

# REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXI — ENERO-MARZO DE 1963 — Nº 123

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ

HUMBERTO TORRES RAMIREZ

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

LUIS HERRERA REYES

IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION — (CHILE)

**FELIPE HERRERA LANE**

**Abogado, Profesor de Ciencias  
Económicas de la Universidad  
de Chile y Presidente del  
Banco Interamericano de  
Desarrollo.**

**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION  
LATINOAMERICANA (\*)**

Señor Rector,  
señoras y señores:

Mucho agradezco a todos quienes han querido venir a escucharme esta tarde y me alegra profundamente la oportunidad de conversar con ustedes, en este prestigioso ambiente universitario, porque en mis viajes por América Latina he establecido como costumbre acudir a los claustros de sus universidades. Creo que en estos momentos de turbulencia, de apasionado debate, de contraposición violenta de ideas, doctrinas y actitudes, es en la Universidad latinoamericana donde todavía podemos dialogar. La tolerancia tiene que cobijarse allí donde se aúnan la inquietud permanente de la gente joven con las realizaciones concretas de las generaciones más maduras.

En ese diálogo, siempre sugerente y fructífero, que he venido manteniendo con la universidad latinoamericana, he podido advertir que frente a los conceptos pragmáticos sobre la integración hay un

---

(\*) Texto compilado de la conferencia que el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, señor Felipe Herrera, dictara sobre el mismo tema, en el Aula Magna de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción, el 30 de mayo de 1963.

anhelo, no expresado aún rotundamente, de nutrir tales esquemas técnicos con un pensamiento filosófico-político que dé a la integración el sentido global que ahora le hace falta. Queremos una integración que vaya más allá de la que se fundamenta en los conceptos de mercado común, planificación regional, coordinación de políticas monetarias, acuerdos arancelarios y otros similares. Es urgente una gran concepción que vincule las urgencias materiales latinoamericanas con definiciones filosófico-políticas que den sentido a la solución unitaria. Esa es la respuesta que América Latina exige hoy de nosotros. Quisiera dar a mis palabras fuerza suficiente para que sirvieran de estímulo no sólo a los jóvenes estudiantes sino principalmente a los maestros, de modo que, a través de su pensamiento, de su creación intelectual, pudiéramos los hombres de América Latina encontrar ese contenido filosófico y político que se debe dar al proceso que vive ya nuestro Continente. Esa tarea de síntesis es esencialmente universitaria. Es la hermosa tarea que tiene hoy a su alcance la Universidad de América Latina.

### **Hacia un Nacionalismo Continental.**

Es en esta proyección que podemos hablar, que ya estamos hablando, de un nacionalismo continental en América Latina. De un nacionalismo que no surja, como ayer, de la desmembración, de la atomización, de la proliferación de fronteras. Por el contrario, ha de ser un nacionalismo emergente de un concepto y de un proceso de reintegración.

Tuve oportunidad hace algunos meses de esbozar estas ideas en la Universidad de Bahía expresando que "América Latina no son veinte naciones, sino que es una gran nación deshecha". Se puede añadir: son muchos los casos históricos en que la tendencia hacia la identidad nacional no se nutre de la idea de separación o del deseo de individualización, sino que es una tendencia hacia la asociación, una marcha hacia el reencuentro con un destino histórico señalado por los siglos y que los acontecimientos habían desviado de ruta o sacado de su cauce. Si se quiere un ejemplo actual, bastaría señalar el proceso de reunificación que se opera en el viejo mundo árabe, despedazado en siglos recientes.

Empero, debemos definir muy claramente que este nacionalismo continental no puede ser, simplemente, un concepto emocional

**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION ECONOMICA**

**85**

radicado en la comunidad de lazos espirituales y de intereses de nuestros países. No es el viejo nacionalismo —ajustado a los cánones tradicionales que identifican a los hombres que constituyen un Estado por su identidad de origen y de tradiciones y por su amor común a la tierra enclavada dentro de las fronteras— lo que ha de trasladarse al ámbito continental, cambiando simplemente unas fronteras más estrechas por otras más amplias. Tenemos que ser capaces de dar al nuevo concepto de nacionalismo integrador una dimensión en profundidad que permita que el proceso de integración repercuta con un profundo impacto en las grandes masas latinoamericanas, en el bienestar del hombre latinoamericano. Si no, la idea de la integración será para esas masas mera lucubración teórica de gabinete, ajena a su interés y a su perspectiva.

