

tados Unidos, publicó su tercera estimativa de la producción mundial exportable de café para 1973/74, la cual es de 45.748.000 sacos contra un total de 46.097.000 sacos que se habían calculado en la segunda estimativa.

La segunda y tercera estimativa para Brasil, Colombia y los países centroamericanos, son las siguientes:

(Millones de sacos)		
	2ª estimativa	3ª estimativa
Brasil	7.000	6.000
Colombia	6.960	7.950
Costa Rica	1.240	1.285
Rep. Dominicana.....	515	515
El Salvador	2.130	1.830
Guatemala	1.735	1.930
Haití	320	395
Honduras	515	565
México	2.000	1.800
Nicaragua	605	515

LOS ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DE LA INTEGRACION

CONFERENCIA PRONUNCIADA EN MONTEVIDEO POR EL DOCTOR CARLOS

LLERAS RESTREPO EN EL SIMPOSIO SOBRE "URUGUAY Y LA ALALC"

El período pre-bélico

Teóricamente es posible concebir movimientos de integración económica que cubran campos más o menos extensos, con independencia de una acción política conscientemente enderezada a alcanzar aquel objetivo. Antes de la primera guerra mundial, a la sombra de las libertades de comercio, cambiaria y de tránsito, muy extendidas en la mayor parte de Europa, y dadas las características que entonces revestía la división internacional del trabajo entre áreas proveedoras de materias primas o artículos alimenticios y países industrializados, pudo hablarse de una economía mundial relativamente integrada, o complementaria, para usar un término más en boga por esos tiempos. El auge de los "carteles", que progresivamente se fueron internacionalizando, implicaba, a pesar de todos sus defectos, una tendencia integracionista y de ordenamiento racional de ciertas industrias, tendencia a la cual se mezclaban ya, aunque limitadamente, las consideraciones de localización que tanto papel ocupan en la literatura económica contemporánea.

Es fácil encontrar en los autores que más tarde examinaron los orígenes y desarrollo de la "gran depresión" frases en las que se alude claramente a un proceso de "desintegración de la economía mundial". La libertad en el movimiento de mercancías, de personas y de capitales sufrió un retroceso dramático y el volumen del comercio internacional descendió con rapidez increíble. Claro está que la historia nos presenta, repetidas veces, alternaciones entre liberalismo expansionista y tendencias autárquicas; pe-

ro no es el caso de que nos devolvamos para recordar ahora el secular enfrentamiento del mercantilismo con la libertad comercial. Basta tener en mente lo que sucedió desde 1928 hasta el estallido de la segunda guerra: las depreciaciones monetarias competitivas; los acuerdos bilaterales de compensación; el estrechamiento de las áreas de comercio multilateral; los controles de cambio, etc. El manejo monetario francés y la revisión de aranceles americanos que culminó con la drástica tarifa "Smoot Hawley", de 'devastadores efectos', según la frase de Cordell Hull, fueron algunas de las manifestaciones de esa evolución disolvente. La política iniciada por el mismo secretario Hull, bajo la primera administración Roosevelt para suavizar el proteccionismo norteamericano, se vio entrabada por esas prácticas y por la inestabilidad monetaria mundial, y adolecía, además, de fallas fundamentales: la de fundarse en una reciprocidad de concesiones que a menudo era solo ilusoria puesto que no se traducían en una posición equitativa para las partes contratantes y, además, porque ignoraba la desigualdad en el grado de desarrollo de estas. Podría afirmarse hoy, sin temor a ser contradicho, que algunos de los tratados que bajo esa política celebraron países de América Latina retardaron el proceso de industrialización interna de estos y no estuvieron inspirados en el concepto de buscar un progreso armónico.

Empero, lo que ahora nos resulta más oportuno destacar es cómo, de una manera muy general, en el período interbélico se acentuó el "dirigismo", el

intervencionismo estatal en la economía. Podríamos decir que se fortaleció el criterio político, bajo la convicción de que era indispensable a los estados combatir en lo interno desórdenes económicos y sociales (descenso de la producción, desempleo, derrumbe en el nivel de precios), y que ese crecimiento en la utilización del poder político para dirigir o estimular la economía interna revistió también en el ámbito mundial la forma de decisiones políticas, casi siempre adoptadas unilateralmente, o en acuerdos bilaterales de alcance limitado o convenciones que formaron áreas caracterizadas por regímenes de preferencias, de un sabor acentuadamente colonialista y que, en definitiva, eran solo una nueva forma de expresión del proteccionismo y reacción contra el adoptado en otras áreas (tarifas de 1931 y 1932 en el seno de la Comunidad Británica y especialmente los acuerdos de Ottawa). En todo caso, las decisiones políticas se produjeron, con raras excepciones, en el sentido de acentuar la desintegración de la economía mundial, tal como se la concebía entonces, es decir, como una mezcla de liberalismo en el intercambio y de fáciles relaciones entre áreas de producción no competitivas.

Pero aun antes de terminar la segunda guerra mundial, el proceso de desintegración, tan lúcida-mente expuesto por Ragnar Nurkse y William Adams Brown (1), comenzó a revertirse. La reversión marchaba paralelamente a un movimiento de organización político-jurídica: el que condujo a la Organización de las Naciones Unidas. Por este aspecto, la integración en el campo monetario y en el de la financiación internacional para la reconstrucción y el desarrollo y, un poco más tarde, los esfuerzos que culminaron en el Tratado General de Tarifas y Comercio (GATT) y en el proyecto de "Carta de La Habana" fueron en cierta manera expresiones de ese propósito de alcanzar la unidad de una comunidad para la seguridad a que se refieren Deutsch y sus colaboradores en el brillante ensayo que el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) tradujo hace algún tiempo (2). Primaba un concepto de universalidad, aunque restringido al grupo de países vencedores, calificados en la Carta de las Naciones Unidas como "amantes de la paz". Y aun esa universalidad restringida se quebró pronto, ante el no ingreso de la Unión Soviética y de otras naciones del bloque comunista al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y ante el rumbo que tomó más tarde la reconstrucción de Europa Occidental apoyada por el Plan Marshall, en el cual no participó el Oriente euro-

peo. El fracaso de la "Carta de La Habana" mostró cuán prematuro y difícil había resultado el avance hacia una integración universal en ese campo, avance del cual subsistió solo el Tratado General de Tarifas y Comercio.

De todas maneras, tanto en el bloque de Europa Occidental, al que habían de ingresar pronto las naciones vencidas (Alemania e Italia) y que se inició con la unión aduanera de los países de Benelux, como en el bloque oriental impulsado por la Unión Soviética, surgió un concepto nuevo de la integración, que tiene conjuntamente rasgos económicos y objetivos políticos. No se juzgó incompatible tal concepto con los compromisos de política comercial del GATT contraídos por los países que de ese Tratado forman parte. Por el contrario, se señalaron como ventajas de la nueva agrupación nacida del Tratado de Roma un mayor poder de negociación para con otros países sobre eliminación de las trabas al comercio; la posibilidad de asociar al bloque naciones menos avanzadas, en condiciones especiales (inicialmente los tratados con Grecia y Turquía); la de pactar la vinculación con la Comunidad Económica Europea de países del Tercer Mundo, anteriormente colonias de las viejas metrópolis, bajo un sistema de preferencias discriminatorias y con previsiones para ayuda técnica y económica. Por último, se dejó abierto el campo para el ingreso de otros países a la Comunidad, especialmente de los que se habían agrupado en la Asociación Europea de Libre Comercio y voces hubo, numerosas y autorizadas, en favor de la llamada "comunidad atlántica", que se inspiraban en consideraciones económicas y, quizá mayormente, en la aspiración a fortalecer sistemas políticos de seguridad. El campo de la integración económica nacido del Tratado de Roma desborda, pues, en mucho, los viejos conceptos de una economía mundial relativamente integrada por la liberalización del comercio, cierta libertad de tránsito y la convertibilidad monetaria. En primer lugar, no es el simple fruto de una similitud en las instituciones y prácticas de naciones distintas, sino el resultado de compromisos multilaterales, tocados, como ya se dijo, de sabor político. En segundo lugar, busca deliberadamente la creación de una amplia área económica, crecientemente unificada y con las características de un mercado común, teniendo en mente dos factores esenciales: la ordenación racional de la producción y el

(1) "International Currency Experience". Lesson of the Inter-War Period. League of Nations, 1944.

(2) K. W. Deutsch y otros "Integración y Formulación de Comunidades Políticas". Análisis Sociológico de Experiencias Históricas". Traducción de Lilia Gaffuri. Buenos Aires, 1966.

mejor uso de los factores y también el impresionante resultado de los avances técnicos, junto con la relación entre las inversiones necesarias para aplicarlos y la magnitud del mercado. El mejor uso de los factores (mano de obra, capitales y servicios) implica lógicamente que exista para ellos un régimen de libertad dentro del área. Todo eso contenía en germen otros desarrollos que tendrían que presentarse después y se han presentado: examen conjunto de las políticas monetaria y cambiaria, no diremos en contradicción pero sí con cierta independencia del Acuerdo de Bretton Woods; pasos, que han sido tan difíciles, no solo para la armonización de la política agrícola sino hasta para la búsqueda de un cambio de estructura de las explotaciones rurales, la disminución del número de agricultores y la introducción de planes de producción más técnicos y aplicados de preferencia por las generaciones nuevas, tal como aparece en el discutido plan de Sicco Mansholt (3); la formación de un derecho social de la Comunidad que complementa las legislaciones nacionales y se sobrepone a estas, como al derecho laboral internacional creado, a lo largo de muchos años, por las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (4), etc.

Recuérdese que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, orientada a lograr una ordenación racional de ese sector, mejor división del trabajo internacional y el óptimo aprovechamiento de los recursos productivos, inclusive con la introducción de nuevas formas de readaptación profesional, precedió al Tratado de Roma. En Europa Oriental, el Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECOM) se inspiró ante todo en consideraciones políticas y como una respuesta a la organización del Plan Marshall (5). A partir de 1956 (sesión de Berlín), el opera, aplicando un criterio esencialmente planificador, con la finalidad de poner coto a movimientos demasiado generales de autosuficiencia y buscando cierto grado de especialización.

Conviene insistir de nuevo en que, como lo ha recordado Roger Pinto, la unión económica europea ha estado desde hace más de un siglo estimulada por un pensamiento político y, además, por el ejemplo formidable de los Estados Unidos (6). Ya en 1849, con visión profética, clamaba Víctor Hugo: "Represento un partido que no existe todavía: el Partido Revolución Civilización". "Este partido hará el Siglo XX". "Surgirán primero los Estados Unidos de Europa, después los Estados Unidos del Mundo".

