

LA POSICIÓN ARGENTINA FRENTE A LA ALALC EN 1980

Autor José Giménez Rebora - Mayo de 1980
de la Cátedra de Política Económica Argentina
a cargo del Dr. Manuel Horacio Aranzovich.

1. NUESTRO INTERÉS NACIONAL

- I - La naturaleza de la zona de libre comercio establecida por el tratado de Montevideo de 1960.
- II - Argentina forma parte de América y no del mundo desarrollado.
 - a) su primer objetivo debe ser el desarrollo integrado de su economía nacional.
 - b) los lineamientos a los cuales debe ajustar sus relaciones con los demás países de América Latina.

I

Las zonas de libre comercio han sido definidas por el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) como "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a la esencia de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio".¹

El tratado de Montevideo de 1960 instituyó una zona de libre comercio entre la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay; en 1961 adhirió Colombia y Ecuador y en 1967 lo hicieron Bolivia y Venezuela. En consecuencia, dicho tratado tiene alcances regionales.

De acuerdo con la experiencia de casi veinte años, la zona de libre comercio ha tenido algunos efectos positivos sobre el comercio intrazonal, ya que éste mejoró sustancialmente. En lo que a la Argentina respecta las consecuencias fueron igualmente positivas porque sus exportaciones aumentaron considerablemente en relación a los demás países miembros.

Sin embargo, los plazos prefijados para el perfeccionamiento de la zona no se ha cumplido. El gobierno argentino considera que el incumplimiento se deriva del error de pretender fijar a priori tales plazos y mecanismos automáticos de derogaciones. Esa crítica obvia que la participación en el GATT, decidida por los países que en 1960 constituyeron la ALALC, condicionaba el reconocimiento de las zonas de libre comercio que se constituyeran a partir de la entrada en vigor del GATT a que implicaran objetivos precisos y medios y plazos para alcanzarlos². Además, la crítica gubernamental

¹ Cf. Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), artículo XXIV, B, b).

² Cf. Alemann, Roberto T., *Curso de política económica argentina*, Alemann y Cía. S.A. Bk. A. 1978, 3a. edición, tomo 2, pág. 43.

mental de hoy no tiene en cuenta que la iniciativa de establecer solamente preferencias comerciales y no una zona de libre comercio motivó que el GATT formulara observaciones y que, a raíz de las mismas, se adoptó el criterio de optar por esta última.

Pero, además, el incumplimiento de los compromisos de perfeccionamiento de la zona dentro del plazo prefijado tiene menos que ver con un error en el cálculo temporal, que con otras cuestiones de política de fondo y no meramente instrumental.

Dentro del contexto de una política que pretenda ayudar al desarrollo económico nacional, la participación en una zona de libre comercio pueda resultar útil, si la misma acepta los principios de reciprocidad, de escape transitorio (*cláusulas de salvaguardia*), de *justa competencia* (*que eviten las prácticas desleales, dumping, etc.*), de *mayor favor* (*cláusula de la nación más favorecida como principio básico dentro de la zona*) y de diferenciación (*de los grados de desarrollo de cada país miembro*). En el caso de la ALALC esos principios se respetaron y están institucionalizados en lo sustancial. Asimismo, los compromisos de desgravación no son de carácter automático y lineal progresivo para todos los productos; la negociación periódica es el instrumento para alcanzar el perfeccionamiento de la zona.

La utilidad de la zona de libre comercio ajustada a los principios mencionados se manifiesta en que estimula al comercio. Habida cuenta de los problemas casi permanentes de balanza de pagos de los países latinoamericanos, la introducción de ciertas garantías de estabilidad en algunos mercados externos fue y es una cuestión de interés para todos ellos. Pero el comercio no crea a la producción; por el contrario, depende de la producción, excepto cuando existe la capacidad instalada para producir y se originan restricciones de demanda (diagnóstico keynesiano respecto de una de las causas de los fenómenos recesivos y depresivos de las economías industrializadas). El caso de los países latinoamericanos, por el contrario, está caracterizado por una insuficiencia notoria de capitales productivos y no por la existencia de un amplio y autosuficiente sistema económico integrado³.

Este razonamiento sugiere que las dificultades que traban el perfeccionamiento de la zona de libre comercio guardan relación con la persistencia del carácter subdesarrollado de las economías nacionales de los países miembros⁴.

Bajo este punto de vista la cuestión principal, disimulada por los términos de las discusiones formales, es el conflicto entre políticas para las cuales el tratado de Montevideo es un obstáculo, con independencia de sus defectos o aciertos instrumentales.

En efecto: el problema de la ALALC no puede aislarse de la discusión sobre las políticas generales y sus fines.

Las controversias sobre los aspectos de procedimiento en la ALALC; las objeciones a su multilateralismo regional que no contempla adecuadamente las diferencias de grados en los niveles de producción y comercio; y la postulación de polos perivos de integración, de alcances subregionales ocultan que la conducción económica argentina entiende que no tienen sentido las relaciones de nuestro país con los otros países atrasados del continente. Esa conducción aspira a que la apertura de nuestros mercados se haga hacia los países desarrollados, no hacia los subdesarrollados. El tratado de

³ "...los repuestos macroeconómicos que justifican nuestro análisis macroeconómico admiten como muy pocas probabilidades de ser antijefes en la economía pobre en capital. Así, el uso de políticas que se derivan de un análisis macroeconómico puede ser también completamente arrojado o, por lo menos, altamente ineficiente". Cf. *Apéndice. A-1112*. *Teoría macroeconómica*, UTREA, México, primera edición, reimpresión de 1970, pá. 138.

⁴ El autor comparte la doctrina que diferencia las unidades económicas nacionales en primer lugar que operan produciendo e intercambiando con aptitud para acumular e invertir, desarrollándose relativamente, de las unidades económicas nacionales desintegradas, inhibidas para acumular, dominadas por el estancamiento y la inestabilidad. Estas últimas son economías subdesarrolladas.

Montevideo, al establecer compromisos de desgravaciones en relación a estos últimos, discriminó respecto de los primeros y esto choca objetivamente con la actual política de apertura que practica la conducción argentina. Para la concepción económica librecambista el Estado nacional no debe establecer ningún tipo de discriminaciones a favor de la producción del propio país, ni de un grupo determinado de países o actividades; mucho menos si se trata de economías más atrasadas.

II

La Argentina forma parte de América, por razones históricas y geográficas y la similitud de problemas económicos sugiere que promueva el concurso multilateral de las naciones hermanas para luchar por obtener los recursos de la cooperación económica internacional para apoyar los desarrollos económicos nacionales.

Es un error pretender simular a la Argentina a los países desarrollados. No lo es, como tampoco es real que existan en los hechos los mercados perfectamente competitivos que explicó formalmente la teoría clásica y neoclásica. La principal característica de esos mercados hipotéticos eran la igualdad de todas las ofertas y de todas las demandas, cuyas magnitudes eran infinitesimales respecto de la oferta y demanda totales. Esa pequeña de cada oferente y de cada demandante aseguraba que uno no podía afectar al otro, ni a los precios de mercado. Pero cuando las desigualdades económicas y financieras son colosales, la propia teoría clásica y neoclásica elaboró los modelos de mercados de competencia monopolística y de oligopolio. En estos mercados se forman ganancias y pérdidas extraordinarias y los precios terminan siendo impuestos. La acumulación de ganancias y pérdidas en polos determinados de la relación de intercambio refuerza las desigualdades y agrava los problemas.

La economía argentina no produce su propia capacidad de producción industrial y su intercambio no le proporciona medios para sostener su desarrollo. La apertura de su mercado a los productos procedentes de las economías desarrolladas provocará inexorablemente una acentuación de sus problemas.

En rigor de verdad, detrás de la política aperturista, más que una reivindicación de viejos modelos del liberalismo, existe una concepción relativa a la tendencia irremisible del proceso de concentración y centralización mundial de las fuerzas económicas y al hecho que las grandes corporaciones transnacionales titularizan el mayor potencial productivo que la humanidad acumuló hasta el presente. Siendo así, quienes auspician estas políticas aperturistas piensan: no tiene razón de ser ningún esfuerzo destinado a intentar el desarrollo de economías nacionales como totalidades diferenciadas; esas economías serán barridas por el proceso de alcance mundial. Por eso los programas de desarrollo son calificados como cuestiones de prestigio, sin justificaciones económicas estrictas. Las economías nacionales, desde este especial punto de vista, configuran una rémora perturbadora de un proceso que debe ser lisa y llanamente facilitado.

Por eso, la conducción económica argentina considera errado el tratado de Montevideo, porque comprende que el mismo se suscribió con una convicción opuesta. Por ese entonces los gobiernos firmantes se creían obligados a promover el desarrollo. La circunstancia que el tratado establezca la zona de libre comercio para siempre y comprometa los mejores esfuerzos para proseguir la integración hasta llegar a un mercado común, es una valla que la conducción económica de nuestro país debe remover, porque es incompatible con su política.

Mientras el tratado de 1960 parte de la aceptación de que la Argentina es parte de América y no de Europa (o del imperio británico, como lo expresaron el doctor Roca en 1933 o el presidente Justo, en 1935), la actual orientación oficial se funda en la fusión contraria y se siente obligada a torcer la mirada para dirigirla, como antaño, a los grandes países industriales, dándole la espalda a América.

