

UNA VALORACION POR CONTRASTE

POR EDUARDO FERNANDEZ

El 14 de abril del corriente año, en Punta del Este, Uruguay, los Presidentes de dieciocho países americanos más el primer ministro de Trinidad Tobago firmaron la Declaración de los Presidentes de América. Menos de tres semanas antes el Papa Paulo VI lanzaba al mundo su encíclica "Populorum Progressio". Ambos documentos se refieren a problemas de angustiosa actualidad: la cuestión de las relaciones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El problema de la Justicia Social Internacional. La Justicia en las relaciones comerciales entre los países. Aspectos de la integración económica de bloques de países. La carrera armamentista, etc., etc. En las líneas que continúan hemos intentado lo que pudiera llamarse una valoración por contraste entre los dos documentos.

El escenario de la reunión de Presidentes

Los Presidentes de América Latina se reúnen en un continente subdesarrollado. El producto bruto interno anual per cápita es estimado en 300 dólares a precios de 1950 para el conjunto de la zona. Esta cifra representa un tercio del que se obtiene en Europa Occidental, y una octava parte del correspondiente a los Estados Unidos.

Naturalmente, existen acentuadas diferencias entre las veinte repúblicas de la zona. El 87% del producto bruto interno de América Latina se origina actualmente en sólo seis países: Argentina, Brasil, México, Venezuela, Colombia y Chile. Estos seis países cuentan con el 76% de la población total del continente. Los 14 países restantes contribuyen con el 13% del producto y tienen el 24% del total de habitantes.

Si bien es cierto que el producto interno medio está mal repartido entre los distintos países de la zona, mucho peor es la situación si observamos la distribución de ese producto entre los habitantes de cada país. Alrededor de la mitad de la población actual de América Latina tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año, que equivale a 45 bolívares mensuales. En Chile, una estimación realizada recientemente señala que menos del 3% obtenían un 25% del ingreso personal total, mientras que en el otro extremo alrededor del 55% recibían menos del 16% del ingreso.

Los Presidentes se reúnen en un continente que tiene la más alta tasa de crecimiento demográfico del mundo. A comienzos del siglo había en América Latina 63 millones de habitantes. Hoy somos más de 230 millones y nos multiplicamos a una tasa de 2.9% anual. Ello explica, en parte, que la tasa latinoamericana de crecimiento del producto per cápita, que fue de 2.1% anual entre 1950 y 1955, haya descendido a 1.7% entre 1955 y 1960, continuando esa tendencia entre 1960 y 1965.

Factores externos que inciden en el fenómeno del subdesarrollo de América Latina

Los obstáculos para el desarrollo de América Latina son externos e internos. En el orden interno de cada uno de nuestros países y de la zona en general son muchas las reformas estructurales que hay que realizar con rapidez y coraje. Sabemos que con los gobiernos que existen hoy día en América Latina es poco lo que puede esperarse. Además, existen factores estructurales externos que comprometen el resultado de la acción interna hasta el punto de hacerla inoperante si aquéllos no son corregidos. Muchos de estos aspectos son considerados en la "Populorum Progressio". Algunos de ellos debieron haber sido resueltos o, al menos, enfrentados con decisión por los Presidentes reunidos en Punta del Este. Las reacciones de escepticismo de los propios signatarios de la "Declaración" (ver declaraciones del Presidente Leoni a su regreso de la Conferencia) permiten abrigar muy pocas esperanzas.

El comercio internacional

El retroceso que se observa en el proceso de desarrollo de América Latina es en parte importante el producto del estrangulamiento provocado por los centros industriales externos. Ese estrangulamiento se manifiesta tanto por la inestabilidad en el conjunto del comercio exterior como en el deterioro de los términos de intercambio.

El volumen de las exportaciones de América Latina aumentó en 1966 con relación a 1965 en un 4%,

mientras el valor corriente de las importaciones aumentó en un 9%.

Para el total de América Latina —excluida Cuba— las exportaciones por habitante pasaron de 48 dólares en 1962 a 55 dólares en 1966. Estas cifras podrían hacer pensar que las transacciones externas han sido propicias a un desarrollo económico más acelerado. La conclusión deja de ser válida si se recuerdan cifras anteriores de comercio y se observa el curso reciente de las importaciones.

