación de empresas multinacionales: 1) uno para la manufactura, venta y distribución de alimentos con alto contenido de proteínas, que tendrá su sede en Caracas; 2) otro para la manufactura de fertilizantes, que se localizará en México, y 3) otro para la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos, a establecer en Quito, Ecuador. Se ve con claridad que uno de los principales objetivos del SELA será la integración regional mediante empresas multinacionales.

Al recurrir a las empresas multinacionales como medio para promover la cooperación económica, el SELA trata de poner en ejecución la idea más reciente de los autores intelectuales de la integración latinoamericana. Como señala Carlos Díaz-Alejandro:

La desilusión que ha producido la ALALC y el supuesto fracaso de las medidas de liberalización "puramente comerciales" del comercio intra-regional, han motivado la búsqueda de otros mecanismos para llevar a cabo la integración latinoamericana. Las empresas conjuntas latinoamericanas son vistas por algunos especialistas como potencialmente capaces de forjar lazos interlatinoamericanos más fuertes que las "veleidosas" corrientes del comercio. Estas empresas también pueden unir a países que ahora realizan diferentes esfuerzos de integración.<sup>21</sup>

En noviembre de 1975 el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) patrocinó la primera conferencia de dos días en Buenos Aires sobre la "Promoción de inversiones y empresas latinoamericanas conjuntas". No es una coincidencia que muchos de los auspiciadores intelectuales de las empresas multinacionales latinoamericanas sean consejeros del SELA. Si las empresas conjuntas latinoamericanas tienen verdadero potencial como mecanismos integradores, o si son únicamente la moda actual en el movimiento de integración latinoamericana, es cuestión que se tratará más adelante.

La reunión más reciente del SELA se efectuó en marzo de 1977. Se aprobaron oficialmente dos proyectos de Comités de Acción (alimentos con alto contenido de proteínas y fertilizantes) y se programó que otros dos entraran en operación en pocas semanas (una compañía multinacional para la promoción de las artes y artesanías que tendrá su sede en Panamá, y para la vivienda de bajo costo en Ecuador).<sup>22</sup> Además, se establecieron otros tres Comités de Acción para estudiar la formación de empresas multinacionales: 1) un comité para cereales, semillas, frutas y oleaginosas, con sede en Buenos Aires; 2) un comité para productos del mar y de agua

<sup>21</sup> Carlos F. Díaz-Alejandro, *Direct Foreign Investments by Latin Americans*. Yale University, Economic Growth Center, Center Discussion, Paper No. 243, p. 20.

<sup>22</sup> *El Nacional*, Caracas, marzo 24, 1977.

dulce, con sede en Lima, y 3) un comité para carne, productos lácteos y derivados de la carne, en Montevideo. El SELA también firmó un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para proporcionar cooperación técnica y algo de financiamiento a los Comités de Acción.<sup>23</sup> La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional también manifestó interés en alguna forma de cooperación con el SELA, pero no hubo apoyo suficiente de los miembros para llegar a un convenio en la reunión del Consejo. Por último, el SELA aprobó una resolución que censura a Estados Unidos por adoptar medidas discriminatorias en contra de las nacientes flotas mercantes de América Latina, la mayoría subsidiadas por sus gobiernos.

Después de muy lentos inicios, el SELA ha hecho modestos progresos para cumplir con su papel de foro latinoamericano para consulta y cooperación económica. En la esfera extra-regional ha formulado una posición latinoamericana común para las reuniones del Grupo de los 77 y la UNCTAD, y aprobado dos resoluciones condenando a Estados Unidos por tomar medidas económicas discriminatorias contra los países latinoamericanos. En el más difícil ámbito de la cooperación económica intra-regional, el SELA ha dado algunas pasos vacilantes para crear empresas multinacionales latinoamericanas. Sin embargo, el SELA está lejos de ser un éxito, y tiene muchos obstáculos que superar. Una indicación de esto es el hecho de que sólo 9 de los 25 países miembros decidieron enviar representantes a nivel ministerial a la reunión de marzo de 1977, y Brasil redujo el nivel de su delegación, en comparación con reuniones anteriores.<sup>24</sup> Ahora paso al análisis de las perspectivas que tiene el SELA de convertirse realmente en un organismo regional importante.

### *Una estructura institucional débil*

Una de las dificultades que el SELA tendrá que superar es una estructura muy débil para la toma de decisiones. Las facultades del SELA están seriamente limitadas por el requisito de la obtención de un consenso para la aprobación de decisiones sobre políticas importantes, la calidad facultativa de los proyectos de desarrollo regional y el financiamiento de los Comités de Acción por los estados participantes. Además, la secretaría técnica permanente sólo cuenta con un reducido presupuesto con el cual llevar a efecto su programa. La estructura administrativa del SELA puede ser apropiada para desempeñar su papel extra-regional, en gran parte diplo-

<sup>23</sup> *Daily Journal*, Caracas, marzo 24, 1977.

