

Aspectos institucionales del proceso latinoamericano de integración*

Institutional aspects of the Latin American integration process

Felipe Herrera

La formación de un espacio económico que abarque los territorios de varios Estados requiere de dos elementos esenciales: la voluntad política de los países de participar en un proceso de integración de sus economías y la existencia de instrumentos jurídicos e institucionales adecuados para traducir las decisiones políticas en programas concretos de acción oportuna y coordinadamente ejecutados.

El estudio de los aspectos institucionales de la integración latinoamericana ha adquirido especial importancia a partir de las decisiones adoptadas en abril de 1967 en Punta del Este por los presidentes latinoamericanos, en el sentido de crear un mercado común regional a partir de 1970. La necesidad de contar con instrumentos institucionales adecuados para llevar a la práctica las decisiones presidenciales confronta a los países con la necesidad de analizar profundamente los instrumentos que ahora existen a fin de perfeccionarlos y adaptarlos a las tareas propias de una comunidad económica. Este análisis debe basarse en un planteamiento muy claro de tipo institucional que -aprovechando la experiencia acumulada a través de la integración económica europea y prestando la debida consideración a las características que reviste este proceso en el caso de América Latina- contemple y defina el rol que están llamados a desempeñar en la promoción de este proceso los gobiernos y las administraciones de los países participantes, las instituciones creadas especialmente por los instrumentos jurídicos de la integración y los organismos

* Este texto apareció por primera vez en Osvaldo Sunkel (Comp.) Integración Política y Económica (pp. 311-344), Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.

internacionales especializados que colaboran en el desarrollo de la región.

El proceso de integración latinoamericana se inicia formalmente con los Tratados de Montevideo y Managua que dieron origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Mercado Común Centroamericano (ALALC), respectivamente. Este último no sólo se propone la liberalización del comercio intrazonal, sino también la formación de una unión aduanera y de un verdadero mercado común. Los objetivos inmediatos de la ALALC, cuyos países miembros comprenden más del 90% de la población y del Producto Interno Bruto (PIB) de la región, sólo persiguen la creación de una zona de libre comercio por la vía de las negociaciones anuales producto por producto.

Debe reconocerse, sin embargo, que dadas las condiciones que prevalecen en la región no resulta conveniente ni sería políticamente viable enfocar la integración como un proceso limitado a liberar un comercio intrarregional que es todavía reducido, ni siquiera si a este objetivo se añadiera el de establecer una tarifa externa común. Si bien estos elementos son esenciales para la formación de un gran espacio económico, ellos no son suficientes para resolver los problemas estructurales que retardan el desarrollo de las economías latinoamericanas y obstaculizan la participación equitativa de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración. Es necesario concebir y realizar la integración como un proceso que promueva un desarrollo más acelerado, armónico y eficiente de las economías nacionales en el contexto de un mercado regional, mediante la aplicación de políticas deliberadas, formuladas por los propios países participantes en el seno de los organismos de integración.

En lo que concierne a los alcances del proceso de integración, los Presidentes latinoamericanos no se limitaron por ello a adoptar compromisos tendientes a liberar el comercio intrarregional y a crear una tarifa externa común, sino que también incorporaron otras decisiones que tienen en cuenta el concepto más amplio del desarrollo de las economías nacionales en el contexto de un gran espacio económico regional. En este último aspecto destacaron principalmente las tareas que se deben cumplir en la construcción de la infraestructura física de la región y en desarrollo más dinámico y eficiente de las actividades directamente productivas, ya sea a través de convenios de complementación sectorial o en el ámbito de acuerdos subregionales.

En cuanto a las modalidades especiales que se deben tomar en cuenta para orientar el proceso de integración, los Jefes de Estado destacaron dos principios básicos que ya han sido generalmente aceptados en América Latina. El primero establece que la integración debe promover el desarrollo armónico y equilibrado de la región, para lo cual debe otorgarse un tratamiento preferencial, en materia de comercio y de cooperación técnica y financiera, a los países de menor desarrollo relativo y, en la proporción que corresponda, a los de mercado insuficiente. El segundo reafirma que la integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere el fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional.

El cumplimiento de los compromisos asumidos por los mandatarios latinoamericanos hará necesario coordinar los programas nacionales de desarrollo en función de políticas de alcance regional. Este proceso, a su vez, supone la creación de normas jurídicas y mecanismos de tipo institucional adecuados

para regular y hacer posible la formulación y aplicación de este tipo de políticas.

Requisitos institucionales de la integración en América Latina

Si bien todo el proceso de integración económica requiere la intervención de mecanismos institucionales adecuados, como lo demuestra la experiencia europea, en el caso latinoamericano esta necesidad adquiere mayor relieve, a la vez que se presenta con características propias. Por una parte, la participación de un gran número de países en el proceso, los desequilibrios existentes entre ellos y los obstáculos estructurales que afectan su desarrollo exigen que la integración latinoamericana sea promovida por instituciones dotadas de suficientes atribuciones y flexibilidad operacional. De otro lado, la coexistencia de las instituciones propias de los esquemas de integración, creadas a partir de 1960, con otras organizaciones internacionales especializadas vinculadas al desarrollo de la región, plantea la necesidad de crear mecanismos que aseguren la colaboración entre ambos grupos de instituciones.

Los complejos problemas derivados de estas características hacen ver la necesidad de concretar la institucionalización del proceso a través de organismos propios dotados de poderes efectivos. Es preciso asegurar un flujo constante de decisiones y compromisos políticos de carácter obligatorio para los países que participan en el proceso, sobre una gran variedad de materias, lo cual sería muy difícil de lograr si no existieran autoridades comunes dotadas de amplias atribuciones. Debe recordarse además que todo proceso de integración -más aún en el caso latinoamericano- envuelve una gran labor de armonización de intereses, la cual debe ejercerse preferentemente a través de instrumentos regionales, revestidos de debida imparcialidad. La orientación del mismo proceso exige finalmente un marco jurídico flexible que permita la creación de nuevas normas jurídicas o la adaptación de las existentes con el

objeto de regular las nuevas situaciones creadas por el movimiento integracionista.

Estas consideraciones señalan la necesidad de encomendar la conducción superior del proceso de integración latinoamericana a autoridades regionales, es decir, a instituciones que representen los intereses comunes de los países participantes y que constituyan una fuente de decisiones obligatorias, una instancia negociadora imparcial y un instrumento de creación jurídica en términos adecuados a los requerimientos de la integración.

Sin embargo, las instituciones señaladas no están llamadas a afrontar la totalidad de las tareas involucradas en el proceso de integración regional. Existe una gran variedad de actividades especializadas destinadas a identificar y ejecutar programas y proyectos necesarios para crear la infraestructura regional y promover el desarrollo de los sectores directamente productivos en el marco de mercados más amplios que los nacionales. Para prestar asistencia técnica y financiera a los países en la ejecución de estas tareas existen varios organismos especializados, creados con el respaldo de los países latinoamericanos y en cuya dirección participan esos mismos países. No sería conveniente subutilizarlos o sustituirlos en el cumplimiento de esas funciones, ya que ello implicaría desaprovechar una valiosa experiencia e inevitablemente conduciría a una inútil duplicación de funciones. Por otra parte, estos organismos están participando en forma muy importante en los esfuerzos internos de desarrollo de los países, esfuerzos que se irán articulando en forma cada vez más estrecha a medida que avance el proceso de integración. De lo anterior surge la necesidad de establecer mecanismos de contacto y coordinación adecuados entre las instituciones encargadas de la conducción del proceso de integración latinoamericana y los organismos especializados que operan en la región.

Los antecedentes expuestos demuestran que, desde el punto de vista institucional, en la integración latinoamericana deben intervenir tres tipos de organismos o instituciones: las autoridades nacionales de los países que participan en los esfuerzos de integración; las instituciones establecidas en los propios instrumentos jurídicos de la integración para ejercer la conducción del proceso, y los organismos internacionales especializados vinculados al desarrollo de la región.

En la generalidad de los casos, la ejecución de los programas de integración resulta de una acción coordinada de las instituciones mencionadas. No obstante, la forma y el grado de las relaciones existentes entre los diversos organismos e instituciones participantes son muy diferentes según sea el campo de la integración cuyas actividades se trate de promover.

El campo comercial representa un caso típico de cooperación directa entre las autoridades nacionales y las instituciones propias de la integración. Generalmente se lleva a cabo a través de la aplicación de un régimen de liberalización del comercio intrarregional y de armonización de los aranceles aduaneros para fomentar una tarifa externa común, todo ello bajo el control directo de las instituciones de la integración. En el caso de América Latina, los presidentes ya han expresado la voluntad política de completar la integración comercial en plazos determinados. Se trata ahora de llevar a cabo las negociaciones entre los países que traduzcan ese pronunciamiento político en un conjunto de compromisos específicos de cumplimiento obligatorio. Esta es una de las responsabilidades más importantes de los organismos propios de la integración.

En el campo de la infraestructura regional, debido a que los aspectos técnicos y financieros tienen una importancia relativa

mayor que los aspectos políticos, predominan las relaciones directas entre las autoridades nacionales y los organismos especializados, sin que por regla general tengan una participación activa las instituciones de la integración.

En el proceso de la regionalización del desarrollo industrial, la participación de los organismos propios de la integración se acentúan en la medida que se requiere llevar a cabo negociaciones políticas relacionadas principalmente con la necesidad de adoptar decisiones conducentes a extender los beneficios de la industrialización a los países más pequeños y de menor desarrollo económico, así como a establecer condiciones que promuevan la participación principal de la empresa latinoamericana en la industrialización de la región.

La voluntad política de llevar a cabo la integración latinoamericana como un proceso que debe promover el crecimiento armónico y equilibrado de las economías nacionales con una participación principal de la empresa latinoamericana plantea, entonces, la interrogante siguiente: ¿Qué mecanismos jurídicos e institucionales se requieren, primero, para traducir esa voluntad política en un conjunto de derechos y obligaciones específicos que tengan valor jurídico y, segundo, para elaborar programas concretos de acción que permitan llevar a la práctica los objetivos y políticas de la integración?

Las decisiones de los Jefes de Estado se limitan a establecer que el Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y en la gradual vinculación de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (MCC) y en la oportuna negociación de un Tratado General, o de los Protocolos adicionales a los tratados vigentes, que se requieran para lograr los objetivos de la integración económica. A tal efecto, se resolvió crear una comisión integrada por los órganos ejecutivos de la ALALC y del MCC, y

por representantes de los países que no han adherido a ninguno de los dos sistemas, comisión que fue establecida en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Asunción en agosto de 1967. Sin embargo, la Declaración de los Presidentes no contiene ninguna otra indicación específica acerca de las características que deberán reunir los instrumentos institucionales requeridos para realizar la integración latinoamericana.