Si el punto de partida de las reflexiones es distinto; si se admite que la Argentina es parte de América y que de esa situación debegl sacar fuerzas para ayudarse en su esfuerzo de desarrollo, su planteo programático debería ajustarse, en lo sustancial, a los siguientes puntos:

a) la perfección de la zona de libre comercio establecida en Montevideo en 1960 depende de que los países miembros se desarrollen; la persistencia de condiciones de atraso económico continuará obrando como un obstáculo para ese proceso de perfeccionamiento;

b) sobre la base de la realización exitosa de los esfuerzos para alcanzar los respectivos desarrollos nacionales, continúa teniendo interés la segunda parte de los proyectos de integración de fines de la década del 50; nos referimos al establecimiento de una unión aduanera; ello sin perjuicio de participar del criterio de que "la integración económica de América latina es una premisa de futuro"¹⁵.

c) continúa siendo operativa la diferenciación de tres categorías de bienes para llevar adelante los programas de liberación comercial: 1) bienes primarios (respecto de los cuales las degravaciones serían mayores, teniendo en cuenta que se trata de las producciones tradicionales de América Latina, en las cuales existe experiencia y, en algunos casos, especialización, o en otros constituirán aún por un tiempo las únicas producciones significativas que, por ende, deben adquirir los países menos atrasados como contribución a los más atrasados); 2) los bienes de capital, los insumos, los bienes de consumo durable y los artículos intermedios (cuyas degravaciones deberían ser menores) y 3) los bienes de consumo corriente, de origen industrial (cuyas degravaciones deberían ajustarse a las necesidades de contemplar ciertos problemas sociales en el curso de los procesos de desarrollo);

d) tomando en cuenta la clasificación anterior, no deberá seguirse la línea sugerida por las tendencias integracionistas que aspiran a la realización inmediata de éstas, en cuanto sugieren que todo lo concerniente a las industrias dinámicas (bienes de capital, insumos, bienes intermedios y de consumo durable) se haga a nivel regional y no nacional, auspiciando la más rápida degravación posible sobre estos bienes;

e) la política de inversiones debe orientarse a que se hagan en los lugares críticos; no se trata de favorecer en general a las inversiones, sino de hacerlo prioritariamente; el problema no es de más inversión en general, o de menos consumo en general, sino de proveer, por la inversión apropiada, más capacidad industrial, precisamente en los sectores productivos y en los lugares apropiados: la siderurgia, la química pesada, la petroquímica, la celulosa, el papel, que deberán radicarse de ser posible en las regiones del interior del país;

f) la integración económica, en sus formas extremas, es contraria al interés nacional actual de nuestro país y de los demás países latinoamericanos; la etapa de los desarrollos y las integraciones económicas nacionales debe ser cumplida, sin perjuicio de avanzar en las relaciones con los demás países del continente; esta observación también es válida para las pretendidas integraciones subregionales;

g) las relaciones de la Argentina y Brasil deben ser objeto de un cuidadoso análisis; la economía brasileña ha adquirido un tamaño que es mucho mayor que el de la economía argentina; además, el Brasil se ha convertido en el asiento físico de las grandes corporaciones transnacionales; tal como están las cosas, las relaciones con el Brasil replantearán de inmediato los problemas derivados de nuestra relación con los países desarrollados, sin perjuicio de apuntar que en los últimos años se han sumado pruebas en ese sentido;

h) el entendimiento argentino brasileño sigue siendo necesario, pero deben tomarse en consideración los cambios de situación; cualquier medio no es apto para realizar un fin determinado;

- i) las decisiones que se adopten en relación a la ALALC deberán ajustarse a las exigencias del GATT, ya que es del interés de nuestro país y del resto de los del continente, permanecer dentro de ese tratado.
- j) el hecho de ser un país subdesarrollado y de tener situaciones estructurales comunes y coincidencias con los países de América, no debe confundirnos respecto del camino a seguir; la política de desarrollo también debe inscribirse en el marco de una estrecha cooperación con los países desarrollados de occidente y en particular con los Estados Unidos.

2 EXPOSICION DE ANTECEDENTES

- I - Situación planteada por el incumplimiento del Tratado de Montevideo.
- II - Nuestra posición y los alcances del Tratado de 1960.
- III - Enunciación de tres grupos de opiniones sobre la ALALC.
- IV - La tesis integracionista de la CEPAL en la década del 50.
- V - La tesis de los desarrollos y las integraciones nacionales previas a la integración nacional, sostenidas por el gobierno argentino en 1960.
- VI - La tesis de la actual conducción argentina frente a la ALALC.
 - A) *Las objeciones a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como instrumento de integración económica.*
 - B) *La tesis oficial sobre la integración de las subregiones.*
- VII - La tesis oficial es una variante de las tesis integracionistas que subordinan los desarrollos y las integraciones nacionales a procesos de carácter internacional.
 - 1. Observaciones relativas a los enfoques integracionistas regionales y subregionales.
 - 2. El conflicto entre desarrollo y subdesarrollo aún no ha sido superado.
 - 3. La Argentina y América.

I

El 31 de diciembre de 1980 concluirá el plazo acordado en Caracas, en 1969, para que quede perfeccionada la zona de libre comercio establecida por el Tratado de Montevideo de 1960. Sin embargo, existen información y consenso suficientes que indican que dicho perfeccionamiento no será alcanzado en el corriente año. Frente a esta situación, los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) deberán decidir si dejan de cumplir sin más trámites un tratado internacional vigente; si formalizan su denuncia lisa y llana, o si lo modifican mediante los instrumentos previstos por el derecho internacional.

La hipótesis de que los países no adopten ninguna determinación ante el vencimiento del plazo estipulado y el incumplimiento de lo pactado no es operativa. La denuncia lisa y llana tampoco lo es. En consecuencia, la única alternativa es la modificación del Tratado de Montevideo.

La modificación puede referirse a los procedimientos que el Tratado instituyó para alcanzar los objetivos actualmente incumplidos, o bien, puede referirse a los objetivos mismos. Los gobiernos y los sectores sociales, institucionales, económicos y políticos interesados en la cuestión han efectuado diferentes evaluaciones de las causas del

incumplimiento de las metas fijadas en Montevideo en 1960, las cuales debieron inicialmente haberse alcanzado en 1972 y cuya realización fue postergada por decisión adoptada en Caracas en 1969 hasta fines de este año. Esas evaluaciones no han sido el resultado de aplicar el mismo método de análisis, de tener en cuenta los mismos aspectos y las mismas consideraciones estratégicas. Por tales razones no existe una opinión coincidente respecto del futuro de la zona latinoamericana de libre comercio. Tampoco existe unanimidad de criterios dentro de nuestro país. Esto obliga a un mayor esfuerzo para profundizar el estudio y la elaboración de la estrategia argentina.

II

A nuestro entender, el perfeccionamiento de una zona de libre comercio entre la Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, el Uruguay y Venezuela es un objetivo viable y coincidente con el interés nacional argentino. Sin embargo, —y para evitar confusiones— debe tenerse presente que una zona de libre comercio es, por definición, un primer paso de un proceso de integración económica. Dicho paso consiste en que los países que forman la zona de libre comercio, mediante acto de sus autoridades, acuerdan entre sí hacerse concesiones disminuyendo aranceles de importación y otras formas restrictivas del comercio recíproco, al tiempo que cada uno se reserva el derecho de practicar una política comercial diferente con terceros países. De hecho, tal política es discriminatoria en relación a esos terceros países, ya que se sobreentiende que la constitución de una zona de libre comercio persigue facilitar el comercio intrazonal, mejorando las probabilidades de realización del comercio de cada país asociado dentro de la zona.

En cuanto a las otras fases del proceso de integración, que lo profundizan, cabe advertir que aún no están dadas las condiciones económicas y políticas para que sean viables. La integración de América Latina es una premisa de futuro.

III

Enfrentados a la necesidad de modificar el Tratado de Montevideo ya que el mismo no ha podido cumplirse, los gobiernos y los sectores interesados han expresado sus puntos de vista. Una primera ordenación de los mismos sería la siguiente:

- a) el de quienes sostienen que la estrategia de la integración latinoamericana es viable de inmediato, entendiendo que el retraso en el cumplimiento del Tratado de Montevideo es atribuible a fallas en los mecanismos, procedimientos y métodos preceptuados por ese instrumento, o bien a una errónea displiencia gubernamental en relación a la zona de libre comercio; esta es la convicción de los organismos internacionales que siempre auspiciaron la integración latinoamericana inmediata: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- b) el de quienes entienden que la estrategia de la integración latinoamericana no es inmediatamente realizable, pero que admiten la procedencia, en esta etapa de los desarrollos económicos nacionales, de una zona de libre comercio como la establecida en el Tratado constitutivo de la ALALC en 1960, considerando, sin embargo, que existen dificultades que deben ser superadas mediante una modificación del Tratado de Montevideo, pero también y fundamentalmente a través de los desarrollos nacionales de los países miembros de la ALALC, ya que dicha zona de libre comercio debe contribuir a facilitar esos desarrollos en vez de inhibirlos. Este fue el criterio predominante entre los gobiernos celebrantes del Tratado de Montevideo en 1960 y fue el punto de vista del gobierno argentino.
- c) el de quienes se preocupan en relación al problema de la integración desvinculándolo de la cuestión del desarrollo nacional y dicen que los procesos compulsivos

o forzados de integración —uno de ellos sería la ALALC tal como se la planteó en Montevideo— crean situaciones conflictivas cuando existen *diferencias estructurales en los niveles de desarrollo, diferencias de políticas económicas impuestas por las propias circunstancias internas de cada nación y cuando ellas quedan obligadas internacionalmente a ejecutar programas comunes e irrevocables de desguarnición, en forma automática y dentro de lazos fijos, sin perjuicio de admitir expresamente que la integración es posible cuando se da alguna de estas alternativas: 1) iguales grados de desarrollo (refiriéndose a la correspondencia o igualdad de estructuras y no a estructuras desarrolladas en sentido estricto), pertenencia a una misma área geográfica y fuertes vínculos históricos, políticos y culturales; 2) pertenencia a una misma área geográfica y profundos lazos humanos, con la coexistencia de desniveles notorios en el grado de desarrollo; y 3) inexistencia de factores de homogeneidad en cuanto a desarrollo, no complementariedad económica, pero sí una fuerte vinculación histórica, política y cultural que genere una fuerza integracionista; para esta corriente del pensamiento económico y político el vigor del proceso de unificación proviene de cualquiera de estas alternativas, aunque con distinto grado de intensidad. Esta es la argumentación de la conducción económica argentina actual.*

IV

La CEPAL fue la primera que postuló la integración latinoamericana como condición para la superación del subdesarrollo. El desarrollo no podría ser alcanzado por ningún país aislado de la región, porque la industria que pudiera surgir en cada uno de ellos produciría inexorablemente a altos costos a raíz de la pequeñez de los mercados locales y la imposibilidad de competir internacionalmente con las exportaciones de los países desarrollados. Conforme con este razonamiento debería promoverse la concentración de las inversiones de recursos escasos, evitándose su dispersión entre un número elevado de países que, uniéndose, podrían hacer en conjunto lo que no podrían hacer separadamente. Por ello, el proyecto de la CEPAL incluía las unificaciones a nivel regional del programa de industrialización y de los respectivos mercados nacionales. El Tratado de Montevideo se limitó a establecer una zona de libre comercio, o sea, a comprometer la ejecución de un programa de desguarniciones de las importaciones procedentes de países de la zona (la Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela) favoreciéndolas frente a las importaciones originadas en terceros países. Esa preferencia estaba perfectamente justificada por razones históricas, políticas y económicas. El Tratado establecía pautas comerciales diferenciales, pero sometidas al principio de reciprocidad. La CEPAL justificó el Tratado, pero lo juzgó insuficiente. Su plan, que comentaremos más adelante, era más ambicioso.