<sup>24</sup> *Latin American Economic Report*, abril 1, 1977, p. 49.

mático, pero es dudoso que tan débil estructura institucional sea capaz de promover una cooperación económica intra-regional importante.

Sin embargo, el SELA tiene dos mecanismos potencialmente fuertes en su organización. Primero, el mecanismo de los Comités de Acción introduce un elemento de flexibilidad y descentralización en la organización, y esto puede ser muy adecuado a la estrategia de integración mediante empresas latinoamericanas conjuntas. A través de los Comités de Acción, los miembros del SELA que quieran formar empresas multinacionales pueden hacerlo sin que sus esfuerzos se vean bloqueados por un voto mayoritario de los miembros o por el veto de uno solo. Más aún: no habrá que cumplir con calendarios rígidos, como en el caso de otros mecanismos de integración (la liberalización del comercio, por ejemplo). No obstante, los Comités de Acción reforzarán la organización si se cumplen dos condiciones: 1) las empresas multinacionales creadas tienen que ser sanas desde el punto de vista económico y deben en última instancia tener el éxito, y 2) los estados grandes y económicamente poderosos de la región deben convencerse de que su participación redundará en su propio beneficio económico.

El SELA también puede contar con un apoyo intelectual.<sup>25</sup> El reducido pero talentoso personal profesional de la sede del SELA en Caracas ha tenido amplia experiencia en anteriores esfuerzos de integración. Los miembros de este personal parecen tener una concepción firme del SELA como un mecanismo de acción más que como uno de planificación, y todos están convencidos de que el SELA sólo puede alcanzar legitimidad y autoridad mediante la obtención de resultados concretos. El SELA emplea a consultores altamente calificados, entre los cuales se cuenta a Felipe Herrera, Miguel Wionczek y Antonio Casas González. La secretaría del SELA también se beneficia del consejo y el apoyo de otros organismos latinoamericanos. Por ejemplo, los tecnócratas de la CEPAL han apoyado al SELA desde que se propuso su creación, y se ha establecido entre ambos una estrecha relación de trabajo. Los partidarios intelectuales del SELA parecen salir de las filas de antiguos prosélitos de la integración latinoamericana. En cierto modo, han considerado al SELA como una oportunidad para hacer progresar su causa, injertando un mecanismo de integración (las multinacionales latinoamericanas) en un organismo destinado en sus orígenes a ser principalmente un "sindicato" de estados latinoamericanos para efectuar negociaciones económicas internacionales.

<sup>25</sup> Lo que sigue está basado en entrevistas personales con funcionarios y consultores del SELA, miembros del gobierno de Venezuela y representantes de la CEPAL.

*¿Una distribución equitativa de los resultados de la integración?*

Es prematuro hacer otra cosa que una conjetura acerca de si el SELA podrá resolver el problema del desequilibrio en la distribución de los resultados de la cooperación. En la esfera extra-regional, el SELA tendrá poca dificultad en formular posturas latinoamericanas unificadas en los foros económicos internacionales. La mayoría de los países latinoamericanos tienen intereses similares en una reforma económica internacional, y el SELA puede aprovechar una década de consultas latinoamericanas sobre estas cuestiones. Obviamente, cualquier progreso hecho en negociaciones Comerciales Multilaterales en Ginebra, el Diálogo Norte-Sur en París) los beneficiará a todos. Pero el problema fundamental es la distribución de los beneficios económicos que resulten de proyectos de desarrollo intraregional, y aquí las perspectivas son problemáticas.

Los partidarios del SELA están muy conscientes de que los conflictos relativos a la distribución de los beneficios económicos pueden dar al traste con el organismo, como han paralizado otros esquemas de integración. En parte, ésta es la razón por la que el SELA ha hecho hincapié desde el principio en las empresas multinacionales como la clave para alcanzar una estrecha cooperación económica. Se sabe poco acerca de cómo se distribuirán los costos y beneficios de las empresas conjuntas entre los países participantes, pero el SELA ha tomado algunas precauciones iniciales para evitar que los países grandes se beneficien a expensas de los más chicos.<sup>26</sup> Primero, las asignaciones presupuestarias para el sostenimiento de los Comités de Acción se han hecho sobre la base de la capacidad de pago relativa de cada país permitiendo así la participación de los países más pobres. Segundo, la participación de un país en un Comité de Acción no lo obliga a participar en el convenio final. Así, un país se puede retirar si estima que el proyecto no favorece sus intereses, o si siente que otros países pueden beneficiarse a expensas suyas. Tercero, el SELA ha hecho que las sedes de los Comités de Acción se hayan dividido entre los países miembros (México, Venezuela, Panamá, Uruguay, Ecuador, Argentina). En parte, la razón de esta división ha sido la ventaja económica comparativa, pero también hay un componente político. Finalmente, la mayoría de los Comités de Acción aprobados tienen un propósito social, así como económico (por ejemplo, la vivienda para estratos de bajos ingresos, los alimentos de alto contenido de proteínas, la producción de alimentos). Así, un país puede estar dispuesto a sacrificar algunos beneficios económicos a cambio de los beneficios sociales que pueden obtener para la na-