No debe considerarse la integración de América Latina como una alternativa de la urgente transformación estructural que, en mayor o en menor medida, deben iniciar, realizar o completar nuestros países. No debe pensarse en la integración como en el remedio que permitirá superar la crisis presente sin necesidad de afrontar la misma tarea integradora en lo interno, en profundidad. No debemos olvidar que a pesar de todo lo que ha progresado nuestro Continente en su proceso de culturización, en su esfuerzo de incorporar grandes núcleos de población marginal a la vida civilizada, todavía hay en América Latina un 40% de analfabetos, es decir un 40% de personas cuyos conceptos vitales no están integrados en la escala de ideas y valores que determinan los movimientos de opinión pública de los sectores de mayor adelanto cultural. No olvidemos que hay cerca de 20 millones de latinoamericanos que aún viven en la etapa más primitiva, equivalente al de las precivilizaciones indígenas anteriores a las más desarrolladas que encontraron Colón y sus seguidores. Para ellos, evidentemente, este reencuentro de América Latina en función de su proceso de integración no tiene ni tendrá sentido si, al mismo tiempo, no se les incorpora a las formas de vida, culturales y materiales, que los identifiquen y los integren en los sectores de mayor desarrollo. La integración tiene que ser, simultáneamente, un proceso en extensión y en profundidad. La mística del nacionalismo continental hermanará a las masas latinoamericanas cuando ellas tengan conciencia

de que la integración no sólo va a darles un mercado común, sino a ampliar sus horizontes hacia el bienestar y la esperanza.

Es cierto que sin integración no habrá desarrollo económico en América Latina. Pero me atrevería a decir, con igual énfasis, que si no creamos al mismo tiempo las condiciones sociales del desarrollo; si nuestros países no transforman paralelamente sus estructuras, no distribuyen mejor el ingreso nacional, no amplían los beneficios de la educación, no mejoran las condiciones de bienestar y de salud, tampoco tendremos integración.

Es peligroso desvirtuar el sentido de la integración —como lo pretenden algunos grupos enemigos por definición de ella— pretendiendo que el proceso integrador pueda transformarse en una alternativa de la responsabilidad que los gobiernos modernos tienen de satisfacer los planteamientos y las urgencias de las grandes masas que demandan el mejoramiento de su actual situación. Es necesario insistir en que, si sólo a través de la integración encontraremos alivio para muchos de nuestros problemas, es imperativo por otra parte que los frutos de la misma se repartan y se esparzan en todos los estratos del cuerpo social latinoamericano.

### **La Integración y la Alianza para el Progreso.**

Lo que dejo dicho se relaciona íntimamente con dos temas infaltables prácticamente en todos los diálogos que he sostenido en Chile —en el curso de esta visita oficial en mi carácter de Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo— con los altos funcionarios del Gobierno, con los más caracterizados representantes de la empresa privada, con los personeros de los obreros o de las cooperativas, con los hombres de las provincias, con las autoridades, los maestros y los alumnos de las universidades. Son estos temas, la Alianza para el Progreso y la ALALC. Y sobre ellos hay, evidentemente, conceptos y apreciaciones que vale la pena analizar.

Precisamente la Carta de Punta del Este, que dio forma jurídica a la Alianza para el Progreso, trata de señalar caminos comunes para que el hombre latinoamericano vaya al encuentro de nuevos horizontes. Por eso hay evidente conexión entre el tema de la Alianza y el concepto de integración que he definido.

En los diálogos a que me he referido, el planteamiento de mis interlocutores ha sido en suma el mismo, con diferencia de matices:



**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**87**

"El programa de la Alianza no funciona, o funciona mal o es un fracaso, o no tenemos fe en sus resultados".