En efecto: tal como dijimos, la CEPAL no comparte el postulado de los economistas clásicos según el cual *la oferta crea su propia demanda, en el sentido de que el precio de la demanda global es igual al precio de la oferta global para cualquier nivel de producción y de ocupación*. Los expertos de la CEPAL generalizan para el largo plazo la explicación dada por Keynes para el corto plazo: *la insuficiencia de la demanda efectiva es perfectamente posible en el sistema económico y cuando se da produce el efecto de frenar el proceso de producción*, de manera que primero hay que crear el mercado y luego invertir para producir. Los países latinoamericanos subdesarrollados deberán crear previamente sus mercados para poder industrializarse eficientemente. Por eso, para la CEPAL es menester unificar los mercados pequeños de cada país para formar un solo gran mercado latinoamericano, condición para realizar inversiones que pudieran aprovechar las ventajas de la economía de escala. Ese también era el motivo por el cual deberían unificarse los programas de inversiones industriales, adaptándose a los criterios de complementación y eficiencia, en orden a su localización geográfica en el continente considerado como un único y vasto espacio económico.

La CEPAL también daba a entender que las actividades económicas dentro de cada país no estaban (ni podrían llegar a estar) articuladas como totalidades sistemáticas o como unidades globales; tampoco las comunidades de cada país eran comunidades nacionales en sentido estricto, razón por la cual era incongruente postular que tuvieran una vida económica propia e integrada que, por otra parte, aunque pusieran voluntad política en quererla no la conseguirían debido a la pequeñez de sus mercados, que era una valla insuperable impidiendo las inversiones eficientes en razón de su escala y bajos costos.

Con posterioridad a la constitución de la ALALC se sumaron al empeño de la CEPAL el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). Este último ha llevado a cabo una extraordinaria labor editorial y de divulgación de los puntos de vista favorables a la integración latinoamericana. Sin embargo, la prédica de esta institución no enfatizó nunca la procedencia de ajustar la política industrial al propósito de sustituir importaciones; tampoco adhirió a la tesis que denuncia un progresivo deterioro de la relación de intercambio de materias primas por manufacturas en el ámbito internacional. En estas dos cuestiones no siguió a la CEPAL; por el contrario, el Instituto fue ámbito propicio para la crítica de los que fueron en su momento temas básicos para la CEPAL, crítica que se vio favorecida por la propia evolución del pensamiento de la CEPAL. Esta última dejó de insistir en la necesidad de formalizar a nivel latinoamericano una estrategia industrial sustitutiva de las importaciones. Este modelo estaba agotado. Sin abandonar la tesis integracionista, la CEPAL comenzó a postular la conveniencia de acuerdos entre los países productores y exportadores de productos primarios para forzar a los países industriales desarrollados a llegar a convenios reguladores de los precios internacionales de esa producción primaria. En rigor de verdad, en la CEPAL se incubaron las ideas que terminaron dando lugar al nacimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED o bien, según siglas inglesas, UNCTAD), cuyo primer secretario general permanente fue el propio doctor Raúl Prebisch. Esta conferencia dio lugar a que se sancionara el sistema de preferencias generalizado para las manufacturas originarias de países subdesarrollados. Por dicho sistema, los países industriales quedaban obligados a reducir los derechos importación para las manufacturas elaboradas por los subdesarrollados, sin que estos últimos se vieran en la obligación de facilitar preferencias comerciales recíprocas. En otras palabras, quedaba alterado el régimen tradicional del principio de la nación más favorecida, base del GATT, al cual nos referiremos después. Y, coherentemente con la postura integracionista, el doctor Prebisch propuso insistentemente que el sistema de preferencias generalizado debía establecerse entre los propios países subdesarrollados con el fin de desviar el comercio que practicaban éstos con los países industriales. Para Prebisch, la solución debía —y debe— provenir del comercio: los países menos desarrollados deben comprar a los países de desarrollo intermedio sus manufacturas, y no a los países industriales. En cuanto a los productos primarios, la UNCTAD propone la creación de fondos compensatorios o acuerdos de precios. Ello constituye el abandono de la anterior proposición de una estrategia de industrialización, ahora reemplazada por una estrategia comercialista.

V

Hacia fines de la década del 50 y comienzos de la del 60 los gobiernos de la Argentina y Brasil llevaban adelante programas de desarrollo económico basados en criterios nacionales. Algo semejante acontecía en México y otros países de América latina. Simultáneamente con estos procesos, el comercio internacional y los sistemas de pagos de transacciones corrientes entre los países se adaptaban cada vez más a los criterios de multilateralidad. Esto significaba que las monedas dejaban de ser inconvertibles y que los saldos acreedores obtenidos en el intercambio comercial podían ser

gastados en adquisiciones de bienes o servicios producidos fuera de la economía donde se habían originado los créditos. En vez de quedar obligados por acuerdos bilaterales a *comprar a quien nos compra*, el sistema multilateral de comercio y pagos internacionales autorizaba a *comprar y gastar donde se quiere los saldos procedentes del cobro de exportaciones*. Más adelante volveremos sobre el tema.

La generalización del sistema multilateral era ya una característica dominante de aquellos años, testimoniada por la importancia que habían adquirido el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), conforme con las siglas inglesas).

"El artículo I del Convenio constitutivo del FMI señala como fines del mismo: "...II) Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, procurar que los países miembros mantengan relaciones cambiarias ordenadas, y evitar depreciaciones cambiarias competitivas. IV) Conducir al establecimiento de un sistema multilateral de pagos de las transacciones que se realicen entre los países miembros, y a la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan la expansión del comercio mundial...". En cuanto al GATT, suscrito por solo 23 gobiernos en octubre de 1947, había merecido la adhesión creciente de los países (actualmente son más de 80), sin distinción de grado de desarrollo o tipo de economía (entre los adherentes del área socialista figuran Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Yugoslavia, Cuba). La obra coincidió de finalidades del FMI y del GATT en relación al comercio se reflejó en el Artículo XV del GATT que *posepusó la colaboración del GATT con el FMI*, de manera que para todas las cuestiones relativas a divisas, reservas, monetarias y balanza de pagos, el GATT recurre a las conclusiones del Fondo Monetario.

Asimismo, en aquellos años —fin de la década del 50 y comienzo de la del 60— se percibía la necesidad de superar el subdesarrollo de las economías nacionales —por ejemplo: Brasil y la Argentina— a través de un fuerte impulso a la industrialización, particularmente la denominada básica o pesada. El gobierno argentino exponía en todos los foros internacionales su concepción del desarrollo nacional cuyas bases económicas debían ser, precisamente, la industria pesada y economistas de gran prestigio académico, aún sin tener en cuenta el problema nacional denunciado en las tesis gubernamentales argentinas, decían —como Jan Tinbergen en 1959¹—: "*Poco a poco, sin embargo, se van dando las condiciones necesarias para la industria pesada. De una parte y por efecto del proceso general de desarrollo aumenta la demanda de capital, productos químicos pesados, etc. De otra, se ha logrado cierta experiencia de producción y ha aumentado la confianza en la propia capacidad*"².

Conforme con el punto de vista de los gobiernos que querían promover el desarrollo nacional de sus países, particularmente el del gobierno argentino de aquel entonces, la situación mundial había variado sustancialmente desde la terminación de la segunda guerra mundial de modo que era preciso formular una nueva evaluación de las alternativas que se le ofrecían a los países subdesarrollados para superar su inestabilidad y crisis crónicas. Esa nueva evaluación condujo a formular una premisa de singular importancia: "*la relación entre el mundo desarrollado y las naciones pobres tiende a cambiar fundamentalmente, orientándose hacia la cooperación internacional con el mundo subdesarrollado, en virtud del hecho objetivo de la superproducción que obliga a crear demanda solvente*"³. De acuerdo con ella, la cooperación internacional era posible y, de recibirse, los programas de desarrollo podrían cumplirse con menores sacrificios para las naciones subdesarrolladas. Sin embargo, la cooperación internacional

¹ Tinbergen obtuvo el premio Nobel de economía en 1969.

² Cf. Tinbergen, J., *La industria pesada y el mercado común latinoamericano*, en Integración de América Latina, varios autores, FCE, México 1964, pág. 170 y ss.

³ Cf. Frigerio, R., *La integración regional instrumento del monopolio*, Ed. Hernández, Bs. As. 1968, pág. 14.

representaba un doble tipo de problemas: en el ámbito de la economía que recibiría la cooperación (problema del capital extranjero) y fuera de ese ámbito en lo relativo a cómo obtener la cooperación internacional para alcanzar los propósitos del desarrollo nacional.

En relación a las consecuencias de la recepción de capitales extranjeros existía un clima polémico. El gobierno argentino, al contrario de las corrientes reformistas, socialistas, radicales o de izquierda, entendía que era necesaria la cooperación de los capitales públicos o privados del exterior⁴, pero que dichos capitales operarían los efectos deseados dentro de la economía nacional si la propia capitalización nacional fuera suficiente para evitar el peligro de un nuevo desequilibrio, que acontecería si el aporte masivo de capitales extranjeros no fuera superado por el esfuerzo del pueblo que lo recibe, razón por la cual había que prestar simultáneamente firme y decidido apoyo a la industria propia⁵. El aporte fundamental de los capitales extranjeros sería el de acelerar el proceso⁶.

Respecto de cómo obtener la cooperación internacional las dificultades eran muy serias no solamente en el plano práctico, sino también en el plano de las ideas. Los países industriales eran los titulares de la capacidad financiera, económica y tecnológica de la cual deberían obtener los países subdesarrollados la ayuda que necesitaban. Era propiamente la multilateralización del comercio y de los pagos internacionales. Eran partícipes y dirigentes del Fondo Monetario y del GATT. Por otra parte, la ayuda que prestarían sería, salvo excepciones, onerosa. Quien presta o invierte necesita, por tanto, garantía.

El examen de estos aspectos inclinó a los gobiernos cuyos criterios estamos resumiendo aquí, a juzgar favorablemente a todo lo que, a su vez, facilitara la realización de los objetivos de desarrollo nacional que ellos perseguían. Por eso, la multilateralización del comercio y de los pagos internacionales, en la medida que era indispensable aceptarlos para obtener la cooperación internacional pública y privada, fueron justificados y practicados no solamente por los países latinoamericanos que en esa época suscribieron el Tratado de Montevideo que estableció la zona de libre comercio, sino por otros muchos países subdesarrollados de América Latina, Asia, África y Oceanía. Igualmente acordaron a los capitales extranjeros las garantías jurídicas propias de naciones democráticas⁷ y, en relación a las que podríamos llamar garantías económicas tanto para los capitales extranjeros como para los propios de carácter nacional, pusieron en práctica programas que, en lo sustancial, pretendían que la evolución de la economía se ajustara a pautas de estabilidad y orden. Por este conjunto de motivos fueron aceptadas las normas del GATT las cuales, por otra parte, abrían la posibilidad de aprovechar las preferencias comerciales para colocar en algunos mercados solventes importantes las producciones de América Latina. En cuanto al Fondo Monetario no solamente era preciso adherir al mismo, sino que fue valorada como interesante la posibilidad de obtener su asistencia financiera mediante acuerdos de *stand by*, a pesar de las fuertes críticas desatadas en torno a éste y a los demás problemas que estamos enumerando.