<sup>26</sup> *Documentación básica sobre el Sistema Económico Latinoamericano*: SELA, pp. 31-35.

ción. Todas estas medidas pueden ser insuficientes para solucionar el problema, pero al menos muestran conciencia de las posibles dificultades.

Los proyectos sobre fertilizantes y alimentos de alto contenido proteínico aprobados por el SELA van a proporcionar las primeras pruebas de hasta qué punto este organismo puede resolver el problema de la distribución de los beneficios. Los requerimientos de capital de ambos proyectos implican el establecimiento de empresas multinacionales, las cuales pueden ser financiadas con capital estatal, privado o mixto, pero cada estado tiene que garantizar el carácter nacional del capital.<sup>27</sup> Este método de financiamiento tiene varias ventajas: cada país participante tendrá una parte en la empresa; las empresas públicas y privadas de los países participantes pueden constituir un grupo de presión en favor de las empresas conjuntas, y se evitará la penetración del capital extranjero en el plan de integración. De acuerdo con los planes actuales, las multinacionales de fertilizantes y alimentos con altas proteínas construirán plantas manufactureras en *diferentes* países en un esfuerzo por distribuir equitativamente los beneficios de las empresas conjuntas. De igual manera, se está explorando la posibilidad de hacer que otros países se ocupen del transporte y la distribución o mercado de los productos.

Aun si el SELA resuelve el problema de distribuir con justicia los costos y beneficios de las empresas conjuntas, queda la interrogante de si las empresas multinacionales latinoamericanas son económicamente racionales. Aunque aquí es apropiada una saludable dosis de escepticismo, dada la trayectoria de las multinacionales latinoamericanas existentes,<sup>28</sup> la respuesta parece ser un matizado "sí". Observando que los empresarios públicos y privados de Latinoamérica buscan cada vez más empresas conjuntas en estados vecinos, Carlos Díaz-Alejandro afirma que:

tanto por razones económicas como políticas se puede llegar a la conclusión de que las multinacionales latinoamericanas y la inversión extranjera directa latinoamericana *podrían* llegar a ser una fuerza positiva en el desarrollo de la región, si se estimularan en forma selectiva y racional... Los países más grandes pueden emplearlas para exportar maquinaria y conocimientos y disminuir la incertidumbre en el receso a las materias primas y los mer-

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Hasta 1973, sólo se habían creado dos empresas bajo el "Régimen de industrias de integración del MCG." La ALALC no ha establecido empresas conjuntas. El Pacto Andino propuso la creación de la Empresa Telefónica Multinacional en 1976, pero falta saber si todos los países andinos aprueban la proposición. Además de las empresas conjuntas inspiradas en la integración, hay algunas otras: la Flota Mercante Grancolombiana (Colombia, Venezuela, Ecuador). Monómetros colombo-venezolanos, un proyecto de petroquímica; varias compañías binacionales creadas por Brasil y Paraguay, y Argentina y Paraguay y la reciente planta de bauxita-aluminio que se construirá con capital de Venezuela, México y Jamaica.

cados. Los países pequeños pueden encontrar útil la nueva inversión extranjera directa en su búsqueda de tecnología barata, más adecuada a sus condiciones locales al mismo tiempo que diversifican sus fuentes de capital y conocimientos. Tanto los países pequeños como los grandes podrían utilizar a los nuevos organismos para obtener mejores condiciones *vis-à-vis* el exterior en la compra y la venta. Y tanto los países pequeños de América Latina como los grandes, podrían idear juntos nuevas formas de empresas conjuntas que, aprovechando sus experiencias históricas, podrían reducir las asimetrías y el riesgo de confrontación y de nacionalizaciones sin compensación, promoviendo en esta forma tanto la inversión como una participación equitativa en los beneficios por parte de los países anfitriones y de origen.<sup>29</sup>

Las palabras clave del argumento de Díaz-Alejandro son: “podrían convertirse” y “si se estimulan en forma selectiva y racional”. Tras la etiqueta de las multinacionales latinoamericanas se ocultan espinosos problemas. Entre éstos se encuentran la posibilidad de crear proyectos “tipo Concorde”, la de que las multinacionales pueden crearse bajo un control tan severo por parte del sector público que su libertad de acción y su eficiencia sufran mengua, y la posibilidad de que los nuevos organismos no siempre puedan estar al servicio de la función integradora (por ejemplo, ¿podrían las multinacionales inspiradas por el SELA debilitar el impulso para crear multinacionales en el Pacto Andino y minar la solidaridad andina?).