La simple manifestación de la voluntad de crear un mercado común latinoamericano no es suficiente para llevarlo a cabo. Surgen dificultades principalmente en el momento cuando es necesario adoptar decisiones que hagan posible la conjunción de los intereses, proyectos y recursos existentes en la región a través de programas concretos. La adopción de este tipo de decisiones no puede basarse exclusivamente en negociaciones directas entre gobiernos sino que supone la intervención de entidades multinacionales,* sean los organismos propios de la integración o instituciones internacionales de carácter especializado, cuya idoneidad técnica e imparcialidad los coloque en una posición adecuada para desempeñar este tipo de funciones. Por estas consideraciones pragmáticas así como por razones de orden político, financiero y jurídico, el proceso de integración latinoamericana exige presencia de instituciones regionales.

En el plano político debe considerarse que todo proceso de integración se compone de iniciativas en las que están interesados dos o más gobiernos, directamente o a través de determinadas empresas. En el primer caso, los intereses de cada país pueden responder a diferentes órdenes de importancia o de urgencia, dictados por sus propios planes nacionales de desarrollo, por lo cual se requiere emprender una acción encaminada a compatibilizar las diferentes propiedades nacionales. En el

* Estas entidades se denominarán en adelante “organismos regionales”

segundo caso, empresas latinoamericanas de distintas nacionalidades pueden encontrarse interesadas en proyectos cuyos alcances desbordan las fronteras nacionales, en cuya circunstancia resulta conveniente facilitar la concertación de acuerdos entre ellas que les permita aprovechar las ventajas del proceso de integración económica, robustecer su capacidad para competir con empresas de fuera de la región y mejorar su posición negociadora en los mercados extranjeros y frente a los inversionistas y proveedores de tecnología de fuera de la región. En uno y otro caso, para armonizar los intereses y facilitar los acuerdos a que se ha hecho referencia, no solamente se requiere el ejercicio de una gran habilidad negociadora sino también la intervención de una instancia imparcial, que pueda formular propuestas y recomendaciones revestidas de la mayor independencia y debidamente balanceadas a la luz de las ventajas recíprocas y de las conveniencias regionales, función que puede ser desempeñada con gran propiedad por instituciones regionales.

Por otra parte, también militan en favor de esta idea claras consideraciones de carácter financiero. El proceso de integración da lugar a la realización de estudios y crea oportunidades de inversión en escalas que a menudo sobrepasan las posibilidades financieras de los países respectivos. En los estudios de preinversión que se hace necesario ejecutar a medida que avanza el proceso de integración, hay un riesgo inicial que asumir frente al cual los gobiernos y las empresas tienden, naturalmente, a adoptar actitudes de excesiva prudencia y cautela. En lo que respecta a la realización de las inversiones mismas, la ejecución de los proyectos de alcance multinacional implica una labor de movilización de recursos en montos que frecuentemente superan la capacidad de inversión normal de los países de la región, lo cual supone la formulación de políticas de financiamiento que no solamente permitan la obtención de recursos externos, en cantidades y condiciones adecuadas, sino que también estimulen a

los capitales de la región a jugar el rol que les corresponde dentro del proceso de inversión. Muchos de estos riesgos y esfuerzos, que en el plano nacional resultarían excesivos, se harían más manejables al trasladarlos a un plano regional.

Pueden formularse consideraciones en el mismo sentido desde el punto de vista del derecho. La solución paulatina de los complejos y cambiantes problemas que planteará el proceso de integración latinoamericana requiere de un marco jurídico que contenga, además, los elementos de flexibilidad necesarios para poder adaptar las normas jurídicas a las nuevas situaciones que se vayan creando en el curso del mismo proceso, o para dictar nuevas normas con el objeto de regular dichas situaciones. A semejanza de lo que se hizo en el caso del Tratado de Roma, se trataría de establecer una fórmula jurídica que permita regular desde el inicio las materias que ya hayan sido estudiadas y definidas y, en lo demás, establecer los mecanismos necesarios para fijar posteriormente las normas que falten. Aun más, es preciso, considerar que tanto las normas contenidas en los instrumentos fundamentales como las disposiciones que posteriormente se vayan dictando, deberían poder ser modificadas de acuerdo con procedimientos preestablecidos, con el propósito de ir las adaptando a las nuevas condiciones que se vayan produciendo.

Todo lo anterior refuerza la necesidad urgente de examinar los aspectos institucionales de la integración latinoamericana. Las experiencias integracionistas que están teniendo lugar en otras regiones del mundo, particularmente en Europa, constituyen una valiosa fuente de inspiración y de sugerencias, pero debe tenerse presente que el planteamiento institucional de la integración latinoamericana tendrá siempre características peculiares, determinadas por las condiciones propias de la región.

Como ya se ha señalado, en el caso latinoamericano se requiere pensar en instituciones dotadas del poder y la flexibilidad necesarios para manejar los complejos problemas derivados de la participación de un gran número de países en el proceso, de las distorsiones que se han incrustado en las economías nacionales al operar en espacios muy reducidos y excesivamente protegidos, de los ingentes obstáculos físicos que se oponen al desarrollo de nuestra infraestructura y de los desniveles socioeconómicos que se advierten entre los países de la región. Una segunda característica, propia del cuadro institucional de la integración latinoamericana, es su coexistencia con las instituciones internacionales especializadas vinculadas al desarrollo de la región, coexistencia que plantea la necesidad de crear mecanismos de colaboración adecuados entre ambos grupos de instituciones.

De aquí se desprende que el marco institucional de la integración latinoamericana debe ser concebido en términos que permitan una adecuada interrelación entre las organizaciones regionales y las autoridades nacionales, y faciliten una acción concertada entre las instituciones encargadas del proceso integrador y los numerosos organismos especializados que inevitablemente deberán colaborar en él.

En relación con el primero de estos aspectos, resulta oportuno señalar que el desarrollo de las economías nacionales de América Latina -exceptuando en alguna medida a las centroamericanas- se sigue realizando en el marco restringido de los mercados internos, con prescindencia de los objetivos integracionistas. Sólo últimamente algunos países han comenzado a incorporar en sus programas nacionales inversiones de alcance multinacional, particularmente con el propósito de mejorar la infraestructura entre países vecinos. Aunque esta situación se explica por el avance todavía incipiente del proceso de integración, pone en evidencia la falta de mecanismos institucionales de coordinación que promue-

van una gradual y progresiva complementación de los programas nacionales de desarrollo en el contexto del mercado regional.

Es necesario reconocer que las autoridades nacionales encargadas de formular la programación del desarrollo y de orientar la realización de los planes han operado hasta ahora al margen de las instituciones de las integración. Es también el caso, aunque en menor medida, de la actuación de las organizaciones internacionales que colaboran con los países de la región. El hecho es que, en la práctica, los países latinoamericanos todavía siguen formulando sus políticas de desarrollo esencialmente dentro del marco exclusivo de sus mercados nacionales. Esta situación ha contribuido a distorsionar la imagen de la integración económica, en cuanto a que se la tiende a considerar como un proceso distinto y separado.

De estas apreciaciones surge la necesidad que las políticas nacionales de desarrollo y las prioridades de sus programas de inversión tomen en cuenta que las nuevas oportunidades que se vayan creando a medida que avanza la integración. Esta actitud supone la existencia de un diálogo activo entre las autoridades nacionales y las instituciones encargadas de conducir el proceso de integración y la participación de los organismos internacionales que colaboran con los países en ese diálogo.

Además, el mejor aprovechamiento de las oportunidades que se presentarán en el contexto de mercados más amplios hará necesario movilizar recursos adicionales, internos y externos, públicos y privados. Para ello se requerirá adecuar los instrumentos financieros existentes o crear nuevos instrumentos, tanto nacionales como en el marco de acuerdos multinacionales. Porque la movilización de recursos adicionales externos para contribuir al financiamiento de las necesidades que emerjan del proceso de integración sólo

tiene sentido y significado práctico en la medida que los países latinoamericanos, a su vez, asignen de contrapartida recursos propios.

Una segunda cuestión que consideramos de gran importancia es la falta de un acuerdo de aceptación general, que defina con precisión la forma en que se deben articular, en el campo de la integración, las funciones de los organismos encargados de la conducción del proceso y de las instituciones internacionales técnicas y financieras que participan en el desarrollo de América Latina. De manera parecida a como ocurrió en el caso europeo, existe cierta preocupación en algunos países latinoamericanos en cuanto a que una participación más activa de los organismos regionales de asistencia técnica y financiera podría debilitar la acción de las instituciones encargadas de la conducción de la integración, haciendo posible eventualmente una intervención indirecta de países ajenos al proceso, especialmente de Estados Unidos.

Se plantea así una cuestión que, a nuestro juicio, es paradójica. Los países latinoamericanos, tras largas y difíciles gestiones políticas, han logrado crear instituciones regionales a través de las cuales han podido acentuar y consolidar su participación en el manejo multilateral de la asistencia técnica y financiera externa. Es así como se creó primeramente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el marco de las Naciones Unidas; posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante un convenio ratificado por los Parlamentos Americanos y que constituye un tratado internacional; y por último el CIAP, como un instrumento ejecutivo que tiende a reforzar la conducción multilateral de la Alianza para el Progreso. Es de todos conocido que estos organismos están desempeñando funciones de vital importancia para el desarrollo económico y social de América Latina.

No obstante, cuando se trata de definir las funciones de los organismos regionales en el campo de la integración, hay quienes tienen dudas sobre su propia «idoneidad política», contradiciendo así los objetivos que los propios países latinoamericanos tuvieron en cuenta para luchar por la creación de tales organismos. Si, en algún caso, estas dudas tuvieren un asidero real, ello reflejaría una omisión de los propios países latinoamericanos, en cuanto éstos no habrían utilizado adecuadamente los instrumentos de que disponen dentro de cada uno de los organismos regionales para dar expresión real a la conducción multilateral de los organismos respectivos.

A este efecto, debemos recordar que las autoridades superiores de los organismos regionales de asistencia técnica y financiera, al igual que en el caso de las instituciones de la integración, se constituyen a nivel ministerial; en reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores en el caso de la ALALC; de ministros de Economía en el CIES; y de Ministros de Hacienda y Directores de Bancos Centrales en el caso del BID. Además, el BID y el Programa de la Alianza para el Progreso tienen órganos ejecutivos colegiados -el Directorio Ejecutivo del Banco y el CIAP- cada uno de los cuales es presidido por un latinoamericano y está integrado por seis representantes de América Latina y un representante de Estados Unidos.