Entre 1953 y 1960 las exportaciones mundiales crecieron en 56%. El aumento de dichos años fue de 82% para los países de Europa Occidental, 30% para los países de Europa Occidental, 30% para los países de América del Norte y sólo un 13% para los países latinoamericanos.

Como consecuencia de las medidas restrictivas y proteccionistas de los grandes centros importadores, el poder adquisitivo de las exportaciones per cápita en América Latina, que en 1930 era de 58 dólares, bajó hasta 39 en 1960. El deterioro de los términos del intercambio ha llegado así a ser un problema crucial en el desarrollo de nuestros pueblos.

Esta es la situación frente a la cual se reúnen los Presidentes de América. ¿Cuál es su respuesta?

La declaración de Punta del Este y el comercio internacional

El capítulo III de la Declaración firmada en Punta del Este se titula: "Medidas para mejorar las condiciones del comercio internacional de América Latina". En él se empieza por reconocer el hecho que venimos destacando: "El desarrollo económico de la América Latina está gravemente afectado por las condiciones adversas en que se desenvuelve su comercio internacional. La estructura de los mercados, las condiciones financieras y las acciones que perjudican las exportaciones y otros ingresos del exterior de la América Latina dificultan su crecimiento y retardan su proceso de integración."

Las medidas que en relación con este asunto adoptan los Presidentes se caracterizan por dos notas: la vaguedad y la repetición. Son repetitivas porque la mayoría de ellas han sido ya consagradas en documentos anteriores, como la Carta de Punta del Este, el Acta Económico-Social de Río de Janeiro y el Protocolo de Buenos Aires, que reformó la Carta de la OEA. Resulta poco serio distraer la atención de los señores Presidentes en firmar acuerdos que poco de nuevo contienen.

En relación con la vaguedad, observamos que los términos usados en la redacción del documento fueron cuidadosamente seleccionados para evadir cualquier compromiso formal y obligante. Un ejemplo: En el aparte 1º se acuerda: "actuar coordinadamente en las negociaciones multilaterales con el fin de lograr, sin que los países desarrollados esperen reciprocidad, la máxima reducción posible o la eliminación de los derechos aduanales y otras restricciones que dificultan el acceso de los países latinoamericanos en los mercados mundiales".

Todos sabemos que los problemas del comercio exterior de América Latina resultan no de sus relaciones intrazonales, que son muy pocas, sino del co-

mercio con mercados exteriores, en particular con el de los Estados Unidos. Pues bien, entre los signatarios de la Declaración aparece el señor Johnson, representando al país desarrollado con el cual es mayor el volumen comercial de América Latina.

En ésta, como en otras materias, el señor Johnson se ampara en las limitaciones constitucionales que le impone el Senado de su país y sólo puede decir que: "El Gobierno de los Estados Unidos se propone realizar esfuerzos con el propósito de liberalizar las condiciones que afectan a las exportaciones de productos básicos de interés especial para los países latinoamericanos." El mismo Presidente que consiguió del Senado norteamericano una autorización sin límites para librar una guerra de sentido negativo en el Sur-Este asiático es incapaz de conseguirla para librar una guerra de sentido positivo contra la miseria y el hambre. En Vietnam se lucha —así lo dicen los norteamericanos— para frenar al comunismo. En América Latina está planteada una lucha para realizar la Justicia Social Internacional.

El aparte 8 del capítulo que comentamos también es un ejemplo elocuente de imprecisión. En él se acuerda "adoptar medidas destinadas a mejorar las condiciones competitivas de los productos de exportación latinoamericanos en los mercados mundiales". No se precisa cuáles serían esas medidas. No se establece quién adoptaría las medidas. Obsérvese que uno de los vicios tradicionales de los organismos internacionales es la incapacidad para adoptar decisiones de carácter político que comprometan a los Estados miembros. Esta es una de las grandes deficiencias de la integración latinoamericana. Esto no lo resuelven los excelentísimos señores Presidentes.

En resumen, la lectura del capítulo III de la "Declaración de los Presidentes de América" nos deja con una sensación de insatisfacción. El nudo gordiano del desequilibrio del comercio exterior y del deterioro de los términos del intercambio ha quedado sin resolverse. Los tan cacareados programas de "ayuda" exterior no resuelven nada.

