

HISPANOAMERICANISMO E INTEGRACION LATINOAMERICANA

Prof. Marta B. Morinelli de Cava

INTRODUCCION

La crítica situación que, sobre todo en el aspecto económico, atraviesa hoy América Latina, reactualiza una vez más la acuciante necesidad de integración entre los países que componen el área.

La abultada deuda exterior latinoamericana, que sobrepasa holgadamente los trescientos mil millones de dólares, y la accentuada dependencia respecto del sistema financiero internacional, hecho que gravita negativamente en todo proceso de negociación, constituyen argumentos por sí solos más que convincentes para replantear la conveniencia de encarar en forma mancomunada estos problemas frente a los grandes centros políticos y económicos del poder mundial.

En otro orden de cosas, aunque tan significativos como los desafíos económicos, están los políticos, sociales, científicos, culturales, etc. En el aspecto político, la situación derivada del conflicto en el Atlántico Sur, y el enfrentamiento bélico que se libra en el área centroamericana, reflejo de la confrontación ideológica entre las grandes potencias, por mencionar solo los aspectos más relevantes de la realidad actual, son problemas que difícilmente encontrarán satisfactoria solución si no se los encara desde una perspectiva global de la región. Asimismo, el afianzamiento de las instituciones democráticas (estrechamente relacionado con las posibilidades de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos), el desenvolvimiento relati

vamento independiente de las áreas científica y tecnológica, y hasta la posibilidad de conservar nuestra propia identidad cultural, dependerán sin duda de los esfuerzos que se realicen para perfeccionar los mecanismos en el proceso de integración.

Ese proceso, que tiene un antecedente lejano en los intentos de unidad hispanoamericana propiciados por Bolívar, y que tanto en la centuria pasada como en el presente siglo se ve jalonado por hechos que evidencian una común y sincera aspiración, reconoce sin embargo más fracasos que éxitos. Pero son precisamente esos fracasos los que nos deben llevar a replantear las causas que los originan, y a tratar de corregir los medios instrumentados para que sea posible alcanzar el objetivo buscado.

En base a las inquietudes apuntadas, el presente trabajo se compone de dos partes. En la primera expondremos los fundamentos filosóficos e históricos de la unidad hispanoamericana, punto de partida a nuestro entender de la integración latinoamericana; en tal contexto analizaremos el ideal bolivariano de unidad y, derivado del mismo, el concepto de "Hispanoamericanismo", opuesto al de "Panamericanismo", por ser contrarios los fundamentos y móviles que condicionan a ambos procesos. Estos aspectos filosóficos e históricos son algunos de los factores internos -quizás los más importantes- que motivan la integración y la hacen posible.

En la segunda parte, tras reseñar brevemente la actual situación latinoamericana, analizaremos los factores externos que presionan para hacer efectiva la integración, los objetivos de la misma y el origen, evolución y resultado de los pactos regionales más importantes.

La amplitud del tema en lo que hace a la consideración

de los distintos aspectos que se refieren a la multifacética realidad latinoamericana, y a los cuales nos referiremos algunos casos en forma tangencial -políticos, geopolíticos, económicos, etc.-, sacrificará sin duda la profundización de cada uno de ellos. Pero, apuntando al objetivo primordial que es el de la difusión al servicio de la concientización, premisa fundamental del proceso de integración, expondremos tan solo los lineamientos generales; los mismos constituirán por otra parte un encuadre para profundizar en futuros trabajos aquellos mismos aspectos, o bien para incluir el tratamiento de otros temas relacionados con la problemática que estamos considerando.

Digamos, para finalizar, que está lejos de nuestro ánimo dar un carácter dogmático a las afirmaciones contenidas en este trabajo. Procuraremos tan sólo aportar algunas inferencias y conclusiones, producto del estudio objetivo de la historia americana y de las reflexiones derivadas de los desafíos contemporáneos. Y lo hacemos en la convicción de que contribuiremos de esta forma con una modesta cuota en la tarea común, tarea que tiene como meta la unidad latinoamericana y como objetivo inmediato el perfeccionamiento y la aceleración del complejo proceso de integración.

PRIMERA PARTE: LA UNIDAD CULTURAL Y ESPIRITUAL HISPANOAMERICANA

1.- LOS FUNDAMENTOS FILOSOFICOS E HISTORICOS DE LA UNIDAD.-

Tantas veces como nos interroguemos acerca de la existencia de la unidad hispanoamericana tendremos que remitirnos necesariamente a los orígenes de nuestra existencia, a las fuentes de nuestra historia, a la génesis de nuestro pensamiento filosófico y, por ende, a la búsqueda de nues-

tra esencia transmutada en un peculiar modo de ser, de pensar, sentir y actuar.

Es en el acto mismo del descubrimiento y en la posterior etapa de la conquista y colonización española del nuevo mundo en donde arraiga -al decir del Dr. Alberto Caturelli- una filosofía de América, expresión de un pensar originario y original que, partiendo de la concepción grocota del hombre, entronca con la concepción cristiana y se proyecta con el descubrimiento en la conformación de un "hombre nuevo" y de un "mundo nuevo", cuya Filosofía será cristiana, es decir metafísica, espiritual y religiosa. Su puesto metafísico que dio al Estado existencia cristiana y trascendencia metahistórica. (1)

Fue en virtud de esa peculiar Filosofía que España, como ninguna potencia colonizadora jamás lo hiciera, se planteó la justicia de la conquista. Y entre el gran número de teólogos y juristas que discutieron los derechos de aquella al dominio de las nuevas tierras, sobresalen los nombres de Las Casas, Sepúlveda y Vitoria, efectuando este último aportaciones de tal significación, tanto desde el punto de vista teológico como jurídico, que su obra "Relaciones Teológicas" puede ser considerada sin lugar a dudas como el fundamento del moderno Derecho Internacional y de Gentes.

Fue también en esta primera etapa de la colonización en la que se sentaron las bases de la futura independencia de Hispanoamérica, en tanto y en cuanto los nuevos reinos fueron incorporados en carácter de tales a la Corona de Castilla, en virtud de un pacto histórico de origen medieval y de carácter vasallático. Pacto histórico, real y concreto, que implicaba para ambas partes obligaciones y compromisos recíprocos y que preveía la disolución del mismo

en dos casos; cuando la Corona violase el compromiso de no enajenarlos, o bien, cuando los naturales de los mismos estuvieran en condiciones de "governarse por sí solos, justa y cristianamente". (2)

Con el Iluminismo y su influencia en la península ibérica, el Imperio español en América se corrompió en colonia; es decir, cambió el status jurídico de estas posesiones que dejaron de ser consideradas propiedad de la Corona para convertirse en meros apéndices de la Nación española. Y comenzaron a inficionarse lentamente las nuevas ideas que aquel movimiento filosófico traía aparejadas, ideas basadas en principios liberales que entroncaban con la Reforma religiosa del siglo XVI, que eran expresión de un sentir ajeno al sentir original americano y cuya influencia gravitaría sensiblemente en el período posterior a la Independencia. En efecto, fue en nombre de principios abstractos formulados en base a la razón y con una fe ciega en la "ley del progreso" que Hispanoamérica pretendió ser organizada en abierta contradicción con los supuestos filosóficos originarios y originales. De allí el fracaso de tales intentos que, entre otras consecuencias, trajeron aparejada la secuela de desorden, anarquía y desmembramiento que advino a continuación.

Lo que llevamos dicho respecto del Iluminismo es válido también para lo que se refiere al Romanticismo y Positivismo, movimientos o doctrinas filosóficas también de origen foráneo y a las cuales, a lo largo del siglo XIX, se las trató de usar como instrumento de la nueva realidad hispanoamericana que se quería forjar. Implicaba ello una actitud que, como en el caso anterior, pretendía negar la tradición histórica hispanoamericana en abierta oposición, en lo que al Romanticismo se refiere, con lo postulado por este movimiento en Europa; movimiento generador en el vie-

jo continente de las ideas nacionalistas del siglo XIX, con su énfasis puesto en la tradición, su revalorización del pasado común, su vuelta a los valores medievales y su creencia en la existencia de un "espíritu del pueblo", factor generador de la unión.