Los antecedentes expuestos ponen en evidencia ciertas características institucionales que están retardando el proceso de integración. Por una parte, es indispensable fortalecer los mecanismos institucionales propios de la integración, particularmente la ALALC, con el propósito de lograr la concertación de acuerdos gubernamentales que permitan promover la gradual complementación de los programas nacionales de desarrollo, dotar el proceso de integración de una conducción más vigorosa. Por otra parte, es

preciso establecer dentro del marco institucional de la integración mecanismos adecuados para estimular la participación de los organismos especializados, particularmente de las organizaciones regionales de asistencia técnica y financiera, actuando cada uno dentro de su respectiva esfera y en diversas formas de relación con las instituciones de la integración y con las autoridades nacionales.

Un caso ilustrativo: las exigencias institucionales de las inversiones multinacionales

El examen de las diversas etapas que se pueden presentar en el proceso de las inversiones multinacionales constituye una buena ilustración de las formas de cooperación que el proceso de integración exigiría entre las autoridades nacionales, las instituciones de integración y los organismos especializados. El proceso de las inversiones de alcance «integracionista», enfocado desde los aspectos más generales hasta la realización de proyectos específicos, puede dividirse en tres etapas: formulación de políticas sectoriales de desarrollo; identificación de programas y proyectos de alcance multinacional y preparación y ejecución de programas y proyectos multinacionales.

La primera etapa consiste en la formulación de políticas sectoriales de desarrollo de carácter general y de alcance regional o subregional, que contribuyan a orientar los programas nacionales de desarrollo hacia objetivos cada vez más concordantes con la integración económica de la región. Se trata, por ejemplo, de apoyar iniciativas de grupos de países interesados en formular políticas comunes que les permitan coordinar las decisiones de inversión al nivel nacional, ya sea con el fin de mejorar los servicios de infraestructura o de promover en el contexto de los mercados más amplios que los nacionales, del desarrollo de industrias básicas más eficientes. Al respecto debemos reconocer que sólo ahora comienzan a incorporarse algunos proyectos de

alcance multinacional en los respectivos programas nacionales de desarrollo.

La formulación de las políticas sectoriales de alcance multinacional debe apoyarse en estudios técnicos cuya elaboración muchas veces se demora indefinidamente por no existir instituciones que estén en condiciones de ayudar a los países a prepararlos. La experiencia enseña que, en general, nuestros países están demasiado ocupados en la solución de urgentes problemas internos para dar oportuna atención a la realización de estudios integracionistas. En consecuencia, resulta indispensable crear nuevas formas de cooperación que estimulen la acción de las instituciones especializadas en la elaboración de estos estudios, con la activa participación de los países interesados y de acuerdo con los términos de referencia que se convengan.

Cuando se trate de negociar convenios para precisar los términos de una política de desarrollo de alcance multinacional se hará necesaria la intervención de los organismos propios de la integración, con el doble propósito de promover negociaciones conducentes a establecer compromisos que tengan valor jurídico y de servir de centro donde se articulen las políticas sectoriales y subregionales, dándoles cada vez mas coherencia con los objetivos de la integración económica de toda la región.

La identificación de programas y proyectos de alcance multinacional constituye la segunda etapa en el proceso de inversiones regionales, en la cual pueden distinguirse tres aspectos diferentes: la realización de «estudios de reconocimiento», la negociación entre países con el propósito de identificar oportunidades de inversión de alcance multinacional y la preparación de estudios de prefactibilidad cuando se produzcan acuerdos entre países.

Los estudios de reconocimiento se realizan con el fin de reunir los antecedentes más importantes para que los países puedan conocer la situación existente en un determinado campo de actividades y apreciar las ventajas que cada uno de ellos podría lograr mediante la realización de proyectos de alcance multinacional. Los organismos especializados deben asumir una responsabilidad principal en la promoción de estos estudios de reconocimiento, procurando una participación muy activa de los propios países, tanto con el propósito de acelerar la realización de los estudios y reducir su costo, como para dejar establecidos mecanismos de trabajo que permitan actualizar periódicamente la información con un esfuerzo mínimo. Además, con el fin de adecuar los estudios a las exigencias de las negociaciones subsiguientes, es conveniente que los organismos propios de la integración participen en la elaboración de las bases de estos estudios y se mantengan informados sobre el desarrollo de los mismos.

Concluidos los estudios de reconocimiento, las instituciones propias de la integración, deben promover negociaciones entre los países, procurando lograr acuerdos más amplios posibles, pero en el entendimiento que si existen países dispuestos a avanzar más rápidamente o con mayor profundidad, los demás no podrán obstaculizar su acción invocando el principio de unanimidad. Los estudios de reconocimiento deben ser utilizados también para lograr acuerdos que promuevan el desarrollo más armónico y equilibrado de la región, otorgando una atención preferente a la situación de los países de menor desarrollo relativo y, en menor grado, a los países de mercado insuficiente.

Una vez que todos los países, o grupos de ellos, acuerden elaborar conjuntamente programas o proyectos de alcance multinacional, es necesario realizar estudios de prefactibilidad que permitan determinar, en sus aspectos fundamentales, su viabilidad técnica y económica. En este aspecto, les corresponde de nuevo a los organismos especializados de asistencia técnica y financiera una

participación muy importante para facilitar una acción coordinada de todos los países interesados y particularmente, de los países de menor desarrollo relativo.

Le preparación y ejecución de programas y proyectos multinacionales constituye la última etapa de este proceso y al participación de los organismos especializados es aquí de importancia decisiva. Se trata de otorgar a los países los recursos técnicos y financieros necesarios para complementar sus propios esfuerzos en la preparación de los proyectos definitivos y en la organización y financiamiento de las empresas -nacionales y multinacionales-, o de las entidades *ad hoc* de carácter público que se requieren para ejecutar y administrar los programas y proyectos mencionados.

Por cuanto América Latina no cuenta con recursos técnicos y financieros propios suficientes para realizar tareas de tal magnitud y complejidad, se hace necesario un aporte externo adicional para estos fines, que sólo pueden provenir de los países exportadores de capital y de los organismos internacionales que también procuran estos recursos. No obstante, para obtener esta contribución externa en forma oportuna y en las condiciones más favorables posibles, es indispensable contar con organismos que faciliten la acción conjunta de los países latinoamericanos en las negociaciones respectivas. Las instituciones especializadas, particularmente las instituciones financieras de carácter regional o subregional, pueden desempeñar en este campo una función muy importante de promoción y coordinación.

Las instituciones establecidas en los tratados de integración

Los dos sistemas de integración existentes en América Latina -y en forma muy especial la ALALC- constituyen sistemas en transición, tanto desde el punto de vista de las metas establecidas en los

instrumentos jurídicos que los rigen, como de las iniciativas y decisiones adoptadas a nivel político con el objeto de vincular ambos sistemas entre si y transformarlos en una autentica comunidad económica que abarque a toda la región.

Un somero análisis de las instituciones de la ALALC es suficiente para mostrar que estos instrumentos, si bien fueron adecuados para el cumplimiento de los objetivos inmediatos previstos por el Tratado de Montevideo, han resultado en cambio demasiado débiles para promover el logro de las metas de más largo alcance establecidas en el mismo tratado y, en mucho mayor medida, para llevar a la practica la decisión de los Presidentes de crear un mercado común latinoamericano. Lo mismo podría decirse, aunque con notables atenuaciones, tratándose del MCC.

Lo anterior queda de manifiesto, sobre todo, al comparar las instituciones de la ALALC y del MCC con las que dirigen la marcha del Comunidad Económica Europea (CEE). Debe tenerse presente que la ALALC fue concebida con un alcance mucho más limitado que el Mercado Común Europeo (MCE), y que incluso, el MCC no persigue la creación de una unión económica en forma tan acentuada como la Europa de los Seis. Estas diferencias entre la integración europea y los correspondientes ensayos latinoamericanos determinaron la creación de aparatos institucionales muy diferentes en cuanto a los objetivos y naturaleza de los correspondientes procesos, a los ordenamientos jurídicos que los regulan y a los instrumentos encargados de impulsarlos.

Como es bien conocido, los esfuerzos realizados a favor de la integración en América Latina se han limitado hasta ahora fundamentalmente a la liberación del comercio intrarregional. En el MCE, en cambio, se contempló desde un comienzo la creación de una unión aduanera y una comunidad económica. Incluso en el

campo meramente comercial, el procedimiento adoptado por los países latinoamericanos ha sido mucho más débil que el mecanismo europeo; en el caso de la ALALC -al menos mientras no se lleven a la práctica los acuerdos adoptados por los Presidentes- el desmantelamiento aduanero es el resultado de negociaciones producto por producto, mientras que el CEE optó por un sistema de desgravación programada y automática. Es cierto que el MCC se propuso alcanzar ciertas metas que iban más allá de la simple creación de una zona de libre comercio. Es cierto también que la ALALC, tanto en el Preámbulo como en el Artículo 54 del Tratado de Montevideo, las partes contratantes se comprometen a empeñar sus máximos esfuerzos para orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. Sin embargo, fue preciso esperar hasta 1967 para que los Mandatarios de América Latina otorgaran a esta idea el apoyo político necesario.

En suma, el MCE, además de la liberalización del comercio, se propuso lograr desde un comienzo la formación de una tarifa externa común, la libre circulación de los factores productivos y la convergencia de las políticas económicas y de la correspondiente legislación en los seis países miembros. Para obtener estos objetivos, dichos países necesitaban procedimientos jurídicos y mecanismos institucionales muy diferentes de los previstos por los países latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a los signatarios del Tratado de Montevideo.

En efecto, en cuanto al ordenamiento jurídico y a las formas de elaboración del derecho que regula el proceso de integración, los Tratados de París y Roma que establecieron las Comunidades Europeas,¹ constituyen instrumentos flexibles, que se limitan a

¹ Por el Tratado de París, firmado en 1951, se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Los tratados de Roma, suscritos en 1957, crearon la Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (CEE).

establecer los principios fundamentales y a crear los órganos y procedimientos necesarios para dictar las demás disposiciones requeridas por la evolución del proceso. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Tratado de Montevideo representan instrumentos más rígidos, que pretenden regular los correspondientes procesos en forma casi exhaustiva, participando en mayor medida de las características de un nuevo convenio internacional de tipo clásico. Es por eso que los europeos usan la expresión «Tratado Marco» para referirse a los instrumentos jurídicos que regulan el Mercado Común, indicando de esta manera que ellos se limitan a formular los principios fundamentales que rigen este proceso, principios que ulteriormente deben ser complementados y pormenorizados mediante nuevas normas jurídicas, emanadas no solamente de actos ejecutados por las instituciones de la CEE sino incluso de la legislación interna de cada uno de los estados miembros, de acuerdo con pautas definidas que distribuyen las competencias entre las autoridades comunitarias y nacionales. Es cierto que, en este punto, existe una diferencia entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la CEE, ya que la primera de estas organizaciones está regida por normas mucho más precisas que la segunda, sin duda debido a la especialización del sector económico involucrado. Sin embargo en ambos casos, los respectivos tratados permiten un margen de creación jurídica muy superior que en los esquemas de integración latinoamericanos.