⁴ Cfr. Frondizi, A., *Mensajes presidenciales*, Ed. Centro de Estudios Nacionales, Bs. As. 1980, T. 2, pág. 68.

⁵ *Ibid.* págs. 97 y 98.

⁶ *Ibid.* pág. 144.

⁷ *Ibid.*, pág. 17.

Contemporáneamente, la CEPAL le atribuía a los llamados capitales extranjeros un papel si no negativo, por lo menos de dudosa eficacia para contribuir al desarrollo económico. Esta desconfianza hacia las posibilidades de la cooperación internacional, robustecía la convicción de que sólo una alianza o integración de los países subdesarrollados podría ser un instrumento efectivo para sacarlos de su situación de subdesarrollo y atraso. Esta convicción, convertida en premisa de razonamiento, les hacía pensar a los expertos de ese organismo que entonces quedaban sin justificación las adhesiones al FMI o al GATT y el abandono del bilateralismo o sus principios, ya que ellos no eran medios para alcanzar a influir en las decisiones de invertir en los países de América latina de conformidad con los objetivos de su desarrollo económico.

Originalmente (1947) la CEPAL no postuló la integración económica latinoamericana. Las primeras recomendaciones al respecto datan de 1956 y 1957¹⁸ e implicaron una revisión del modelo de sustitución de las importaciones que, hasta entonces, se había considerado viable¹⁹, sin perjuicio que en la CEPAL se albergarían ya las ideas comercialistas²⁰ que inspiraron años más tarde a la UNCTAD.

El primer plan de integración propuesto por la CEPAL comprendía algunos de los siguientes puntos: *a) la adhesión al mercado común debería ser libre para cualquier país latinoamericano; b) sería deseable el establecimiento de una tarifa aduanera externa común; c) la especialización de las industrias y otras actividades debería ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas; y d) el mercado común regional debería contar con un sistema multilateral de pagos conducente a la máxima reciprocidad en el comercio intrazonal*²¹.

Tal como se expresó anteriormente, la CEPAL había dejado de considerar posibles los desarrollos industriales nacionales, sosteniendo que si las escalas de producción de las plantas a instalarse se adaptaban a mercados pequeños, los costos de producción de dichas plantas serían francamente elevados y, por ende, no competitivos internacionalmente. Por otra parte, la CEPAL no le atribuía a los controles de precios, producción y cambios el carácter perturbador que sí le asignaban otros organismos económicos, gobiernos y corrientes de opinión. Cuando el Tratado de Montevideo se limitó a establecer una zona de libre comercio, primera fase de un proceso de integración, limitada a la concesión recíproca de metas preferencias comerciales, la CEPAL le atribuyó el fracaso de su plan máximo de un mercado común a la hostilidad del Fondo Monetario Internacional²², a la del GATT²³, a la administración republi-

¹⁸ Cf. Wionczek, M., *La Alcaría del Tratado de Montevideo*, en *Integración de América Latina*, varios autores, citada, pág. 62 y bibliografía allí mencionada.

¹⁹ En 1953 el gobierno provisional argentino requirió el asesoramiento económico del doctor Raúl Prebisch, quien lo brindó en un informe titulado *Moneda sana o inflación incontenible*. Sin abrir otros juicios sobre tal informe nos limitaremos a puntualizar que el mismo no denunciaba la incapacidad argentina para superar su crisis económica, ni concebía impugnaciones teóricas a la industrialización sustitutiva de importaciones. Por aquel entonces, el doctor Prebisch también dijo: *"Me refiero a aquel como proceso de industrialización (distinguiéndolo de otros que no considero viables) que ha de basarse en el desarrollo de la industria siderúrgica demandada por más de veinte años después del prudente consejo del general Sanza. Me refiero a la explotación del petróleo, desarrollada en forma independiente, y al desarrollo de industrias como la petroquímica, que tiene un gran porvenir en nuestro país como en otros naciones. Es el tipo de industrialización que yo quisiera ver en la Argentina"*. Cf. Prebisch, R. en *Nota anexada del informe Prebisch, Agravación Reformas de Grupos en Ciencias Económicas*, Bs. As. 1955, pág. 6.

²⁰ Sin perjuicio de no objetar la industrialización sustitutiva de importaciones, el doctor Prebisch, en la ocasión mencionada en la nota anterior, anticipó la posición comercialista de la CEPAL, que luego inspiró a la UNCTAD, en el sentido que los problemas de los países subdesarrollados podrían resolverse mediante conexiones comerciales. Dijo el doctor Prebisch: *"Se ve una conveniencia de que la intervención gubernativa en el campo internacional deberá, tendir a disminuir, abandonar seriamente el problema de los precios agrícolas"*. Cf. Prebisch, R. en *op. cit.*, pág. 28.

²¹ Cf. Wionczek, M., *op. cit.* pág. 63.

²² Cf. *Ibid.*, págs. 70, 74 y 75.

²³ Cf. *Ibid.*, pág. 71.

cana del gobierno de los Estados Unidos¹⁴ y a la inhabilidad de los políticos de las distintas repúblicas latinoamericanas para captar los grandes problemas de la América Latina y pensar soluciones¹⁵.

La posición argentina cuando se suscribió el Tratado de Montevideo era muy clara, tanto como lo era el Tratado mismo, cuyos objetivos se circunscribían al establecimiento de una zona de libre comercio, fundada en el otorgamiento de preferencias comerciales recíprocas, y a comprometer esfuerzos, sin especificar plazos ni condiciones, para 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, pudiendo celebrarse entre las Partes Contratantes acuerdos de complementación por sectores industriales. Lo único que el Tratado estableció en forma obligatoria fue el perfeccionamiento de la zona de libre comercio en el plazo de 12 años, según los procedimientos que el mismo instrumento instituyó. Los esfuerzos para coordinar políticas industriales o la celebración de acuerdos de complementación, mencionados por el artículo 16 del texto de Montevideo, dependían de la voluntad de las Partes Contratantes sin que ese artículo ni los demás condicionaran la voluntad soberana de cada Estado sobre el particular.

El gobierno argentino había afirmado que: "la evolución hacia cualquier tipo de complementación económica es lenta y difícil".¹⁶ Al mismo tiempo expresaba que: "En razón de las dificultades que mencionamos parece más conveniente que la complementación sucesiva a los respectivos desarrollos nacionales comience por grupos de países con vínculos geográficos y económicos más estrechos, antes de extenderse a todo el hemisferio"¹⁷.

En resumen, ha quedado expuesta la posición del gobierno argentino en la época en que se discutió el Tratado y, también, algunos de sus fundamentos y precedentes. Aquella posición podría contenerse en la formulación siguiente: ...*(el) desarrollo nacional significa un progreso para los pueblos de nuestra América, y la nacionalidad debe ser definida, no como forma agresiva y excluyente, sino como unidad esencial para la integración en un todo. ... Mantengamos, pues, nuestro concepto de soberanía. En el curso de la historia se irá transformando; pero en la actualidad, la idea de nacionalidad soberana juega un papel fundamental en la vida de los pueblos en lucha por su emancipación. ... Mirando a nuestro alrededor hemos advertido ya la existencia de la nación, como unidad, y la del universo, como un todo. Pero existen también pueblos que, teniendo un mismo origen, tenemos problemas comunes que derivan de condiciones similares de desarrollo. ... los países de América Latina (tienen derecho) a desarrollarse libremente y de mantener relaciones propias. ... (el artículo 31 del Convenio económico aprobado por la Conferencia Interamericana de Bogotá, en 1948) consagra ese derecho"*¹⁸.

¹⁴ Cfr. *Ibid.*, págs. 79 y 80.

¹⁵ Cfr. *Ibid.*, pág. 92.

¹⁶ Cfr. Frondizi, A., *ob. cit.*, pág. 61.

¹⁷ Cfr. *Ibid.*, pág. 62.

¹⁸ Cfr. Frondizi, Arturo, *La conducta internacional argentina*, en *El Tratado de Río de Janeiro (1947)*, Bs. As. 1950, págs. 49 y 50. El artículo 31 citado decía: "Los Estados, miembros o pertenecientes a una misma región económica, podrán celebrar convenios preferenciales con fines de desarrollo económico, respetando en su caso las obligaciones que a cada Estado correspondan en virtud de los convenios internacionales bilaterales o multilaterales que hayan celebrado o celebren. Los beneficios otorgados en dichos convenios no se harán extensivos a otros países por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, salvo acuerdo especial al respecto".

VI

Desde 1960 hasta ahora, la Argentina no mantuvo una única orientación oficial en relación a estas cuestiones. Sin embargo, lo concerniente al principio de la nacionalidad ha sido ratificado, en particular, por el Presidente de la Nación, en 1977, en la sede de la ALALC, en Montevideo. Dijo el Presidente Videla: "...[la] integración tendrá que ser un medio para afianzar y consolidar nuestra nacionalidad"¹⁹. En otros aspectos, la actual orientación no coincide con los criterios de la época fundacional de la ALALC, ni con la doctrina que le es consecuente, ni repite las tesis del integracionismo que divulgan organismos como el INTAL, y tampoco utiliza la literatura de cierto eclecticismo sin apoyo teórico. Por tales motivos, el análisis crítico de la postura oficial argentina obliga a un esfuerzo particular, porque en ella hay que discriminar sus objeciones a la pretensión de integrar más estrechamente a los países miembros de la ALALC (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela), por una parte, de sus convicciones y proyectos de integraciones subregionales al margen de la ALALC. Sin embargo, y a manera de resumen, digamos que la tesis oficial es una variante de las demás: te sis integracionistas en cuanto también subordina el desarro llo y la integración nacionales a procesos económicos de índole internacional.

Las objeciones a la ALALC han sido compendiadas en un trabajo suscrito por el embajador argentino ante la Asociación, Carlos García Martínez, titulado *Hacia un esquema realista de integración económica en América Latina*, leído como conferencia el 28 de septiembre de 1977, publicado en el mes siguiente por el INTAL²¹. La tesis favorable a las integraciones subregionales fue anticipada por el Presidente Videla y ampliamente pormenorizada por el embajador García Martínez. El criterio presidencial figura en el discurso citado en nota 20 y la argumentación del embajador García Martínez forma parte de la conferencia-artículo citado en este párrafo.

A) Las objeciones a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como instrumento de integración económica.

El gobierno argentino considera que la falta de tratamiento preferencial para las exportaciones de América Latina en alguno de los centros industriales, en comparación con el que reciben otras áreas de análogo o menor desarrollo que América Latina, y la ausencia de un sistema de preferencias que privilegie sus mutuas relaciones económicas constituye un serio problema para la región²². Pero un adecuado sistema de preferencias y la cooperación económica que permita que una creciente proporción de nuestras relaciones económicas internacionales se nutra en fuentes de la región²³ no podrán alcanzarse mediante el instrumento del Tratado de Montevideo, aunque se lo modifique, porque los países de la ALALC constituyen un conjunto con un bajo coeficiente de homogeneidad²⁴ demostrado por los siguientes datos: Brasil, México,

¹⁹ Engrasemos la cita a que se refiere esta nota de pie de página porque, siendo anterior a 1959, mostraba un criterio y un entendimiento de la posición argentina.