En el curso de esta conferencia me referiré tan solo sucintamente a la evolución histórica del Tra-

tado de Montevideo, bien conocida de todos ustedes. Por el momento, conviene recordar los sistemas que los países de América Latina heredaron de la época colonial y las barreras políticas que se fueron levantando después de la revolución de independencia, en contraste con lo que se hizo en los Estados Unidos.

El texto original de la Constitución de este país (1789), otorga al Congreso (Sección 8ª del Capítulo I) ciertos poderes fiscales "para pagar las deudas y proveer a la común defensa y al bienestar de los Estados Unidos" y agrega "but all duties, imports and excises shall be uniform throughout the United States". En la misma sección se da poder al Congreso para regular el comercio con las naciones extranjeras y entre los diversos estados, y con las tribus indias. El mismo capítulo I dice:

"No state shall, without the consent of the Congress, lay any imposts or duties on imports or exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection laws: and the net produce of all duties and imposts laid by any state on imports or exports, shall be for the use of the Treasury of the United States; and all such laws shall be subject to the revision and control of the Congress" (7).

Nada semejante se presentó en los países colonizados por España y Portugal. Las metrópolis mantuvieron durante mucho tiempo sistemas de monopolio en el comercio con las colonias, que se fueron derrumbando desde mediados del siglo XVIII, principalmente a partir de la Ley de 12 de octubre de 1778 sobre "Comercio Libre de España e Indias" y sobre todo con el decreto de 1797 relativo al permiso de comercio con buques neutrales. Después de esta última disposición comenzó a crecer aceleradamente el comercio entre los Estados Unidos y las otras áreas de América, mientras se intensificaba el tráfico que clandestinamente estaban adelantando, de tiempo atrás, otras naciones europeas (8). Pero en todo caso se trataba de relaciones entre países extracontinentales y las colonias. El intercambio entre estas fue en extremo reducido, cuan-

(3) "Le Plan Mansholt". Communautés Européennes. Press et information. Arcueil (94) France 1969.

(4) "Droit Social Européen". Gérard Lyon-Caen. Deuxième édition, 1972.

(5) Sidney Dell: "Trade Blocks and Common Markets". New York, 1963.

(6) Roger Pinto: "Les Organisations Européennes". Payot, Paris, 1963.

(7) "The Constitution of the United States of America". Analysis and Interpretation. Prepared by the Legislative Reference Service, Library of Congress. Washington, 1964.

(8) "Historia Social y Económica de España y América", dirigida por J. Vicens Vives. Tomo IV. Volumen I. Barcelona, 1958.

do existió, lo cual se explica fácilmente por lo incipiente del desarrollo industrial, la naturaleza de la producción y los transportes. Luego, al sobrevenir la independencia y, contrariamente a los generosos ideales de la primera generación emancipadora, se fue imponiendo el particularismo, lo mismo en el campo político que en el económico y social. En lo que se refiere a la porción hispánica de América Latina, es lícito pensar que recibió la herencia de ese localismo excesivo que señala Ramón Menéndez Pidal en su magistral introducción a la "Historia de España". La debilidad del espíritu asociativo "que debilita las relaciones de las distintas provincias, según notan en varias épocas de depresión los observadores extranjeros... el amor a la patria chica, nacido con los imborrables recuerdos de la infancia, se queda en mezquindad y pobreza si las experiencias y las ideas generosas de la juventud no lo extienden a la patrona grande, la patria a secas; como el amor patrio degenera también en una limitación si la mayor madurez del hombre no lo comparte con el de la patria universal, con el de todo país del que recibe alguna benéfica inspiración de vida superior, y es indudable que el español deja prevalecer demasiado la patria chica" (9). Claro que no todo en el fraccionamiento de los nuevos países indo-hispánicos puede imputarse a ese factor ancestral. Existen los otros, ya mencionados antes, y el geográfico, el de las grandes separaciones producidas por la distancia y la orografía, tienen un influjo que sigue siendo todavía un tremendo obstáculo. Mas en tratándose de examinar los aspectos políticos, lo esencial es la actitud de los dirigentes a quienes corresponde tomar las decisiones y las causas determinantes de esa actitud.

Un estudio histórico de cómo la cooperación inicial para la seguridad, tan viva muchas veces durante la gesta emancipadora, y del por qué ella se transformó rápidamente en desconfianza, dispersión y aun hostilidad, no cabe en el texto de esta conferencia. Haciendo una síntesis que quizá pueda ser tachada de arbitraria me atrevería a decir yo que, al menos en las relaciones entre países vecinos, la rivalidad de algunos caudillos o de círculos reducidos que deseaban ejercer un poder autónomo y autocrático, se vio poco a poco reemplazada o complementada por un nacionalismo que esos círculos y caudillos exacerbaban y que la misma imprecisión de las fronteras de los nuevos estados encendió todavía más a través de prolongados litigios. Lo cierto, en definitiva, es que el Congreso de Panamá (1826) concebido por la mente genial de Simón Bolívar fracasó, que luego se fraccionó la Gran Colombia y que la Unión Central Americana disolvió-

se en 1839 para formar las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que más o menos, correspondían a provincias de la capitanía general de Guatemala bajo la dominación española.

La separación política aumentó los efectos de las condiciones geográficas y de la multiplicidad de las diferencias raciales y de los influjos extraños. Dentro de los marcos así formados, donde se fueron estructurando formas económicas y sociales peculiares (economías esclavistas y de plantación; las ganaderías pamperas; la liquidación de viejos resguardos indígenas o el confinamiento de los indios a sectores donde mantuvieron comunidades aisladas del progreso agrícola; el nacimiento y lento florecer de una industria fabril destinada casi exclusivamente a sustituir importaciones), los caudillos de las repúblicas latinoamericanas o reducidos grupos de las oligarquías dominantes afirmaron su predominio, sin ánimo de crear comunidades de intereses económicos con los otros países del continente. Recuerdos aún frescos de la confraternidad en las guerras de emancipación, el lenguaje, incluso los exilios políticos, mantuvieron durante algún tiempo relaciones de una intimidad que no resulta fácil encontrar ni aún hoy, después de más de setenta años de haberse iniciado el sistema interamericano al cual me referiré más adelante. De manera esporádica se producían alianzas político-militares que se mezclaban a los conflictos internos; contrariamente, algunas guerras internacionales sumaron su poder perturbador a los efectos acumulados de las otras causas. Hasta fines del siglo XIX la historia de América Latina es una crónica de disociación que no podemos ignorar. Son excepcionales, casi no existen, las decisiones de naturaleza política contrarias a esa deplorable evolución.

Pero hecho este recuento, conviene ya que precisemos cuáles son los aspectos específicamente políticos de la integración.

Lo político en la integración

La esencia política de todo proceso de integración ha sido puesta claramente de relieve por Walter Hallstein (10). Consiste en que los estados participan en el hecho económico de la integración y son ellos los que fijan plazos y condiciones. Según se dijo antes, la participación del estado en cada país se torna cada día mayor y las economías nacionales

(9) *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal. Tomo I, segunda edición, Madrid, 1954.

(10) Walter Hallstein: "L'Europe Inachevée". Traduit de l'allemand par Pierre Degon. Editions Robert Laffont, Paris, 1970.

se van viendo sometidas a él en grado creciente, bajo la presión de aspiraciones políticas que buscan mayor solidaridad social. Además, anota Hallstein, ese papel del Estado se refuerza por los progresos científicos de la economía, surgidos en el curso de una evolución en la cual el hombre ha adquirido el valor de aventurarse a buscar cómo regir fenómenos que, con un criterio fatalista, se consideraban antes naturales o inevitables. Fortalecida así la participación del Estado sobre la vida económica, su acción en el campo internacional puede abarcar también un radio más amplio y por esto mismo la integración ya no se concibe limitada tan solo a la adopción contractual de medidas relacionadas con el intercambio de mercancías (desde la liberalización hasta la creación de zonas de libre comercio y las uniones aduaneras), sino que va o puede ir mucho más lejos: formación de un mercado común caracterizado por la libre circulación de los factores de producción (mano de obra, capital, servicios); coordinación o uniformidad de la política en otros campos (la agricultura, las leyes laborales, el nivel de salarios, el régimen de inversiones del capital extrazonal, la seguridad social, los acuerdos sobre política monetaria y de cambio exterior). La "unión económica" buscada y alcanzada por esos medios corona el proceso de integración, reemplaza el área restringida de las economías nacionales por una más vasta, internacional, fruto de una proyección hacia afuera de la autoridad política de los Estados. Esta autoridad ensancha su radio de acción al ejercer un influjo más allá de los linderos de su propio territorio y, a la vez, se limita voluntariamente por compromisos contractuales, no solo en el campo tradicional de las relaciones de comercio sino en otros.

En el pensamiento de Hallstein, el crecimiento de la competencia del Estado y el llevarla al terreno de las relaciones internacionales, no significa de manera alguna que la integración sea la causa del dirigismo económico. El orden económico liberal moderno tampoco puede existir sin una presencia continua del Estado en la economía. La Comunidad Económica Europea se ha formado esencialmente sobre los principios de una economía de mercado pero, al igual que si se inspirara en los de una economía centralmente planificada, la política económica y social de los Estados participantes tiene que integrarse, tomando ya en consideración no simplemente las condiciones particulares del respectivo país, sino las del más amplio espacio económico que se crea. Según las propias palabras del antiguo presidente de la Comunidad Económica Europea, "lo que es comunitario, lo que se reagrupa, es la

política de los Estados y la unión se hace entre los Estados miembros al más alto nivel de la economía, al nivel de la acción del poder público sobre la economía". La unión compromete una parte de la política extranjera de cada Estado participante y, cuando llega a cierto grado de avance, también una parte esencial de su política interior. Todo esto modifica los viejos conceptos relativos a la "soberanía nacional". Los problemas que en el curso de los procesos de integración se están presentando no provienen solo de los distintos grados de desarrollo ni de situaciones ya creadas por las leyes y las costumbres, sino del apego a aquel principio de la soberanía que no resulta sencillo abandonar. Además, a la vieja noción jurídica va apareado el sentimiento nacionalista, tan difícilmente apaciguable y casi siempre pronto a exacerbarse. Cuando el General De Gaulle hablaba de la "Europa de las patrias" tocaba precisamente ese sentimiento y lo exaltaba, en contraste con el que debe animar a la Comisión Ejecutiva del Mercado Común cuyos miembros se supone que deben votar como individuos, como europeos, sin consideración a su nacionalidad de origen y sin que sus gobiernos puedan impartirles instrucciones. Recientemente Sicco Mansholt ha vuelto sobre este mismo tema (11) al afirmar que la ceguera de muchos socialistas ingleses, frente al problema del ingreso del Reino Unido a la Comunidad, consiste en el hecho de que no saben reaccionar sino en términos nacionales. "Sabemos muy bien, añadió, que el socialismo es un movimiento internacional; pero en todas partes se le ha organizado sobre una base nacional. En el pasado el Partido Socialista buscaba influir sobre el gobierno en el plan de la legislación, que era una legislación nacional. De este momento en adelante la legislación será siempre más europea. Lo es ya. Esto significa que el socialismo mismo debe organizarse sobre el plano europeo, con un programa muy claro, muy actual. Debe representar la fuerza que influya sobre los órganos europeos, empujándolos hacia una política socialista para Europa toda. Y esto es aplicable también para los otros; los demócratas cristianos, los liberales, los comunistas, deben ser obligados a desplazarse al plano europeo. Es una necesidad absolutamente lógica y no es posible fugarse de esa lógica".