De la mayor o menor flexibilidad del ordenamiento jurídico del proceso de integración, es decir, de la mayor o menor posibilidad de regular nuevas situaciones mediante la creación de nuevas normas del derecho, se desprenden las principales diferencias institucionales que se advierten al examinar los organismos de la integración europea y los de los dos procesos de integración latinoamericanos. Así, mientras que el MCE cuenta con instituciones propiamente comunitarias, tanto en los organismos de la

ALALC como en los del MCC predominan las del tipo intergubernamental. El proceso de decisión en la CEE consulta la participación tanto del Consejo de Ministros, en el cual se hacen valer los puntos de vista de los países miembros, como de la Comisión encargada de representar los intereses de la Comunidad independiente de los gobiernos de los seis países. Al respecto debe tenerse presente que si bien por regla general la Comisión sólo dispone de facultades para formular proposiciones al Consejo, este último, a su vez, generalmente no puede actuar sino a propuesta de la Comisión. Además, el Tratado de Roma contempla una serie de medidas encaminadas a resguardar la integridad de las proposiciones presentadas por la Comisión con el objeto de salvaguardar la coherencia técnica y el enfoque comunitario con que han sido elaborados los respectivos proyectos. Por otra parte, estas instituciones, consideradas en conjunto, disponen de poderes comunitarios -llamados a veces «supranacionales»- que les permiten adoptar disposiciones de aplicación inmediata o directa, es decir, para cuya validez no se requiere la ratificación de las autoridades nacionales y cuya obligatoriedad se extiende no solamente a los Estados sino también a las empresas y a los particulares a los cuales ellas se refieren.

Los organismos de integración latinoamericanos, en cambio, no participan de la autonomía de que gozan las instituciones europeas; la conducción superior de los dos procesos latinoamericanos de integración económica está radicada en organismos de carácter marcadamente intergubernamental, dotados de escasos poderes de regulación propios y encargados tan sólo, por regla general, de aplicar las disposiciones de los respectivos tratados, sin tener atribuciones para complementarlas mediante la creación de nuevas normas jurídicas.

Si se examina el esquema institucional de la ALALC en su conjunto, se advierte de inmediato la ausencia de un organismo técnico y comunitario capaz de desempeñar una función similar y tan importante como la que cumple la Comisión en el caso de la CEE. Los dos órganos fundamentales de la ALALC, establecidos originalmente por el Tratado, poseen un carácter marcadamente intergubernamental desde el punto de vista de su composición, atribuciones, sistemas de votación y efectos de sus decisiones.

La Conferencia de las Partes Contratantes, que hasta hace poco tiempo fue el órgano máximo, ha tendido a funcionar en la práctica como una reunión ampliada del Comité Ejecutivo Permanente; además se produce una situación anómala, pues la ALALC carece de una Secretaría Ejecutiva autónoma, como es usual en las organizaciones internacionales, toda vez que la actual Secretaría se encuentra formalmente adscrita al Comité Ejecutivo Permanente. Sin embargo, cabe señalar que las funciones del Secretario Ejecutivo se han ido vigorizando paulatinamente a lo largo de la historia de la Asociación.

La ulterior creación de un Consejo de Ministros ha venido a complementar la estructura institucional de la Asociación, proporcionando a los gobiernos miembros la oportunidad de expresar su voluntad a un nivel más alto, abriendo así la posibilidad de imprimir un nuevo impulso político a la ALALC, si bien con algunas limitaciones que se analizan más adelante.

El carácter intergubernamental de los órganos de la Asociación queda una vez más de manifiesto al examinar el sistema de votación previsto por el Tratado de Montevideo para la adopción de sus resoluciones. En efecto, el Tratado establece que durante los dos primeros años de vigencia del mismo, la generalidad de las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios de las partes contratantes y siempre que no haya voto negativo. Esta última regla equivale a conferir un

poder de veto a cada Estado miembro. El Tratado autoriza, además, a las partes contratantes para establecer, en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después del periodo inicial de dos años. Que los países no hayan hecho uso de esta última facultad, manteniendo hasta hoy el requerimiento de ausencia de voto negativo, y que en la práctica se haya entendido que también el Comité Ejecutivo Permanente debe seguir la misma regla en sus votaciones, en las materias que le son delegadas por la Conferencia, ha reafirmado la aplicación de un sistema clásico y poco adecuado a las exigencias dinámicas del proceso de integración.

A las mismas conclusiones se llega al analizar los efectos de los actos emanados de los órganos de la ALALC. Ante todo, las resoluciones de la Conferencia y del Comité Ejecutivo Permanente carecen de «inmediatez», es decir, no obligan a las personas naturales y jurídicas que intervienen en el proceso de integración, sino solamente a los Estados miembros de la Asociación, y esto incluso con ciertas limitaciones. En efecto, muchas de las resoluciones que trascienden la esfera de la integración comercial - que se refieren precisamente a materias de la mayor importancia - se reducen a establecer principios de alcance declarativo o programático, que no involucran obligaciones jurídicas cuyo cumplimiento sea obligatorio dentro de los plazos determinados.

Por lo demás, en ausencia de una jurisdicción común facultada para declarar las infracciones al derecho de la Asociación y para imponer sanciones, corresponde velar por la ejecución del Tratado a la Conferencia y al Comité Ejecutivo Permanente, en donde el voto negativo de cualquier país puede impedir la aplicación de medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones infringidas.

La estructura institucional del MCC es diferente a la de la ALALC. Factores de orden histórico, tanto como geográfico y económico, han contribuido a originar estas diferencias. Es necesario, en tal sentido, que Centroamérica se trazó desde un comienzo un programa integracionista mucho más avanzado que los países que forman la ALALC, lo que explica el mayor rigor de sus instituciones. El MCC contó de un comienzo con un Consejo Económico Centroamericano a nivel ministerial por encima del Consejo Ejecutivo, de carácter más técnico. Por otra parte la Secretaría del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es una de las tres instituciones del MCC y dispone de la debida autonomía.

Los esfuerzos desplegados por los países centroamericanos con bastante anterioridad a la celebración del Tratado General de Integración Económica, encaminados en el mismo sentido, constituyen una explicación adicional de la mayor madurez y coherencia que presentan sus instituciones. Uno de los primeros resultados de esos esfuerzos fue la creación del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)², cuyos estudios suministran valiosos antecedentes para la formulación de proyectos multinacionales y para la programación de un desarrollo más integrado de las economías centroamericanas. También ha sido importante la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica³, el cual ha constituido un instrumento importante para movilizar recursos internos y externos de acuerdo con prioridades definidas en función del proceso integracionista. Finalmente, la interrelación existente entre la integración económica del área y el proceso de coordinación

² Organización creada por los gobiernos centroamericanos en 1955, con la colaboración de la CEPAL y de la Administración de Asistencia Técnica de la ONU, con el objeto de realizar estudios relativos a la aplicabilidad de nuevos procedimientos industriales en el área centroamericana, el mayor aprovechamiento de materias primas locales y la solución de problemas empresariales y laborales.

³ Organismo establecido en 1961 con el objeto de promover la integración y el desarrollo económico equilibrado de los países centroamericanos mediante el financiamiento de proyectos de inversión de alcance regional.

política que tiene lugar al nivel de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)⁴ contribuye a dar una fisonomía propia al movimiento de integración centroamericana.

Si se consideran las interesantes características y la valiosa experiencia reflejada en las estructuras del MCC, llama la atención que estas instituciones carezcan de facultades para adoptar decisiones y dictar normas jurídicas obligatorias para los sujetos que intervienen en el proceso de integración económica, al menos para los Estados participantes. En efecto, la regulación del proceso integracionista se lleva a cabo en Centroamérica mediante convenios o protocolos, que deben ser suscritos por los gobiernos y ulteriormente ratificados por los poderes legislativos. En tal sentido, las resoluciones del Consejo Económico Centroamericano se limitan, por lo general, a recomendar la celebración de convenios internacionales, en la forma señalada. Es claro que este sistema podrá continuar operando en forma exitosa mientras se cuenta con una actitud favorable hacia el proceso de integración por parte de los poderes públicos de los cinco países involucrados. En cambio, si esas actitudes se volvieran menos favorables, quedarían de manifiesto las dificultades de los organismos de integración para impulsar por sí mismos el avance del proceso. Sin embargo, hasta ahora la existencia de un marco institucional ha facilitado la tendencia de los gobiernos a prestar apoyo continuado a las iniciativas de contenido integracionista.

Las consideraciones que anteceden ponen en claro la existencia de importantes debilidades en el aparato institucional de la ALALC y, en menor medida, del MCC; además, tales consideraciones muestran, en algunos casos, cierta falta de coherencia entre las diversas instituciones que componen cada sistema y, en otros

⁴ Organización establecida por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala en 1951, cuya actual Carta Constitutiva data de 1962, bajo la concepción de una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica.

casos, señalan ciertos desajustes entre las atribuciones de que disponen y los objetivos de largo plazo incorporados en los instrumentos jurídicos de la integración y reafirmados posteriormente en las decisiones presidenciales que han dado impulso al proceso.

Sin pretender realizar una enumeración completa de las funciones que deben llevar a cabo las instituciones encargadas de la integración, cabría mencionar aquí las de tipo técnico, político y financiero. La función técnica se define como aquella que tiene por objeto la elaboración de los antecedentes y recomendaciones necesarios para la adopción de políticas, la formulación de programas generales y la preparación de proyectos específicos. La función política consiste en la adopción de las decisiones mediante las cuales las partes interesadas optan por una política, o acuerdan apoyar un programa o un proyecto específico, incluyendo las negociaciones previas a la adopción de la decisión. La función financiera se refiere a la movilización de los recursos necesarios para llevar a la práctica las diversas iniciativas que componen el proceso de integración económica.