²⁰ Cf. Videla, Jorge R., Presidente de la República Argentina, *Discurso en la sede de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en Montevideo, el 29 de junio de 1977*, en *Integración Latinoamericana*, INTAL, Bs. As. 1977, N° 15, pág. 42.

²¹ Cf. García Martínez, Carlos, *Hacia un esquema realista de integración económica en América Latina*, en *Integración Latinoamericana*, INTAL, Bs. As. 1977, N° 18, págs. 24 y ss.

²² Cf. Videla, Jorge R., op. cit. pág. 42.

²³ Cf. *Ibid.* pág. 42.

²⁴ Cf. García Martínez, Carlos, op. cit. pág. 26.

mente con el resto de los países latinoamericanos no mencionados, contribuyen a formar el potencial hasta completar el 100%²¹. Para la argumentación oficial argentina, tales disparidades –o bajo coeficiente de homogeneidad– son una valla fundamental a cualquier programa de preferencias comerciales del tipo del estructurado por el Tratado de Montevideo, porque es imposible acortar espacios entre estos países para elevar el coeficiente de homogeneidad²², el cual, como lo veremos al tratar la tesis de las subregiones de integración, no se limita sólo a medir niveles de desarrollo, extensión geográfica y población, sino que incluye la ponderación de la pertenencia a una misma área geográfica, fuertes vínculos históricos, políticos y culturales o profundos lazos humanos²³. En comedia, el gobierno argentino es partidario de un nuevo tratado de integración económica para la región, que reemplazaría al de Montevideo, y del desenvolvimiento de nuevos procesos integrativos a niveles subregionales.

Esta posición oficial argentina incrimina al Tratado de Montevideo por cuatro razones. Dos de ellas apuntan a la concepción de la zona de libre comercio y las otras dos critican los instrumentos instituidos en el Tratado para llegar al perfeccionamiento de sus objetivos.

Para el gobierno argentino la ALALC es inviable porque: surge de un tratado de integración regional; y b) establece obligaciones por igual para todos sus miembros²⁴. En otras palabras –que también fueron oficialmente usadas– lo criticable de la ALALC es su *vis pluralista* y su programa común de liberación regional²⁵. Instrumentalmente el Tratado de Montevideo es observable porque: a) fija a priori todo el programa de desgravaciones arancelarias; y b) consagra la automaticidad del programa respecto de la cuantía de las desgravaciones sucesivas²⁶.

Para la argumentación oficial, enunciada por el presidente Videla, en materia de integración regional "...deberemos tener siempre en cuenta que la integración de nuestros países, a diferencia de lo que ocurre en los de gran desarrollo, no puede realizarse de arriba hacia abajo e ir del todo a las partes. Muy por el contrario, debe hundir sus raíces en las subregiones y proyectarse hacia la región. Es decir, ir de las partes hacia el todo. Tampoco estamos frente a un proyecto de integración de naciones homogéneas en cuanto a su grado de desarrollo. El realismo nos impone apreciar las diferencias existentes, para que la integración no se efectúe sobre bases desiguales, ya que ello significaría la subordinación del más débil al más poderoso"²⁷.

En la misma línea del pensamiento transcrito, el embajador García Martínez ha sostenido: "No se integran económicamente los Estados profundamente distintos entre sí, pues faltarían los bases sociales necesarios para hacer viable un objetivo de esa naturaleza"²⁸. ... (el estancamiento de la ALALC) no significa sino decir que un programa de las características del vigente en América Latina, por fuera de los acontecimientos termina reduciéndose, en cuanto a su grado de factibilidad y avance, al ritmo del o los países de menor desarrollo de la región o que se encuentran en más serias dificultades para cumplir sus compromisos"²⁹. ... Se generará en forma inevitable una aguda incompatibilidad económica entre ambos programas de liberación: el de la región y el de la subregión"³⁰.

²¹ Cfr. *Ibid.* pág. 27.

²² Cfr. *Ibid.* pág. 29.

²³ Cfr. *Ibid.* pág. 34.

²⁴ Cfr. *Ibid.* pág. 30.

²⁵ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

²⁶ Cfr. *Ibid.* pág. 30.

²⁷ Cfr. Videla, Jorge R., op. cit., pág. 43.

²⁸ Cfr. García Martínez, Carlos, op. cit. pág. 38.

²⁹ Cfr. *Ibid.* pág. 32.

³⁰ Cfr. *Ibid.* pág. 33.

B) La tesis oficial sobre la integración de las subregiones.

Para el gobierno argentino los hechos demuestran la caducidad del programa regional de liberación³³ y afirma que en América Latina existe un verdadero orden natural de la integración³⁴ que se pone de manifiesto acortando un gran espacio geográfico, circunstancia que "eleva el coeficiente de homogeneidad y, por lo tanto, la posibilidad para la materialización de efectivos proyectos de integración; la caducidad formal del programa común de liberación abre una inmensa perspectiva para el desarrollo de programas subregionales de integración económica. El eje vertebral para alcanzar el objetivo de la unificación económica regional no se centraría más en la vigencia de un único programa de liberación, sino en la existencia de varios ejes de alcance subregional..."³⁵.

De acuerdo con esta forma de pensar los respectivos coeficientes de homogeneidad determinarían los polos de integración económica. Al respecto lo más importante es advertir, desde ya, que el susodicho concepto de *coeficiente de homogeneidad* es el que determina si la integración es viable o no, de tal suerte que este es el punto fundamental de la posición oficial y, como se verá de inmediato, el coeficiente de homogeneidad no viene dado solamente por los niveles de desarrollo, ni condiciona la integración subregional a la previa integración y desarrollo nacionales. Tampoco se sugiere que la integración se limite subregionalmente a la concesión de preferencias comerciales. La tesis oficial no tiene escrúpulos en señalar que, dados los coeficientes de homogeneidad en grados suficientes, procederá también, en cualquier grado que sea, la integración.

Los sustratos alimentadores de los coeficientes de homogeneidad que pueden presentarse en forma conjunta o alternada son, a juicio del gobierno, los siguientes: a) un elevado grado de desarrollo, pertenencia a una misma área geográfica y existencia de fuertes vínculos históricos, políticos y culturales; b) pertenencia a una misma área geográfica y la existencia de profundos lazos humanos, con la coexistencia de denotar notorios en el grado de desarrollo; y c) inexistencia de factores de homogeneidad en cuanto a desarrollo, no complementariedad económica, pero sí una fuerte vinculación histórica, política y cultural³⁶.

El presidente Videla había expresado, en párrafo citado anteriormente³⁷, que en América Latina necesitaba implantarse un adecuado sistema de preferencias y la cooperación económica que permite que una creciente proporción de nuestras relaciones internacionales se nutra en fuentes de la región, agregando la siguiente aclaración: "Ello, bien entendido, en el triple plano del intercambio, el flujo financiero y la transferencia de tecnología"³⁸.

En el mismo discurso presidencial se había reivindicado el realismo que consistiría, no en establecer la prioridad del desarrollo y la integración del país, sino en profundizar el proceso integracionista supranacional, cambiando su dimensión regional por una nueva dimensión subregional.

³³ Cf. *Ibid.* pág. 32, 33 y 34.

³⁴ Cf. *Ibid.* pág. 34.

³⁵ Cf. *Ibid.* pág. 32 y 33.

³⁶ Cf. *Ibid.* p. 35.

³⁷ Cf. Videla, Jorge R., *op. cit.* pág. 42.

³⁸ Cf. *Ibid.* pág. 42.

Sobre este último particular, el embajador García Martínez ha sido suficientemente explícito: "En síntesis, y por el propio imperio de los hechos, es dentro de estos polos (subregionales) donde se desarrollará el proceso integracionista en toda su fuerza, toda su amplitud y toda su profundidad, pudiendo llegar a alcanzar teóricamente los niveles máximos de una unión económica que comprenda no sólo la construcción de una unión aduanera, la abolición de todo tipo de restricciones al intercambio en materia de personas (sic), bienes y servicios, sino también la armonización de la política general en materia económica, social y educativa, hasta formas superiores de unificación en otros campos de la actividad"⁴¹.

Respecto de las subregiones la máxima crítica que la conducción oficial argentina le ha formulado a la ALALC es que en la misma predomina aún el viejo prejuicio de la CEPAL⁴² sobre el riesgo que las subregiones se conviertan en un freno a la integración regional. El reproche está directamente dirigido a la Resolución 212 de la Conferencia de la ALALC que restringe las posibilidades de acuerdos subregionales a que los mismos sean de plazo fijo, transitorios, obligando a llevar un programa de liberación más acelerado que el regional, debiendo ser un modo de aproximar a las legislaciones nacionales de los países comprometidos y dependiendo de la previa aprobación del Comité Ejecutivo permanente de la ALALC.

Contrariamente a las exigencias de la Resolución 212, el gobierno argentino propone que se consideren rasgos típicos de los futuros ejes subregionales de integración a los siguientes: a) que se perfeccionen jurídicamente por un acuerdo, como mínimo, de dos naciones; b) establecerían su propio programa de liberación y su propio mecanismo para la reducción arancelaria mutua; c) podrán tener o no plazo de perfeccionamiento; d) podrían caber en las cláusulas de los acuerdos todo tipo de mecanismo de integración; y e) no tendrían que ser compatibilizados por ningún organismo de carácter regional"⁴³.

C) Conclusiones gubernamentales argentinas sobre la ALALC y su futuro.

De acuerdo con las premisas del racioanamiento oficial, a las que nos hemos referido y citado en las páginas precedentes, "...cabe deducir que la condición primordial para transformar de raíz el horizonte de integración económica regional actualmente vigente, caracterizado por su estancamiento y falta de realismo político y económico, es la supresión formal de los compromisos emergentes de un programa de liberación del intercambio común a toda la zona..."⁴⁴. En consecuencia, "La reforma de la ALALC produciría la caducidad formal del programa de liberación común a toda la región..."⁴⁵.

En el proyectado nuevo tratado de integración económica latinoamericana el gobierno argentino entiende que deben incluirse siete partes fundamentales, a saber:

- 1) el objetivo central, que sería la constitución, negociada y flexible, de un área latinoamericana de preferencias económicas, en plazos determinados, sin metas cuantitativas y sin compromisos irrevocables fijados obligatoriamente a priori;⁴⁶

⁴¹ Cfr. García Martínez, Carlos, op. cit. pág. 14.

⁴² Cfr. Supra nota 11; Wionczek, M., op. cit. pág. 63 y Salgado, Germánico, *El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad*, en Revista de la CEPAL, abril de 1979, págs. 89 y 90.