Durante el quinquenio 1955-1960, América Latina perdió unos 7.300 millones de dólares atribuibles al deterioro en los términos del intercambio. El influjo neto de capital extranjero durante esos mismos años fue del orden de los 7.700 millones de dólares. Si se considera que la mayor parte de ese capital extranjero estuvo representado por préstamos que tenemos que reembolsar, podemos concluir que los efectos favorables para nuestro desarrollo que eventualmente pudieran derivarse de los capitales extranjeros han sido totalmente anulados, de hecho, por el deterioro de los términos del intercambio.

...¿Y qué dice la Encíclica?

El Papa habla con una admirable claridad. Las obligaciones de los países más favorecidos son presentadas bajo un triple aspecto: "deber de solidaridad en la ayuda que las naciones ricas deben aportar a los países en vías de desarrollo; deber de Justicia Social, enderezando las relaciones comerciales defectuosas entre los pueblos fuertes y débiles (el subrayado es nuestro); deber de caridad universal por la promoción de un mundo más humano para todos, en donde todos tengan que dar y recibir, sin que el progreso de los

unos sea un obstáculo para el desarrollo de los otros" (P. P. 44). Más adelante, al hacer un llamado para un examen de conciencia, se pregunta el Santo Padre si las naciones ricas estarían dispuestas "...a comprar más caro los productos importados a fin de remunerar más justamente al productor" (P. P. 47).

En el párrafo 54 de la encíclica el Papa presenta fórmulas concretas que harían de la ayuda internacional una realidad efectiva, pero inmediatamente agrega: "Los esfuerzos, aun considerables, que se han hecho para ayudar en el plan financiero y técnico a los países en vías de desarrollo, serían ilusorios si sus resultados fuesen parcialmente anulados por el juego de las relaciones comerciales entre países ricos y países pobres. La confianza de estos últimos se quebrantaría si tuvieran la impresión de que con una mano se les quita lo que la otra les da" (P. P. 56). ¿Se quiere claridad mayor? Pues bien, los Presidentes de América, y en particular el Presidente del más poderoso país de la zona y del planeta, no se sienten capaces de enfrentar los mecanismos que regulan los mercados internacionales basados en los dogmas liberales de la oferta y la demanda. Lo que está en litigio —dice el Papa— es el principio fundamental del liberalismo como regla de los intercambios comerciales.

"La enseñanza de León XIII en la *Rerum Novarum* conserva su validez: el consentimiento de las partes, si están en situaciones demasiado desiguales, no bastan para garantizar la justicia del contrato; y la regla del libre consentimiento queda subordinada al derecho natural. Lo que era verdadero acerca del justo salario individual lo es también respecto a los contratos internacionales: una economía de intercambio no puede seguir descansando sobre la sola ley de la libre concurrencia, que engendra también demasiado a menudo una dictadura económica. El libre intercambio sólo es equitativo si está sometido a las exigencias de la Justicia Social" (P. P. 59).

Después de exponer cómo es que los propios países desarrollados han entendido esa realidad y han aplicado correctivos en sus economías internas, el Papa, en un lenguaje sin eufemismos advierte que no estaría bien usar dos pesos y dos medidas. "...lo que se admite entre países desarrollados vale también en las relaciones comerciales entre países ricos y países pobres. Sin abolir el mercado de concurrencia hay que mantenerlo dentro de los límites que lo hacen justo y moral y, por tanto, humano. En el comercio entre economías desarrolladas y subdesarrolladas las situaciones son demasiado dispares y las libertades reales demasiado desiguales. La Justicia Social exige que el comercio internacional, para ser humano y moral, respetable entre las partes al menos una cierta igualdad de oportunidades" (P. P. 61).