De esta forma, Hispanoamérica a partir de la Independencia careció de una Filosofía propia y se limitó a importar, generalmente a destiempo, ideas extranjeras basadas en principios liberales, con su énfasis puesto en los valores materiales sobre los valores espirituales de vieja data. Consecuencia de ello fue que, lejos de hallar las soluciones tan afanosamente buscadas, las clases dirigentes identificadas con esos principios -por convicción o por conveniencia- pusieran a las naciones hispanoamericanas en total subordinación a los intereses de países que, convertidos en imperios, fundamentaron y fundamentan su accionar en una actitud empirista, pragmática y materialista. Dicho lo cual, no pretendemos generalizar sobre la clase dirigente hispanoamericana ya que hubo, aunque escasas, honrosas excepciones, sino puntualizar una tendencia que en mayor o en menor medida afectó el desenvolvimiento político y económico latinoamericano.

Preciso es hacer esta rápida reflexión, no sólo para buscar los orígenes de nuestro pensamiento filosófico y en él los fundamentos de nuestra unión, sino también para significar cómo dicha Filosofía original hispanoamericana ha pretendido ser minimizada por el influjo de ideologías foráneas; al extremo de que varias generaciones de hispanoamericanos han sido formados en la creencia de que nuestro movimiento independentista, por ejemplo, debe más a Rousseau y a los ideales de la Ilustración que a nuestra tradición histórica y al pensamiento del eminente teólogo es-

pañol Francisco Suárez, cuya concepción de la soberanía está implícita en todas o en casi todas las declaraciones formales de libertad e independencia.

Ahora bien, este reflexionar acerca de los supuestos filosóficos de nuestra realidad hispanoamericana nos lleva a la consideración de otro de los aspectos a elucidar. ¿Existe una historia común a todo el continente americano? ¿Es posible referirse a una "Historia de América"? o bien, debemos considerar la existencia de distintas historias en el contexto americano, geográficamente considerado?

Este interrogante -que ha dado lugar a un breve trabajo personal (3)- se planteó a raíz de la disertación pronunciada por el historiador norteamericano Herbert Bolton, Presidente de la Asociación Americana de Historia, en Toronto (1932) y suscitó una airada polémica.

Si bien, por razones de espacio, no entraremos a profundizar en la mencionada polémica, tratamiento que por otra parte escaparía a los objetivos de este trabajo, no podemos sin embargo dejar de considerar siquiera someramente algunos aspectos de la misma, pues es la clarificación de un tema de tal significación la que echará luz no sólo sobre nuestros fundamentos sino también sobre nuestro destino histórico.

Partiendo de la base de que no era posible el estudio aislado de las respectivas historias locales, Bolton proponía un enfoque unitario para encarar la problemática de la historia americana. Inspiraban esta necesidad razones no solo de orden metodológico sino también político -era de la "buena vecindad"- que contribuyeron a acentuar la corriente que tendía a generalizar el estudio de la historia americana.

Luego de analizar los procesos de colonización, inde-

pendencia y organización de los distintos países americanos, Bolton encontraba similitudes y fases comunes en todos ellos, fases que se podían inscribir a su vez en el marco del hemisferio occidental.

Una de las primeras reacciones frente a la actitud arriba expuesta, fue la que con gran vehemencia expuso el historiador mejicano, Dr. Edmundo O'Gorman quien, refiriéndose a la síntesis propuesta por Bolton, consideraba que la misma no contemplaba el factor humano, por ejemplo, las grandes diferencias derivadas de un pasado protestante y un pasado católico. Sólo estaba de acuerdo en la interpretación del término "Historia de América" hasta donde este implicara la unidad del continente en un sentido espacial; pero "debo insistir -agregaba- en que las manifestaciones espirituales son el elemento esencial en la construcción de los sistemas históricos". Por lo tanto y, a condición de aceptar la tesis de Bolton, consideraba necesario demostrar previamente la existencia de una cultura específicamente americana, y mientras ello no fuera demostrado esa síntesis quedaría como una bella y falaz ilusión. (4)

Otros muchos historiadores de distintas nacionalidades han expuesto sus opiniones al respecto, enrolándose ya en una o en otra tendencia, la que sostiene la unidad o bien la que se inclina por la pluralidad. Dentro de esta última, algunos autores como el prestigioso historiador Germán Arciniegas, consideraban la existencia de cuatro grandes contextos históricos: América Anglo-Francesa, América Anglo-sajona, América Lusitana e Hispanoamérica.

Significativa dentro de la corriente pluralista, consideramos la posición asumida por el historiador español Jaime Delgado quien adscribe decididamente el esquema bipo-

lar que opone a los dos grandes bloques: Anglo e Hispanoamérica, haciendo referencia a las profundas diferencias existentes entre ambas expresa: "Hispanoamérica es hija de la cultura grecolatina, cristiana e hispánica, es decir de la Edad Media cristiana y católica, con la que no rompe el Renacimiento hispánico ... Angloamérica, por el contrario, es hija de algo tan diferente y opuesto a todo lo antes señalado como el Renacimiento paganizante, el Humanismo materialista y la Reforma protestante. Es decir Angloamérica es hija precisamente de aquello contra lo que combatió España sin descanso. Cómo pues van a converger Hispanoamérica y Angloamérica si representan justamente dos mundos culturales opuestos y enemigos?" (5)

Llegados a este punto, consideramos oportuno precisar el alcance de dos términos que suelen emplearse indistintamente: "Hispanoamérica" e "Iberoamérica". El primero incluye -para nosotros- y en este sentido lo usaremos- a los países nacidos del antiguo Imperio español. El segundo incluye, además de estos, al Brasil. Ambos bloques, si bien tienen entre sí una gran afinidad en relación a otros países del área americana, presentan también algunas diferencias en su proceso histórico que, al objeto de este estudio, es preciso mencionar.

Hispanoamérica, a pesar de su unidad histórica, cultural, lingüística, no ha logrado mantener la unidad política. La gran extensión geográfica que la abarca, una geografía que tiende a la dispersión, los localismos que esta realidad trae aparejados, la anarquía de raíz política y social que sucede a las guerras de la independencia y la semilla de la desunión que desde el exterior se ha sembrado en la región, son algunos de los factores que determinaron no solo la ruptura sino que hicieron fracasar también los

intentos posteriores de reconstruir la unión.

Consecuencia de un diferente desenvolvimiento histórico, Brasil por el contrario, ha logrado no solo conservar su unidad sino también expandirse considerablemente a costa de sus vecinos, debilitados por la anarquía y la desunión. Factor primordial en este proceso fue sin dudas la coyuntura internacional de principios del siglo pasado cuando, debido a la invasión napoleónica a Portugal, la corte se trasladó a las posesiones americanas. Se dio así comienzo a una etapa que con la declaración de la Independencia y la creación del Imperio, se caracterizará por el mantenimiento incólume de la casi totalidad de las estructuras económicas y sociales coloniales, por una política interior tendiente a mantener la unidad de los "estados" de lengua portuguesa y ampliar los territorios brasileños, y por una diplomacia que le permitirá obtener de sus vecinos el reconocimiento jurídico "de facto" de sus nuevas fronteras. De esta manera se constituyó el Imperio como el Estado más extenso y poseedor de mayores recursos naturales de toda América Latina.

Para finalizar este primer capítulo sobre los fundamentos filosóficos e históricos de nuestra unidad digamos, citando nuevamente al Dr. Caturelli, que tres son los obstáculos que se han alzado y se levantan hoy frente a Hispanoamérica en particular y América Latina en general; tres imperialismos que fundan su accionar en la exaltación de los valores materiales propios de las filosofías empiristas, pragmáticas y materialistas que los sustentan: Estados Unidos, Europa y Rusia.

Frente a esos tres grandes colosos Hispanoamérica y el resto de sus hermanas latinoamericanas muestran signos de evidente debilidad. La dependencia económica que pade-

cen, la agresión imperialista -sutil o desembozada- que deben soportar, la confrontación ideológica que se libra en la región, etc., son algunos de los síntomas que avalan este aserto.

Sin embargo y, al margen de la lucha que en todos los frentes debe librar para superar esa situación, queda para Hispanoamérica reservada una importante y trascendente misión que cumplir. En efecto, anquilosada la Vieja Europa, alienada en su afán materialista la denominada "Civilización Occidental", intrascendente en orden al pensar filosófico el bloque oriental, queda Hispanoamérica como último reducto del verdadero espíritu occidental, núcleo del pensar, reserva espiritual de la humanidad, punto de partida -si el hombre conserva un mínimo de sentido común que evite su autodestrucción- de una renovación general del pensamiento que eche las bases de un mundo mejor y más justo.