La toma de decisiones a nivel político

Con frecuencia se ha repetido que un avance acelerado e ininterrumpido de la integración requiere,

(11) "Entrevista con Sicco Mansholt". *L' Europeo*, 3 agosto de 1972.

ante todo, la adopción de decisiones a nivel político (12). Pero resulta indispensable precisar el alcance de esta afirmación y examinar las condiciones en que se puede producir esa clase de decisiones para que lleguen a tener real trascendencia práctica.

Ha existido siempre una tendencia a distinguir entre los acuerdos y recomendaciones formulados en cuerpos de naturaleza predominantemente técnica y las decisiones y recomendaciones (que con frecuencia son simple expresión de buenos propósitos) emanadas de las reuniones de jefes de estado o de ministros. No siempre estas últimas se traducen en soluciones. En la misma entrevista a Mansholt, que se ha citado antes, el entrevistante le recuerda que él mismo ha criticado las condiciones de impotencia del Consejo de Ministros europeo; que ha dicho que en ocasiones se necesitan 110 horas para tomar una decisión y que el poder de los ministros es tan limitado que suele necesitarse despertar al primer ministro, en plena noche, para acordar, por ejemplo, una decisión concerniente a la carne de cerdo. Mansholt no rectificó esas opiniones: dijo, por el contrario, que se trataba de deficiencias notorias y agregó: "Un Consejo de Ministros que está obligado a resolver los problemas por unanimidad se encuentra fatalmente paralizado y la situación no puede sino empeorar en los próximos años, cuando los países miembros de la Comunidad sean diez en lugar de seis".

Sin tocar, por ahora, la materia fundamental de la existencia o no existencia de órganos supranacionales cuyas decisiones sean automáticamente obligatorias para todos los estados participantes, debe anotarse la importancia que tiene la actividad de los cuerpos técnicos sobre aquellos a quienes corresponde actuar en los niveles políticos. Hace ya diez años, en un interesante artículo de Edwin L. Dale Jr., sobre el Mercado Común Europeo, se llamaba la atención acerca del influjo de la Comisión Ejecutiva y de su presidente en materias que, según la observación de Hallstein, aparecen como simplemente económicas pero de hecho están en el corazón mismo de la política. La Comisión debe inducir a los gobiernos a que actúen y se pongan de acuerdo en campos extremadamente sensibles como la política agrícola, los transportes, las leyes anti-trust, etc. (13).

Como es bien sabido, el Tratado de Roma creó como instrumento de la Comunidad el Parlamento Europeo. Ese paso tiene importancia por dos aspectos. En primer lugar vincula los círculos políticos de cada país a las decisiones de la Comunidad. En segundo término, los miembros de cada parlamento nacional son representantes de las más grandes co-

rrientes políticas europeas y esta representación está asegurada por parlamentarios que, en su gran mayoría, poseen una larga práctica en la vida parlamentaria y gubernamental (14). La vinculación fortalece y da respaldo a las decisiones que el Consejo de Ministros puede tomar y poner en vigencia sin necesidad de esperar a la expedición de leyes nacionales por cada uno de los estados participantes, dentro de los poderes ya traspasados a la Organización Comunitaria por el Tratado de Roma. De otro lado, facilita la adopción por los parlamentarios nacionales de las medidas de coordinación que los órganos de la Comunidad no pueden imponer con carácter obligatorio. Por último, se afirma crecientemente la competencia del Parlamento Europeo para participar efectivamente en ciertas actividades de la Comunidad; v. gr. como cuerpo consultivo del Consejo de Ministros el cual debe requerir su parecer, todavía no obligatorio, sobre las disposiciones de orden legislativo que se proponga tomar. A partir de la conferencia de La Haya (diciembre de 1969) el Consejo de Ministros ha tomado el compromiso solemne de no introducir ninguna modificación a las decisiones del Parlamento respecto del presupuesto comunitario. Se han recibido favorablemente, según Scelba, las demandas del Parlamento para participar en la elaboración de la política comunitaria, no solo a requerimiento de otras instituciones y por medio de nuevos conceptos, sino desde los comienzos de cada proceso y con la posibilidad de decisiones coactivas, lo cual implicaría un alejamiento bastante notorio de la estructura original del Tratado de Roma. De hecho, y desde hace años, se registra un forcejeo entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo en relación con estas y otras materias. A las diferencias de poderes e influjo entre los organismos técnicos y los de los que funcionan a nivel político, se agrega ese forcejeo por imponer en el seno de la Comunidad, cada vez en mayor grado, la democracia parlamentaria. Quizá esto complique y haga

(12) Ver, por ejemplo, Raúl Prebisch: "Surmounting Obstacles to a Latin American Common Market", en "Latin American Economy Integration". "Experiences and Prospects". Edited by Miguel S. Wionczek, S. A. 1966. Ver igualmente la carta del Presidente Frei del 6 de enero de 1965 y la dirigida a los presidentes de los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el 12 de abril del mismo año, por los señores José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, donde se dice, "Sostenemos que la formación de ese gran Mercado Común necesita de impostergables decisiones políticas en el más alto plano, así para concurrir a la concentración de los necesarios acuerdos que llevan a esa forma de complementación económica, como, además, para lograr un amplio respaldo de la opinión pública continental".

(13) "The New York Times Magazine", julio 15 de 1962.

(14) M. Mario Scelba: "La Communauté Européenne et ses Développements Institutionnels". Florence, 1970.

más laborioso el funcionamiento del sistema; pero no puede negarse que es una muestra de avance en cuanto a consolidar el sentimiento integracionista. Las peticiones hechas para que el Parlamento Europeo sea elegido por sufragio directo confirman tal interpretación. Scelba, en el mismo discurso citado, afirma razonablemente que "una elección que sería hecha únicamente por Europa, a partir de un debate centrado sobre la política unitaria europea, sobre las razones mismas de su existencia y a partir de formaciones políticas que asuman dimensiones europeas, contribuirá ciertamente a aproximar los pueblos interesados, aún más de lo que pueden hacerlo los reglamentos económicos comunitarios".

Como es bien sabido, el parlamento europeo está hoy constituido por 142 miembros, que los parlamentos nacionales de los seis países de la Comunidad designan dentro de su propio personal.

Resulta imposible detenerse, dada la limitación del tiempo, sobre las discusiones que surgen a propósito del hecho real de que numerosos sectores que pertenecían a la competencia de los parlamentos nacionales han sido transferidos al Consejo de Ministros de la Comunidad y que el Ejecutivo y su aparato administrativo estatuyen sobre cuestiones cuya solución formaba antes parte de las prerrogativas de los parlamentos, lo cual llevó a M. Behrendt, presidente del Parlamento Europeo, a preguntarse si la evolución de la Comunidad ha conducido hasta el presente a una "desparlamentización" en los seis estados miembros y cómo podría ella ser remediada. Como ya se dijo, Scelba se había anticipado a indicar ciertos caminos, con anterioridad al Coloquio Parlamentario Europeo que se celebró en Estrasburgo en marzo del corriente año. Pero el tema tiene mucha importancia y ya veremos cómo ha comenzado a plantearse en algunos países del Grupo Andino (15).

De una manera general, y como lo demuestran los debates del Coloquio Parlamentario Europeo, puede afirmarse que en el seno del Mercado Común el problema de la toma de decisiones políticas no se presenta muy agudamente con las características de una confrontación entre los cuerpos técnicos y el Consejo de Ministros, sino alrededor del contraste entre los poderes de este y los del Parlamento Europeo y parlamentos locales, lo mismo que por la dificultad de vincular a la opinión pública con cuestiones que, por lo general, son demasiado técnicas y complejas. En cuanto a América Latina se refiere, las cosas aparecen de manera muy distinta, según habremos de verlo más adelante.

Otro problema agudo en la toma de decisiones es el de la manera como se vota en el seno de los organismos que operan a nivel político. Ya se anotaron las dificultades que provoca la exigencia de la unanimidad. Se han previsto casos en que esta puede no hacerse indispensable en ciertas situaciones de excepción; pero aquí también, como cuando se trata de crear autoridades supranacionales cuyas decisiones sean obligatorias para los países participantes, surge la vieja cuestión de la soberanía sumada a la de las competencias recíprocas entre Ejecutivo y Parlamento.

Veamos ahora cómo han evolucionado estas materias en el seno de la ALALC y de la ODECA y también las innovaciones que trajo consigo el Pacto Andino, haciendo de paso referencias a la relación entre esos mecanismos y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El Tratado de Montevideo (1960) no contempló entre los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ninguno que pudiéramos calificar como específicamente político. La Conferencia y el Comité Ejecutivo permanente tienen un campo de acción predominantemente técnico tan limitado como el programa del Tratado: la liberación gradual del intercambio según un procedimiento cuyas fallas ya están a la vista; el procurar, en la medida de lo posible, armonizar, en el sentido de los objetivos de liberación del Tratado, sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona; promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre los representantes de los sectores económicos interesados; celebrar, potestativamente, acuerdos de complementación por sectores industriales, y otros puntos que no pueden ser calificados como secundarios pero que se tocan en forma vaga y de los cuales no se desprende ninguna obligación precisa para los países participantes. En resoluciones y declaraciones posteriores se han enunciado objetivos más amplios; pero a la estructura institucional solo se le han introducido las modificaciones a que en seguida se hará referencia y que no se han mostrado muy eficaces en su funcionamiento.