La integración de las economías de varios países requiere instituciones capaces de cumplir las dos primeras funciones anteriormente señaladas, compartiendo las tareas involucradas en la función técnica con una serie de organismos especializados. En cambio la experiencia indica que no es necesario ni conveniente que esas mismas instituciones desempeñen las funciones especializadas relacionadas con el financiamiento del proceso, las cuales continúan siendo ejecutadas por los organismos que tradicionalmente se encargan de proveer los recursos internos y externos necesarios para el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo.

En el caso europeo, el Consejo de Ministros desempeña el rol político, y la Comisión, la función técnica. En el caso centroamericano, existió desde un principio un órgano ministerial encargado de adoptar las resoluciones requeridas -si bien, como se ha indicado, este órgano se limita a recomendar la celebración de los correspondientes convenios internacionales- mientras que por intermedio del SIECA se realiza parte importante de los estudios técnicos necesarios para viabilizar la integración económica. La ausencia de instrumentos adecuados para cumplir en forma óptima las funciones mencionadas se advierte sobre todo en la ALALC, por lo cual las observaciones que siguen se refieren principalmente a ella.

Los esfuerzos realizados hasta ahora por impulsar el proceso de integración entre los países miembros de la ALALC se han visto principalmente frustrados por la falta de un mecanismo político en su seno. Mientras la ALALC se mantuvo en el plano de una simple zona de libre comercio, resultó explicable la ausencia de un organismo político como el que se ha señalado. Una vez que los países latinoamericanos suscriban los instrumentos jurídicos necesarios para regular la programación y el funcionamiento del Mercado Común Latinoamericano se hará indispensable contar con una institución capaz de adoptar las decisiones políticas que un proceso de esta especie requiere. Es evidente que la formación de un arancel externo común, la formulación y aplicación de una política regional de inversiones y la armonización de las legislaciones y las políticas económicas de los países latinoamericanos, supone esta clase de decisiones. La creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores constituye un paso importante en la dirección señalada. Sin embargo, los prolongados periodos que median entre sus sesiones y cierta falta de coherencia entre las actuaciones del Consejo y la de los organismos tradicionales que actúan permanentemente en el seno de la ALALC han dificultado,

a menudo, llevar a la práctica los acuerdos ministeriales en forma oportuna y adecuada. Es necesario, pues, asegurar que la ALALC disponga de una institución dotada de poderes suficientes en orden para adoptar decisiones obligatorias para los Estados miembros e incluso, eventualmente, para las empresas y personas naturales que participen en el proceso. Al mismo tiempo, es necesario adoptar modalidades que permitan tomar estas decisiones dentro de los plazos y bajo condiciones que aseguren su aplicación efectiva y oportuna.

Del mismo modo es posible advertir la necesidad de intensificar las actuaciones técnicas desplegadas por los organismos propios de la integración a efectos de acelerar y perfeccionar ese proceso. Es posible comprobar que, hasta ahora, gran parte de las iniciativas, estudios y proposiciones que intentan conducir el proceso de integración económica regional más allá del sector comercial, provienen de los organismos internacionales que actúan en la región, de las administraciones nacionales o de los propios sectores interesados. Si bien la colaboración entre estos distintos elementos resulta lógica e indispensable, el fenómeno anotado puede convertirse en un problema si no existen mecanismos adecuados para canalizar estas iniciativas hacia las instituciones de la integración, es decir, si éstas no cuentan con instrumentos técnicos adecuados para estudiar estas iniciativas, así como para traducir las conclusiones que se derivan de los estudios mencionados en proposiciones concretas hechas a los órganos ejecutivos, con el fin de que éstos tomen la última decisión. La creación de una Comisión Técnica de carácter independiente, acordada en la Reunión de Cancilleres de 1965, pudo llegar a representar un paso en esta dirección. El hecho es que la Comisión nunca llegó a establecerse, por lo cual continúa en pie la necesidad de dotar a la ALALC de un instrumento idóneo de carácter técnico. Al respecto, es útil tener presente que otra alternativa consiste en robustecer e independizar la Secretaría Ejecutiva de la Asociación. Una u otra

alternativa podrían asegurar el flujo continuo de proposiciones hacia el órgano político, el cual se vería de esta manera abocado a la necesidad de pronunciarse sobre una serie de iniciativas de carácter técnico, haciendo avanzar el proceso.

Finalmente, cabe enfatizar que ni siquiera en el caso europeo las instituciones de la integración consideraron adecuado asumir las tareas relativas al financiamiento del proceso. En efecto, las necesidades financieras de la integración económica europea continúan siendo atendidas por las organizaciones tradicionales,⁵ excepto en ciertos aspectos de carácter específico para los cuales se crearon instituciones *ad hoc*, como el Fondo Social Europeo o el Banco Europeo de Inversiones. Es esta una experiencia que América Latina debe tener muy en cuenta, sobre todo si se considera la conveniencia de fortalecer las instituciones regionales encargadas de movilizar recursos externos, tanto para el financiamiento del desarrollo nacional como de los requerimientos adicionales que plantea la integración económica de la región.

Participación de los organismos especializados en el proceso de integración

Aun en la situación hipotética que las instituciones encargadas de la conducción política de la integración contaran con atribuciones suficientes para llevar a cabo esas funciones, la realización del proceso de integración continuaría requiriendo la colaboración de una serie de organismos internacionales especializados.

Es posible clasificar las organizaciones que participan en la integración regional desde distintos puntos de vista. Un primer criterio podría identificarse con la mayor o menor amplitud del sistema internacional el cual pertenece al organismo respectivo. De acuerdo con este criterio, podría hablarse de organismos subregionales, latinoamericanos, interamericanos e internacionales. De

⁵ A este respecto el CECA constituye una excepción por más de un concepto.

acuerdo con un segundo criterio, podrían distinguirse funciones de carácter político, técnico y financiero, clasificándose los organismos internacionales de acuerdo con la naturaleza de la función principal que le corresponde desempeñar. Sin perjuicio de la utilidad que pueden tener estas categorías para determinados efectos, parece más provechoso atenerse a criterios más pragmáticos. Se entiende que la conducción superior del proceso de integración regional, considerada como la adopción de compromisos y decisiones de cumplimiento obligatorio para las partes involucradas y susceptibles de traducirse en programas concretos de acción, debe quedar entregada a las instituciones propias de la integración, correspondiendo a los órganos especializados coadyuvar, en los planos técnicos y financieros, a la elaboración y realización de los programas operativos. Definida de esta manera la misión general de los organismos especializados en la integración, debe dejarse muy en claro que la realización de estudios técnicos es una función propia de cada uno de ellos, ya sea en el cumplimiento de labores de investigación, o de responsabilidad de carácter operativo. Después de esta aclaración, es posible distinguir organismos especializados cuya función básica es de estudio, información y asesoría, otras en que es de análisis de confrontación de políticas económicas, y, finalmente, una tercera categoría de organismos cuya función principal es de evaluación y financiamiento de programas y proyectos específicos. La primera de dichas funciones ha sido cumplida, hasta ahora, por organismos como la CEPAL, Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés, FAO) y, más recientemente, por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La segunda de estas funciones está siendo llevada a cabo fundamentalmente por el CIAP, dentro del marco del CIES. El BID está realizando labores relacionadas con el financiamiento de los programas y proyectos específicos.

Después que la evolución económica de nuestros países hubo entrado en una etapa llamada de «crecimiento hacia adentro», basada en el impulso a la industrialización con el propósito de promover la sustitución de importaciones, se hizo sentir la necesidad de fundamentar este tipo de desarrollo en estudios adecuados. Fue precisamente entonces, en 1948, cuando se hizo presente la CEPAL cuyas actividades han sido complementadas con el establecimiento del ILPES, en 1962.

Es interesante notar que las negociaciones que precedieron la creación de la CEPAL constituyeron posiblemente la primera oportunidad en que los países latinoamericanos se reconocieron a sí mismos como un grupo homogéneo y dotado de características y problemas propios dentro del sistema económico mundial. No obstante lo anterior, la CEPAL, tanto por su origen como por su composición misma, continúa siendo una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas. Entre sus veintiocho países miembros o asociados se cuentan ocho países que no pertenecen al sistema interamericano⁶. La estructura institucional de la CEPAL es muy simple. Su Secretaría está constituida por diversas divisiones, cada una de las cuales corresponde a alguno de los aspectos principales del desarrollo económico de América Latina. Su Secretario Ejecutivo tiene rango de Subsecretario de las Naciones Unidas y, en la actualidad, es Asesor Permanente de la ALALC y del CIAP. Los resultados del trabajo de la CEPAL se canalizan principalmente a través de sus «periodos de sesiones», los cuales efectúan cada dos años. Puede decirse, en general, que la extraordinaria importancia de la CEPAL para América Latina ha quedado reflejada mejor en su historial que en su organización.

La CEPAL es, fundamentalmente, un organismo de estudio y asesoría, destinado a promover el desarrollo de los países de la

⁶ Canadá, Cuba, Francia, Guyana Británica, Honduras Británica, Jamaica, Países Bajos y Reino Unido.

región y elevar el nivel de vida de sus pueblo. En tal sentido, ha estado especialmente preocupada del mejoramiento de las relaciones financieras y comerciales existentes entre los países latinoamericanos, así como también entre estos y las demás naciones del mundo. A través de sus actividades, ha sido capaz de identificarse en una medida extraordinaria con la problemática y los intereses de América Latina, y ha elaborado y difundido un conjunto de actitudes y postulados coherentes que han contribuido a formar una especie de ideología que ha influido poderosamente en la formulación de políticas y programas por parte de los gobiernos latinoamericanos, así como en amplios sectores intelectuales.

La CEPAL proporcionó el primer fundamento teórico al proceso de «crecimiento hacia adentro», al caracterizar a América Latina como una zona periférica de la economía mundial, cuya función es producir materias primas para los mercado de los países industrializados. La comprobación de esta realidad condujo a poner de manifiesto que los beneficios del comercio internacional están desigualmente distribuidos entre los países desarrollados y los productores de materias primas, de donde surge en estos últimos la necesidad de impulsar un vigoroso proceso de industrialización con el objeto de impedir o, al menos, atenuar el ensanchamiento de la brecha que separa a ambos grupos de naciones.

De esta consideración se desprenden, a manera de corolarios, los principales planteamientos que ha venido insistiendo la CEPAL hasta nuestros días. Uno de ellos es que el proceso de industrialización exigirá adoptar programas dinámicos de desarrollo, basados en prioridades determinadas mediante una rigurosa labor de planificación. Otra conclusión importante ha sido que resultará difícil promover un proceso de industrialización que exceda en gran medida los límites logrados en el pasado mientras no se diversifiquen las exportaciones latinoamericanas y no se genere

una industria de bienes de capital dentro de la región, lo cual hace necesario ensanchar los mercados nacionales mediante la integración de las economías de nuestros países. En forma paralela, ha llamado la atención hacia la necesidad de coordinar las políticas comerciales de los países de la región y les está prestando ayuda para elaborar una posición cada vez más uniforme en materia de comercio exterior frente a los demás países del mundo.