2.- BOLIVAR Y EL IDEAL DE UNIDAD HISPANOAMERICANA

Particularmente significativo es, en el año bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar, volver la mirada a quien, con justicia, puede llamarse "Padre de la Nación Hispanoamericana".

Independencia y Unidad fueron los dos grandes ideales de Bolívar, ideales que el libertador venezolano compartió plenamente con el otro grande de la Historia Americana, el General Don José de San Martín. Ambos personajes, a quienes muchas veces la historia mezquina al servicio de intereses disolventes ha pretendido enfrentar, estuvieron contestes en que solo la unión, de honda raigambre histórica, daría a Hispanoamérica la fuerza necesaria no sólo para conservar la independencia sino también para afirmar su /

presencia en el concierto internacional.

No podemos dejar de recordar aquí al eminente historiador argentino, recientemente fallecido, el Dr. A.J. Pérez Amuchástegui, quien dedicó gran parte de su quehacer al estudio del pensamiento y la acción de estas dos figuras, cuyos caracteres y personalidades disímiles no fueron óbice para que se identificaran plenamente en el proyecto común de libertad y unidad. Identificación de ideales que se mantuvo aún después de la entrevista de Guayaquil, cuyo "misterio" ha develado el autor citado, que ha demostrado además y documentado ampliamente cómo durante el llamado "ostracismo", el General San Martín no hizo sino continuar en Europa la obra independentista emprendida en América y que sólo por causas circunstanciales correspondería a Bolívar consumar. (6)

Pero volvamos a Bolívar y a su ideal de unidad, y echemos una ojeada a ese magnífico documento conocido con el nombre de "Carta de Jamaica", redactado en aquella isla caribeña en el año 1815 cuando, después de algunos reveses militares, el prócer tuvo que retirarse momentáneamente del escenario de la guerra.

Decía allí Bolívar: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse... Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras par-

tes del mundo". (7)

Surge ya la idea de confederar a las nacientes repúblicas hispanoamericanas, proyecto que retomará nuevamente en 1823 y 1826.

Entretanto, hacia 1816, las Provincias Unidas de Sud América proclaman su independencia. Vuelto a la lucha, Bolívar dirige desde Angostura una circular al Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, D. Juan Martín de Pueyrredón, misiva que es expresión fiel de sus sentimientos de confraternidad y unión; "Vuestra Excelencia debe asegurar a sus nobles conciudadanos -decía- que no solamente serán tratados y recibidos aquí como miembros de una República amiga, sino como miembros de nuestra sociedad venezolana. Una sola debe ser la Patria de todos los americanos, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad. Cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia [...] nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés, a entablar, por nuestra parte, el pacto americano que, formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo entre las naciones antiguas. La América así unida si el Cielo nos concede este ansiado voto, podrá llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas". (8)

Subrayamos aquí el énfasis puesto por Bolívar en dos ideas fuerza: unidad y pacto, es decir, conciencia de hermandad derivada de una común trayectoria histórica y necesidad de consolidar la unión a través de pactos que consoliden la imagen de Hispanoamérica ante el mundo.

Ideas aquellas que explicitará nuevamente cuando, en vísperas del triunfo de Ayacucho, formule una invitación a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile

y Guatemala, para el envío de plenipotenciarios a un Congreso a reunirse en Panamá. La Asamblea de representantes de esos Estados debía servir —decaía— de "consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran diferencias y de conciliador de nuestras diferencias". Proféticas palabras a las que solo un espíritu visionario como el de Bolívar podía cargar con una significatividad de vasta proyección en el tiempo. Expresión de una intencionalidad que, si bien no se plasmó en una realidad objetiva, mantiene y aún acrecienta su vigencia en virtud de los complejos y acuciantes problemas que la América Latina desunida y desintegrada debe hoy afrontar.

Concretando su ansiado objetivo, Bolívar logra reunir el Congreso en Panamá (1826), aunque con algunas ausencias significativas, entre ellas la de los representantes de Chile y Provincias Unidas del Río de la Plata, estas últimas a la sazón gobernadas por Rivadavia, expresión de la pequeña burguesía mercantil de la ciudad-puerto, más comprometida con los intereses foráneos, es decir británicos, que con los anhelos integracionistas de Bolívar.

Los temas tratados en el Congreso fueron los siguientes: a) Renovación del pacto de unión, liga y confederación perpetua entre todos los países hispanoamericanos; b) fijación del contingente de fuerzas terrestres y marítimas de la confederación; c) Codificación de principios legales internacionales; d) abolición de la esclavitud; e) cada ciudadano gozaría de sus prerrogativas como tal aunque estuviese en otro país hispanoamericano.

Tales asuntos que pudieron haber sentado las bases de un sistema hispanoamericano no se concretaron en una realidad y, en tal sentido, el Congreso de Panamá fracasó en su intento de unión. Ahora bien, cuáles fueron las razones de

este fracaso? En primer lugar, la ausencia de algunos representantes a lo que hay que agregar la tibieza de ciertos congresistas, y, en general, la diversidad de pareceres. Lo cierto es que lo único que se consiguió fue firmar un Tratado de Confederación perpetua —que luego no fue ratificado por todos los Estados— y se decidió reunir el Congreso cada dos años en Tacubaya, México, con lo cual se ponía a la federación bajo el poder casi exclusivo de ese país y de los Estados Unidos. Al respecto, son significativas las palabras de Bolívar dirigidas a su representante: "No me he desvelado para poner a Sud América al servicio del Norte. [...] No preocuparos. La culpa no es vuestra, la culpa es de esta maldita desconfianza que respecto a mi persona reina en toda Sud América. Muchos sudamericanos son capaces de perjudicarse a ellos mismos con tal de perjudicarme a mí. Es una política suicida". (9)

3.- HISPANOAMERICANISMO Y PANAMERICANISMO

Partiendo de los supuestos filosóficos e históricos arriba analizados, estamos en condiciones de afirmar que estos dos sistemas de organización interamericana que son el Hispanoamericanismo y el Panamericanismo, lejos de asimilarse, constituyen la expresión de dos conceptos bien diferenciados. Sin excluirse necesariamente, es preciso dejar en claro la oposición que arranca ya de dos hechos históricos casi simultáneos: el ya analizado Congreso de Panamá (1826) y el enunciado de la "Doctrina Monroe" (1823).

Ambas tendencias expresan precisamente la oposición entre los dos principios sobre los que se asientan las concepciones que caracterizan a ambos contextos americanos: el principio económico-mercantilista de Anglo-América frente al espiritualismo universal y doctrinario de Hispanoamé

rica.

Por ello es que no compartimos la posición sostenida por algunos autores de que los congresos hispanoamericanos realizados en el siglo XIX, sobre todo el de Panamá, sean los antecedentes del Panamericanismo que, por iniciativa de los Estados Unidos, se va conformando a partir de 1881 y se estructura con la creación de la O.E.A. en 1948.

Cuando en 1823, frente al peligro que para los Estados Unidos y su política expansionista representaba la Europa de la Santa Alianza, el Presidente Monroe enuncia la doctrina que lleva su nombre, realiza un acto unilateral no solicitado por el resto de los países americanos. Al respecto cabe señalar que en la historia de las relaciones internacionales de los Estados Unidos con Europa, y en la que la América toda estuviera involucrada, la doctrina Monroe sería un instrumento puesto al servicio único y exclusivo de los intereses de este país y que solo a él correspondería definir, interpretar y aplicar.

De allí se explica la actitud de total indiferencia y de prescindencia que la potencia del Norte adoptó frente a actos de flagrante intervención europea en América durante el siglo pasado, sea la intervención francesa en Méjico, la española en Chile y Perú, la francesa y anglo-francesa en el Río de la Plata. Similar actitud adoptaría en el presente siglo, uno de cuyos ejemplos más cercanos y dolorosos para nosotros lo tenemos a raíz del conflicto en el Atlántico Sur, durante el cual no solo arrumbó una vez más su doctrina sino que se coaligó con la potencia invasora extracontinental.