Siguiendo las recomendaciones contenidas en varios documentos, la Cuarta Conferencia Anual de la ALALC, celebrada en Bogotá (noviembre-diciembre de 1964) aprobó la resolución 112 cuyo texto ordena

(15) "Colloque Parlementaire Européen. L'état de l'unification Européenne et le rôle des Parlements". Compte rendu in extenso des Séances. Luxembourg, 1972.

"realizar en la fecha más cercana posible una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, acompañados, si así fuere el caso, por los ministros que tienen a su cargo los asuntos de la ALALC, con el objetivo principal de adoptar las soluciones políticas necesarias para impulsar el proceso de integración y complementación económica de las partes contratantes".

Los ministros, reunidos en Montevideo (noviembre de 1965) acordaron la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. La resolución 117 de la Quinta Conferencia confirmó la creación de ese Consejo. Según los considerandos de la resolución I de Montevideo, "el desarrollo del proceso de integración se verá facilitado si los secretarios de Estado que tienen a su cargo la ejecución de la política exterior de los países de la ALALC se reúnen periódicamente para adoptar las decisiones que correspondan a la conducción política superior de la Asociación".

En cuanto a la vinculación de los parlamentos de las partes contratantes, la reunión de ministros aprobó la resolución 2, que es una simple recomendación para la constitución en los parlamentos nacionales de grupos o comisiones de carácter permanente que estudien y consideren los asuntos de la ALALC, y un encargo al Comité Ejecutivo de que invite a los presidentes de tales grupos o comisiones a reuniones anuales con el objeto de examinar y promover el proceso de integración latinoamericana. Todo esto, como es fácil apreciarlo, está muy lejos de lo que el Parlamento de Europa significa; de las funciones que ya tiene y de las que al presente reclama. Inútil es preguntarse cómo sería recibida la elección directa de un parlamento por sufragio directo en toda el área de la ALALC.

La reunión de cancilleres celebrada en diciembre de 1966 adoptó el texto del Protocolo por el cual se institucionaliza el Consejo de Ministros. No todos los países de la ALALC lo han ratificado. Esta estructura institucional está, pues, todavía, en estado precario.

Debe mencionarse la resolución 165 de la Segunda Conferencia sobre establecimiento de un mecanismo provisional para resolver las controversias entre las partes contratantes del Tratado de Montevideo.

La resolución 166 de la misma conferencia tiene un interés particular. Allí, tomando en cuenta que con frecuencia se "demora por lapsos muy prolongados el pronunciamiento de los gobiernos de las partes contratantes sobre diversas iniciativas y proyectos que deben considerarse por los órganos

de la asociación", se resolvió que "las partes contratantes se comprometen a adoptar, de acuerdo con la legislación interna de cada país, las providencias adecuadas en los diversos niveles administrativos nacionales a fin de facilitar, acelerar y asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio". Se añade que las partes contratantes informarán al Comité Ejecutivo Permanente acerca del cumplimiento que se haya dado a las resoluciones de la Asociación.

Conviene detenerse en esta resolución. Su alcance es limitado porque solo pretende acelerar el cumplimiento de resoluciones de la Asociación. Mayor importancia tendría si con ella se persiguiera forzar a los gobiernos para que presentaran ante los parlamentos u órganos equivalentes, en la oportunidad debida, los textos legislativos destinados a acelerar el proceso de integración y, en el caso de la ALALC, la formación del Mercado Común recomendada por los presidentes de América en la reunión de 1967 celebrada en Punta del Este. Quizá fórmulas semejantes a las adoptadas con respecto a las convenciones que se aprueban en el seno de la Organización Internacional del Trabajo producirían resultados eficaces. Como se ha hecho notar por un distinguido jurista, estas convenciones han venido formando un derecho internacional ecuménico en materia de relaciones laborales y algunos aspectos de política social. El procedimiento que con ellas se sigue es muy peculiar. Una vez adoptadas por la Conferencia, que es de composición tripartita, no hay que recurrir a la formalidad de la firma por los estados miembros. Pero los que las aceptan tienen la obligación de proceder a ratificarlas y de aplicar en el orden interno las normas que ellas contienen. Claro está que la aceptación se hace conforme a las normas constitucionales de cada país; pero los gobiernos no pueden abstenerse de solicitarla y están obligados a rendir informes, incluso sobre las convenciones que no han sido ratificadas, para indicar el estado de la legislación interna, las dificultades que han impedido o retardado la ratificación y la aplicación del Tratado. El estado debe justificarse ante la OIT cuando no ha conseguido hacer ratificar una convención y sus informes al respecto deben también comunicarse a las organizaciones sindicales de empresarios y trabajadores (17).

Para entender bien la distancia que media entre la adopción de resoluciones al nivel político del Consejo de Ministros y la implantación real de las

(17) Gérard Lyon - Caen: Ob. cit.

medidas a que ellas se refieren basta detenerse sobre la Resolución 8 de 1965 y la 170 de 1966 sobre "Programa de Liberación". La primera recomienda a la Conferencia de las Partes Contratantes que adopte el texto de una resolución en el cual tales partes reconocen la necesidad de establecer un mecanismo automático, que asegure un ritmo más acelerado en el proceso de reducción de gravámenes y de eliminación de todas las demás restricciones. Allí mismo se encomienda al Comité Ejecutivo permanente la realización de los estudios necesarios para definir el mecanismo específico y sus características, y se enumeran los aspectos que en ellos deberán contemplarse.

La resolución 170 contiene ya un compromiso formal de las partes contratantes para establecer un régimen de desgravación programada y de nuevo encomienda al Comité Ejecutivo Permanente que presente, a más tardar el 30 de junio de 1967, un proyecto específico sobre el particular.

En la resolución 191 del Consejo de Ministros reunido en el sexto período de sesiones extraordinarias de la Conferencia se recomendó de nuevo al Comité Ejecutivo continuar el estudio de los mismos temas.

La lentitud de este proceso, que persigue reemplazar los procedimientos cada vez menos operantes del Tratado de Montevideo por otros de mayor eficacia, obedece, sin duda, en parte a situaciones económicas no bien identificadas; pero muestra también paladinamente que las decisiones adoptadas a nivel político no se abren paso con facilidad en los países de América Latina. Entre las fórmulas que suscriben los ministros, e inclusive los jefes de Estado, y la transformación de ellas en compromisos jurídicos ajustados al régimen constitucional de cada país se levantan muros cuya verdadera naturaleza sería interesante examinar.

No cabe duda de que la mentalidad excesivamente proteccionista que, por lo regular, ha acompañado al desarrollo industrial en América Latina, ha engendrado fuertes grupos de presión y que al poder político no le resulta fácil neutralizarlos. La protección arancelaria fue casi siempre excesiva, porque se trataba de levantar una industria para mercados reducidos, frente a la competencia de naciones con tradición técnica y que ya producían en grande escala. Además era indispensable atraer capitales hacia campos muy poco explorados. Ahora bien, los reducidos capitales propios se habían vinculado a la explotación primaria, y más aún al comercio y a los desarrollos urbanos. El capital extranjero, por su parte, temeroso ante riesgos que no tenía posibilidad de medir bien, buscaba también

condiciones de proteccionismo excesivo, cuando no derivaba principalmente hacia la explotación de productos básicos destinados, en altísima proporción, a los países industriales y no al continente en el que, por lo general, no se montaban plantas para el beneficio de tales productos. En esas condiciones la industria no tuvo, durante mucho tiempo, una concepción exportadora; se ajustó en sus proporciones, en su estructura física y financiera y en sus procedimientos comerciales a mercados reducidos. Cambiar eso y, sobre todo, romper la barrera psicológica que de tal manera se formó no resulta fácil para ningún gobierno. Uno puede atreverse a afirmar que la idea integracionista en América ha nacido y fructificado en reducidos círculos consagrados a los estudios económicos y en organismos internacionales y que de allí se ha transmitido a los gobiernos, sin haberse aclimatado antes en las esferas industriales, comerciales y financieras ligadas al proteccionismo nacionalista. De ahí que las decisiones adoptadas a nivel político no hayan podido tener fuerza suficiente para progresar con celeridad, después de que estuvo ya cubierta por las estipulaciones sobre liberación progresiva una parte sustancial del intercambio tradicional interlatinoamericano que ha sido, en altísima proporción, simplemente complementario y no competitivo.

La idea de la competencia dentro del área para estimular la eficiencia, reducir los costos y el margen de utilidades, y elevar el nivel de vida solo se ha abierto paso trabajosamente. En muchos casos no ha conseguido avanzar o ha avanzado apenas en escala modesta.

Es bueno, claro está, tomar decisiones a nivel político, aun antes de haber reducido las resistencias que se vienen examinando. Pero no olvidemos que esas resistencias pueden hacer y, en verdad han hecho difícil que aquellas decisiones tengan todos los efectos prácticos deseables y que, además, viesen operando para retardar y hacer cada vez más lento el proceso de liberación inicialmente pactado. El Protocolo de Caracas (diciembre de 1969) es un reconocimiento del poder que tienen las fuerzas que se han levantado contra las decisiones políticas.

LA CEPAL ha examinado en un documento reciente (18), aunque de manera superficial, los avances que se oponen a las negociaciones en la ALALC, y allí llama la atención al hecho de que siguen coexistiendo en el seno de la Asociación dos enfoques básicos diferentes: el de las partes que no desean abandonar el sistema basado en la desgrava-

(18) CEPAL: "Evolución Reciente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Montevideo, 1971.

ción progresiva del intercambio para llegar eventualmente al perfeccionamiento de una zona de libre comercio y el de aquellos que, sobre todo desde la entrada en vigencia del Acuerdo Subregional Andino, han decidido que el centro de gravedad de la acción cooperativa e integradora está en la programación conjunta del desarrollo de una parte significativa del sector industrial, y de las actividades conexas que es preciso armonizar para llevarla a cabo en condiciones aceptablemente equitativas.

Volveremos a tomar en cuenta esta observación de la CEPAL al tratar de otro aspecto político de la integración latinoamericana: el de la posición de los países de mercado insuficiente o menor desarrollo económico relativo frente a los que han llegado ya a un nivel más avanzado.