La declaración de Punta del Este y la integración de América Latina

América Latina parece haber entendido, desde hace algunos años, que el mundo está viviendo la era de la integración en comunidades supranacionales. El continente ha comenzado a surgir también a la vida de su propia integración, procurando neutralizar por la conjunción económica de sus mercados la extrema división política a que fuera sometida. Hay una serie

de hechos que demuestran este proceso hacia la integración:

1.—La organización de grupos de países a nivel sub-regional. Inicialmente, el área centroamericana a través de la formación por los cinco países del área de un Mercado Común y, subsecuentemente, otros países a través de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, basada en el Tratado de Montevideo, firmado por ocho países suramericanos y México, los cuales representaban más del 80% del producto bruto y de la población de América Latina.

2.—La creación e inicio de operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. El BID es hoy en día la principal fuente de financiamiento a largo plazo de proyectos de desarrollo económico-social en América Latina.

3.—Los esfuerzos realizados por los Bancos Centrales de América Latina tendientes al establecimiento de una unión monetaria para América del Centro, y a la adopción de acuerdos bilaterales y multilaterales entre los Bancos Centrales de los países miembros de la ALALC.

4.—Los acuerdos adoptados entre los países de la zona, en la reunión de Alta Gracia, en orden a actuar conjuntamente en la protección de sus productos de exportación básicos en la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo en Ginebra.

5.—Los objetivos de la integración económica de América Latina, y aun la formación de un mercado común, han sido reconocidos, por primera vez, como uno de los fines colectivos del sistema interamericano. Esos objetivos han sido consagrados en la Carta de Punta del Este, en el Acta de Río de Janeiro y en el Protocolo de Buenos Aires.

6.—La idea del Parlamento Latinoamericano.—Por lo menos catorce Congresos Nacionales de América Latina han expresado su conformidad con el establecimiento de un Parlamento Latinoamericano que debe servir como forum continental para considerar materias propias de la integración económica y política.

En resumen, hay una serie de hechos que demuestran una marcada tendencia integracionista en nuestros países. Los Presidentes, en el capítulo más largo de toda la Declaración, que dedican a la "Integración económica y desarrollo industrial de América Latina", reconocen esta tendencia y proclaman a la integración económica como un instrumento colectivo para acelerar el desarrollo latinoamericano y como una de las metas de cada uno de los países, los cuales deberán adecuar sus políticas nacionales a la consecución de ese objetivo.

Después de limitar las perspectivas integracionistas del continente al perfeccionamiento de los dos sistemas existentes, es decir, el de la ALALC y el del Mercado Común Centro-Americano (M.C.C.A.), los jefes de Estado pasan a consagrar cuatro tipos de medidas:

A) Medidas con respecto a la ALALC. En resumen, se trata de adoptar fórmulas que contribuyan a acelerar el proceso de integración y particularmente, cosa que ya había sido consagrada en declaraciones anteriores, la transformación de la ALALC en un mercado común que se supone debe integrarse a su vez con el MCCA. Una disposición final en este apartado demuestra la calculada y conservadora insistencia de los Presidentes de no salirse de los limitados marcos establecidos en el Tratado que dio origen a la ALALC.

La disposición en cuestión dice: "Todas las disposiciones de este numeral se entienden dentro o al amparo del Tratado de Montevideo."

B) Medidas con respecto al programa de integración centroamericana. En este aparte los Presidentes recomiendan algunas medidas dirigidas a perfeccionar el Mercado Común Centro-Americano.

C) Medidas a los países latinoamericanos. De este aparte las disposiciones que merecen ser destacadas son aquellas dirigidas a explorar las condiciones para una coordinación y eventual integración entre la ALALC y el MCCA.

D) Medidas comunes a los países miembros de la Organización de Estados Americanos en general. Aquí se quiere abarcar a los Estados Unidos y aquellos escasos países latinoamericanos no afiliados ni a la ALALC ni al MCCA.

En este aparte, que debería constituir la oportunidad para poner a prueba la sinceridad de los grandes propósitos enunciados en el preámbulo de la Declaración, nuevamente se repiten objetivos consagrados por anteriores documentos del sistema interamericano.

...¿Y qué dice la Encíclica?