Pero volvamos al Congreso de Panamá y a la posición asumida por los Estados Unidos frente al mismo. En primer lugar digamos que Bolívar no era partidario de invitar

ese país a las deliberaciones que, en su opinión debían nuclear únicamente a los representantes de los países del antiguo mundo hispánico. No obstante, su lugarteniente en Colombia, Santander, formalizó una invitación a los Estados Unidos y, aunque sus delegados no llegaron a participar del Congreso -uno fallece en el interín, el otro llega cuando el Congreso ya se había disuelto-, es interesante conocer las instrucciones que llevaban y que eran las de "Oponerse a toda pretensión de establecer un Congreso anfictio que tratara de abrogarse facultades para decidir contraversias entre los diversos Estados americanos o arreglar su conducta". (10) El objetivo -según estas instrucciones- era tratar sobre materias relacionadas con el comercio, la navegación, establecimiento de un código marítimo y derechos de neutrales y beligerantes. También debían oponerse a todo intento de conformar una alianza ofensiva-defensiva ya que, en virtud de la alianza de Estados Unidos con Inglaterra, Europa había desistido de todo intento de recuperar sus colonias. (11)

Al margen de la actitud materialista, implícita en la concepción económico-mercantilista que evidencian esos objetivos, es de notar la intencionalidad explícita de neutralizar los intentos de unión para "decidir -como decían las instrucciones- las controversias entre los distintos Estados americanos". Seis años bastarían para poner de relieve la oportuna previsión de aquel Congreso de fortalecer la unidad hispanoamericana en defensa de su propia existencia, no solo frente a la amenaza europea sino también a la de los Estados Unidos cuya expansión concretaría con la anexión de Texas, la ocupación de California y la guerra con México.

Después del Congreso de Panamá se realizaron otros Congresos Hispanoamericanos: los de Lima en 1847 y 1864, el de juristas en la misma ciudad en 1877, y la Conferencia

de Caracas en 1883.

Al primero de los mencionados congresos asistieron, además de los representantes del Perú, los de Ecuador, Chile, Nueva Granada y Bolivia. El mismo reproducía con variantes el pensamiento del Congreso de Panamá en el sentido de concluir un Tratado de Confederación y proscripción de la guerra. Considerándose las Repúblicas pactantes como partes de una misma nación, acordaron confederarse no solo para rechazar cualquier ataque, sino también para el supuesto de que se pretendiera alterar sus instituciones políticas. Se creó el Congreso de la Confederación para el mantenimiento de la paz y para la solución de conflictos entre los confederados o con terceros, se previó la preservación de la paz mediante los buenos oficios, la mediación y el arbitraje y se consagró el principio de "no intervención". En suma, la solidaridad ante la agresión, la cooperación armada y la preocupación por la paz internacional. (12)

Al Congreso de Lima de 1864 asistieron Perú, Bolivia, Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador y Venezuela. Se firmaron dos Tratados, de "Unión y alianza" y "Para el mantenimiento de la paz". Aunque reproduce principios similares a los del Congreso anterior, la Confederación entre los firmantes no era tal sino para el evento de una guerra, más bien ligas de paz con funcionamiento eventual de alianzas y sin que la estructura fundamental de cada Estado recibiera la sustancial transformación que requería el sistema federativo.

Lamentablemente y como sucediera en el caso anterior, los Tratados firmados no fueron ratificados por todos los Estados. Sin embargo, como fenómeno político y síntoma histórico, no debe en modo alguno subestimarse esta reiteración de la actitud de los pueblos hispanoamericanos hacia

un régimen orgánico de solidaridad política.

En el interín, los Estados Unidos habían completado su expansión territorial hacia el Pacífico, y lo habían hecho en función del "destino manifiesto", doctrina de carácter mesiánico en virtud de la cual México perdió la mitad de su territorio.

Hacia fines del siglo XIX Norteamérica ascendió a la categoría de primera potencia dentro del continente americano. Un tanto imitando a Europa y un tanto como reacción, manifestó un patente deseo imperialista. El auge capitalista e industrial respaldaban esta postura expresada en un segundo momento del "destino manifiesto" y en la organización del paramericanismo. La empresa tuvo éxito y este ascenso permitió al coloso del Norte asentarse en las Antillas -trás derrotar a España-, América Central y Asia. Dos inmediatas consecuencias trajo este predominio: 1ra., que los Estados Unidos fueran auspiciadores, tuteladores o eje del panamericanismo; 2da., que los recelos y roces con Hispanoamérica se agudizaran. (13)

Los Estados Unidos podían ya dar vida al panamericanismo; pero no al soñado por Bolívar. Si el recelo, la desconfianza y el nacionalismo no habían permitido realizar durante casi un siglo los proyectos bolivarianos, ahora, por obra del país del Norte parecía realizable tal idea.

"No es agradable, desde luego -apunta Morales Padrón- ver cómo el imperialismo y el panamericanismo manejado por los Estados Unidos aparecen por la misma época. Norteamérica se dedicó a desarrollar al unísono la política internacionalista americana (panamericanismo) y el intervencionismo". (14) En efecto, la participación norteamericana en la Guerra de Cuba contra España y la "enmienda Platt", la cons

trucción del Canal de Panamá (1903) y las intervenciones militares en América Central y Caribe, son algunos de los hitos de la política del "garrote" que, en la concepción geopolítica del Presidente Teodoro Roosevelt, se justifica en virtud del corolario de la Doctrina Monroe, cuya interpretación gira en torno al concepto de seguridad del área, zona de influencia de los Estados Unidos.

En 1930 la situación continental era otra. Hispanoamérica había alcanzado un mayor grado de equilibrio y estabilidad; el peligro europeo era escaso y Norteamérica había acrecentado su influencia en el continente y fuera de él. El corolario Roosevelt ya no servía. Se le rescindió, más que por considerarlo injusto o porque se hubieran encontrado otras soluciones más llevaderas, por el cambio de la política internacional, y sobre todo porque era un obstáculo para el panamericanismo. Con Franklin Delano Roosevelt, la política de "buena vecindad" sustituyó al Corolario Roosevelt. Desde entonces el Panamericanismo se vinculó a esta política como algo inevitable.

El tránsito de la Unión Panamericana nacida en la Conferencia interamericana de 1889 a la O.E.A. actual se produjo precisamente en la década del treinta. El motor que impulsó ese movimiento fue el deseo del gobierno de Roosevelt de crear un Sistema de Consulta orientado, en última instancia, a objetivos defensivos. Creado el sistema por la VIII Conferencia Interamericana reunida en Lima en 1938, fue puesto en práctica en las reuniones de La Habana, Panamá y Río de Janeiro. La Conferencia de Méjico de 1945 echó las bases para la formalización del Sistema Regional de Seguridad Colectiva, implementado por la Conferencia de Río de Janeiro de 1947 en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

El TIAR nació en un cuadro global definido ya por la

guerra fría y en el que estaba consagrada la estrategia de contención. Implícitamente se integraba en el sistema mundial de compromisos de seguridad que Estados Unidos se lanzaba a implementar.

La historia de la aplicación del TIAR resume el cambio progresivo en las fuerzas relativas de Estados Unidos y América Latina. Durante las décadas de 1950 y 1960 la relación de fuerzas permitió a los Estados Unidos imponer una tendencia a través de la cual las resoluciones del sistema de seguridad colectivo estuvieron orientadas a desestabilizar dictaduras tradicionales que habían sobrevivido a su tiempo de utilidad. (15)

El otro camino por que transitó el sistema regional fue el que llevaba a enfrentar la aparición de problemas de seguridad nuevos. La VIII Reunión de Consulta celebrada en Punta del Este en 1962, demostró que ante esos problemas el acuerdo continental se hacía muy difícil. Seis países, que a su vez eran casi todas las democracias sudamericanas de entonces más Méjico, se opusieron a la expulsión de Cuba de la O.E.A. Al respecto no es casualidad que cinco de esos seis gobiernos democráticos que no respaldaron la expulsión de Castro de la O.E.A., fueron derrocados en el transcurso del decenio siguiente.

Para los enfrentamientos entre los países latinoamericanos, el sistema regional ha dado respuesta en bien pocos casos. En un conflicto peligroso como el planteado entre la Argentina y Chile, el organismo regional no pudo practicar ninguna gestión preventiva, aún cuando se llegó al borde de la guerra.

Sin embargo, es en la situación que se plantea con motivo de la guerra de las Malvinas cuando el sistema de seguridad se enfrentó con una prueba novedosa, de caracterís

ticas tales que pueden plantear seriamente la cuestión de sus posibilidades de subsistencia. La novedad consistió en que por primera vez, el TIAR era invocado contra la voluntad de los Estados Unidos. El segundo dato fundamental lo planteaba el hecho de que un Estado extracontinental lleva ba sus efectivos armados contra un Estado Latinoamericano, dentro del área en que funciona la seguridad colectiva regional.