Es prematuro decir si la creación de multinacionales latinoamericanas bajo la protección del SELA estimulará la cooperación política y económica de la región. Para lograrlo, las multinacionales inspiradas en el SELA deben demostrar convincentemente que pueden traer beneficios económicos, ya sea mediante las economías de escala o la cartelización. Hasta ahora, la única empresa conjunta del SELA en operación es NAMUCAR (Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Cuba y Venezuela), una compañía marítima concebida como una alternativa a las líneas de navegación establecidas en el Caribe. Sus primeros pasos han sido muy modestos debido a la combinación de objetivos inciertos, confusión de intereses y escasez de dinero.<sup>30</sup> También se puede especular con la idea de que la proyectada multinacional de fertilizantes es una mala elección debido a que su carácter intensivo de capital la hace dudosamente deseable desde el punto de vista social.

### *El nacionalismo y el SELA: ¿quién está interesado y por qué?*

El SELA no puede alcanzar un alto nivel de cooperación intrarregional

<sup>29</sup> Díaz-Alejandro, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>30</sup> *Latin American Economic Report*, marzo 5, 1976, p. 37.

con la sola fuerza económica de México y Venezuela. Ambas naciones se encuentran aparentemente muy comprometidas a hacer del SELA algo más que un conciliábulo para llegar, por consenso, a ciertas posiciones sobre los problemas económicos internacionales. México está interesado en el organismo porque ve la creación de multinacionales como un medio para mejorar la capacidad de negociación de América Latina frente a actores extra-regionales, especialmente transnacionales, y como manera de acrecentar la influencia mexicana en la región. Además, México considera al SELA como un excelente vehículo para el retorno de Cuba a los asuntos económicos latinoamericanos. Venezuela, además de tener motivos similares a los de México, apoya al SELA porque coincide con el deseo venezolano de acallar la crítica a la OPEP y a los altos precios del petróleo y porque el SELA encaja dentro de una tradición diplomática arraigada de crear instituciones internacionales para administrar conflictos. Los compromisos de México y Venezuela hacia el SELA tienen probabilidades de durar, pero cada uno de estos países tiene limitaciones que derivan de sus necesidades internas de desarrollo. El presidente mexicano López Portillo heredó serios problemas económicos de su antecesor, incluyendo la inflación, un déficit comercial, dificultades de balanza de pagos y crecientes presiones para la redistribución de la tierra. Venezuela, aunque rica en petróleo, se volverá cada vez más a sus asuntos internos durante los próximos años para generar un crecimiento económico menos dependiente de los ingresos del petróleo.<sup>31</sup> Venezuela ha entrado ya al mercado internacional de capitales con objeto de obtener financiamiento para su ambicioso plan quinquenal de desarrollo. En consecuencia, el SELA necesitará el apoyo activo de los principales países latinoamericanos, especialmente de Argentina y Brasil, si es que quiere triunfar. ¿Cuáles son las probabilidades de que el SELA obtenga de países clave el apoyo que necesita?

Brasil muestra apatía por el SELA, y es probable que siga así.<sup>32</sup> Temiendo el aislamiento, este país no desea estar excluido de un organismo en el que ya se encuentran todos sus vecinos de habla hispana pero, al mismo tiempo, no se interesa en involucrarse activamente en él. La postura brasileña obedece a varias razones. Primera, desde 1964 Brasil ha mostrado poco interés en las asociaciones multilaterales (por ejemplo en la ALALC) y en tratar con sus vecinos sobre bases multilaterales. Es claro que Brasil prefiere el bilateralismo en sus relaciones con los países del hemisferio occidental (incluyendo a Estados Unidos). Además, aunque a Brasil

<sup>31</sup> Ver mi ensayo, "Venezuela's Role in International Affairs", para ser publicado en Robert Bond (ed.), *Contemporary Venezuela: Its Role in International Affairs*, NYU Press, que está por salir.