De primera intención y en la forma en que se plantea el problema, no es difícil apreciar el por qué de tales apreciaciones. Aún más, entendido el programa de la Alianza como una decisión unilateral de los Estados Unidos para brindar su ayuda a los países de América Latina, a través de tratos bilaterales con cada uno de ellos, uno se explica perfectamente la sensación de frustración que por todas partes se advierte.

Si el programa de la Alianza para el Progreso fuera eso, ni siquiera valdría la pena haberlo formulado. No tendría la Alianza razón de ser, si no se la concibiera como lo que pretende ser: un programa interamericano. No merecería la pérdida de tiempo que supone debatir su eficacia, si todo el esquema de Punta del Este derivara, en esencia, a aisladas realizaciones bilaterales de Estados Unidos con cada país latinoamericano. Por el contrario, si planteamos la Alianza como un programa de América Latina, al que Estados Unidos coadyuva, entonces tiene sentido la Carta de Punta del Este y todo el esquema que en ella se diseña. Es imperativo, por lo mismo, que "latinoamericanicemos" la Alianza para el Progreso. Y para ello basta rescatar ese sentido regional que, precisamente, es la esencia y el fundamento de la Carta de Punta del Este.

En efecto, quien revise la Carta advertirá que en ella se recogen aspiraciones por las cuales América Latina ha venido luchando a lo largo de muchos años; para las que Estados Unidos o Europa no habían tenido hasta ahora respuesta, y en muchas de las cuales ni los propios latinoamericanos habíamos podido antes ponernos de acuerdo. Allí se habla de la necesidad de lograr el desarrollo económico y social de América Latina y del derecho que los pueblos tienen a gozar de los beneficios de ese desarrollo; allí se señala la urgencia de contar con mayores inversiones públicas y privadas y se garantiza el aporte externo mínimo que las necesidades del desarrollo requieren; allí se puntualiza que no hay respuesta al problema de América Latina si no se encuentra la fórmula que asegure la estabilidad de los ingresos por exportaciones y el precio justo para nuestras materias primas; allí, en fin, se define que no basta desarrollo económico si al mismo tiempo no hay desarrollo social y reformas sociales y que, en consecuencia, la acción inver-

sora de los Gobiernos no debe plantearse exclusivamente en campos de reproductividad sino también para el logro del techo, la educación y la salud.

Es un programa latinoamericano al que Estados Unidos se compromete a dar ayuda financiera, y apoyo en la solución de los problemas que más preocupan a nuestros países, siempre y cuando ese programa tenga sentido para nosotros, los propios latinoamericanos.

Lo que ocurre, como ya lo dije antes en otras tribunas —y lo repito hoy en la de esta Casa de Estudios—, es que dentro del programa de la Alianza se ha vuelto a cometer el mismo error que se ha venido repitiendo en las relaciones interamericanas a lo largo de nuestra Historia. El error de creer que es posible una relación sin frustraciones y sin desconfianzas entre un país de tan expansivo desarrollo como Estados Unidos (prácticamente una nación integrada por cincuenta que la constituyen) con cada uno de los veinte países desunidos de América Latina.

Creo, por esta razón, que el programa de la Alianza sólo tiene sentido si América Latina se pone de acuerdo, constituye un bloque regional y así constituida acuerda una acción común y recíproca con los Estados Unidos, para el logro de los objetivos de la Carta de Punta del Este. Europa Occidental ya ha señalado el camino y también nos lo muestran hoy los nuevos Estados de África que, con audacia y sin complejos, están creando las bases políticas del proceso panafricano.

El programa de la Alianza —con ese nombre o con cualquier otro— no es un programa para los Estados Unidos. Es un programa para nosotros y nadie lo va a hacer por nosotros si no lo hacemos nosotros mismos. En ese programa, Chile, nuestro país, tiene un papel fundamental que cumplir y estoy seguro de que ustedes, y todos los demás sectores responsables y representativos de esta nación, así lo entienden.