El conocido desenlace se tradujo en un enfrentamiento concreto entre Estados Unidos y América Latina, enfrentamiento que crea las mayores dudas sobre la posibilidad de que el TIAR sea invocado con éxito en alguna ocasión futura. Puede considerarse cierto que Estados Unidos planeaba invocar el TIAR contra Nicaragua, pero después del conflicto Malvinas parece incuestionablemente seguro que invocar el Tratado de Río con el fin de sancionar a un país del he misferio por razones políticas, no conseguiría siquiera los votos necesarios del Consejo Permanente para convocar al Órgano de Consulta. (16)

SEGUNDA PARTE: EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

1.- CONCEPTO, FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA INTEGRACION.-

Hemos apuntado más arriba que si bien la unidad de América Latina es un ideal hacia el cual debemos propender, la realidad nos indica que no será factible, por lo menos en breve plazo, lograr su concreción.

Si consideramos que, pese a su unidad histórica y cultural, Hispanoamérica se encuentra desmembrada y desunida políticamente, fácil será comprender las dificultades que puedan oponerse a los intentos de unidad latinoamericana, hecho que implicaría la asimilación de países del área con

poblaciones heterogéneas y de distinto origen.

En efecto, América Latina, con sus 19.680.000 Km². y una población que, hacia el año 2.000 llegará a los 600 millones de habitantes, se presenta como un complejo que no está conformado únicamente por el elemento étnico indígena y por los estados de raíz ibérica. Está formada por Estados que suceden a los Estados ibéricos, pero que han asimilado a la vez elementos culturales y étnicos provenientes del África, Asia y Europa no ibérica. Si a ello se suma la siembra de la desunión que se ha realizado -y se continúa realizando- en el área y la creación de nuevos pequeños estados -estadúsculos-, fácil será ver que el proyecto actual de unión es más ambicioso y dificultoso de lo que se puede imaginar.

Como apuntamos más arriba, más viable es el proceso de integración que es el que ya, a pesar de sus imperfecciones, se ha comenzado a implementar.

Ahora bien, qué entendemos por "integración"?; cuáles son sus fundamentos?; para qué debemos integrarnos?; cuáles son los mecanismos de la integración?

Como bien apunta el Dr. Luis Savid Bas respondiendo a todas estas preguntas, la idea de integración -tal como hoy se la entiende- no es una idea original latinoamericana. La idea de integración surge de una determinada circunstancia histórica que se da en todo el mundo: Europa, Asia, África. En el caso de América Latina la circunstancia histórica que impone el desafío de la integración está dada en función de la relación de esta parte del continente con los tres grandes centros del poder mundial: Estados Unidos, Europa y Rusia. (17) Los países que no pertenecen a una de estas tres uniones, pertenecen al Tercer Mundo y son áreas dependientes. En esta situación se encuentra América Latina.

De allí que, antes de analizar el proceso de integración latinoamericana, será importante considerar la problemática referida al sistema del poder mundial y la relación entre ambos elementos; es de la comprensión precisa de la naturaleza, carácter y probable evolución del primero que se puede comprender cuáles son los alcances y obstáculos para el proceso integrador.

Si bien hemos hecho referencia a la existencia de tres grandes centros, el eje interpretativo del sistema de poder gira en función de la confrontación en un sistema básicamente bipolar: Estados Unidos y U.R.S.S. En este contexto la confrontación se manifiesta de distintas maneras, a veces como cooperación, a veces como confrontación. Pero aún en el primer caso, la cooperación esconde una confrontación. Si bien esta última toma la forma de cooperación, la misma no logra superar a la anterior a la que no hay posibilidad de eliminar. (17)

En el momento actual, la situación es de máxima hostilidad, a tal extremo que se reactualiza el fantasma de la Tercera Guerra (crisis del Líbano, derribamiento del avión surcoreano en espacio aéreo ruso, etc.); se vive hoy en este sentido una situación similar a la de 1950 y, más recientemente a la de 1961, año este último en el que, a pesar de estar funcionando entonces la lógica de la disuasión, se vivieron momentos de extrema tensión. Precisamente "no alineados" surge en ese año a raíz de esta idea que consideraba casi inevitable la Tercera Guerra.

Este sistema bipolar realimenta la confrontación pues cada uno de los polos tiene que fortalecer su situación relativa y trata de debilitar al otro. Es por ello que no se codifica ni la paz ni las soluciones.

Dentro de este sistema bipolar, varía el rol estratégico de las regiones. Por ejemplo el valor estratégico del Atlántico Sur hacia 1970 era rechazado por los estudiosos que adjudicaban toda la importancia al Oriente Medio. La crisis de las Malvinas, en la dinámica del sistema del poder mundial, puso en evidencia la valorización estratégica de una zona antes no tenida en cuenta.

También dentro de este esquema de poder, si bien la concentración del mismo se da en los polos, se descuelven también sistemas intermedios que dan a cada uno de ellos un sesgo polar. Es decir, hay concentración de poder militar, económico y político; pero también hay dispersión de poder en el sistema regional. Las relaciones entre cada uno de los dos grandes centros de poder y sus aliados o zonas de influencia se manifiestan de distintas maneras: conflictos entre ambos, fracaso de la UNCTAD, política Reagan-Thatcher en función del sistema global que genera la exasperación de los conflictos regionales, etc. Con respecto al Este, se producen situaciones similares: carrera armamentista, sucesión Breshnev, caso polaco, etc.

Es preciso conocer entonces las características del sistema mundial para implementar cualquier proyecto de integración a nivel regional; llegados a este punto digamos -y citamos aquí los conceptos vertidos por el Lic. José Pa radiso- que el proceso integrador tiene dos complementos: hacia adentro se armoniza, o debería armonizarse- con una política de unidad nacional en cada uno de los países del área, única alternativa para enfrentar al poder mundial. Hacia afuera, el proyecto está ligado a un concepto de neutralismo activo, que es la esencia misma y el sentido original de la no alineación. (18)

Ese concepto de neutralismo activo es esencial para cualquier proceso integrador, pues solo a través de él, América Latina podrá revertir su situación de dependencia económica, y aún podríamos decir política, ya que carece hoy en el concierto internacional de la fuerza necesaria para participar en la toma de decisiones, circunstancia ésta que, cerrando el círculo vicioso, la pone en situación de nueva dependencia.

Por lo tanto, si bien hay factores internos que inducen a la integración, tales los analizados en la primera parte, hay también factores externos que presionan para lograr la unión. En este último caso, los factores no actúan directamente sino en forma indirecta, es deseable la unión para defender nuestros intereses.

En el plano económico, los factores que presionan a la unión son los derivados de la marcada dependencia de los países del área con respecto a los grandes centros de poder. Precisamente son esos centros los que históricamente han estructurado la economía latinoamericana en virtud de sus propias conveniencias y necesidades, y en base a los principios de la economía clásica que prácticamente desde el momento de la independencia incorpora a América Latina en el sistema de la división internacional del trabajo.

De esa forma, las estructuras productivas de cada uno de los países del área fueron amoldadas a ese sistema que les imponía el rol de productores de determinadas materias primas (monocultivo), los impedía por lo tanto la diversificación de su producción, los inundaba de productos manufacturados y arruinaba con ello las incipientes industrias locales.

Hacia 1940 se produjo la caída del sistema de libre-cambio y con Raúl Prebisch y la CEPAL adviene la única escuela de pensamiento económico latinoamericano. Esta escuela la implicó una posición crítica con respecto a la economía clásica y neoclásica ya que propugna un sistema de equilibrio y pone énfasis en los problemas externos que condicionan el desarrollo interno de los respectivos países. Por otro lado se pone en evidencia el deterioro secular de los términos del intercambio al variar la relación entre importación y exportación, ya que a la par que se incrementa la primera disminuye la segunda, con las consiguientes consecuencias de desequilibrio en la balanza de pagos.

Un cambio positivo se había verificado en algunos países latinoamericanos a raíz de la segunda guerra mundial, ya que se implementó una política sustitutiva de importaciones como consecuencia de la imposibilidad de los países en guerra de abastecer de determinadas manufacturas. Coyuntura que no se aprovechó convenientemente ya que se desarrolló la industria liviana con un total descuido de la industria de base, hecho que, una vez reconstruida Europa, produjo el agotamiento de la política sustitutiva de importaciones.