Así como la CEPAL constituye el ejemplo más característico de un organismo dedicado al estudio de los problemas del desarrollo regional, el CIAP representa un foro en donde se confrontan y analizan las políticas económicas de los países de la región, en función de los requerimientos y perspectivas de la Alianza para el Progreso. Es conveniente recordar que dicho Comité fue creado dentro del marco del CIES, el cual si bien existía con bastante anterioridad a la Carta de Punta del Este,⁷ después de la promulgación de este documento, en 1961, pasó a constituir el órgano central del mecanismo previsto para la ejecución de la Alianza.

En efecto, la Carta de Punta del Este inicia una nueva etapa en los esfuerzos encaminados al desarrollo económico de América Latina, que se caracteriza por el reconocimiento generalizado de la necesidad de introducir profundos cambios en las estructuras económicas y sociales de los países de la región, como requisito indispensable para promover su crecimiento económico, así como también por una actitud más favorable hacia la conducción multilateral de la asistencia prestada por Estados Unidos en virtud

⁷ El Artículo 64, letra b), de la Carta de la OEA dispone que el CIES debe actuar «como organismo coordinado de todas las actividades oficiales interamericanas de carácter económico y social». Por su parte el Artículo 27 del mismo instrumento establece: «Si la economía de un Estado Americano se viera afectada por situaciones graves que no pudiesen ser satisfactoriamente resueltas por su exclusivo y único esfuerzo, dicho Estado podrá plantear sus problemas económicos al Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de buscar, mediante consulta, la solución más adecuada a tales problemas». La promulgación de la Carta de Punta del Este en 1961 implica un fortalecimiento de las funciones del CIES.

de la Alianza para el Progreso. Como expresión de ese multilateralismo se confiaron al CIES importantes tareas relacionadas con el cumplimiento del programa de la Alianza.⁸

Al mismo tiempo, al instituir la Nómina de los Nueve⁹ y al promover una mayor coordinación entre la OEA, la CEPAL y el BID,¹⁰ la Carta de Punta del Este daba nuevos pasos hacia el perfeccionamiento de un mecanismo colectivo de evaluación imparcial de los programas de desarrollo y de las necesidades de financiamiento de los países de la región, destinado a hacer posible una corriente más eficaz de asistencia técnica y una asignación más adecuada de los recursos, internos y externos, necesarios para financiar las tareas de desarrollo.

El CIAP fue establecido en virtud de una Resolución adoptada por el CIES en su Segunda Reunión Anual a Nivel Ministerial celebrada en Sao Paulo en 1963, como un organismo encargado de representar y dirigir multilateralmente la Alianza para el Progreso y de promover su acción con el mismo carácter, de acuerdo con los objetivos de la Carta de Punta del Este. Este organismo se compone en la actualidad de un Presidente, de seis representantes de los países latinoamericanos y uno de Estados Unidos. Además cuenta, en calidad de asesores permanentes, con el Secretario General de la OEA, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y el Presidente del BID. El CIAP también puede solicitar la asesoría

⁸ En el Capítulo Cuarto, numeral 8, de la Carta de Punta del Este se establece: «El Consejo Interamericano Económico y Social examinará todos los años el progreso logrado en la formulación, realización nacional y financiación internacional de los programas de desarrollo y someterá al Consejo de la Organización de los Estados Americanos las recomendaciones que estime pertinentes». Por su parte, una de las Resoluciones Anexas a la Carta -denominada con letra b)- instituye el procedimiento mediante el cual debe efectuarse el referido «examen anual», esto es, la Reunión Anual del CIES a Nivel Ministerial.

⁹ La carta prevé la designación de una nómina de nueve expertos de alto nivel encargados de evaluar la solicitud de los gobiernos, sus respectivos programas de desarrollo económico y social. En la actualidad, esta función ha sido asignada a un grupo de cinco expertos de alto nivel que dependen directamente del Presidente del CIAP.

¹⁰ La carta insta a la OEA, la CEPAL y el BID a continuar y fortalecer sus acuerdos de cooperación en materia de asistencia técnica para la formulación de programas de desarrollo, según lo sostienen las naciones participantes.

técnica de la ALALC y de la SIECA en asuntos relacionados con los respectivos procesos de integración económica.

Es necesario observar que el CIAP, si bien orienta su acción de acuerdo con las políticas generales establecidas por el CIES en sus reuniones anuales al nivel ministerial, desempeña funciones específicas de gran importancia, entre la cuales cabe destacar el examen anual de los programas nacionales de desarrollo de cada uno de los países latinoamericanos. En este examen se hace una evaluación de los requerimientos planteados por el desarrollo de los países de la región. Sobre la base de estos estudios, el CIAP formula anualmente recomendaciones acerca del esfuerzo propio que debe realizar cada país, así como de la asistencia financiera externa que se le debe otorgar para alcanzar las metas establecidas en la Alianza para el Progreso. En este ejercicio anual, los países están representados por autoridades de muy alto nivel en el campo de la programación y de la conducción de sus políticas económicas y, además, participan las organizaciones financieras nacionales e internacionales, así como representantes de numerosos países exportadores de capital.

Además de la ejecución de estos estudios por países, el CIAP desempeña un papel importante en relación con el proceso de integración latinoamericana, a través de actividades que comprenden el apoyo a los organismos que están manejando dicho proceso y la asistencia técnica directa a varios programas de integración.

Sin perjuicio de realizar posteriormente un análisis más detenido del BID, es conveniente destacar aquí que desde el comienzo de sus operaciones, en 1960, esta institución ha acumulado una rica experiencia en el campo de la asistencia técnica y financiera para América Latina. El Banco se ha convertido en la principal fuente de financiamiento externo del desarrollo de la región. El creciente

volumen de sus exportaciones ha hecho necesario aumentar, en forma notable, tanto el capital ordinario de la institución como los recursos asignados inicialmente al Fondo de Operaciones Especiales. Lo anterior demuestra la confianza que el Banco ha despertado no solamente en los países miembros sino también en países no miembros exportadores de capital, cumpliendo de esta manera los objetivos para los cuales fue creado.

Cabe también destacar que el establecimiento del BID vino a satisfacer una aspiración expresada desde hacía largo tiempo por los países latinoamericanos, en el sentido de contar con un instrumento financiero propio, cuyos objetivos, políticas y modalidades operativas fueran determinadas fundamentalmente por ellos, de acuerdo con las realidades y exigencias que emergen de las características peculiares de la región. Esta aspiración se refleja en la estructura institucional del Banco, cuyo capital ordinario está integrado de tal manera que asegura una participación mayoritaria de los países latinoamericanos en el proceso de decisiones, cuando se trata de asuntos de carácter general o de operaciones con cargo al propio capital ordinario. Como una consecuencia de lo expresado, la organización técnica y administrativa del BID está destinada a asegurar que la voluntad de los países latinoamericanos encuentre adecuada expresión en las actividades que realiza la institución.

Es indudable que la acción de los organismos especializados no se ha limitado a impulsar el desarrollo de los países de la región, sino que ha contribuido, además, de una manera importante, a definir y perfilar los lineamientos fundamentales que han orientado ese desarrollo.

Al respecto puede afirmarse, en términos generales, que dichos organismos, al reforzar la capacidad técnica de los países latinoamericanos individualmente considerados e incrementar las

comunicaciones entre ellos mismos, ha contribuido a fortalecer su capacidad para formular e incrementar las comunicaciones entre ellos mismos, han contribuido a fortalecer su capacidad para formular y llevar a la práctica su propio proceso de desarrollo, así como también para replantear, en términos más ventajosos, sus relaciones con el resto del mundo. Además ha contribuido a facilitar el proceso de regionalización que se está cumpliendo en América Latina, a multilateralizar y, con ello, a fortalecer las relaciones existentes entre nuestros países y los centros internacionales de decisión económica, y, por último, a promover directamente la integración económica de la región.

Es evidente que estos últimos tiempos se ha iniciado en América Latina un proceso de regionalización caracterizado por una concepción más coordinada del proceso de desarrollo por la formulación de ciertas posiciones conjuntas frente al resto del mundo. Este fenómeno implica la existencia de un núcleo de problemas comunes, frente a los cuales es conveniente buscar soluciones en conjunto y trabajar para llevarlas a la práctica en forma también mancomunada. La actuación de los organismos regionales especializados, incrementada a partir de 1950, ha contribuido considerablemente a promover este proceso.

A partir de los estudios realizados por la CEPAL, los organismos especializados de la región no han cesado de ayudar a los países latinoamericanos a tomar conciencia de la similitud de sus problemas e intereses. Cabe destacar, además, cómo su acción ha influido directamente sobre la formulación de las políticas nacionales, promoviendo su gradual convergencia, a lo menos desde tres puntos de vista.

Ante todo, en los últimos cinco o seis años, numerosos países han preparado planes nacionales de desarrollo, algunos de los cuales se

encuentran en proceso de ejecución, lo que constituye un requisito indispensable para avanzar en el camino hacia la armonización paulatina de las políticas económicas. Además, debido en parte a la influencia de los estudios y recomendaciones formulados por algunos organismos regionales, la mayor parte de los países latinoamericanos han ido tomando en cuenta en sus políticas el desarrollo y la realización de cambios en la estructura económica y social. Es así como se han ido incorporando reformas en materia tributaria, administrativa y en la agricultura y se ha dado cada día más énfasis a los sectores sociales como la educación y la salud.

La acción de los organismos especializados también ha facilitado la formulación de planteamientos conjuntos frente al resto del mundo, contribuyendo así a multilateralizar las relaciones de los países latinoamericanos *vis a vis* los grandes centros económicos internacionales. Las relaciones entre los países latinoamericanos y los grandes centros industriales del mundo se han desarrollado tradicionalmente en un plano bilateral, particularmente en el caso de Estados Unidos, o dentro del marco de las organizaciones mundiales, situación que ha contribuido a perpetuar la débil capacidad negociadora de los países de la región. En el primer caso, resulta ostensible el desequilibrio existente entre nuestros países y las grandes potencias, relación que inevitablemente tiende a reflejarse en forma desfavorable en los arreglos internacionales. En el segundo caso, la posición de cada uno de nuestros países no alcanza a encontrar adecuada expresión en el seno de los foros internacionales excesivamente amplios, sin que la debilidad de las naciones latinoamericanas sea atenuada mediante tentativas serias encaminadas a concertar la acción de todos los países de la región.