Volviendo ahora sobre la estructura institucional de la CEPAL y sobre el poder de los órganos encargados de tomar decisiones a nivel político, consideramos que debería buscarse que los países que aún no han ratificado el Protocolo de Montevideo, firmado en 1966, por el cual se institucionaliza el Consejo de Ministros, lo hagan prontamente. Ese instrumento, desde luego, por sí solo no elimina los obstáculos que entran las decisiones adoptadas a nivel político, pero si se aplica con amplitud y tomando en cuenta los objetivos finales señalados por los presidentes en la segunda reunión de Punta del Este, principalmente el de llegar a un mercado común, serviría muy eficazmente al proceso integracionista. Por ejemplo, en el ordinal d) de la regla destinada a reemplazar el original artículo 34 del Tratado de Montevideo, se da al Consejo la atribución de "fijar normas que regulen las relaciones de la Asociación con terceros países, asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales". ¿Permitirá esta atribución, entrar, por ejemplo, a promover con prontitud la adopción de un arancel común, tomando en cuenta, naturalmente, los tres grupos de países del área? La experiencia de lo que ha sucedido en la Comunidad Económica Europea es la de que el desarrollo amplio y audaz de textos que aparecían tímidos y vagos es lo que ha dado mayor dinámica a las actividades del Consejo de Ministros y de la Comisión. Ese ejemplo no debe pasarse por alto. Otras disposiciones del Protocolo, v. gr. las concernientes al sistema de votación y a sus posibles modificaciones, tienen también importancia. Empero, lo esencial, es incorporar plenamente el Consejo de Ministros a la ALALC en calidad de órgano supremo de la Asociación. Es el reconocimiento claro de la importancia que en todo el proceso corresponde a las decisiones políticas.

El Pacto por medio del cual se constituyó el Grupo Andino, suscrito en Bogotá el 26 de mayo de 1969, estuvo precedido de una manifestación política de jefes de Estado: la Declaración de Bogotá que firmaron los presidentes de Chile, Colombia, Venezuela y los representantes de los presidentes del Perú y Ecuador. A esa Declaración se adhirió más tarde Bolivia.

Paradójicamente no se previó en el desde entonces llamado "Acuerdo de Cartagena" el funcionamiento de un cuerpo específicamente político como órgano supremo de la integración subregional. En cambio, a la Comisión se le señalaron atribuciones, muchas de las cuales tienen un carácter político. Pero lo más importante del Acuerdo, por este aspecto, es la creación de una junta, semejante a la de la Comunidad Económica Europea, a la cual se le da expresamente el carácter de un órgano técnico pero independizándola en alto grado de los gobiernos participantes. Es verdad que corresponde a la Comisión designar y remover los miembros de la junta, impartirle instrucciones y aprobar, no aprobar o enmendar sus proposiciones, lo cual en definitiva, deposita en manos de los representantes de los gobiernos un poder superior. Pero conforme al artículo 13 del Acuerdo, la junta actuará únicamente "en función de los intereses de la subregión en su conjunto". Los miembros, además, solo son responsables de sus actos ante la Comisión; se abstendrán de cualquier acción incompatible con el carácter de sus funciones y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno o de cualquier entidad nacional o internacional.

Es evidente, por todo esto, que la agrupación subregional Andina se inspira más que la ALALC en una concepción de unidad zonal. Eso es lógico, puesto que se la concibió como la manera de buscar un mejor equilibrio en el seno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio donde son tan notorias las diferencias en el grado de desarrollo de los participantes y en la capacidad adquisitiva de los mercados locales de cada uno de ellos. Lo cierto es que el Grupo ha mostrado un poder para adoptar decisiones bastante más conspicuo que el de la ALALC. El acuerdo sobre régimen de capitales extranjeros y más recientemente el relativo al Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico así lo demuestran.

Se ha presentado en el caso de Colombia un problema de carácter político, semejante, por ciertos aspectos, como ya se advirtió, a los que en la Comunidad Económica Europea enfrentan los amplios poderes del Consejo de Ministros a los que tiene o pretende alcanzar el Parlamento europeo y a los

de los propios parlamentos nacionales. El Gobierno que tuvo el honor de presidir consideró que el Tratado de Montevideo, aprobado oportunamente por el Congreso, daba al Ejecutivo suficientes facultades para ratificar por decreto el acuerdo subregional. La Corte Suprema de Justicia no ha compartido este criterio y así lo dijo claramente en una sentencia cuyo texto, sin embargo, no invalida la ratificación ya hecha. Posteriormente se llevó ante la Corte el problema de la constitucionalidad del decreto por medio del cual se aprobó el estatuto de capitales, común a todos los países del Grupo. La Corte falló en el sentido de que el Ejecutivo carecía de facultad constitucional para aprobar el estatuto y que esa facultad correspondía al Congreso. Obedeciendo a tales fallos, el gobierno ha sometido a la aprobación de las Cámaras tanto el Acuerdo de Cartagena, aunque la vigencia de este no está suspendida, como las normas sobre régimen de inversiones extranjeras, y se halla, de consiguiente, abierta la controversia acerca de las competencias recíprocas de Ejecutivo y Congreso para dar desarrollo a los acuerdos básicos de integración. Cabe añadir que la última reforma a la Constitución colombiana, aprobada en 1968, al enumerar las atribuciones que el Congreso ejerce por medio de leyes, incluyó un párrafo que dice textualmente así: "Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o considerar la integración económica con otros estados.

La estructura institucional de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) es la única que contempla expresamente la reunión de Jefes de Estado como órgano supremo de la Asociación (19). Sus funciones, y esto es fácilmente comprensible, no se definen expresamente. Se califica como órgano principal la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en la que cada Estado miembro tiene solo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deben ser adoptadas por unanimidad y cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento se resuelve el punto por votación unánime. Otra institución es la del Consejo Ejecutivo integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus representantes y al cual corresponde la representación legal de la organización. A diferencia de lo que ocurre con la ALALC y con el Grupo Subregional Andino, el Consejo Legislativo es un órgano de la Asociación y está compuesto por tres representantes de cada uno de los poderes legislativos de los Estados miembros. Tiene funciones

de asesor y órgano de consulta en materia legislativa y es necesario el voto favorable de la mayoría de sus miembros para las resoluciones o recomendaciones que expida. Entre sus atribuciones figura también el estudio de las posibilidades de unificar la legislación de los estados centroamericanos.

No tengo conocimiento de que en Centro América se hayan planteado serias discusiones acerca de la competencia recíproca de Ejecutivo y Parlamento en materias de integración.

Pasemos ahora a examinar, siquiera brevemente, otros aspectos políticos del problema general.

La multiplicidad de organismos y el radio de sus competencias

La multiplicidad de organismos que, de una u otra forma, influyen sobre los procesos de integración a la cual consideran como medio de acelerar el desarrollo y elevar el nivel de vida en el área, está estrechamente relacionada con el origen y evolución del sistema interamericano que culminó en la Organización de los Estados Americanos (OEA), tal como quedó plasmada en la Conferencia de Bogotá (1948) y en enmiendas posteriores que contemplan, sobre todo, los aspectos económicos y sociales. El Protocolo de Buenos Aires (1967) contiene el texto completo de esas enmiendas.

Como órgano de la OEA se contemplan, entre otros, la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Interamericano Económico y Social cuyas reuniones pueden ser simplemente técnicas o celebrarse a nivel ministerial. El CIES ha tomado muchas medidas de cooperación económica en el continente y algunas especialmente dirigidas al fomento de la integración económica latinoamericana. La Declaración a los Pueblos de América, proclamada en la primera reunión de Punta del Este (1961) contiene todo un capítulo sobre integración, ligando esta a la cooperación financiera y técnica que debía resultar de la Alianza para el Progreso. En el seno del CIES se originó la organización del CIAP (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso), creado en 1963. Cabe recordar que la resolución que creó el CIAP señala a este, como una de las funciones que debe cumplir, "la de coordinar aquellas iniciativas que en el ámbito de la Alianza requieran una acción multilateral, tales como la integración económica, las políticas de comercio exterior de la región, etc."

Se debe también tener en cuenta que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) nació de una ac-

(19) "Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos". 1962.

ción provocada en el CIES (proposiciones de la Conferencia de Quintandihna a nivel ministerial, 1964) y que esa entidad ha tomado medidas especialmente enderezadas a facilitar la integración, entre otras la cooperación técnica para la formulación de políticas y métodos, el otorgamiento de créditos de una naturaleza especial y la misma creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Hay, pues, un aspecto político que merecería más detenido estudio en todo el conjunto de relaciones entre la ALALC, el Mercado Común Centroamericano, la OEA y los organismos creados por esta última o que de ella dependen (CIAP, BID, CIPE, INTAL).

Después de la Declaración de Bogotá (agosto de 1966) la Conferencia de Presidentes celebrada en Punta del Este (abril de 1967) estimuló la formación de uniones subregionales. Allí se recomendó "propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a países no participantes en el Acuerdo Subregional, ni crearán para ellos obligaciones especiales".

No puede negarse que de las uniones subregionales nacen problemas que tienen a la vez aspectos técnicos y políticos. Pero desde la Declaración de Bogotá se había contemplado la formación del Grupo Andino en el marco de la ALALC y no para debilitarla sino para facilitar la obtención de sus objetivos. Consideradas así las cosas, era natural que los organismos de la ALALC establecieran las normas a que deben someterse los acuerdos subregionales. Así se procedió en efecto, y la resolución 202 del Consejo de Ministros reunido durante el sexto período de sesiones extraordinarias de la Conferencia (septiembre de 1967) encomendó a esta la tarea de establecer en sus séptimas sesiones ordinarias tales normas, enunciando, al mismo tiempo los principios a que deben ajustarse. Entre estos hay que destacar, por su origen o contenido político, el que prescribe que los acuerdos regionales se ajustarán en sus términos al texto de la Declaración de los Presidentes de América; el que establece que el programa de liberación deberá ser generalizado y no restringido a sectores específicos; los atinentes al respeto de las obligaciones contraídas en el marco de las negociaciones de la ALALC; la obligación de someter los acuerdos a la aprobación previa de las partes contratantes de ALALC

y la consagración del principio según el cual dichos acuerdos contendrán normas de adhesión compatibles con los objetivos del Tratado de Montevideo.

Las bases del Acuerdo Subregional fueron aprobadas por la resolución 203 del mismo Consejo de Ministros, y esa providencia delegó en el Comité Ejecutivo permanente la facultad de comprobar la compatibilidad del Acuerdo, una vez que este fuera suscrito, con las bases aprobadas en la misma resolución.

La Séptima Conferencia Ordinaria fijó en la resolución 222 las normas de los acuerdos subregionales. Desde el punto de vista político tienen importancia varias de ellas. Ante todo, la que enfáticamente prescribe que "los acuerdos subregionales deberán ser compatibles con el Tratado de Montevideo, sus protocolos y demás instrumentos que constituyen la estructura jurídica de la Asociación". En cuanto a los acuerdos de complementación industrial, se prevé que tendrán que ajustarse a las disposiciones aplicables del Tratado de Montevideo y de las resoluciones de la ALALC y que quedarán abiertos a todas las partes contratantes en los mismos términos de las citadas disposiciones. Hay también otras reglas favorables a la incorporación de los países de menor desarrollo económico relativo. Pero lo esencial es el principio de subordinación de las asociaciones subregionales a la ALALC, que se expresa de distintas maneras.