A partir de entonces, la economía latinoamericana ha ido sufriendo un deterioro continuo, hasta llegar al momento actual en que podemos decir que está viviendo la crisis más profunda de los últimos 50 años. Cómo se manifiesta esta crisis? A continuación indicaremos algunas de las variables de la situación económica latinoamericana según datos aportados por el Dr. Luis Eugenio Dimarco en lúcida exposición sobre la problemática en cuestión: (19)

El P.B.I., o sea la sumatoria de bienes y servicios producidos en un año disminuyó en 1982 en un 1%, hecho que

no se verificaba desde 1940. El P.B.I. per cápita cayó en un 3,3% en casi todos los países (19). El deterioro de los términos del intercambio produjo la merma del ingreso total, pérdida que trajo aparejado el desempleo. En el sector externo, la balanza de pagos muestra un déficit sin precedentes (14.000 millones de dólares); pérdida de divisas; drástica disminución de la radicación de capitales que de 42.000 dólares registrados en 1981 cayó a 19.000 en 1982. Bajo crecimiento económico con inflación; tasa histórica de inflación: jamás superaba el 25%, en el 82 fue en toda América Latina del 80%, en Argentina solamente el 200%.

En lo que hace al sector externo, la situación se ve agravada por la situación adversa en el orden mundial. En virtud de la recesión económica internacional la dinámica de los centros implementa políticas de ajuste, basada en un neoproteccionismo, como el que lleva a cabo el Mercado Común Europeo que impide la entrada de productos provenientes de América Latina.

Como dato final digamos que la deuda externa latinoamericana sobrepasa los 300.000 millones de dólares, suma exorbitante que plantea seriamente la posibilidad de pagarla. La negociación en conjunto por los países de la región sería una salida viable, sin embargo no se ha encarado por el momento el tratamiento global del problema (*).

(*) La reciente medida unilateral adoptada por los Estados Unidos (8 de mayo 1984) de incrementar en medio punto las tasas de interés, compromete aun más la situación de los países deudores, la mayoría latinoamericanos, embarcados en un significativo esfuerzo para renegociar su deuda externa. Argentina, México, Colombia y Brasil, en forma concertada, han reaccionado a través de severa protestas por vía diplomática. Y ya no se descarta la posibilidad de afrontar, con la inclusión de Venezuela, este problema en forma mancomunada.--

En última instancia, el problema de la deuda externa es no solo económico sino también político, y las acciones que en estos días se están llevando a cabo para negociar la misma en nuestro país es una prueba elocuente de ello.

Frente a esta crisis generalizada, prolongada y de difícil tratamiento es necesario realizar -sostiene Di Marco- cambios estructurales e institucionales profundos. Es necesario replantear con urgencia un nuevo sistema de relación de intercambios en América Latina y de ésta con el mundo. Y el cambio debe basarse en un programa concreto y en una geopolítica realista partiendo de la base de que, tanto nuestro país como América Latina, no tienen problemas de solvencia sino de liquidez, pues tiene una gran capacidad dinámica basada en su poder productivo. (20)

Para concluir este punto, digamos que la solución a los graves problemas políticos y económicos de América Latina pasa única y exclusivamente por el camino de la integración. Sin embargo ello no será posible si previamente no se encarara con realismo y espíritu conciliador los problemas geopolíticos pendientes de solución. Cuantos problemas y conflictos entre países latinoamericanos se encuentren en esta situación, deben ser pronta y pacíficamente solucionados, pues es precisamente en la agudización de las tensiones generadas por estos conflictos en las que cifran sus expectativas los agentes externos disolventes al servicio de los imperialismos, sea cual fuere el signo ideológico que los caracterice.

Por todo lo arriba expuesto, por su dependencia económica y política, por su creciente pérdida de presencia en el concierto político internacional, circunstancia ésta que limita sus posibilidades de negociación, por su paulatino deterioro, por todo ello y por las razones internas

que la condicionan; América Latina debe tender a la unión. Pero la unión no es un objetivo en sí mismo. Es un objetivo instrumental, es decir, la unión es útil para lograr la independencia real de la región. Es una herramienta de cuya aplicación se derivarán, entre otras, las siguientes ventajas:

- 1) posibilidad de negociar en el concierto internacional con mucha mayor fuerza;
- 2) poder resistir con mayor eficacia las presiones políticas y económicas provenientes del exterior;
- 3) romper el sistema de dependencia;
- 4) lograr la independencia real de la región. (21)

2.- LOS MECANISMOS DE LA INTEGRACION.-

Expuestos los fundamentos y objetivos de la integración, cabe plantearse ahora el problema de cómo crear ese instrumento al que hacíamos referencia en el apartado anterior.

Partimos para ello de la premisa de que la "integración" es un concepto político, es decir un concepto instrumental al servicio de un ideal que es la "unión". Las armas de este proceso de unión son los instrumentos que se ponen en ejecución para lograr ese objetivo: Son los Tratados Internacionales, verdaderos actos de voluntades colectivas a través de los cuales los Estados se vinculan entre sí.

Los Estados latinoamericanos deben celebrar pues esos tratados creando el marco institucional de la integración, el mecanismo para la unión. Aunque ya existen Tratados o Acuerdos firmados en este sentido (ALALC-ALADI, Grupo Andí-

no, Subregión del Plata, Subregión amazónica, Mercado Común Centroamericano) digamos que, en general, los mismos presentan algunas deficiencias que restan posibilidades a una auténtica y real integración. Por ejemplo, se pone demasiado énfasis en lo económico y se descuidan otros aspectos de la integración tan importantes como aquel.

El proceso de integración se debe dar en la totalidad de la realidad y no abarca solo un aspecto de ella, es decir, se deben contemplar los distintos problemas que hacen a esa realidad: económico, político, social, cultural, jurídico, previsional, etc.

Además la integración debe ser gradual ya que es absurdo pensar que la misma se pueda dar por un acto único. En resumen, el proceso debe ser gradual, progresivo y simultáneo en todas las áreas. De lo contrario el proceso sufre dificultades, se hace lento, pierde dinamismo, se estanca. Tal lo sucedido con la ALALC y cuyas limitaciones parece obviar el Acuerdo de Cartagena, organizador del Pacto Andino.

Analizaremos a continuación los antecedentes e instrumentación de estos dos Acuerdos, los intentos más importantes hechos hasta el momento para encauzar el proceso de integración.

ALALC-ALADI:

Hemos hecho referencia ya a la situación creada en el período de la posguerra que forzó en cierto sentido a América Latina a abastecerse, en lo posible, de los productos de la propia región, circunstancia que posibilitó un crecimiento bastante sensible del intercambio recíproco en esos años. Pero durante el período 1955-1960, la reconstrucción de Europa y la acción del Fondo Monetario Internacional,

determinaron que el comercio volviera a canalizarse en la forma tradicional y que se fueran dejando de lado los convenios comerciales y de pagos entre los países de la región. De esta forma, decayó en forma bastante significativa el comercio intrarregional que había prosperado en los años de la posguerra.

Esto creó una gran preocupación entre las autoridades de la CEPAL, organismo creado en 1949 y que por entonces era dirigido por el economista argentino Raúl Prebisch. Esa preocupación motivó una serie de encuentros entre los técnicos del organismo señalado y los representantes gubernamentales, encuentros que culminaron con la suscripción del Tratado de Montevideo (18 de febrero de 1960), que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Si bien el objetivo implícito en el mencionado Tratado era el de incrementar y diversificar las corrientes del comercio de la región, creando un mecanismo preferencial para América Latina, el objetivo explícito fue el perfeccionamiento de una zona de libre comercio.

La zona de libre comercio busca liberar el intercambio entre los países miembros de la misma, dejando a criterio de cada uno el tratamiento arancelario aplicable a terceros países. A esta situación hubo de llegarse debido a que, cuando se realizaron las negociaciones, cuatro países de América latina formaban parte del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT, acuerdo de nivel mundial en cuyo artículo 1º se estipula el principio de la nación más favorecida, por el cual se hace extensiva a todo país miembro del Acuerdo cualquier ventaja que estos negocien en la región. Las excepciones que establece el mismo GATT son la constitución de una Unión Aduanera que implica un tratamiento arancelario uniforme frente a terceros, o bien el establecimiento de una zona de libre comercio. Frente a estas

dos opciones, la última fue la alternativa que se adoptó, ello debido a la heterogeneidad en los niveles de las tarifas latinoamericanas que imposibilitaban la puesta en marcha de una unión aduanera. Esos distintos niveles obedecían a su vez, a las distintas etapas en el proceso de industrialización por las que estaban atravesando los países latinoamericanos. (22)

Fruto de esa limitación que condicionó el nacimiento de la ALALC, fue su posterior desenvolvimiento el que, salvo para el período de los cinco primeros años, se caracterizó por el estancamiento en las negociaciones y finalmente por la casi total paralización en los últimos diez hasta que se decidió reestructurar el sistema mediante la suscripción de un nuevo Tratado, también firmado en Montevideo 20 años después (agosto de 1980).