La actuación de los organismos regionales especializados ha contribuido a alterar esta orientación. Al respecto, es interesante comprobar que la propia Declaración de los Presidentes de América, formulada recientemente en Punta del Este, los países de

América Latina aparecen como un conjunto de naciones dotadas de características y problemas propios. Como consecuencia de ello, en dicho documento se distinguen los compromisos asumidos por las naciones latinoamericanas de aquellos que corresponden a la totalidad de los países que forman parte del sistema, incluyendo Estados Unidos, lo cual constituye un reconocimiento implícito de la necesidad que América Latina participe en las relaciones hemisféricas a través de planteamientos uniformes y coherentes.

Ya con anterioridad, los estudios realizados por algunos organismos regionales -especialmente por la CEPAL- acerca de las relaciones comerciales entre América Latina y los países industrializados, hicieron posible que los primeros formularan una posición conjunta en la Carta de Alta Gracia, que les permitió efectuar en forma coordinada en la primera conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Estos mismos planteamientos conjuntos han permitido que los países de la región hayan tenido una influencia relativa mucho mayor en las negociaciones que se llevan a cabo actualmente para reorganizar el comercio mundial sobre bases más equitativas, dando la debida consideración a la situación y perspectivas del comercio exterior de los países en desarrollo. Muchos de estos conceptos, originados en América Latina, fueron recogidos por la UNCTAD en sus principios y recomendaciones, y, ulteriormente, se han reflejado en las actividades de esta misma organización. Por otra parte, la creación del BID y del CIAP representó sendos pasos hacia un manejo multilateral de la ayuda externa en los campos financieros y técnicos y de los mecanismos de evaluación de los planes nacionales de desarrollo en función de la misma asistencia externa.

Es de esperar que tanto los países latinoamericanos como las naciones industriales comprendan las ventajas que representa la conducción multilateral de sus relaciones recíprocas y de los

peligros que se seguirán en caso de incurrir en la tentación de echar pie atrás, volviendo a la confrontación bilateral entre partes con poderes excesivamente desequilibrados.

La integración económica de América Latina debería constituir el lógico resultado del proceso de regionalización que está comenzando a producirse entre nuestros países. Es quizás en relación con este aspecto que los organismos regionales especializados han desempeñado un papel más significativo.

La insistencia de la CEPAL sobre la necesidad de ampliar los mercados nacionales mediante la formación de un mercado común latinoamericano, como única alternativa para viabilizar un proceso de industrialización de mayores dimensiones, se tradujeron en una serie de estudios que allanaron el camino para el establecimiento del MCC y de la ALALC. El papel de la CEPAL fue complementado y fortalecido más tarde por el BID, institución que no solamente ha ido adaptando sus políticas operativas a las necesidades de un desarrollo integrado de las economías de sus países miembros sino que, a través de diversos estudios y sugerencias, ha proporcionado un aporte muy valioso al actual pensamiento integracionista, tal como ha quedado reflejado en la reciente declaración de Punta del Este.

Las iniciativas provenientes de los organismos regionales especializados han contribuido así a dinamizar el proceso de integración latinoamericana, planteando la necesidad de establecer mecanismos que hagan posible una acción coordinada entre este tipo de organismos, las autoridades nacionales y las instituciones propias de la integración.

El financiamiento de las inversiones regionales: la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo

El BID representa, en la actualidad, el instrumento de financiamiento externo más importante consagrado al desarrollo de

América Latina. La estructura institucional y financiera del BID, así como las valiosa experiencia adquirida en la movilización de recursos, tanto internos como externos, a favor del desarrollo de la región, la convierten en un instrumento particularmente adecuado para dar expresión a los intereses y aspiraciones de los países latinoamericanos. Además, el BID ha estado confrontando permanentemente sus políticas y mecanismos operativos con las nuevas tendencias y necesidades que emergen del proceso de desarrollo y de complementación de las economías de los países de la región. Estos antecedentes explican que el Banco haya podido desplegar una labor tan dinámica en el estudio, la promoción y, sobre todo, en el financiamiento de la integración regional.

La negociación y redacción del Convenio Constitutivo del BID, el cual fue luego suscrito y ratificado por veinte países latinoamericanos y Estados Unidos,¹¹ tuvo lugar a comienzos de 1959. Dicho Convenio constituye un tratado internacional en virtud del cual la institución posee personalidad jurídica reconocida por los países miembros, sus activos detentan la calidad de «propiedad pública internacional» y sus funcionarios se someten a un estatuto igualmente internacional, de acuerdo con los términos que el Banco conviene con cada país.

De lo anterior se desprende claramente que el Banco posee un marcado carácter internacional, el cual reviste sus actuaciones de la debida imparcialidad y lo convierte en un instrumento adecuado para canalizar la ayuda externa que fluye hacia la región. Se desprende también de lo dicho el carácter regional que distingue a la institución, cuyas finalidades específicas y políticas operativas son determinadas por los países miembros, entre los cuales los latinoamericanos no sólo constituyen la mayoría sino que de hecho

¹¹ En 1967, Trinidad y Tobago se incorporó como país miembro del BID.

han sido los autores de aquellas iniciativas que, en forma más importante, han orientado la marcha de la institución.

Este doble carácter del BID se refleja muy fielmente en su estructura institucional. La dirección del plantel se ejerce en tres niveles: la Asamblea de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco. La Asamblea de Gobernadores está formada por un Gobernador y un Suplente designados por cada uno de los países miembros del BID y se reúne ordinariamente una vez al año, siendo depositaria de la totalidad de las facultades necesarias para dirigir la marcha de la institución, facultades que también puede delegar en el Directorio Ejecutivo, excepción hecha de aquellas expresamente señaladas en el Convenio Constitutivo. El Directorio Ejecutivo es el órgano responsable de la conducción de las operaciones del Banco y para ello puede ejercer todas las facultades que le delegue la Asamblea de Gobernadores; está formado por siete directores titulares, de los cuales seis son elegidos por los países latinoamericanos y uno es designado por Estados Unidos, y por siete directores suplentes por los titulares; el Directorio Ejecutivo funciona continuamente en la sede de la institución y se reúne con la frecuencia que los negocios del Banco requieren. La Administración del banco es dirigida por un Presidente, designado por la Asamblea de Gobernadores, quien preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, conduce -bajo la dirección del mismo Directorio- los negocios ordinarios de la institución y es jefe de su personal y su representante legal.

El Convenio Constitutivo del Banco establece que el Presidente y los funcionarios del mismo, en el desempeño de sus funciones, dependen exclusivamente de esta institución y no reconocerán ninguna otra autoridad. Los países miembros del banco deben respetar el carácter internacional de esta obligación.

Es interesante apreciar de qué manera intervienen los órganos mencionados en el proceso de decisiones que rige la marcha de la institución. Dicho proceso se inicia generalmente en una resolución adoptada por los países miembros en el marco de la Asamblea de Gobernadores. Posteriormente, este acuerdo es instrumentado mediante nuevas resoluciones emanadas del Directorio Ejecutivo. Estas resoluciones, a su vez, son llevadas a la práctica por la administración del Banco, en la cual es posible observar una clara preponderancia de elementos latinoamericanos. Esta explicación permite advertir cómo las políticas y actividades operativas del BID están siempre respaldadas, a la postre, en directivas y mandatos emanados de los propios países miembros de la institución.

Es interesante también observar el éxito que el Banco ha alcanzado en sus esfuerzos para movilizar recursos internos y externos hacia el desarrollo de América Latina, ya que ello constituye la mejor demostración que tanto los países latinoamericanos como los países fuera de la región han reconocido claramente su carácter regional y lo han calificado como un instrumento adecuado para canalizar las inversiones que fluyen hacia el área.

El Banco inició sus operaciones en 1960 con un capital autorizado equivalente a 850 millones de dólares (mdd) y un Fondo para Operaciones Especiales dotado de recursos equivalentes a 150 mdd. En los años subsiguientes, el ritmo alcanzado por la operaciones del Banco hizo necesario aumentar el capital ordinario de la institución a 3,150 mdd, mientras que los recursos del Fondo para Operaciones Especiales alcanzan a un monto equivalente a 2,323 mdd. Lo anterior significa que en un periodo de sólo nueve años ha más que triplicado su capital ordinario y ha incrementado en quince veces los recursos asignados al Fondo

para Operaciones Especiales. Debe señalarse, además, que Estados Unidos han colocado bajo la Administración del Banco un monto equivalente a 525 mdd, que constituye el llamado Fondo Fiduciario de Progreso Social. Si a ello se agregan alrededor de 134 mdd obtenidos por el Banco en países no miembros, se llega a la conclusión de que el banco llegará a operar con aproximadamente 6,120 mdd.

La disponibilidad efectiva de los recursos ordinarios del Banco se realiza a través de emisiones de bonos y otros empréstitos garantizado con el capital exigible de la institución suscrito por Estados Unidos. Al 28 de febrero del 1969 el valor de dichos empréstitos alcanzaba la suma de 652.8 mdd, de los cuales 395 mdd correspondían a emisiones de bonos colocadas en Estados Unidos y 189.8 mdd a emisiones de bonos y préstamos negociados en diez países que no son miembros del Banco, exportadores de capital; del resto, 63 mdd corresponden a colocaciones a corto plazo efectuadas en países latinoamericanos que son miembros de la institución y 5 mdd en Israel. Por otra parte, el Banco ha demostrado una gran flexibilidad financiera el concebir y poner en práctica diversas formulas encaminadas a obtener recursos fuera de la región, sin comprometer su garantía, llegando a movilizar el equivalente a 134 mdd a través de este tipo de operaciones, como ya se indico anteriormente.

Gracias a este respaldo financiero, al finalizar el primer trimestre de 1969 el Banco había podido concluir 501 operaciones por un monto total de 2,385.4 mdd, que están contribuyendo al financiamiento de proyectos de inversión cuyo costo total aproximado equivale a 7,730 mdd. Lo anterior ha convertido al BID en la primera fuente de financiamiento externo a largo plazo en América Latina.

Por otra parte, la experiencia operativa del BID ilustra la estrecha relación existente entre organismos internacionales especializados y el proceso de integración latinoamericana, especialmente en el campo de las inversiones regionales.

Hasta 1962, el proceso de inversión de nuestros países estaba fundamentalmente determinado por decisiones aisladas, en que todavía existía una relación muy escasa entre los proyectos de un mismo sector, incluso en el plano nacional. En los años siguientes, los países latinoamericanos lograron avances muy significativos en la elaboración de programas nacionales de desarrollo, lo que les ha permitido dar cada vez más coherencia y equilibrio a la inversión económica y social, a la vez que ha hecho posible una gradual coordinación de las políticas de desarrollo dentro de cada país. En los últimos años se ha iniciado la integración económica de la región, emergiendo como un elemento nuevo, necesario para dinamizar las economías nacionales y hacerlas más eficientes mediante su articulación en el contexto de un mercado común latinoamericano.