<sup>32</sup> Entrevistas personales.

le preocupa el equilibrio de poder entre los actores regionales, se contempla a sí mismo como una gran potencia más que como una potencia hegemónica regional. Brasil no cree que vaya a obtener beneficio económico alguno derivado de los proyectos de desarrollo económico conjunto del SELA; de hecho, considera que existe la posibilidad de que, al participar, vaya a subsidiar a las economías más débiles de la región. Por todas estas razones, el interés de Brasil en el SELA se limita a su función como junta para tratar asuntos económicos internacionales y, tal vez, como foro para ciertas confrontaciones con Estados Unidos.<sup>33</sup>

Dos posibles acontecimientos podrían cambiar el desinterés de Brasil hacia el SELA. Uno es que las empresas multinacionales del SELA tengan éxito. La política exterior de Brasil es muy pragmática, y probablemente el país participaría en las multinacionales latinoamericanas si se comprobara su potencialidad. Sin embargo, para que esto suceda, el SELA tiene que comprometerse con proyectos más ambiciosos y que sean distintos de los relativos a sectores tradicionales. Los proyectos conjuntos en los que el SELA se ha embarcado, no son atractivos para Brasil. El segundo sería que Argentina se uniera a México y Venezuela para promover activamente proyectos de desarrollo. Dada la tradicional rivalidad argentino-brasileña y la decisión de Brasil de evitar una alianza hispano-americana para "contener" la expansión de Brasil, la participación activa de Argentina en el SELA podrá inducir a Brasil a apoyar a este organismo de una manera más que simbólica.

Después de una inicial falta de entusiasmo, Argentina ha visto al SELA con mayor simpatía. Signo de ello es su decisión de participar activamente en la formación de un Comité de Acción en materia de cereales, semillas, frutas y oleaginosas que tendrá su sede en Buenos Aires. Además, el énfasis que desde el principio ha puesto el SELA en proyectos de desarrollo agrícola se adapta bien a la economía argentina. Argentina tiene dos razones principales para hacerse más activa en el seno del SELA. Primero, a diferencia de Brasil, puede ver posibles beneficios económicos en la cooperación multinacional en el sector agrícola. Segundo, la manifiesta declinación del poder de Argentina frente a Brasil durante la última década hace atractivo al SELA como contrapeso potencial a la influencia brasileña. A este respecto, se debe recordar que Argentina ha expresado sistemáticamente interés en alguna forma de asociación con el Grupo Andino. No

<sup>33</sup> Un indicio de un campo de posible confrontación con los Estados Unidos emergió en la reunión del SELA de marzo de 1977. Algunos estados discutieron la posibilidad de una resolución que condenara a Estados Unidos por su intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos sobre el problema de los derechos humanos.

obstante, el interés de Argentina en los proyectos de desarrollo del SELA se ha limitado hasta ahora al Comité de Acción de los cereales y semillas, y sus actuales y apremiantes problemas políticos y económicos internos llevan visos de ocupar la mayor parte del tiempo y de los recursos del gobierno argentino a mediano plazo.

De los países latinoamericanos restantes, el papel de Cuba en el SELA merece mención especial debido a las complicaciones ideológicas que plantea su adhesión y a la renuencia de los países del Cono Sur a participar en proyectos con el único estado socialista del hemisferio. Cuba apoyó desde el principio la idea de la creación del SELA e inicialmente asumió un papel muy positivo en la organización. En la reunión inaugural del SELA, en enero de 1976, Cuba propuso trece proyectos específicos de desarrollo para ser considerados, y adoptó una fuerte posición contra la entrada de capital privado en el financiamiento de las empresas multinacionales.<sup>34</sup> (Significativamente, NAMUCAR es una iniciativa del sector público únicamente). Pero en la cuestión del capital estatal *versus* el privado, Cuba chocó con Venezuela, uno de los países que habían estado promoviendo su reintegración a la comunidad latinoamericana, y las otras iniciativas cubanas también languidecieron.

Después de la primera reunión del SELA, Cuba reconsideró su posición en el organismo.<sup>35</sup> Las autoridades cubanas llegaron a tres conclusiones: 1) el SELA se enfrentaba a muchos obstáculos para llegar a ser una organización eficaz; 2) uno de esos obstáculos era la diversidad ideológica de los estados miembros y, particularmente, la oposición ideológica a Cuba, y 3) el SELA ofrecía varias ventajas políticas potenciales para Cuba. En opinión de Cuba, estos beneficios políticos potenciales (por ejemplo, el SELA como vehículo para que Cuba volviera a entrar a la comunidad latinoamericana, su potencialidad para reemplazar a la OEA como el principal foro para el diálogo en América Latina, su potencial a largo plazo como foro de confrontación con Estados Unidos) fueron suficientes para superar su desilusión inicial. En consecuencia, Cuba tomó la decisión pragmática de seguir dando su enérgico apoyo al SELA pero, al mismo tiempo, adoptó una estrategia de discreción dentro del organismo. El comportamiento subsecuente de Cuba en las reuniones del SELA ha sido de tono menor y esto ha allanado sin duda la preocupación de países como Chile y Uruguay acerca de la participación cubana en el SELA.