### **La Integración y la ALALC.**

En términos parecidos a los que se usan para criticar a la Alianza, se enjuicia la actividad de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. No está funcionando, o está funcionando tímidamente, se dice. No basta, se agrega, esta política de mercaderes,

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION ECONOMICA**

89

de simple desgravación negociada de exportaciones e importaciones; es necesario hacer algo más, de mayor profundidad y trascendencia.

Evidentemente, no puede negarse razón a los que así opinan. Pero olvidan ellos que lo que ALALC hace hoy, no es sino cumplir los términos de referencia que los países que la constituyen le fijaron en 1958, o sea, hace menos de 5 años. En tan corto tiempo hemos avanzado tanto que ahora nos parece insuficiente, lo que aprobamos sólo ayer. Felicitémonos de ello, porque es síntoma de que la conciencia de la integración se está formando a ritmo mucho más acelerado de lo que los más optimistas se atrevían a pensar.

Lo que ocurrió en 1958, al constituirse la ALALC, fue lo mismo que tantas veces nos ha ocurrido en el pasado. Como en otras ocasiones, los latinoamericanos nos sentimos atraídos por las respuestas que Europa Occidental daba al proceso de su integración. Pero, también como tantas veces en el pasado, nos equivocamos al imitar. En lugar de copiar el esquema del bloque de los "Seis", con su Tratado de Roma, con su Mercado Común, con sus organismos integradores ejecutivos y técnicos, asentados en Bruselas, nos quedamos a medio camino y copiamos el esquema más tímido del grupo de los "Siete", adoptado por aquellos países que no estaban en condiciones de incorporarse con audacia a un mercado común, que supone no solamente muchas renunciaciones recíprocas y, por ende, sacrificios inmediatos, sino también el mantenimiento de políticas comunes en los principales aspectos de la actividad económica y hasta de los logros sociales.

Copiamos mal y no debemos llamarnos a sorpresa porque la ALALC tenga que confrontar las limitaciones que nosotros mismos le impusimos. Copiamos mal, por cautela, como tantas otras veces. Y ocurrió así porque, desgraciadamente, aún tienen influencia en nuestras decisiones los cautos, aquellos que creen que andar muy ligero es peligroso, los que consideran que podemos mirar estos procesos a 50 años plazo. Aquellos que han de decirme: "Qué interesante su conferencia, pero lástima que para ver realizados sus conceptos tengamos que esperar 40 ó 60 años, por lo menos".

Creo que esas personas ignoran que el ritmo que está tomando la evolución de nuestro tiempo es mucho más portentoso que el ritmo de perfeccionamiento de la ciencia y la tecnología. Durante muchos años se podía observar este profundo desequilibrio: las ciencias



físicas, matemáticas y biológicas progresaban a un ritmo más vivo y acelerado que los procesos de organización social. Pero hoy me atrevería a decir que, tal vez, los procesos de ajuste, de reajuste y de revolución de la sociedad contemporánea pareciera estar tratando de compensar o de superar a ritmo incontenible aquel retardo frente al avance de las ciencias y de sus aplicaciones, que tan notorio se hiciera a partir del siglo XIX.

De ahí que crea, estimados amigos, no estar hablando para mañana, para nuestros hijos o para nuestros nietos. Estoy hablando, estamos hablando, para nosotros, para los hombres que hoy tenemos la responsabilidad de hacer el destino de América Latina. Si los latinoamericanos no tenemos conciencia de esta urgencia nos quedaremos al margen de la historia. La veremos pasar a nuestro lado, brindando oportunidades a otros hombres, a otros pueblos, a otras regiones que no las desperdiciarán por timidez, por cautela, por miedo al futuro o por conformismo.

Nuestro tiempo es el de la integración. En uno de los documentos que hacen la Historia de nuestra época y cuyas proyecciones han de extenderse en el curso de los tiempos venideros —la última Encíclica del Papa Juan XXIII, "Paz en la Tierra"— se señala con una gran profundidad —y creo que no es una casualidad que esa Encíclica esté relacionada, en gran parte, con el último Concilio Ecuménico— que la Humanidad marcha, inevitable e irrevocablemente, a un proceso de unificación de doctrinas políticas, de sistemas de vida, de bloques regionales.