El BID ha participado activamente en todo este proceso y ha ido ajustando sus políticas e instrumentos operativos a las necesidades que se han ido creando como consecuencia de esta evolución. Es así como, en un comienzo, el Banco otorgó créditos basándose casi exclusivamente en la consideración de proyectos aislados. Luego sus operaciones se fueron orientando, cada vez con mayor énfasis, hacia el financiamiento de proyectos concebidos dentro del contexto de los programas nacionales de desarrollo. Finalmente, el Banco comienza a aplicar políticas deliberadas tendientes a facilitar el proceso de integración regional, ya sea promoviendo, a través de sus líneas de crédito, una participación más armónica y equilibrada de los distintos países y sectores en el proceso de desarrollo; ya sea participando directamente en el

estudio y financiación de programas y proyectos de alcance integracionista; o bien por medio de su apoyo a los dos esquemas de integración existentes en América Latina.

Entre los principales lineamientos adoptados por el BID en función de la integración latinoamericana cabe señalar, ante todo, los esfuerzos que el Banco está realizando para hacer posible la obtención de un desarrollo más equilibrado entre los distintos países, así como también entre los diversos sectores de las economías nacionales, prerequisites indispensables para impulsar la integración económica.

En lo que respecta a la acción encaminada a aminorar los desniveles existentes entre los diversos países es conveniente hacer notar que el Banco ha proporcionado a los países de menor desarrollo relativo financiamientos de aproximadamente 13 dólares per cápita, mientras que los demás países miembros del BID ha recibido, en promedio, entre 7 y 8 por habitante, siendo esta diferencia mucho más acentuada en el campo de la asistencia técnica.

En cuanto al financiamiento por sectores, en el periodo comprendido entre 1961 y 1966, sólo el 37.8% de los préstamos del Banco se distribuyó entre los sectores que ya tenían acceso al financiamiento internacional, mientras que el 62.2% restante se ha encauzado hacia campos que, hasta entonces, se encontraban insuficientemente atendidos, tales como el desarrollo agrícola; el saneamiento, la vivienda y, en general, el desarrollo urbano; la educación superior y técnica; los estudios de preinversión y el financiamiento de exportaciones. Si se compara la acción del BID con la de otras agencias que proveen financiamiento externo en la región, se comprueba que la contribución del Banco representa el 20% de financiamiento total en aquellos sectores que ya estaban

siendo atendidos antes de la creación del BID, y más del 64% en los demás sectores mencionados.

Además de esta acción encaminada a promover un desarrollo más equilibrado en América Latina -cuyos efectos serán de gran importancia para facilitar el proceso de integración regional- el Banco está participando directamente en la sustentación de dicho proceso por medio de financiamiento de estudios e inversiones de alcance integracionista, así como también indirectamente, a través del apoyo a los dos sistemas de integración existentes. Es interesante observar que estas actividades muchas veces se han traducido en la creación de nuevos instrumentos de carácter permanente, como ha ocurrido en los casos del mecanismo para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital, el Fondo de Preinversión para América Latina y el Instituto para la Integración de América Latina, contribuyendo de esta manera a la institucionalización del proceso de integración latinoamericana.

Entre las actividades operativas de alcance multinacional a que se ha hecho referencia cabe mencionar, en primer lugar, el programa para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital dentro de la región. La finalidad de este programa, que se inició en 1963, es dar al exportador latinoamericano la oportunidad de operar en condiciones financieras competitivas, en relación a proveedores de otras áreas, respecto de aquellos bienes cuyo comercio normalmente se realiza con financiamiento a mediano plazo. Para la ejecución del programa, el Banco destinó inicialmente 30 mdd de los recursos de su capital ordinario, de los que ya se han comprometido aproximadamente 28 mdd. Las líneas de crédito que el Banco ha otorgado en los casos de Argentina, Brasil, Chile, México, Nicaragua y Perú a través de este sistema han tenido la virtud de provocar un comercio que, en un comienzo, era prácticamente inexistente. El desarrollo de este programa ha tenido,

además, dos interesantes consecuencias. A través de él se ha realizado, por una parte, una importante labor de creación o fortalecimiento institucional en materia de organismos especializados para el financiamiento de exportaciones de bienes de capital, en varios países latinoamericanos. Por otra parte, la presencia de este tipo de financiamiento está abriendo nuevas perspectivas comerciales en América Latina, como lo demuestra la experiencia de licitaciones internacionales a las cuales están concurriendo proveedores latinoamericanos. El éxito alcanzado en la ejecución de este programa ha inducido a los países miembros del banco a encargar a la institución el estudio de fórmulas que permitan flexibilizarlo a los efectos de que, en el futuro, se pueda operar con un volumen mayor de recursos, que puedan ser utilizados a costo competitivo, extendiendo estos financiamientos a bienes manufacturados que no sean de capital y que se comercien a mediano plazo en el mercado internacional.

El segundo grupo de actividades desarrolladas por el Banco en apoyo de la integración comprende funciones de adiestramiento, investigación y difusión, en las cuales el Banco ha invertido 1.7 mdd. En este campo ha sido fundamental la creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). El Banco, que había ido tomando conciencia de las crecientes demandas de estudios, asesoría técnica y personal especializado generadas por el proceso de integración latinoamericano, creó en 1965 -con la valiosa colaboración del gobierno argentino- el Instituto mencionado con sede en Buenos Aires. El INTAL constituyó una unidad permanente del Banco, cuya finalidad principal consiste en estudiar el proceso de integración latinoamericano y contribuir a la solución de sus diversos problemas mediante la investigación y el hallazgo de fórmulas y mecanismos adecuados; la formación y entrenamiento de personal técnico especializado; la asesoría a entidades de carácter público y privado de los países miembros del BID y, finalmente, la difusión de conocimientos del proceso de

integración en los sectores más estratégicos de cada país de la región.

Un tercer campo de actividades de contenido integracionista radica en el financiamiento de inversiones regionales. En este campo el BID ha comprometido aproximadamente 137 mdd, correspondientes a proyectos que representan una inversión total de más de 250 mdd, distribuidos en proyectos de infraestructura y de carácter industrial. Los primeros comprenden iniciativas en el campo de los transportes que incluyen, entre otras, carreteras internacionales entre Chile y Argentina, entre Paraguay y Brasil y entre varios países centroamericanos, así como también en materia de energía, pudiendo mencionarse dos proyectos de Acaray en Paraguay y del Tibú en la zona fronteriza colombo-venezolana. En cuanto a la acción del Banco en apoyo de proyectos industriales de alcance multinacional, gran parte de ella se ha orientado hacia iniciativas nacidas del MCC y se ha canalizado a través del Banco Centroamericano de Integración Económica, que ha recibido líneas de crédito por un monto de 24.2 mdd para el financiamiento de proyectos de contenido regional. Deber recordarse, además, en el campo de las inversiones directas, el apoyo prestado por el BID a programas destinados a lograr una mayor coordinación en la educación avanzada, como es el caso de un interesante proyecto en que se encuentra trabajando un grupo de Universidades centroamericanas.

El financiamiento de estudios de preinversión representa un cuarto campo de actividades realizadas por el Banco en función de la integración, en las cuales se ha comprometido una suma de 3.5 mdd, distribuidos entre estudios sectoriales y estudios para el desarrollo integrado de zonas multinacionales. Los estudios sectoriales más importantes que está financiando el banco se refieren a proyectos de infraestructura -transportes, energía y

comunicaciones, pudiendo señalarse en relación con este último aspecto los estudios encaminados a formar la Red Interamericana de Telecomunicaciones (RIT)-, a proyectos industriales y a estudios relacionados con el sector agropecuario. En cuanto al desarrollo integrado de zonas multinacionales, sin perjuicio de otros programas que se están llevando a cabo en varias zonas fronterizas y que se encuentran en etapas relativamente avanzadas, la iniciativa más interesante en que está participando el Banco, a través del INTAL que actúa en carácter de coordinador, es un amplio estudio preliminar para el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

La experiencia acumulada por el banco en el financiamiento de estudios o inversiones para proyectos de alcance integracionista pronto puso en evidencia la necesidad de contar con un instrumento que permitiera a los países realizar, al nivel regional, las funciones que normalmente ejecutan las instituciones nacionales de fomento en la formulación de programas de desarrollo, en la preparación de proyectos identificados dentro del marco de dichos programas. Estas consideraciones condujeron a la Asamblea de Gobernadores del banco, celebrada en 1966, a crear el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, asignando para estos fines la suma de 15 mdd con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, a los cuales el gobierno de Estados Unidos agregó la cantidad de 1.5 mdd, provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social. Los campos de acción más importantes asignados al Fondo de Preinversión incluyen la preparación de proyectos de infraestructura de carácter multinacional; estudios sobre el desarrollo integrado de espacios económicos que comprendan los territorios de dos o más países; estudios relacionados con la instalación de industrias básicas en escala regional y, en general, toda clase de estudios relacionados con la explotación conjunta de recursos naturales, el intercambio de conocimientos tecnológicos y la ejecución de iniciativas de

alcance multinacional. Las operaciones que se realizan con cargo al Fondo pueden tener el carácter de financiamiento reembolsable y no reembolsable, a lo cual se agregan, como una modalidad especial, los préstamos de recuperación contingente, que se realiza inicialmente con una operación no reembolsable pero susceptible de ser recuperada en el financiamiento de la obras a que pueden dar lugar los estudios.

Cabe mencionar, finalmente, el apoyo institucional que ha venido prestando el Banco a los dos sistemas de integración existentes en América Latina, especialmente a través de financiamientos para estudios de preinversión, apoyo que se ha traducido en cifras del orden de 4.3 mdd. Se incluyen en esta cifra 3 mdd destinados a financiar estudios de preinversión a través del Banco Centroamericano de Integración Económica, y 800 mdd otorgados a la SIECA para la realización de las primeras etapas de un proceso de planificación en escala regional. Estas actividades de apoyo también se han extendido a la ALALC a través de algunos programas específicos, particularmente en relación con los países de menor desarrollo relativo.

De este modo, el BID no sólo ha destinado una suma de aproximadamente 175 mdd a la realización de actividades de contenido integrador sino que ha cristalizado esos esfuerzos en mecanismos e instrumentos como los que ya se han señalado, que contribuirán permanentemente a la promoción del proceso de integración regional.