<sup>34</sup> Steven L. Reed, "Cuban Participation in Multinational Organizations and Programs in the Hemisphere," trabajo presentado ante la Conferencia Internacional sobre "El papel de Cuba en los problemas mundiales", University of Pittsburgh, noviembre 15-17, 1976. p. 12.

<sup>35</sup> Entrevistas con funcionarios cubanos.

Los esfuerzos de este organismo para hacer progresar la integración regional se están tropezando con los problemas que durante 150 años han impedido la cooperación latinoamericana: nacionalismo, fragmentación y rivalidades nacionales. Entre las indicaciones de que esto está ocurriendo se encuentran la indiferencia de Brasil, la sospecha general de que México y Venezuela están utilizando al SELA para extender su influencia en América Latina y las reservas de los países del Cono Sur acerca del papel que desempeña Cuba en el organismo. Los regímenes militares de varios países expresan inquietudes de que las empresas conjuntas latinoamericanas pueden amenazar la "seguridad nacional". Otros (Chile, por ejemplo) están más interesados en mantener los vínculos existentes con actores transnacionales de fuera de la región que en la exploración de las posibilidades de las multinacionales latinoamericanas. Cuba, México y Venezuela tienen razones articuladas, relativas a su interés nacional, para apoyar al SELA, pero esto no es verdad respecto a otros países grandes y económicamente poderosos de la región. Por consiguiente, el SELA se enfrenta a una lucha cuesta arriba para estimular la integración económica.

Para resumir, es más probable que el SELA realice su objetivo extra-regional de coordinar las políticas y estrategias de los países latinoamericanos sobre cuestiones económicas internacionales, que alcance la meta de una mayor integración regional. En la esfera de las negociaciones internacionales, es probable que haya una cantidad sin precedente de reuniones en los próximos cinco o diez años entre países ricos y pobres para discutir los problemas resumidos bajo el epígrafe de "el nuevo orden económico internacional": comercio, mercancías, transferencia de tecnología, renegociación de deudas. Puesto que la mayor parte de los países latinoamericanos tiene un nivel similar de desarrollo, tienen un interés "regional" identificable en estos problemas y una postura respecto a los mismos. Así, pueden hacer uso de su poder como bloque negociador en cuestiones económicas internacionales, y es en su propio interés que lo hagan. El SELA es un instrumento conveniente para este fin. Sin embargo, hay un área de problemas potenciales que puede destruir la unidad latinoamericana respecto al nuevo orden económico internacional: el petróleo. Están creciendo las tensiones entre los países menos desarrollados que producen petróleo y los que no lo producen. En América Latina los principales beneficiarios de los altos precios del petróleo son Ecuador, Trinidad-Tobago, México y, especialmente, Venezuela. Si la OPEP continúa elevando los precios a pesar de las concesiones económicas de Occidente, la crítica a estas naciones aumentará y esta tensión bien puede llegar al SELA, debido a su estrecha identificación con México y Venezuela.

En el campo intra-regional, el SELA tiene potencial para promover la

integración económica mediante la creación de empresas conjuntas latinoamericanas. Hay razones políticas y económicas para creer que bajo la protección del SELA se pueden establecer empresas multinacionales que tengan buen éxito y que estas empresas pueden resolver los complejos problemas de la distribución equitativa de sus beneficios. Sin embargo, el SELA ha sido lento en la promoción de empresas conjuntas, y el sector (agricultura) que ha seleccionado como meta para la futura cooperación económica no parece ser el idealmente apropiado para promover una integración significativa. En realidad, parece que la elección de proyectos ha estado motivada más por consideraciones políticas que económicas; el SELA ha seleccionado proyectos modestos en un sector económico en que la resistencia nacional a los mismos es baja. En última instancia, el SELA puede hacer algo con tales proyectos "no económicos", pero es improbable que intente crear empresas "económicas" más ambiciosas a mediano plazo.

#### EL SELA Y LOS ESTADOS UNIDOS

Al principio Estados Unidos se preocupó por la creación del SELA en virtud de la posibilidad de que se convirtiera en un foro importante en el que una América Latina unida se enfrentara a Estados Unidos. Esta preocupación pronto cedió el paso a la indiferencia debido a que la inercia del SELA parecía sugerir que el organismo no pasaría de ser "una CECLA con secretaría".<sup>36</sup> En su viaje a América Latina en febrero de 1976, el secretario de estado Kissinger declaró que Estados Unidos se encontraba dispuesto a ayudar a un SELA "no conflictivo" en la forma que estimaran conveniente los funcionarios latinoamericanos. Se sostuvieron pláticas en Caracas entre funcionarios locales de Estados Unidos y los representantes del SELA pero sin resultado. Actualmente casi no existe interés de Washington en el SELA. ¿Hay razones de peso para que Estados Unidos cambie este enfoque pasivo?