⁴³ Cfr. García Martínez, Carlos, op. cit. pág. 13.

⁴⁴ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

⁴⁵ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

⁴⁶ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

- 2) se sancionaría el principio fundamental de que los objetivos principales de la integración pasan por las subregiones, acordándose la libre negociación entre todas las partes interesadas para realizar con quienes juzguen adecuado la formación de polos subregionales de integración;⁴⁷
- 3) se señalaría con la mayor precisión posible los grandes mecanismos de interconexión económica entre los polos de integración, entre los polos y los Estados individuales o entre los Estados entre sí;⁴⁸
- 4) la ALALC, profundamente transformada, dejará de ser una zona de libre comercio para pasar a constituirse en un organismo que centralizará las negociaciones de desgravación arancelaria entre los polos de integración, o bien dentro de un polo de integración si estos así lo desearan; las negociaciones en el nivel microeconómico se harán a través del SELA (Sistema Económico Latinoamericano);⁴⁹
- 5) la aplicación de mayor favor de base recíproca para las negociaciones de reducción arancelaria entre polos;⁵⁰
- 6) consideración del principio fundamental de la adecuación de los compromisos en materia integracionista a los distintos niveles de desarrollo de los países de la región cuando se emprendan negociaciones en niveles de polos de integración;⁵¹
- 7) los acuerdos que se firmen entre polos de integración comprometerán a las partes que los firmen, no a aquellos miembros que aun integrando el polo no hayan intervenido o aprobado los términos de los acuerdos firmados.⁵²

Esta es la reseta de las conclusiones del gobierno argentino en relación al incumplimiento del Tratado de Montevideo, prorrogado por el protocolo de Caracas. También es el resumen de las proposiciones oficiales de nuestro país. Las discusiones y las actuales confrontaciones en el ámbito de la ALALC están sometiendo a prueba las probabilidades que tiene el plan de nuestro gobierno; pero, también dentro de nuestro país, existe confrontación porque la concepción oficial guarda congruencia con una de las interpretaciones acerca de los problemas del país y con un modelo correspondiente de política económica respecto de los cuales no existe coincidencia ni unanimidad. Ello obliga a analizar la postura oficial desde la perspectiva de aquella interpretación de los problemas del país, tanto como desde otra perspectiva que le es antagónica e impropia, en su momento, a la participación argentina en la celebración del Tratado de Montevideo.

VII

La postura oficial argentina es una variante de las tesis integracionistas formuladas por la CEPAL y el INTAL en relación a un punto clave: coincide con dichas tesis en que la integración de varios espacios económicos nacionales en América Latina es posible, aunque se trate de economías nacionales no integradas internamente.

Esta observación nos obliga a remitirnos a los términos de las discusiones que dominaron los fines de la década del 50, cuando la CEPAL lanzó su propuesta integracionista regional, y la década del 60, cuando los sostenedores de esa propuesta se imponían editorial, académica y políticamente en la mayoría de los países latinoamericanos, en particular, el nuestro.

⁴⁷ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

⁴⁸ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

⁴⁹ Cfr. *Ibid.* pág. 37.

⁵⁰ Cfr. *Ibid.* pág. 38.

⁵¹ Cfr. *Ibid.* pág. 40.

⁵² Cfr. *Ibid.* pág. 40 y 41.

La pregunta básica desde la cual puede continuarse el análisis es la siguiente: *¿la integración y el desarrollo de las economías nacionales son necesarios?* Luego continúan los demás interrogantes, si el primero es contestado afirmativamente, es decir: *¿por qué la integración y el desarrollo de las economías nacionales son necesarios?*, ¿es posible integrar y desarrollar las economías nacionales?

Aunque los intentos de avanzar hacia las respuestas a preguntas de esa índole a veces entrañan el riesgo de confundir posiciones dictadas por la ideología política con conclusiones científicas, es preciso correr el riesgo cuya superación depende, en última y definitiva instancia, de la aplicación de un método rigurosamente científico en la consideración de los problemas y en una incondicional honestidad intelectual.

I. Observaciones relativas a los enfoques integracionistas regionales y subregionales

Hay quienes no admiten la integración económica entre dos o más naciones porque ven en ella un medio que desvía al comercio internacional, basado en el establecimiento de preferencias favorables a unos y adversas a otros, alterando una natural y eficiente distribución de las inversiones, dañando a quienes más habían progresado para beneficiar a quienes fueron menos capaces de hacerlo antes. Otros toman la integración entre países en tanto ella no desvía al comercio internacional y sea una forma de creación de comercio adicional entre las partes integradas. Existe también la opinión que postula la integración económica por otros motivos. Un ejemplo de ello es la CEPAL, varias veces citada más arriba, que juzga a la integración regional latinoamericana como un instrumento para el desarrollo, oportunamente identificado con la industrialización sustitutiva de importaciones, ya que cada país de la región no podría llevar a cabo eficazmente ese proceso. Tal enfoque fue minuciosamente explicado por la citada CEPAL y, en particular, por numerosos economistas.

Prebisch⁵³ desarrolló ampliamente una explicación relativa a que el subdesarrollo no podría superarse sin un proceso sustitutivo de importaciones, aunque no a niveles nacionales, sino mediante la acción conjunta de todos los países latinoamericanos. Fue el punto de vista originario. Staffan Linder⁵⁴ analizó también a la sustitución de importaciones como condición sin la cual no podrían ser superados los desequilibrios externos de las economías subdesarrolladas y sentó bases teóricas sobre la necesidad de *desviar eficientemente al comercio internacional mediante una protección arancelaria que promoviera aquella sustitución de importaciones*. Con ese punto de vista la tesis de la integración, en su aspecto de *unión aduanera o tarifa externa común*, contó con un aval teórico. Por último, podemos citar a Bela Balassa⁵⁵ porque fue él quien profundizó la cuestión de las economías externas, es decir, la influencia que tienen las economías externas y las relaciones interindustriales sobre las decisiones y costos de producción; de esta manera, la integración económica, en cuanto implica la programación conjunta de obras públicas e infraestructura de transporte y comunicaciones para la distribución y agrupación de las inversiones industriales, recibió el respaldo de una teoría expresa. Por eso —como lo vimos al comienzo— la integración económica, según la mira de quienes la postulaban, era un instrumento para remediar los problemas de los sectores externos de las economías subdesarrolladas latinoamericanas, basado en la ampliación de cada mercado nacional mediante la unificación de todos en uno solo, creando un área geográfica dentro de la cual se podría llevar a cabo el proceso sustitutivo de importaciones como consecuencia de la industrialización programada a nivel regional para aprovechar las economías de escala, las economías externas y las

⁵³ Cf. Prebisch, Raúl, *La política comercial de los países insuficientemente desarrollados*, en *Economía*, Vol. XIX, CIDE, N° 69-70.

⁵⁴ Cf. Linder, Staffan B., *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*, CENLA, México, 1965.

⁵⁵ Cf. Balassa, Bela, *La teoría de la integración económica*, Urua, México, 1964.

provenientes de las relaciones interindustriales. La completa confianza en la virtud de lo puntualizado por Prebisch (incapacidad de cada país para ejecutar eficientemente su proceso industrial de sustitución de importaciones), lo señalado por Linder (la protección arancelaria es un instrumento infalible para determinar la orientación del comercio exterior y crear condiciones para la sustitución de importaciones) y lo aportado por Balassa (los costos de producción no solamente disminuyen en función de las escalas de inversiones, sino, también, por efecto de las economías externas y las relaciones interindustriales), dieron respaldo a todo un movimiento de opinión que incluyó a intelectuales y políticos de los países latinoamericanos. No obstante sus inobjectables sentimientos de solidaridad latinoamericana, compatibles con los programas y tentativas de acciones multilaterales en gran escala, a comienzo de la década del 60, para encarar la dramática situación de nuestros países, ese movimiento de opinión no captó toda la realidad del fenómeno del desarrollo y del subdesarrollo, por una parte, y la fuerza histórica de las naciones. Como tantas veces en la historia de los movimientos políticos, el deseo impreciso de hacer lo bueno por oposición a lo malo contribuyó a crear confusión, restando fuerzas al desarrollo efectivo y favoreciendo, en cambio, la posición de aquellas organizaciones económicas de índole supranacional.

Tampoco capta la realidad de los procesos de desarrollo y subdesarrollo la tesis oficial argentina respecto de las subregiones. Asimismo, no postula que sean llevadas adelante políticas de desarrollo e integración nacionales porque no acepta que las comunidades nacionales, es decir, las naciones, existan y graviten históricamente en el actual momento. Sin embargo, y para evitar equivocaciones debemos mencionarlo, esta posición de la conducción económica de nuestro país²⁸ recurre a argumentos tomados parcialmente de las críticas que desde hace tiempo le hacen hechas a las tesis integracionistas desde el punto de vista de la necesidad de condicionar la integración a los previos desarrollos nacionales; en otras palabras, la conducción económica, cuando critica lo que ella llama *integración multilateral o regional amplia* (o sea, la que pretende integrar a toda Latinoamérica en un solo bloque) cae en la aberrante contradicción de utilizar afirmaciones que después pasa totalmente por alto cuando es remplazo de la *integración multilateral, regional o latinoamericana*, auspicia integraciones subregionales. Para negar la viabilidad de la ALALC los expositores oficiales han llegado a decir: "El programa de liberación común... demuestra en el corto plazo su impotencia para vencer las formidable fuerzas internas que levanta dicha exigencia, en virtud de las disparidades existentes"²⁹, y pone tres ejemplos: primero: la rigurosa aplicación del principio de la eficiencia económica en condiciones de desigualdad estructural solo genera efectos acumulativos que aumentan dicho desequilibrio. Esta consecuencia, que ya es difícilmente aceptada en el ámbito interno de una nación, es políticamente imposible de soportar cuando se produce entre Estados"³⁰; segundo: también provoca ese efecto "la apertura de los mercados cuando existen grandes diferencias en todos aquellos factores que de un modo u otro están incidiendo en la capacidad competitiva de una economía. Cuando existe notoria desigualdad en dichos factores, de tal forma que favorecen relativamente a una economía en perjuicio de la otra, la rebaja arancelaria genera un desplazamiento de recursos desde la economía de precios de oferta menos favorables hacia aquellas con precios de oferta más favorables"³¹; y tercero: "no obstante una eficiencia relativa mayor en una economía que en otra, la racionalidad económica se inclinara a demandar más productos de aquel país con un tipo de cambio subvaluado, aunque con economía menos eficiente, que de una

²⁸ Nos referimos a la conducción económica argentina en mayo de 1980.

²⁹ Cf. García Martínez, C., op. cit. pág. 30.

³⁰ Cf. Ibid. pág. 31.

³¹ Cf. Ibid. pág. 31.