Otra cuestión que, en cierto modo, debe considerarse por el aspecto político, es la tendencia de los países más desarrollados de la ALALC a celebrar acuerdos de complementación, en los cuales, por lo menos durante las etapas más recientes, no participan los miembros del Grupo Andino. Para apreciar bien este problema debe recordarse por qué nació ese Grupo y la manera como sus inspiradores concebimos su papel dentro de la ALALC.

La resolución 71, aprobada en la Tercera Reunión de la ALALC, reconoció un hecho que cualquiera puede comprobar fácilmente: hay en América Latina tres naciones que ya se han industrializado en escala mucho mayor que las otras; con mercados locales relativamente apreciables y que se ensanchan cada vez más; que, por todo ello, han tenido facilidad para asimilar técnicas modernas y que constituyen fuertes polos de atracción para la inversión extranjera (Argentina, Brasil, México). En el otro extremo están colocados los países de menor desarrollo económico relativo, para los cuales, desde un principio, se admitió la necesidad de concederles un tratamiento de favor. Pero el Tratado de Montevideo no siguió las recomendaciones que un grupo de expertos convocado por la CEPAL

había hecho anteriormente en la Reunión de México para que se reconociera otra realidad: la de que existe un grupo de países intermedios, con cierto grado de desarrollo industrial y técnico pero con mercados locales de muy pequeña capacidad de consumo. Salvo el caso de ciertas industrias pesadas que tienen como base grandes recursos minerales propios y que, por ello mismo, se encuentran en favorables condiciones competitivas, los dichos países de "mercado insuficiente", cuando ya han salvado las primeras etapas de la industrialización con industrias ligeras, sustituyendo importaciones, no hallan la base de una demanda local que constituya estímulo suficiente para la inversión en otras ramas, o bien la emprenden, frecuentemente con ayudas gubernamentales, en marcadas condiciones de inferioridad para competir con las industrias más avanzadas de los tres grandes países. Además, esos ensayos de parcial autarquía, cuando se acometen simultánea o sucesivamente en varios de los países a que nos venimos refiriendo, implican un despilfarro de esfuerzos, un uso antieconómico del factor escaso, que es el capital, y falta de utilización razonable de la capacidad de las nuevas plantas.

El pensamiento central que tuvimos los presidentes firmantes de la Declaración de Bogotá fue el de crear, por la unión subregional, un mercado amplio, base de producción a escala suficiente para tener condiciones competitivas frente a los países de mayor desarrollo. Vistas así las cosas, los acuerdos de complementación deberían celebrarse entre el Grupo Andino, considerado como una sola unidad, y las otras naciones del área. Estamos frente a un problema económico; pero también evidentemente político, como es el de impulsar el desarrollo económico de toda la América Latina, impidiendo que los procedimientos de integración agraven los desequilibrios ya existentes. La lógica de las cosas y la vecindad geográfica han unido en el Grupo Andino a tres países de mercado insuficiente (Chile, Colombia y Perú) con dos que aún se clasifican bajo el mote de "menor desarrollo económico relativo". En una situación peculiar se hallan otras dos naciones: Venezuela y Uruguay. La primera, si bien retrasada en algunos aspectos de la industrialización, cuenta con el más alto ingreso per cápita de América Latina; para la segunda, cuentan, ante todo, su situación geográfica y vínculos tradicionales no fácilmente alterables. Paraguay ha sido calificado ya como país de menor desarrollo económico relativo y el factor geográfico tiene también, en ese caso, decisiva importancia.

Hay, pues, problemas no solo técnicos sino políticos ligados al empeño de conseguir un desarrollo

económico de la América Latina y que se manifiestan en las uniones subregionales y su relación con los demás países del área, lo mismo que en las normas que deben regir los acuerdos de complementación. Valdría la pena examinar con cuidado y someter a un juicio crítico los conceptos de la CEPAL que a estos temas se refieren y a los cuales ya hemos hecho referencia.

Otro tema importante en la política continental es el de las relaciones entre la ALALC y los países que forman el Mercado Común Centroamericano. Que se me perdone recordar ahora que, con fecha 24 de octubre de 1966, a los comienzos de mi período presidencial, dirigí a los presidentes de los países firmantes de la Declaración de Bogotá el siguiente cable:

"Cordialmente me permito sugerir a Vuestra Excelencia que gobiernos firmantes Declaración Bogotá instruyamos a nuestras delegaciones conferencia ALALC en el sentido de promover el ingreso del Mercado Común Centroamericano a la ALALC en las siguientes condiciones: Primero: Aceptar que los cinco países se adhieran al Tratado de Montevideo como una sola unidad económica. Segundo: Ofrecer de antemano tratamiento de nación de menor desarrollo económico relativo para el Grupo. Tercero: Abstenerse de solicitar aplicación de la cláusula de la nación más favorecida para las preferencias recíprocas que los cinco países del Mercado Común Centroamericano se han otorgado. Estimo que esta iniciativa corresponde espíritu Declaración Bogotá, constituye paso importante hacia vigorización proceso integración América Latina y para Colombia sería altamente satisfactoria que pudiera ser patrocinado por el gobierno de Vuestra Excelencia".

Otros cables concebidos en términos similares se enviaron a los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay, México y Paraguay. Y otros a los países del Mercado Común Centroamericano. La iniciativa, a no dudarlo, recibió en principio una acogida favorable, aunque casi todas las respuestas pusieron mucho énfasis en la necesidad de adelantar previamente estudios técnicos.

La resolución 169 aprobada por la Conferencia de Montevideo (diciembre de 1966) encargó al Comité Ejecutivo Permanente buscar el acercamiento con el Mercado Común Centroamericano "por medio del establecimiento de canales de comunicación continuada, a fin de intercambiar conceptos e informaciones sobre la marcha de los dos sistemas y que suministren elementos de juicio para que los países interesados consideren la posibilidad de armonizar los dos sistemas y propiciar una progresiva integración de toda el área latinoamericana".

No es mucho en verdad, y uno se inclina a pensar que esta materia debería contemplarse en el marco de una completa y clara reglamentación de las asociaciones subregionales y de las relaciones de estas con la Asociación. Todo esto es, al fin y al cabo, un problema político que llega a la esencia misma de la estructura de la ALALC.

No puede pasarse por alto otro mecanismo que se ha ido estructurando de manera muy informal pero que tiende a institucionalizarse en el ámbito latinoamericano. Me refiero a la CECLA. En un principio, cuando nos preparábamos para convenir las líneas de una política común antes de la Primera Conferencia de Comercio y Desarrollo que se celebró en Ginebra (1964), la CECLA se consideró como una simple reunión ocasional y los Estados Unidos fueron invitados a participar en ella como observadores. Después, vividas ya las experiencias de la UNCTAD y de la posición de América Latina en el llamado "grupo de los 77 países en desarrollo", hoy bastante acrecido, la CECLA aparece como el instrumento para cumplir una triple función político-técnica. En el ámbito del sistema interamericano busca crear una política uniforme de todos nuestros países en sus relaciones con los Estados Unidos. La primera muestra de este aspecto de sus actividades había sido la Carta de Altagracia; pero, sin duda, fue más enfático, rotundo y combativo el documento aprobado en Viña del Mar a mediados de 1969. La CECLA ha dado también pasos para sus relaciones con otros bloques, especialmente con la Comunidad Económica Europea, y, por último, tiene un papel que cumplir en el seno del conjunto de países en desarrollo, como se demostró en las discusiones de la "Carta de Argel". Ahora surge la pregunta de si lo que ha sido una serie de reuniones para coordinación de las políticas debe institucionalizarse, convertirse en un órgano nuevo y estable, paralelo al sistema interamericano de la OEA.

Francamente debo confesar que no me entusiasma esta vía. El sistema interamericano, la OEA, que es la organización regional más antigua del mundo y que evolucionó desde los campos netamente jurídicos, de seguridad, políticos y sanitarios, hasta los de más estrecha cooperación para el progreso económico y social a partir de la "Declaración de los Pueblos de América" formulada en la primera conferencia de Punta del Este, no debe ser debilitado. Lo ha sido ya; en parte por la desproporción entre el crecimiento de los Estados Unidos y el de los restantes países del continente; en parte porque la condición de potencia mundial de

aquel país concentró la atención y buena parte de los esfuerzos externos de la república norteamericana en áreas extracontinentales, con descuido evidente de los compromisos de solidaridad implícitos en la Alianza para el Progreso. Pero también porque el temor, bastante justificado en ocasiones, a la hegemonía absorbente, ciertos actos de torpeza política y prácticas también torpes o abusivas de presión económica irritaron el nacionalismo latinoamericano. Hoy tenemos una mezcla extraña de cooperación continental y de enfrentamientos frecuentes y, para ser franco, debo decir, a la luz de mi experiencia, que no siempre se observa estricta lógica en la conducta de cada uno de nuestros países, como no se observa en la de los Estados Unidos. Yo preferiría que a las reuniones de la CECLA fueran invitados los Estados Unidos como observadores, siguiendo el precedente sentado en la primera reunión, porque es mejor hacer renacer o fortificar la solidaridad alrededor de ciertos principios, por ejemplo, el de la abolición de las preferencias discriminatorias de origen colonial, el de la eliminación de gravámenes para los productos tropicales que contempló el programa del GATT en 1964 y el de los procedimientos multilaterales para la cooperación financiera, en lugar de empujar a los Estados Unidos a que constituyan un bloque con los otros países industriales del mundo occidental para formar un frente defensivo ante justas reivindicaciones. Al menos mis experiencias durante las reuniones de la UNCTAD en Ginebra me llevan a esta conclusión.

Para finalizar este capítulo, diría yo que parece importante hacer una revisión global de toda la situación en el continente, de la multiplicidad de organismos económicos y de sus relaciones, para intentar una mejora de la estructura institucional. No basta hablar de la necesidad de crear una conciencia política y de adoptar decisiones a nivel político, si estas últimas se promulgan desordenadamente en el seno de organismos distintos y no está previsto un sistema que obligue a buscar su implantación conforme al régimen constitucional de cada país.