Joseph Nye ha identificado cuatro intereses principales que Estados Unidos ha manejado mediante su participación en, y su cooperación con, los organismos regionales desde la segunda guerra mundial: 1) influencia hemisférica; 2) contención; 3) desarrollo económico, y 4) prevención y manejo de conflictos.<sup>37</sup> A éstos señaló un quinto, que Estados Unidos podría interesarse en perseguir en los años setenta: estímulo al cambio en

<sup>36</sup> Entrevistas con funcionarios del Departamento de Estado norteamericano.

<sup>37</sup> Joseph Nye, "United States Policy Toward Regional Organizations", en Paul A. Thorp, Jr. (ed.), *Regional International Organizations: Structures and functions*. Nueva York, St. Martin's Press, 1971, p. 257.

la estructura del sistema internacional conforme a una nueva visión del orden mundial. Puesto que es extremadamente improbable que Estados Unidos pudiera utilizar el SELA como vehículo para extender su influencia en la región, y como la doctrina de la contención pertenece supuestamente a otra época, examinaré los tres intereses restantes para ver si habría motivos para que Estados Unidos re-examinara su política hacia el SELA.

La promoción del desarrollo económico fue la razón por la cual Estados Unidos apoyó la integración latinoamericana a fines de la década de los años cincuenta y principios de la década de los sesenta. Hoy, esa razón económica ha perdido mucha de su fuerza. Las principales economías latinoamericanas no ven la integración como una solución a sus problemas de desarrollo, y hay pruebas de que la integración ha establecido barreras arancelarias antieconómicas para proteger las industrias nacionales. Albert Fishlow afirma persuasivamente que, con importantes ajustes en el orden económico mundial, los países latinoamericanos pueden ganar más mediante la integración con las economías de Occidente que con la integración regional.<sup>38</sup>

Sin embargo, si se acepta el argumento de que el desarrollo económico no es una razón suficientemente persuasiva para que Estados Unidos apoye los esfuerzos de integración en general, hay razones económicas para estimular al SELA. Primero, como foro para coordinar las posturas económicas latinoamericanas, el SELA ofrece beneficios potenciales a Estados Unidos. Debido a los niveles más altos de desarrollo de América Latina en relación con otras partes del Tercer Mundo, se puede esperar que el SELA formule un paquete de demandas para la reforma económica internacional más moderado y, tal vez, esté preparado para aceptar más fácilmente concesiones de Occidente. Una evidencia de ello son las posturas y acciones moderadas que han asumido Brasil y Venezuela en las negociaciones Norte-Sur de París. Así, una posición latinoamericana unificada formulada por el SELA puede resultar beneficiosa para Estados Unidos en lo que serán negociaciones largas y difíciles. En segundo lugar, los proyectos de desarrollo iniciados hasta ahora por el SELA son altamente deseables desde el punto de vista social. El buen éxito de las empresas conjuntas del SELA en los campos de la producción agrícola, los alimentos con alto contenido de proteínas y la vivienda para familias de bajos ingresos, sólo puede favorecer el interés de Estados Unidos a largo plazo.

Un segundo objetivo importante de política exterior de Estados Unidos que el SELA puede manejar es la prevención y el manejo del conflicto. Al emplear este concepto no me refiero al "mantenimiento de la paz", sino más

<sup>38</sup> Albert Fishlow, "The Mature Neighbor Policy: A Proposal for a United States Economic Policy for Latin America," trabajo sin publicar, abril 1977.

bien a la posibilidad de que el SELA pudiera contribuir a encontrar soluciones "integrativas" a situaciones de conflicto en las que las partes pueden resolver una disputa existente llegando al acuerdo de favorecer un interés común o de terceros.<sup>39</sup> Como dice Jorge Domínguez, hay en América Latina ciertas fuentes de conflicto potencial que van desde la plétora de disputas sobre límites hasta la rivalidad argentino-brasileña en el Cono Sur.<sup>40</sup> Dado este potencial, Estados Unidos tiene un interés en el apoyo de organismos regionales que unan a los países latinoamericanos en empresas económicas comunes, favoreciendo con ello los intereses que los beligerantes potenciales tienen en común y reduciendo el riesgo de un conflicto.<sup>41</sup> Además, la participación de Cuba en el SELA puede servir para reducir su inclinación a intervenir en América Latina, ya que si lo hiciera tendría más que perder en lo económico y político.