*económica más eficiente*¹⁰⁰. La aberración se manifiesta cuando la misma conducción económica que conoce los fenómenos que acabamos de mencionar, extrayendo su formulación de párrafos oficiales, postula las integraciones subregionales, entre países con "desarrollos notorios en el grado de desarrollo... (y) ...no complementariedad económica"¹⁰¹. Tal aberración se agrava si se relaciona lo que sabe y piensa la conducción económica sobre las desigualdades estructurales, el intercambio, la apertura de la economía y la política de tipos de cambio fundados en la sobrevaluación de la moneda nacional respecto de las extranjeras, y se tiene en cuenta la política económica que internamente está aplicando en el país.

Sin embargo, y a nuestro juicio, las contradicciones apuntadas tienen explicación. En primer lugar, para la conducción económica argentina, las relaciones de nuestro país con América Latina no son fundamentales; la Argentina debe privilegiar sus vínculos con los titulares de la mayor potencialidad económica y financiera internacional, adaptándose en todo lo que sea menester para lograr su objetivo de articulación a los mismos. Esto tiene varios motivos, pero uno de ellos es que para nuestra conducción económica los problemas de América Latina no son nuestros, ni nos afectan. Esto tiene que ver con la larga tradición cultural de ciertos sectores de nuestro país que imaginaban que la Argentina era parte de Europa y no de América y obraban en consecuencia.

Al respecto, Carlos Florit recuerda una conferencia dada por el intelectual peruano Luis Alberto Sánchez en nuestra Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en la cual se advertía la indiferencia de la Argentina frente a América, como si ella no tuviera intereses ni responsabilidades en el continente. Ello le hizo reflexionar a Florit lo siguiente: "Es que la Argentina se impuso, quizás inconscientemente y por muchos años, una ambivalente misión: fue el vínculo de América con Europa. Pero la vertiente positiva de esta particular indeterminación, se vio ocurrida por la negativa: su olvido de lo americano. Fue así el más europeo de los países americanos. Es que quiso, tal vez, evadirse de sus contornos geográficos y proyectarse, en todo lo que socialmente tenía de más significativo, hacia la anhelada Europa. Y así se alejó de su propia realidad. ¿Qué importaba lo que vivía —a veces lo que moría—, más allá de las selvas, o de las montañas, o del altiplano?"¹⁰². Y prosigue Florit: "Hace tiempo sin embargo, dejó de tener vigencia el viejo esquema que pudo justificar parcialmente la abdicación americana de la Argentina. Hace tiempo que ya no puede la Argentina considerarse a América Latina, a América en general, una cuestión aleatoria"¹⁰³. Recientemente ha aparecido un libro en el cual se proporciona una explicación relativa al origen de esta forma de pensar criticada por Florit, cuyo autor es el doctor Carlos Zaffore¹⁰⁴.

La actitud argentina hacia América también fue considerada desde la perspectiva ideológica de los que anhelan la inserción de nuestra nación en el mundo sin fronteras del libre cambio. En la revista *Panorama de la economía*, orientada intelectualmente por el doctor Carlos Moyano Llerena y cuyo consejo editorial integran Alejandro de Estrada, Joaquín Llambías, Francisco Mézzadri, Carlos Moyano Walker y Joaquín Paduvalhín Simkus, se expresaba en 1969: "Como sustrato de toda esta ideología (la libertad), se insinúa un cosmopolitismo acorde con la formación cultural de los sostenedores de esta teoría, así como con el hecho de que durante la vigencia del

¹⁰⁰ Cf. *Ibid.* pág. 31.

¹⁰¹ Ver en este trabajo nota N° 38; punto III, c) y punto VI, B) *La tesis oficial sobre la integración de las subregiones*.

¹⁰² Cf. Florit, Carlos, *Política exterior nacional*, Ed. Arca, Bs. As. 1960, págs. 81 y ss.

¹⁰³ Cf. *Ibid.* pág. 82.

¹⁰⁴ Cf. Zaffore, Carlos, *Claves para la cultura nacional*, Colihua/Washette, Bs. As. 1979.

*liberalismo económico en la Argentina, éste se encontró por derecho propio entre las naciones más importantes del mundo. De allí que tienda a ignorar —y hasta a menospreciar— al resto de Latinoamérica tanto como al viejo interior argentino, cuya decadencia sobrevino junto con su instalación, a fines del siglo pasado, en el gobierno del país*¹¹.

La convicción del equipo económico es que el progreso argentino dependerá del establecimiento de vínculos más estrechos con los titulares del progreso económico en el mundo, renunciando a una política específica con el resto de los países americanos, excepto el Brasil, cuya dimensión económica ya lo diferencia de éstos y, al mismo tiempo es sede de las principales compañías transnacionales. Esto coloca a la diplomacia económica de nuestro país ante un delicado problema: el Tratado de Montevideo instituyó sine die una zona de libre comercio entre los países celebrantes del mismo; los únicos plazos que fijó fueron referidos al perfeccionamiento de la zona, de manera que, respecto de la zona misma el compromiso sigue vigente y continuará mientras el Tratado no sea denunciado o modificado. La denuncia es un camino muy difícil de recorrer, por múltiples circunstancias y la conducción económica optó por otros medios para deshacer una relación permanente, consagrada por un tratado internacional, de nuestro país con varios países latinoamericanos, entre los cuales se cuentan todos los limítrofes y los restantes sudamericanos (excepto los recientemente independizados en los ex territorios coloniales de las Guayanas). La opción consistió en decir verdades que internamente se niegan o subalternizan, tales como las ya citadas, referentes a que "en condiciones de desigualdad estructural" el intercambio "solo genera efectos acumulativos que aumentan el desequilibrio"; que "las grandes diferencias en todos aquellos factores que de un modo u otro están incidiendo en la capacidad competitiva de una economía favorecen relativamente a una economía en perjuicio de la otra"; que "la rebaja arancelaria genera un desplazamiento de recursos desde las economías de precios de oferta menos favorables hacia aquellas con precios de oferta más favorables"; que las diferencias políticas cambiarías pueden provocar intercambios o desincentivos, de manera tal que los países comprometidos en la ALALC renuncien a la idea de una zona de libre comercio que abarque a toda Sudamérica y a México, facilitando la desarticulación de la establecida indefinidamente por el Tratado de Montevideo de 1960. Asimismo, tomando en consideración la ideología integracionista de los países andinos, se formuló la teoría ad hoc de las subregiones integrables. Sobre este último particular tan evidente es el oportunismo de la conducción económica en cuanto útiliza, contrariando todos los argumentos que invoca para objetar a la ALALC, las tesis de la CEPAL y el INTAL para justificar cualquier clase de integración entre países disímiles. Claro está que las integraciones subregionales son también una vía para legitimar los proyectos de inserción de la economía argentina en la brasileña y no dejan de convenir, en otras áreas, también al interés de las grandes empresas de índole supranacional.

La política de inserción de la economía argentina en la brasileña es un anhelo confesado de nuestra conducción económica. En otros tiempos, análogos deseos inspiraron las relaciones exteriores de nuestra nación frente a Gran Bretaña. Las circunstancias han variado y los herederos de aquella filosofía desplazan la mirada un tanto hacia los Estados Unidos y otro tanto hacia nuestro vecino Brasil. El ministro de economía ha expuesto hace muy poco tiempo en relación a la proyectada integración

¹¹ Cf. Pedro Pablo Kuczynski, Joaquín, *Etnología y desarrollo*, en Panorama de la economía, III, Aa. IV trimestre de 1969, Vol. VI, N° 41, pág. 163. Pedro Pablo Kuczynski fue Subsecretario en el gobierno del doctor Marcelo Leizaola en 1970, Los Hombres Nuevos y Llamadas sus Secretarías de Estado del gobierno del doctor Martínez de Hoz actualmente. Estrada es quien conduce la aplicación de la política de apertura de la economía argentina mediante las rebajas de los aranceles.

con Brasil: "Nuestras economías son complementarias en muchas cosas, en ellas podemos ir adelante juntos, y aún en aquello en lo cual no somos complementarios nosotros quisiéramos vernos en relación al Brasil —yo he utilizado la palabra de 'socios'—, ... socios en este panorama de progreso económico que el mundo nos presenta"⁶⁶. El ministro pone la mirada en el panorama de progreso económico que el mundo nos presenta y con ello significa su desinterés y el de su política por el resto del mundo cuya realidad no es el progreso económico, sino el atraso. Y no es que pensemos en las lejanas latitudes de África y Asia. Es América Latina, de la cual formamos parte, la que está ausente en la consideración ministerial.

En resumen, todos los proyectos integracionistas merecen ser observados porque coinciden en menospreciar los desarrollos y las integraciones nacionales, aunque sean formulados y sostenidos con argumentos diversos y aún contrapuestos entre sí y con alcances distintos, sean regionales o subregionales. En lo que respecta a la orientación de nuestra conducción oficial su oposición a llevar a cabo una política de desarrollo e integración de la nación se fundamenta en la tradicional actitud liberal a la que hicimos referencia, conforme con la cual el interés de la Argentina debe ser su asociación con las economías desarrolladas del mundo y no verse mezclada con los países atrasados, mayormente mestizos, indolentes, que son el resto de América Latina. Este es uno de los errores más graves que está cometiendo la diplomacia argentina de nuestros días.

2. El conflicto entre desarrollo y subdesarrollo aún no ha sido superado.

Hoy, como hace décadas, continúan existiendo economías desarrolladas y subdesarrolladas. La Organización Internacional del Trabajo ha estimado en el año 1976⁶⁷ que existen enormes sectores de la población mundial que viven en estado de grave pobreza. En esa situación se encuentra el 43% de la población de Latinoamérica, el 69% de la de África y el 71% de la de Asia. Es evidente que la espontaneidad de los procesos económicos no ha conducido a la superación de esa tremenda condición y que la misma no desaparecerá sino con una acción enérgica que incluya la acción multilateral y directa de las naciones desarrolladas.

Ya no pueden existir dudas de que ciertas estructuras económicas se caracterizan por su modalidad de acumulación que las capacita para autogenerar su dinámico crecimiento económico y otras economías, por su modalidad de producir e intercambiar, no logran acumular ni desarrollarse⁶⁸.

Entre 1950 y 1976 el producto bruto interno por habitante creció el 86% en América Latina, mientras que en los países desarrollados se incrementó el 128%. El único país subdesarrollado que aumentó su producto bruto interno por habitante en proporción mayor que los países desarrollados fue Brasil, que llegó al 153% en el período que comentamos. México que siguió en orden de crecimiento a Brasil, solamente alcanzó el 112%. La dimensión económica del Brasil se multiplicó por 3,5 veces y la de México por 5. En cambio Argentina, Chile y Uruguay, en veinticinco años, no alcanzaron a duplicar su producto bruto, como fiel reflejo del crítico estancamiento de las economías subdesarrolladas y de la ineficacia de los procesos espontáneos.