Integración y pluralismo

Hay otro aspecto político de la integración que es indispensable examinar francamente. Los tres grandes bloques comerciales de Europa (Comunidad Económica Europea, Asociación Europea de Libre Comercio y COMECON), pese a ciertas diferencias, se caracterizan por la homogeneidad de sistemas políticos, económicos y sociales entre los países que a

ellos pertenecen. Aún más, constantemente se trabaja por hacer más completa esa homogeneidad, por llegar a verdaderas uniones económicas que impliquen uniformar las políticas monetaria y cambiaria, la agrícola, etc. ya bajo sistemas liberales en los que la libre competencia es factor determinante, no exclusivo pero sí importantísimo, de la división internacional del trabajo, ya bajo sistemas de planificación central más o menos rígida como ocurre en el seno del COMECON. Contrariamente, al discutir las políticas comerciales en la UNCTAD se ha comprobado cuán difícil resulta armonizar los sistemas del mundo occidental y también los del llamado "tercer mundo" con la organización predominante en el Oriente de Europa.

Es apenas lógico preguntarse si funcionará bien la integración en el seno de grupos formados por países que tienen regímenes políticos, sociales y económicos diferentes. El problema se insinúa ya en el ámbito de América Latina y no podemos eludir su análisis.

Cuando en 1966 inicié las gestiones que culminaron en la Reunión de Bogotá, los países por mí visitados vivían bajo un régimen de democracia representativa (Chile, Colombia, Perú, Venezuela), o estaban retornando firmemente a él y al funcionamiento de la institución parlamentaria (Bolivia y Ecuador). Hoy la situación es bastante distinta; sin embargo, desde aquel entonces ya podían plantearse ciertos interrogantes. Así, en el discurso que pronuncié ante el Congreso venezolano el 16 de junio de 1966 dije lo siguiente:

"En América Latina se está resolviendo hoy, a veces con alternativas ominosas, el fundamental problema de si la democracia representativa es o no instrumento eficaz para manejar en los países nuevos los grandes problemas de organización y de disciplina social que plantea la necesidad de alcanzar, al mismo tiempo, un desarrollo económico acelerado y hondos cambios en las estructuras sociales.

"Venezuela y Colombia han escogido los caminos democráticos y creen en su eficacia. Además, la solidaridad de nuestras dos naciones en cuanto a este punto concierne es de una evidencia clarísima. A cada una de ellas la afectará inevitablemente lo que en la otra ocurra y por eso a dicha solidaridad ha correspondido y tiene que seguir correspondiendo la decisión de trabajar conjuntamente para defender el régimen contra todos los ataques. Dentro del respeto al derecho de libre determinación de los pueblos, aspiramos asimismo, a que ese régimen de la democracia representativa y el respeto a la libertad política y los derechos fundamentales del hombre sean las características propias de lo que

podríamos llamar el sistema del continente americano.

"Debemos, sin embargo, preguntarnos si en la organización institucional de nuestros países no existen fallas que le resten eficacia para alcanzar los objetivos esenciales del desarrollo económico y el cambio social. Y también si la acción internacional que ellos han adelantado hasta ahora ha tenido completa identidad y la coordinación suficiente para dar el máximo aporte posible a la consolidación de la democracia representativa como sistema continental.

"Temas fecundos estos para el examen de nuestros congresos y gobiernos, como lo son también el resultado de los esfuerzos que, a veces sobre las mismas líneas y otras apelando a procedimientos distintos, venimos haciendo en campos tales como la planeación, la reforma agraria, la organización cooperativa, la industrialización, la construcción de viviendas populares, la asimilación de la técnica contemporánea, la explotación de los recursos naturales, la educación y la salud pública (20)".

La situación política en algunos de los países del Pacto se ha modificado y puede también afirmarse que se están modificando los sistemas económicos y sociales. Algunas de las reformas, por su propia naturaleza, no acarrear complicaciones para el proceso de integración, mientras otras pueden eventualmente causarlas. En general, los países del Pacto han tenido regímenes de economía mixta, con un predominio de la libertad de empresa y la iniciativa privada, y también con un grado más o menos grande de intervención estatal. Esta última se acentúa en Chile y en el Perú. Pero la intervención y aún la nacionalización de ciertas empresas o servicios en la mayor parte de los casos no se refleja sobre el intercambio comercial. La nacionalización de otras o el establecimiento de un monopolio sobre el comercio exterior o sobre parte de este sí pueden perturbar la integración, a menos que se tomen medidas eficaces para evitarlo. Es posible que surjan situaciones complejas al tratar de armonizar las políticas internas, como, por ejemplo, la de empleo, la monetaria y cambiaria. Las transformaciones profundas en el régimen económico-social se presentan además acompañadas de una ola de nacionalismo. Hasta donde ello puede llegar a perturbar el sentimiento integracionista es algo que todavía resulta difícil predecir. No es para mí un buen síntoma el que mientras la Junta del Pacto Andino adelanta con rapidez su tarea en materias tan impor-

(20) Carlos Lleras Restrepo: "Una posición internacional". Bogotá, 1966.

tantes como el régimen de capitales extranjeros y de marcas y patentes, el acuerdo sobre industria metal-mecánica y la formación de un arancel mínimo común, se hayan paralizado las gestiones para ir integrando ciertos aspectos del transporte aéreo y del marítimo inclusive se hayan registrado deplorables retrocesos.

Empero, en la aplicación del Acuerdo de Cartagena ha corrido un tiempo que todavía es demasiado corto para sacar conclusiones definidas, ya sea sobre los aspectos técnicos, ya sobre los políticos.

El gobierno de mi país ha sostenido que en este como en otros campos de las relaciones internacionales la cooperación no es incompatible con el pluralismo en los regímenes políticos, económicos y sociales. Esa es también mi personal convicción, aunque pienso que si las diferencias se acentúan, la tarea integracionista se volverá más compleja y será necesario buscar y aplicar fórmulas originales para solucionar los problemas que, sin duda, habrán de presentarse en relación con materias de mucha trascendencia.

Aspectos sociales de la integración

En el preámbulo del Tratado de Montevideo la creación de la Zona de Libre Comercio se presenta como condición fundamental para que los países de América Latina "puedan acelerar su proceso de desarrollo económico en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos. La finalidad social se pone, pues, de presente, aunque casi tan solo como un subproducto del desarrollo. La mejora "en las condiciones de vida de sus pueblos aparece también mencionada en el considerando de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Pero esas vagas enunciaciones contrastan con el capítulo titulado "Medidas de Mejoramiento Social" del Acta de Bogotá (1966) donde se recomienda a los Estados Americanos establecer un programa interamericano de desarrollo social que incluye los siguientes renglones: a) Medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida rural y el uso de la tierra. b) Medidas para el mejoramiento de la vivienda y los servicios comunales. c) Medidas para el mejoramiento de los sistemas educativos y de los servicios de capacitación. d) Medidas para el mejoramiento de la salud pública. En la misma acta se expresa:

"Las delegaciones de los gobiernos de las repúblicas latinoamericanas acogen con agrado la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de América de establecer un fondo interamericano para el desarrollo social y de que el Banco Interamericano

de Desarrollo sea el principal mecanismo encargado de la administración de ese fondo.

"Queda entendido que el propósito del Fondo Especial será el de contribuir para apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos que estén dispuestos a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado".

La Declaración a los Pueblos de América (Punta del Este, 1961) constituyó, según es bien sabido, la Alianza para el Progreso como "un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente". En esa Declaración se contrajeron compromisos de carácter político, económico y social de muy amplio alcance. No es del caso entrar a examinar ahora hasta qué punto esos compromisos se han cumplido en cada materia (reforma agraria, relaciones obrero-patronales, lucha contra el analfabetismo, reformas tributarias por los países latinoamericanos) ni hasta dónde la ayuda económica norteamericana, ya sea en conjunto, o como aporte al Fondo Especial, ha quedado por debajo de las sumas inicialmente previstas.

La Carta de la OEA, tal como fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires, consagra en su artículo 43 principios sociales que conviene recordar: sobre régimen salarial y de seguridad; derecho de asociación para los trabajadores urbanos y rurales; derechos de negociación colectiva y de huelga; establecimiento de justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción. El Consejo Interamericano Económico y Social tiene, según la misma Carta, la finalidad de promover la cooperación entre los países miembros con el objeto de lograr su desarrollo económico y social acelerado y, lógicamente, debe aplicar los principios del artículo 43 y de otros del mismo instrumento.

Entre los antecedentes de la Declaración de Bogotá (agosto de 1966) se encuentran numerosas alusiones al desarrollo social en sus relaciones con la integración; y también en el texto de la Declaración misma. En cuanto al Pacto Subregional Andino, el artículo 1º expresa como objetivo principal "el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la región". El artículo 3º prevé la armonización de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes. Pero es conspicua la ausencia de disposiciones que contemplen específicamente materias tales como la de la readaptación profesional, la forma de prestar ayuda a los trabajadores despla-

zados de sus antiguas ocupaciones por el proceso de integración, la aplicación de los regímenes de seguridad social dentro de la región, etc. En otras palabras, ni el texto del Tratado de Montevideo ni el del Acuerdo de Cartagena dan al problema social, de manera directa, toda la importancia que tiene. Quizá la magnitud misma que él reviste creó el temor de consagrar normas tocadas de utopía. Pero no podrá dejarse de pensar en un derecho social de la subregión y en un derecho social del área de la ALALC, con mecanismos más directos de los que estatuyó la Alianza para el Progreso.

Derecho social de la áreas integradas

La integración plantea en efecto problemas peculiares de derecho social. El que suele mencionarse más a menudo es el de las diferencias en los salarios y cargas sociales por cuanto repercuten sobre la posición competitiva de los países participantes.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, una comisión de expertos presidida por Ohlin rindió un informe especial sobre los aspectos sociales, en el cual se da respuesta a cuatro preguntas que a aquella se le formularon. La primera se refirió al peso diferente de las cargas sociales que podían considerarse como un obstáculo a la liberación del intercambio. Los expertos concluyeron que, en realidad, no lo era. Hay una estrecha relación entre esta clase de costos y la productividad. En un país subdesarrollado donde los salarios son bajos pero la productividad del trabajo también es baja, las empresas no son más competitivas que en otros donde los salarios son elevados y la productividad fuerte. Hay otros costos, como los de los impuestos y el transporte que pueden tener más importancia como factores de distorsión y desequilibrio. El Informe de Ohlin cita como ejemplo la experiencia de Benelux, ya que al formarse la unión aduanera había una diferencia considerable de salarios entre Bélgica y los Países Bajos (21). Sin embargo, los expertos consideraron conveniente que se adoptaran medidas de transición y, en definitiva, el sometimiento del proceso de liberación del intercambio a etapas progresivas (tres de cuatro años cada una) sirvió para amortiguar los efectos de los desequilibrios inicialmente existentes.