También en esta materia la "Populorum Progressio" se expresa en un lenguaje de admirable claridad. Bástenos citar dos frases particularmente aplicables a nuestro continente. La primera aparece dentro de un contexto de condenación al nacionalismo como un obstáculo para la solidaridad universal, y dice: "El nacionalismo aísla los pueblos en contra de su propio bien. Sería particularmente nocivo allí donde la debilidad de las economías nacionales exige, por el contrario, la puesta en común de los esfuerzos, de los conocimientos y de los medios financieros para realizar los programas de desarrollo e incrementar los intercambios comerciales y culturales" (P. P. 62). Y más adelante nos dice: "...Nos esperamos que los países cuyo desarrollo está menos avanzado sabrán aprovecharse de su vecindad para organizar entre ellos, sobre áreas territorialmente extensas, zonas de desarrollo conjunto: establecer programas comunes, coordinar las inversiones, repartir las posibilidades de producción, organizar los intercambios" (P. P. 64).

Para concluir este punto de la integración regional debemos decir que la cuestión está planteada en los siguientes términos: América Latina, para integrarse, requiere ciertas condiciones económicas e institucionales que no están dadas. El mercado común supone la creación de órganos supranacionales con suficiente autoridad para implementar políticas a nivel regional. Esos órganos y mecanismos deben ser establecidos y regulados sobre la base de un nuevo tratado o modificando substancialmente el tratado de Montevideo. Como hemos señalado, los Presidentes no parecen estar muy dispuestos a esta línea de acción.

El proceso de integración de América Latina supone la adopción audaz de decisiones políticas fundamentales dirigidas a crear una nueva forma de soberanía que pudiera llamarse soberanía regional. Los países latinoamericanos han aceptado limitaciones a su propia soberanía tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en los acuerdos de Bretton Woods que crearon el Fondo Monetario Internacional. ¿Existirá

la misma disposición para crear las bases de una auténtica integración regional? La reunión de Punta del Este fue una buena oportunidad para contestar esos interrogantes...

Armas en lugar de pan

No queremos terminar estos comentarios sin referirnos a otro aspecto que sirve para una valoración por contraste de los documentos que nos ocupan. Se trata de lo que el Papa Paulo VI no vacila en calificar como el escándalo intolerable de la carrera de armamentos.

El Papa recuerda en esta encíclica cómo desde su viaje a Bombay pidió al mundo, y en particular a las "grandes potencias", la constitución de un gran Fondo Mundial alimentado con una parte de los gastos militares, a fin de ayudar a los más desheredados (P.P. 51).

Y más adelante, con acento dramático, nos dice el Pontífice: "Cuando tantos pueblos tienen hambre, cuando tantos hogares sufren la miseria, cuando tantos hombres viven sumergidos en la ignorancia, cuando aún quedan por construir tantas escuelas, hospitales, viviendas dignas de este nombre, todo derroche público o privado, todo gasto de ostentación nacional o personal, toda carrera de armamentos se convierte en un escándalo intolerable. Nos nos vemos obligados a denunciarlos. Quieran los responsables oírnos antes de que sea demasiado tarde" (P. P. 53).

¿Lo estarán oyendo los responsables? Los Presidentes de América, en el último capítulo de la Declaración y luego de un obligado elogio al papel de las fuerzas armadas, se limitan a "expresar su intención de limitar los gastos militares en proporción a las reales exigencias de la seguridad nacional...". Asimismo, se proponen "evitar aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las fuerzas armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos" (Declaración de los Presidentes, capítulo VI).

Parece como si en un arrebató de sinceridad los Presidentes hubieran reconocido que los gastos militares actuales no están proporcionados a las reales exigencias de la seguridad nacional y que existen gastos en los presupuestos de defensa en cada país que no están dirigidos al cumplimiento de las misiones específicas de las fuerzas armadas. ¿Se estarían refiriendo los Presidentes a las cuantiosas inversiones "paramilitares" que muchos gobiernos constitucionales del continente tienen que efectuar como precio de su permanencia en el poder para cumplir sus mandatos constitucionales? En este caso, algo habríamos avanzado en el camino de sincerar el lenguaje de las conferencias de alto nivel. A pesar de la vaguedad de los acuerdos.

Muchas cosas más habría que decir sobre lo que hemos llamado una "valoración por contraste" entre la reciente encíclica del Papa y la Declaración de los Presidentes de América Latina firmada en Punta del Este el 14 de abril del corriente año. Las limitaciones editoriales nos imponen aquí un punto final.