Varias fueron las causas que dificultaron el cumplimiento de los objetivos de la ALALC. Entre otras podemos mencionar las siguientes:

- 1) la multilateralidad del Tratado en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, en virtud de la cual se extienden a los demás países contratantes los beneficios que se acuerden entre países miembros del Acuerdo, o bien, entre éstos y terceros países. Este principio ha actuado como una limitante para el avance de ciertos compromisos desde el momento en que algunos países que hubieran estado dispuestos a otorgar concesiones, no negociaron por temor a que fueran aprovechados por otros países que no eran inicialmente los destinatarios de la rebaja arancelaria.
- 2) El Tratado establecía, por otra parte, que se debían cumplir anualmente ciertos mínimos en lo referente a la desgravación de productos por parte de cada país.

En la práctica, esta obligación resultó imposible de controlar y de esta forma se fue descentralizando la posibilidad de avanzar hacia el perfeccionamiento del libre comercio.

3) Aunque hubo un pequeño avance en el comercio intraregional, las cifras alcanzadas eran relativamente pequeñas; y ello hizo que el comercio intra-ALALC constituyera una preocupación relativamente marginal entre los sectores dirigentes de cada país. Lo acuciante de todo los países son los acuerdos con los grandes centros comerciales del mundo, con los cuales se negocian los principales productos de importación y exportación.

4) Otro de los grandes inconvenientes que impidió avanzar en las negociaciones es la gran heterogeneidad y disparidad de niveles de desarrollo de los países de América Latina. Un reciente estudio del INTAL estima que recién en 1995, mediante la reestructuración de determinados mecanismos de integración, se podría llegar a lograr que el comercio intraregional representara el 28% del comercio exterior global. Dado este supuesto, se estarían creando en América Latina las condiciones que se daban en Europa en el momento de suscribirse el Tratado de Roma que dio nacimiento al Mercado Común Europeo. (23)

Digamos finalmente que, como consecuencia de estas fallas en los mecanismos instrumentados, los objetivos de la ALALC no se cumplieron. Por el contrario, el organismo se convirtió en un instrumento que favoreció a las multinacionales, que fueron las únicas beneficiadas con las rebajas arancelarias.

ALADI:

El Tratado de Montevideo de 1980, suscripto por la to

talidad de los países integrantes de la ALALC (11), estableció un nuevo ordenamiento jurídico operativo para el proceso de integración e instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Dicho Tratado introduce profundos cambios en la orientación del proceso y en la concepción de su operación. En primer lugar, el programa de liberación comercial multilateral tendiente a perfeccionar una zona de libre comercio, fue sustituido por un área de preferencias económicas que comprende un conjunto de mecanismos (preferencia arancelaria regional, acuerdos de carácter regional y acuerdos de carácter parcial). Dichos instrumentos ofrecen múltiples opciones operativas a los países miembros, a través de cuya convergencia será posible avanzar hacia etapas superiores de integración económica.

En segundo lugar, el carácter básicamente comercial del Tratado de 1960 está reemplazado, en la funcionalidad de la ALADI, por la coexistencia de las tres funciones básicas de la nueva Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones que coadyuvan a la ampliación de los mercados.

En tercer lugar, el nuevo esquema incorpora, como uno de los ejes fundamentales de acción, un sistema integral de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y reconoce expresamente una categoría de países de desarrollo intermedio, a fin de determinar tratamientos diferenciales en los distintos mecanismos y normas.

Por otra parte, en relación con la ALALC, la ALADI aparece como una institución más abierta, en la medida en que prevé la participación de países no miembros en acciones parciales con los países miembros, así como la partici

ción de la Asociación en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

En resumen, el Tratado de 1980 establece cinco principios básicos: el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y la multiplicidad que contrastan con las características del Tratado de 1960 y sus principios básicos de multilateralidad y reciprocidad.

"En definitiva concluye el autor que ha guiado esta síntesis sobre el Tratado de 1980- la nueva etapa en que ingresa el proceso de integración se caracteriza por asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros, dentro de un marco flexible que, sin compromisos cuantitativos preestablecidos, contenga todos los elementos para que el esquema pueda funcionar y evolucionar hacia etapas superiores de integración económica y alcanzar, en último término, el objetivo del mercado común latinoamericano". (24)

GRUPO ANDINO:

El Grupo Andino tiene su origen a partir de un instrumento económico básico que es el Acuerdo de Cartagena (1969) al que se han ido agregando luego nuevas instituciones, instrumentos económicos y convenios específicos a lo largo de este proceso de integración subregional.

Hace pocos años se han establecido tres nuevas instituciones: el Parlamento Andino, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Consejo Andino) y el Tribunal Andino de Justicia, como institución jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena. A esta nueva institucionalidad se la ha denominado Sistema de Integración Andina.

El instrumento económico más importante del Grupo An-

dino es el mencionado Acuerdo de Cartagena, que surge como Acuerdo subregional en el marco de la ALALC en respuesta a la necesidad de los países de mercado insuficiente y de menor desarrollo para que se pudieran otorgar concesiones entre sí, sin que se hicieran extensivas a los países de mayor desarrollo.

A quince años de vigencia del Acuerdo de Cartagena, es importante destacar que si bien están en discusión algunas cuestiones relativas a las distintas dimensiones del proceso, no está en discusión el modelo de integración. Rasgo característico del Grupo Andino con respecto a los demás esquemas de integración de América Latina, como el ya señalado caso de la ALALC cuya reestructuración a través de la ALADI implicó un cambio significativo de metas y objetivos con respecto a lo estipulado en el Tratado original.

Los objetivos del Acuerdo de Cartagena se distinguen por la precisión con que fueron formulados. El art. 1º expresa, entre otros objetivos, el de "promover el desarrollo armónico y equilibrado de los Países Miembros", y el art. 2º agrega una precisión más: "el desarrollo equilibrado y armónico debe contribuir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países miembros, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos". (25)

Pero lo fundamental del modelo de integración andina está contenido en el art. 26 que indica el medio de lograr ese "desarrollo equilibrado y armónico": "Los Países Miembros iniciarán inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área". Meta más ambiciosa

que se pueda perseguir en el campo de la armonización de políticas en un proceso de integración. (26)

Entre los mecanismos más importantes que se establecen en el Acuerdo de Cartagena para llegar al régimen de planificación conjunta se establecen:

- un régimen de programación industrial
- un régimen especial para el sector agropecuario
- la planificación de la infraestructura
- la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera, fiscal
- una política comercial común frente a terceros Países
- la armonización de métodos y técnicas de planificación

Otro rasgo de significativa importancia lo constituye la dimensión externa del Grupo Andino.

Por dimensión externa se entiende, por una parte, "la adopción de posiciones comunes ante diversos foros internacionales y terceros países", y por otra, la interacción con bienes, servicios y agentes económicos de fuera de la región. Así contemplada, la dimensión externa de un proceso de integración resulta un medio para incrementar el poder político y económico de la negociación conjunta.

En el orden político, son numerosos los acontecimientos que reflejan este énfasis de la dimensión externa, entre los cuales se encuentran los contactos de los Cancilleres del Grupo con sus pares de la C.E.E., E.U., Argentina, Brasil, España, que implican el reconocimiento del Grupo Andino como una unidad de negociación.

Además del Grupo Andino, existen otros Tratados o A-

cuerdos que tratan de promover la integración subregional: Cuenca del Plata, Cuenca Amazónica, Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, ninguno como el primero ha realizado un enfoque verdaderamente integrador que puede ser sintetizado en los tres grandes componentes del Sistema:

- 1) la integración económica, en el marco del Acuerdo de Cartagena;
- 2) el Proceso de Cooperación Política, que tiene como objetivo la actuación mancomunada en el Sistema Político Internacional y
- 3) el Proceso de Cooperación en el Área Social, que tiene sus bases y procedimientos institucionales en un conjunto de tres convenios firmados por los integrantes del grupo (área educativa, científica y cultural; área de salud, área laboral).