Es difícil imaginar en qué forma el apoyo de Estados Unidos a un organismo regional autónomo y mínimamente eficaz como el SELA podría contribuir a efectuar un cambio positivo en el sistema internacional. Esto sólo tendría sentido si Washington considera que el SELA podría influir significativamente en el comportamiento de las "potencias medianas" que están surgiendo en América Latina —Brasil, México y Venezuela— o si Estados Unidos estimara que el SELA debe reemplazar a la Organización de Estados Americanos (OEA) como el principal foro para tratar asuntos de América Latina. Ninguna de las dos concepciones parece probable. El desinterés de Brasil por el SELA parece asegurar que el organismo en ciernes no tendrá mucha influencia en la política exterior brasileña, y cualquier esfuerzo de Washington en pro del SELA sería visto probablemente como anti-brasileño por Brasilia. Por lo que se refiere al SELA como posible sustituto de la OEA, la mayoría de los estados de América Latina, especialmente los más pequeños, se opondrían tenazmente a que Estados Unidos abandonara la "relación especial" incorporada en la organización interamericana.

<sup>39</sup> Nye, *op. cit.*, p. 263.

<sup>40</sup> Jorge Domínguez, "Ghosts from the Past: War, Territorial and Boundary Disputes in Mainland Central and South America," trabajo sin publicar, marzo 1977.

<sup>41</sup> Joseph Nye argumenta que la trama de la integración regional en Centroamérica contribuyó a reducir conflictos en el área, pero dentro de límites estrechos. Nye concluye: "En resumen, el caso de Centro América proporciona una ilustración idónea de las limitaciones a la prevención y resolución de conflictos por organismos económicos microrregionales. Es incorrecto decir que la guerra de 1969 demuestra que no hay relación entre tales organismos y la reducción de violentos conflictos interestatales, pero sí señala que los mercados comunes no son panaceas que pueden resolver problemas sociales con hondas raíces. La relación existe, pero dentro de límites estrechos".

Nye, *Peace in Parts*. Boston, Little, Brown, 1971, p. 23.

Hay razones económicas y estratégicas en favor del apoyo de Estados Unidos al SELA, pero no son urgentes. A nivel de negociaciones económicas internacionales, el SELA puede ser útil a Estados Unidos en la formulación de un paquete relativamente moderado de demandas latinoamericanas para reformar el orden económico mundial, pero esto puede ser más una función de la similitud de los intereses latinoamericanos que de la existencia del SELA. Además, Estados Unidos puede cosechar los beneficios de esta actividad del SELA, sin tener que cambiar su política hacia este organismo. Por lo que toca al manejo de conflictos, las posibilidades de que el SELA eleve a un plano superior los intereses comunes de beligerantes potenciales, parecen ser muy limitadas. Las empresas conjuntas que están siendo creadas bajo los auspicios del SELA no son lo suficientemente importantes ni económica ni políticamente para mejorar las tensiones ocasionadas por conflictos territoriales o de límites. Si el SELA promoviera empresas conjuntas para explotar recursos naturales en áreas fronterizas en las que existen conflictos (por ejemplo, cobre en las fronteras de Chile, Perú y Bolivia, o petróleo en las aguas localizadas entre Colombia y Venezuela), entonces habría motivo para que Estados Unidos diera apoyo a la organización atendiendo al manejo y prevención de conflictos. No obstante, es muy improbable que el SELA siga una trayectoria semejante.

La pasividad actual de Estados Unidos respecto al SELA parece apropiada. No hay razón de gran peso para estimular al SELA mediante una discreta diplomacia o apoyo financiero, ni hay razón alguna para que Washington presente oposición a un organismo esencialmente no conflictivo y de poca importancia hemisférica del que ha sido excluido. La actual política de Estados Unidos hacia el SELA también tiene dos ventajas. Primero, es congruente con la política global del presidente Carter hacia América Latina, conforme a la cual la administración trata de ir más allá del concepto, ya fuera de moda, de una "relación especial". En efecto, la posición de Estados Unidos frente al SELA es la de decir a los latinoamericanos: "hagan de ello lo que quieran". En segundo lugar, una reacción positiva de Estados Unidos hacia el SELA podría ser contraproducente en estos momentos. El SELA tiene que establecer sus credenciales como un organismo en marcha, eficaz y exclusivamente latinoamericano antes de aceptar la ayuda técnica y financiera de actores extra-regionales como Estados Unidos o Canadá. De otra manera, perdería mucho de su *raison d'être*. El futuro del SELA está en manos de los países de América Latina.

Traducción de Yolanda Meyer