⁶⁶ Cf. Martínez de Hoz, José Alfredo, *Conferencia de prensa*, en Boletín semanal del ministerio de economía, B. A. 34.12.79, N° 317, pág. 1.

⁶⁷ Cf. Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales*, Ginebra, 1976.

⁶⁸ Cf. Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), *El subdesarrollo de América Latina*, en Crecimiento y Desarrollo, B. A. abril de 1979, N° 8, pág. 31.

En lo concerniente al comercio internacional la participación de los países subdesarrollados decreció desde 1950 a la fecha. Los países desarrollados incrementaron su comercio exterior en el 12,1% promedio anual, pero los subdesarrollados apenas llegaron a hacerlo al 10,4%. O sea, que los países industrializados crecen económicamente más y comercian, consecuentemente, más en el orden internacional. Esta concordancia entre desarrollo de la producción y del comercio no es casual; se trata del cumplimiento de una ley económica objetiva injustificadamente olvidada o negada por algunas economías.⁴⁹

Asimismo, el GATT ha expresado que desde 1978 se reanudó el deterioro de la relación de precios del intercambio para los países productores y exportadores primarios. Esa tendencia solamente se interrumpió en dos ocasiones: hacia 1950 (guerra de Corea) y entre 1974 y 1977 (crisis petrolera y siderúrgica). Esta es otra exteriorización del subdesarrollo. Las estadísticas forman una masa abrumadora demostrando la existencia de este fenómeno conocido como deterioro de la relación de intercambio. Pero, sin perjuicio de esa información histórica y numérica, la ciencia económica ha proporcionado modelos explicativos de ese proceso. Setentada la teoría microeconómica de formación de los precios, según las cuales la dimensión económica de los que intervienen en el intercambio ejerce influencia sobre los precios cuando la de uno o varios es mayor que la de uno u otros. Esto ha dado lugar a la formulación del modelo de competencia perfecta cuya principal condición es que la convergencia de todas las ofertas y demandas sea infinitesimal en relación con los volúmenes de las ofertas y demandas conjuntas en el mercado. Solamente cuando se cumple esta condición —y otras más que no es del caso especificar ahora— es el mercado el que fija el precio. En cambio, bajo los modelos de monopolio puro, competencia monopolística y oligopolio (o competencia monopsonística y oligopsonio, cuando se trata de competencia entre compradores que, por una parte no se afectan entre ellos, condición competitiva, pero que compran productos no homogéneos, condición monopsonística o cuando se trata de un conjunto pequeño de grandes compradores) acontece que los precios dejan márgenes de ganancias extraordinarias, que no serían logrados en competencia perfecta, de modo que en tales casos se producen transferencias extraordinarias de los compradores a los vendedores y (en las formas monopsonísticas) de los vendedores a los compradores.

Hemos llegado aquí al punto capital de la cuestión: si la dimensión económica y financiera de los operadores económicos es un factor determinante de los precios, una vez establecida la primera desigualdad entre los que intercambian, las sucesivas acumulaciones de ganancias y pérdidas agravarán el fenómeno en vez de eliminarlo o compensarlo, excepto que cambie por alguna vía la dimensión de los que quedaron rezagados. Los que más crecieron, porque más acumularon, crecerán más porque su capacidad de acumulación aumenta a consecuencia de los beneficios reales de su relación de intercambio, estableciéndose así una relación circular: la acumulación inicialmente diferencial hace posible ganancias en el intercambio, con lo cual la acumulación inicial se multiplica.

Mientras tanto —como lo ha subrayado la Iglesia en una encíclica papal de enorme trascendencia— *"los pueblos pobres permanecen siempre pobres. . . Es decir que la regla del libre cambio no puede seguir rigiendo ella sola las relaciones internacionales. Sus ventajas son ciertamente evidentes cuando las partes no se encuentran en condiciones demasiado desiguales de potencia económica: es un estímulo del progreso y recompensa al esfuerzo. Por eso los países industrialmente desarrollados ven en ella una ley de justicia. Pero ya no es lo mismo cuando las condiciones son demasiado desiguales de país a país: los precios que se forman "libremente" en el mercado pueden llevar consigo resultados no equitativos. Es por consiguiente el principio fundamental del liberalismo, como regla de los intercambios comerciales, al que está aquí en litigio"*.⁵⁰

⁴⁹ Cfr. este trabajo, párrafo IV, segundo párrafo.

⁵⁰ Cfr. Pablo VI, *Carta encíclica sobre el Desarrollo de los Pueblos*, Tipografía Poliglota Vaticana, sin fecha de impresión, párra. 37 y 38, pág. 41.

Adam Smith, a su vez, desde la perspectiva de la economía política clásica del siglo XVIII había formulado la ley de la concentración económica diciendo: *"Aunque la ganancia disminuya (en términos relativos), los capitales pueden seguir creciendo, y crecer incluso más rápidamente que antes... En general, los grandes capitales crecen, aun siendo la ganancia más pequeña, con más rapidez que los capitales pequeños con grandes ganancias"*⁷¹.

Trece países industriales (Estados Unidos, Unión Soviética, Canadá, Japón y la Comunidad Económica Europea) generan el 70% del producto bruto mundial. Ese desarrollo implica un elevado monto de inversiones productivas que ha mejorado sistemáticamente a) la productividad del trabajo a raíz de transformaciones técnicas y tecnológicas ampliamente difundidas en toda la economía, b) la acumulación como modalidad característica del sistema y aptitudes específicas de organización y c) dirección en las fuerzas económicas.

El signo de los procesos de desarrollo ha sido la concentración y la centralización organizadas y dirigidas por empresas particulares y, en algunos casos por otras públicas y semipúblicas, todas las cuales actualmente son en esencia transnacionales. Esas empresas, cuyos ámbitos de actuación exceden el mercado interno de los respectivos países donde sus antecesoras estuvieron originariamente localizadas y donde actualmente ellas se hayan registradas, se supeditan al principio económico según el cual deben producir lo máximo con un gasto dado de medios; o bien alcanzar una producción dada con un mínimo gasto de tales medios. Estas empresas están constituidas, administradas y dirigidas para ganar y no para perder.

De acuerdo con los resultados históricos, por ende objetivos y concretos, el proceso de concentración, centralización y desarrollo ha hecho posible que algunas empresas multinacionales alcancen individualmente montos de gastos superiores a la producción bruta total de muchas naciones. El producto bruto interno de la República Argentina fue calculado en u\$s 48 mil millones en 1978 por The Conference Board mientras las ventas de EXXON y de General Motors eran, respectivamente, de u\$s 84,4 mil millones y de u\$s 63 mil millones. Otras dos empresas multinacionales, la Royal Dutch Shell y la Ford Motor Company, lograron vender u\$s 44 mil millones y u\$s 43 mil millones respectivamente⁷². Cualquiera de estas empresas —las dos primeras— produjo más, o casi lo mismo las dos segundas, que los 26 millones de habitantes que integran la comunidad argentina. En el caso de la EXXON, además, su personal no supera los 130.000 agentes.

Los datos precedentes revelan la disparidad de potenciales productivos y sirven para comprender mejor la importancia de la brecha entre los países subdesarrollados y los desarrollados.

3. La Argentina y América.

La República Argentina forma parte de América y esto no es accidental. Tenemos un pasado común, remoto e inmediato. La Argentina no formó ni podrá formar parte de Europa. En cambio tiene intereses y obligaciones eminentes en este continente americano. El gobierno de nuestro país se equivoca cuando sigue el curso de inclinaciones subjetivas convencido que podrá adaptar la totalidad de la vida económica nacional a la economía internacional de las grandes corporaciones que titularizan el mayor progreso económico que el mundo ha alcanzado. Se equivoca porque en circunstancias aún dominadas por la necesidad del armamentismo, por la ejecución de presupuestos públicos siderales en los países desarrollados y por el mantenimiento en

⁷¹ Cfr. Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*, FCE, México, tomo II, pág. 217 s.

⁷² Reproducida por Clarín de Buenos Aires, edición del 10.5.80, pág. 14.

sus países de altos niveles de consumo, la cooperación internacional no se prodigará espontáneamente para servir al desarrollo de las inversiones en los países subdesarrollados. Por el contrario, todavía continuarán actuando por bastante tiempo más los mecanismos reforzadores de la concentración y centralización de las economías de los países no industrializados sin que se operen transformaciones en sus estructuras de producción, de manera que ese proceso apañará recesión, estancamiento y quiebras de actividades económicas en vez de aportar soluciones a viejos y nuevos problemas que el atraso engendró y continua engendrando.

El compromiso argentino asumido en el Tratado de Montevideo, en el sentido de establecer una zona de libre comercio que actualmente incluye a todos los países de Sudamérica, excepto a los recientemente independizados de las Guayanas, debe ser mantenido porque es dentro del continente donde la Argentina tiene un rol exterior que cumplir. Ello nos lleva a afirmar que las dificultades en el cumplimiento en término del Tratado de Montevideo no radican tanto en sus mecanismos, perfectibles por cierto, sino en el hecho que desde 1960 el desarrollo industrial de las economías de estos países, con la excepción de Brasil y México, no continuó a tasas aceptables. Además, los programas multilaterales, como la Alianza para el Progreso de 1961, que incluyó a la Operación Panamericana del presidente Kubitschek, se desnaturalizaron por la presión ejercida por diversos sectores dentro y fuera de los Estados Unidos. Es así que la diplomacia de ese país pasó de la oposición a cualquier tipo de entendimiento entre los países latinoamericanos, considerando que ellos entrañaban el riesgo de bloques políticos en el continente, a sostener la prioridad de la integración latinoamericana sobre los desarrollos y las integraciones nacionales. Finalmente, las dos últimas administraciones, la de los presidentes Nixon y Ford, que consideramos una a estos efectos, y la del presidente Carter coincidieron en subordinar la presencia norteamericana en América Latina a las exigencias de la seguridad, en un caso, y de la observancia de los derechos humanos relativos a las personas y a las formas políticas de la democracia electoral, en otro. Ambas variantes determinaron que los Estados Unidos continúen actuando como si América Latina fuera su *patria oscura*. Esto explica la diplomacia de Kissinger, de pactar con el Brasil para que este país actúe como *Mão*, sin practicar ninguna política resueltamente dirigida a facilitar la superación de los graves trastornos que padecen estos países; y también explica la total inacción del presidente Carter, circunscripto a practicar medidas negativas invocando los derechos humanos o la seguridad norteamericana y mundial, desde la especial óptica de los políticos norteamericanos en coincidencia con intelectuales como Brzezinski y la Comisión Trilateral.

Como conclusión reafirmamos que la Argentina debe mantener sus compromisos con América sin renunciar a la prioridad de sus desarrollo e integración nacionales, no como forma de supremacía sino como condición sin la cual la integración y el progreso del continente serán imposibles.

Buenos Aires, 12 de Mayo de 1980.