A esta concepción de la integración apuntábamos más arriba cuando decíamos que el proceso de integración, además de ser gradual y progresivo, debe ser simultáneo en todas las áreas. En ese sentido, el Grupo Andino se constituye para América Latina en un buen punto de referencia para adecuar los modelos de integración -y de hecho así ha sucedido con respecto a la reestructuración de la ALALC en la ALADI- o bien para la inspiración de nuevos convenios que en el futuro puedan firmarse.

CONCLUSIONES

Hemos tratado de analizar en este trabajo solo algunos de los aspectos que hacen al complejo proceso de la integración latinoamericana, y lo hemos hecho a sabiendas de que no se agotan con ellos las posibilidades de análisis a que da lugar la multifacética realidad regional en su múlt-

triple condicionamiento, tanto interno como externo.

No obstante, creemos haber abarcado los dos grandes temas que hacen al problema de la integración en función de una visión pragmática y realista que no desconoce, antes bien privilegia como factor primordial de la misma, los valores espirituales que conforman en Hispanoamérica una significativa unidad cultural.

Y es precisamente esta Hispanoamérica, a la que hemos dedicado la primera parte del trabajo, la que, no obstante ser la generadora de esos valores espirituales, frente a las otras dos Américas, la Anglosajona y la Portuguesa, presenta síntomas de la mayor debilidad. Debilidad que tiene su origen en la desunión política que la caracteriza y cuya situación debe tratar de revertir, partiendo de la premisa de que dicha unidad no implicará una supresión de las identidades nacionales, antes bien, una reafirmación de las mismas, en la medida en que el perfeccionamiento de los procesos de integración impliquen un fortalecimiento político, económico y social de los Estados respectivos.

Al respecto, el análisis de algunos de esos procesos estudiados nos dan pie para inferir que las soluciones más viables en el proceso de integración parecen ser las que se dan a nivel subregional, tal el caso del Grupo Andino, cuyo desenvolvimiento permite augurar positivas expectativas. Pero además es preciso tener en cuenta que las posibilidades, tanto de éxito como de fracaso, en cualquier proceso de integración que se intente estarán dadas en función del enfoque con que se lo encare. Si se considera que la integración pasa solo por el problema económico, el proceso con toda seguridad fracasará. Si se contemplan, junto con el económico, los componentes políticos, sociales, culturales, asistenciales, etc. de la realidad, las expectativas serán sin duda más favorables.

De todos modos, debemos ser conscientes de que el proceso de integración, pese a los avances hechos, ha de ser todavía largo y dificultoso. Hay muchos problemas internos que vencer y grandes obstáculos externos que sortear.

Esta visión realista de la situación latinoamericana no esconde, sin embargo, las favorables condiciones que permitirán, sin lugar a dudas, superar esos obstáculos. Tenemos un ideal, tenemos paradigmas que nos han señalado la conveniencia de la unión, poseemos estímulos internos para lograrla; es cierto que sufrimos grandes presiones desde el exterior, pero son precisamente esas presiones las que nos compelen a la integración; tenemos capacidad de reacción, tenemos en fin un imperativo histórico; el de mantener nuestra identidad y de trascender.

Falta únicamente perfeccionar los mecanismos de la integración para alcanzar el ideal de la unión. Logrado éste objetivo, América Latina podrá incorporarse al Sistema Americano en condiciones de que se le reconozca y respete como una unidad y, del mismo modo, podrá participar de la Comunidad Política Internacional con una presencia firme y definida que la ponga en mejores condiciones de negociar sus múltiples y variados problemas.

Mayo 1984

Prof. Marta B. Morinelli de Cava

CITAS BIBLIOGRAFICAS Y NOTAS

- 1 - CATURELLI, Alberto: "La filosofía originaria de Hispanoamérica y el simbolismo de las Malvinas". Disertación pronunciada el 28 de junio de 1983. XVII Curso de Temporada "La Unidad Latinoamericana". Universidad Nacional de Córdoba.
- 2 - TRUSSO, Francisco Eduardo: "El derecho de la Revolución en la Emancipación Americana", Bs.As., 1969
- 3 - MORINELLI DE CAVA, Marta B.: "Enfoque para el estudio de la Historia de América". Publicación del Departamento de Historia (Boletín, Nº1, 1980). Universidad Nacional del Comahue.
- 4 - Ibid.
- 5 - Ibid.
- 6 - PEREZ AMUCHASTEGUI, A.J.: "Ideología y acción de San Martín", Bs.As., Eudeba, 1967
- 7 - BOLIVAR, Simón: "Carta de Jamaica" (fragmento). En "El ideario americano (Recopilación de documentos)". Publicación del Ministerio de Educación. Bs. As., 1982.
- 8) - BOLIVAR, Simón: "Circular dirigida al Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, D. Juan Martín de Pueyrredón". En "El ideario americano etc.", cit.
- 9) - CUASH, Juan: "Bolívar. El eterno traicionado", Barcelona, Mateu, 1961. Citado por...
- 10) - BARREDA LAOS, Felipe: "Segunda emancipación de América Hispana"; Bs.As., 1947. Citado por...
- 11) - Ibid.
- 12) - BUSTAMANTE y RIVERO, José Luis: "Panamericanismo e Iberoamericanismo", Bs.As., Ficha libre ría Biblos, s/t/e.
- 13) - MORALES PADRON, Francisco: "Manual de Historia de América". Madrid, Espasa-Calpe, 1975, t. VII, p.605
- 14) - Ibid.
- 15) CAMILION, Oscar: "Los problemas de seguridad". Artículo periodístico publicado en el diario "La Nueva Provincia", Bahía Blanca, sábado, 10 de septiembre de 1983.
- 16) - Ibid.
- 17) - PARADISO, José: "El desafío contemporáneo para América Latina en el contexto de las re-

laciones internacionales". Disertación pronunciada el 29 de junio de 1983. XVI Curso de Temporada "La Unidad Latinoamericana". Universidad Nacional de Córdoba.

18) - Ibid.

19) - DI MARCO, Luis Eugenio: "Teorías Políticas y viabilidad económica de América Latina". Disertación pronunciada el 5 de julio de 1983. XVII Curso de Temporada. "La Unidad Latinoamericana". Universidad Nacional de Córdoba.

20) - Ibid.

21) - SAVID BAS, Luis: "La integración de América Latina". Disertación pronunciada el 2 de julio de 1983. XVII Curso de Temporada. "La Unidad Latinoamericana". Universidad Nacional de Córdoba.

22) - AROCENA, Martín: "Antecedentes y evolución de la ALALC". En Universidad Nacional de Córdoba. "IIas. Jornadas Universitarias de Integración Latinoamericana" (23 al 26 de octubre de 1980) Córdoba, Dirección General de Publicaciones, 1981. 137-144.

23) - Ibid.

24) - OTERO BOSQUE, Alberto: "La Asociación Latinoamericana de Integración. Un análisis comparativo". En Univ. Nac. de Córdoba. "IIas. Jornadas etc.", op.cit., p. 177

25) - de MARÍA, Luis Ignacio: "El Grupo Andino y la Dimensión Externa". En Univ. Nac. de Córdoba. "IIas. Jornadas etc.", op. cit., pp. 105-123.

26) - Ibid.

BIBLIOGRAFIA

MORALES PADRON, Francisco: "Manueal de Historia de América", Madrid, Espasa-Calpe, 1975. T. VII.

SANCHEZ, Luis A.: "América desde la Revolución emancipadora hasta nuestros días". Madrid, 1975.

CHAUNU, Pierre: "Historia de América Latina", Bs.As., Eudeba, 1976.

HALPERIN DONGHT, Tulio: "Historia Contemporánea de América Latina". Madrid, Alianza, 1977.

HANKE, Lewis: "¿Tienen las Américas una Historia común?". México, Diana, 1966.

DELGADO, Jaime: "Introducción a la Historia de América". Madrid, Cultura Hispánica, 1957.

ZEA, Leopoldo: "Dos etapas del pensamiento en Hispanoamérica. Del Romanticismo al Positivismo". Méjico, 1949.

CAICEDO CASTILLA, José Joaquín: "El Panamericanismo". Bs. As., Depalma, 1961.

CUEVAS CANCINO, Francisco: "Bolívar. El ideal panamericano del libertador. El ideal bolivariano. El internacionalismo de Bolívar. La influencia del Libertador". México-Bs.As., F. C.E., 1951.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA: Centro de Estudios e Integración Latinoamericana. "IIas. Jornadas Universitarias de Integración Latinoamericana". Córdoba, Dirección General de Publicaciones, 1981.-