Otra respuesta dada por el Comité se refirió a si sería o no necesario adoptar una política social común. Se contestó que resultaría más útil coordinar las políticas económicas y sociales que adoptar una política única. En gran parte, este fue el criterio que acogió el Tratado de Roma.

En cuanto a la movilidad de la mano de obra, la opinión mayoritaria se inclinó a negar el peligro de

las migraciones masivas. La experiencia, sin embargo, ha mostrado bastante movilidad de la mano de obra dentro del área y un considerable aflujo de trabajadores provenientes de otros países.

Lyon-Caen señala como ideas fundamentales del Tratado de Roma, en primer lugar, la de asegurar un alto nivel de empleo y luego la de armonizar las legislaciones, o más aún, las políticas sociales a fin de alcanzar el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo. Añade que no se emplearon las palabras "pleno empleo", que hallamos en la Carta de las Naciones Unidas y en la frustrada Carta de La Habana; pero que resulta claro que los autores del Tratado, sin plantear la eliminación total del desempleo, tenían en mira luchar a la vez contra este y contra toda forma de insuficiencia del empleo. En cuanto a la armonización de las legislaciones sociales, la tendencia fue desde un principio la de alinear el derecho social europeo conforme a la legislación más avanzada de los países miembros.

Para conseguir un alto grado de empleo se contemplaron tres medios: la libre circulación de la mano de obra; la utilización del Fondo Social Europeo con el objeto de facilitar cierta movilidad profesional, mediante la adquisición por los trabajadores de las calificaciones necesarios para emplearse en las actividades donde exista demanda y, por último, la adopción de principios comunes en materia de formación profesional de quienes llegan por primera vez al mercado de trabajo.

A medida que avanza el tiempo, los aspectos sociales de la integración han venido recibiendo más y más importancia en el seno de los órganos de la comunidad. Pero en este dominio, como en otros, debe distinguirse entre los resultados que son fruto de los poderes propios de los órganos comunitarios y los que resultan de la cooperación entre los estados. Del conjunto de las acciones emanadas de las dos fuentes ha nacido y continúa formándose lo que se ha creído poder llamar el "Derecho Social Europeo", el propio de la comunidad, y que el mismo Lyon-Caen, con un criterio amplio, define como el referente a los problemas que plantea el trabajo asalariado. Claro está que las normas del Tratado o las dictadas por los poderes comunitarios llegan a complementar un largo proceso de elaboración jurídica que ha tenido otras fuentes: el Derecho Comparado del Trabajo y el Derecho Internacional del Trabajo, impulsado, sobre todo, por la Organización Internacional que creó el Tratado de Versalles precisamente con el encargo de elaborar un derecho unificado, común a todos los Estados miembros de

(21) Cita de Gérard Lyon-Caen en "Droit Social Européen".

la Organización y cuya adopción se propone a todos los países para realizar un mínimo de justicia social.

Como tuvimos ocasión de indicarlo antes, la Organización Internacional del Trabajo elabora, con intervención de representantes de los gobiernos, los empleadores y los asalariados, convenciones que siguen una tramitación muy peculiar y cuyo conjunto cubre ya un campo amplísimo del derecho laboral. Más recientemente la Organización ha llevado su influjo a otras cuestiones de política social; se ha ocupado principalmente del gravísimo problema del desempleo existente en muchos países del Tercer Mundo y ha dado su cooperación en el estudio de materias tales como la reforma agraria. Tomó a su cargo, por ejemplo, integrar, con la cooperación de otras instituciones internacionales, la misión que estudió el desempleo en Colombia y también la que se está ocupando del mismo tema en Ceilán. El Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO contó asimismo con un miembro designado por la Organización.

Independientemente de las convenciones aprobadas por el organismo de Ginebra, desde tiempo atrás se presentó una marcada tendencia a la unificación del derecho social. La labor de la Organización ha funcionado en el mismo sentido, de manera eficaz, y sobre esas breves bases y las normas emanadas del Consejo de Europa se levanta el Derecho Social de la Comunidad. Este tiene, por lo tanto, un carácter complementario más específicamente unido a los objetivos de la integración.

Resulta interesante detenerse sobre el período más reciente. La misión transmitió al Consejo, a fines de julio de 1968, el primer informe provisional sobre las correlaciones entre la política social y las demás políticas de la comunidad, y el Consejo lo discutió en 1969. En las conclusiones se afirmó que "una política social impregnada de un espíritu de progreso no podrá contentarse con corregir simplemente las incidencias de las medidas económicas según criterios sociales, sino que debería contribuir a definir los objetivos económicos. Conviene por consiguiente garantizar que las diversas medidas económicas no se conciban y apliquen sin tener en cuenta desde su elaboración las exigencias sociales".

En la introducción al informe sobre "Las Acciones de la Comisión en el Ambito Social en 1969", el vicepresidente de la Comisión, Levi Sandri, se refiere a cómo la terminación del período transitorio supone para la Comunidad el comienzo de un período de integración más acentuado, y añade; "ello exige de las instituciones de la Comunidad y de las fuerzas económicas y sociales que actúen en su se-

no, un esfuerzo particular para garantizar aún más la coherencia necesaria entre la acción económica y la acción social (22).

Enumeraré brevemente los principales campos de la política social de que se ha ocupado la Comunidad.

Está, en primer término, como ya se advirtió, la cuestión del empleo y la formación profesional. Estos problemas se plantean dentro de la Europa de los seis y que será pronto de los diez, con características muy diferentes a las que predominan en la mayor parte de los países de la América Latina. La desocupación que puede considerarse "estructural" es muchísimo más reducida y puede tenerse como transitoria. Los grupos de la población en edad activa han disminuido y ello explica el que aunque el número de personas efectivamente ocupadas ha aumentado, la llamada "tasa de actividad" registre una disminución. Así se ha producido una serie de desplazamientos sectoriales de gran amplitud: disminución del empleo en la agricultura y en aquellos sectores industriales que se hallan en retroceso; aumento, algunas veces considerable, para las industrias en expansión y para el conjunto del sector terciario, o de los servicios, notablemente en los organismos de la administración pública. Al nivel de las empresas hay un aumento creciente en la proporción de empleados y cuadros y disminución en la de obreros. El volumen del desempleo total se ha reducido fuertemente; pero subsisten en ciertas regiones tasas relativamente elevadas y con cierta importancia el desempleo de los más jóvenes y de los viejos. Es fuerte la regresión en el número de trabajadores independientes y de ayudas familiares, en favor de un crecimiento en el sector de asalariados (23).

De todo eso nació la necesidad de una serie de medidas. Algunas ya contempladas, al menos embrionariamente, en el Tratado de Roma; otras derivadas de los artículos generales de ese instrumento con una interpretación amplia impulsada por el Consejo, lo mismo que por los sindicatos de empleadores y asalariados. La atención se ha concentrado, principalmente, en el régimen de admisión, de no discriminación y de seguridad social de los trabajadores migratorios; en la readaptación y en la formación profesional; en la reforma del Fondo Social Europeo, en la intervención de los organismos sindicales de empleadores y obreros; en los

(22) "Las Acciones de la Comisión en el Ambito Social en 1969". Marzo de 1970.

(23) Commission des Communautés Européennes: "Orientations Préliminaires pour un Programme de Politique Sociale Communautaire". Bruxelles, 1971.

problemas nuevos de seguridad e higiene del trabajo. Pero también se ha avanzado en otras áreas: la del alojamiento con respecto a la cual se ha hecho un gran esfuerzo financiero; la del acceso de la mano de obra femenina a todos los empleos y la no discriminación en cuanto a remuneraciones se refiere; etc. En general, la política de la Comunidad se considera ahora ligada a una mayor justicia social y al logro de una mejor calidad de la vida.

Si comparamos los enunciados contenidos en los documentos de la CEE con los de la Alianza para el Progreso hallaremos que, habida consideración de la diferencia en el grado de desarrollo y en la disponibilidad de recursos, la inspiración es semejante y similares los objetivos. Pero el Derecho Social de América no se está formando todavía en el seno de los organismos de integración sino en los del sistema interamericano. Ni el Consejo de Ministros de la OEA, ni el del Mercado Común Latinoamericano, ni la Junta del Pacto Andino, tienen como tarea propia, directa e inmediata, el estudio de los aspectos sociales de la integración. Es, empero, evidente que tendrán que dedicar a ellos una consagración intensa. En la segunda reunión de Punta del Este recomendaron los Presidentes de América que la ALALC evolucionara hacia un mercado común, y la Integración Subregional Andina tiene este carácter. Ahora bien, un mercado común supone la libre circulación de los factores y, sobre todo, un mercado común del trabajo. Creo que esta última es la materia que presenta mayores problemas en las circunstancias peculiares de América.

El mercado común de trabajo

No hay previsiones en los acuerdos de integración latinoamericana sobre un mercado común de trabajo, contrariamente a lo que previó el Tratado de Roma bajo la presión insistente de Italia. Por otra

parte, las condiciones de las dos áreas, como ya se indicó, son completamente distintas y aun en nuestro continente las tasas de crecimiento de la población y la proporción de la población activa varían grandemente de un país a otro. Ni Argentina ni Uruguay presentan las altísimas tasas de Brasil, Colombia o México, por ejemplo, y Chile ocupa una posición intermedia.

Las cuestiones que se plantean en relación con este problema son múltiples: ¿hasta dónde debe llegar la autonomía de la ley local y qué campo puede razonablemente ser objeto de compromisos contractuales? Si se acepta la formación de un mercado común de trabajo, ¿bajo cuáles condiciones puede funcionar? ¿Qué diferencias tienen que establecerse entre el régimen aplicable a las migraciones estacionales y el propio de la migración más permanente de trabajadores de un país a otro de la misma área en proceso de integración? ¿Bajo qué condiciones pueden ser organizadas las migraciones a un país que necesita de más mano de obra? ¿Cómo extender y dar carácter más general a los acuerdos sobre seguridad social que ya se han celebrado entre algunos países? El problema peculiar de la colonización de tierras en un país por agricultores provenientes de otro, ¿cómo podría ser atendido?

La simple enunciación de estos temas, a la cual podrían agregarse muchos otros, muestra la magnitud tremenda de la tarea que corresponde a quienes deben desarrollar en el marco de las comunidades regionales o subregionales un Derecho Social de América.

Me he extendido demasiado en esta conferencia y, sin embargo, hay materias, tanto en el aspecto político como en el social, que apenas se han mencionado o se han tocado de manera superficial. Hago votos porque las deliberaciones de este simposio llenen los vacíos que forzosamente tengo yo que dejar.

Septiembre de 1972