Estoy convencido de esa realidad y por eso creo que si América Latina no es capaz, en los próximos 10 ó 15 años, de agruparse en un bloque político propio, tendrá que pasar, tal vez en forma directa y desunida, a formar parte de alguna especie de integración mundial. Es decir que nos ocurriría lo de siempre: un continente aparentemente lleno de perspectivas pierde la oportunidad de realizarlas por esperar su hora, como esas niñas casaderas que dejan pasar el matrimonio que las hará fecundas y que las proyectará en el futuro, por esperar el novio ideal, el que les dé todas las seguridades. Ese novio ideal que generalmente nunca llega.

Repito que creo que la hora de realización en América Latina es hoy y no mañana. Y esta convicción mía, la advierto, la siento, la palpo en la inquietud de todos ustedes; en vuestro interés por

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

91

estos temas; en vuestra asistencia a esta conferencia. También se advierte esta inquietud en nuestros gobiernos. Buena prueba de ello es la Declaración llena de contenido que recientemente han suscrito los Presidentes Alessandri y Goulart. Creo que puede tener derivaciones muy importantes la iniciativa de convocar a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que afronte con nuevo criterio la necesidad de institucionalizar el proceso paulatino de nuestra integración económica.

Los Cancilleres de la ALALC podrán encontrar un buen ejemplo en la propia América Latina: los cinco países de América Central fueron más osados, menos cautos que los constituyentes de la ALALC. Ellos sí están creando un verdadero mercado común. Sus órganos de consulta permanente van acelerando el proceso, día a día. Se palpan ya beneficios considerables y concretos. En América Central no se han contentado con hablar de la integración económica, sino que la están haciendo. En el pueblo centroamericano se afirma un nuevo espíritu integracionista, que le permite confiar en que verá desarrollarse —después de superar todos los obstáculos y las limitaciones de hoy— el nacionalismo integrador, en extensión y en profundidad, que quisiéramos que se proyectara en todo el ámbito de América Latina.

El proceso de integración de América Latina requiere decisiones políticas que realicen, impulsen, ejecuten, permitan poner en práctica los planteamientos de los técnicos. Los técnicos pueden planear y estudiar la integración, pero son los gobiernos, como mandatarios de la opinión pública de cada país, los que tienen que realizarla.

### **El Problema de las Materias Primas.**

Antes de abordar la consideración y el análisis de los mecanismos del financiamiento de la integración económica, debemos dejar muy en claro este concepto: tales mecanismos, por sí mismos, por muy eficientes que los hagamos, no van a resolver algunos problemas básicos de nuestra realidad económica regional que son anteriores a todos nuestros empeños de establecer organismos intrarregionales y cuya solución no puede encontrarse exclusivamente dentro de nuestra comunidad.

Es muy importante el financiamiento regional; en este aspecto creo, aunque soy parte interesada, que la creación y el funciona-

miento del Banco Interamericano tiene gran trascendencia. Facilitar las exportaciones latinoamericanas dentro de nuestra propia área significa un positivo avance; en fin, son de gran importancia todos los diversos mecanismos de ese tipo que hemos establecido y muchos otros que todavía nos falta crear y que serán objeto del análisis que he de hacer más adelante. Pero hay aspectos medulares de nuestra realidad financiera que deben abordarse con sentido prioritario si queremos posibilitar el desarrollo regional.

Tal es el caso, primero en importancia, del problema de nuestras materias primas. Es utópico pensar que América Latina podrá salir de su subdesarrollo si se mantiene la actual estructura del comercio internacional, en que los hechos parecieran decir que los países productores de materias primas están condenados a la estagnación.

Apenas concluida la Segunda Gran Guerra se creyó honestamente que los avances del desarrollo tecnológico, en un clima de entendimiento internacional que entonces parecía muy sencillo de mantener, iban a poder esparcirse por todas partes del mundo, permitiendo que los países más atrasados pudieran, merced a esos progresos tecnológicos, alcanzar rápidamente los niveles de los países más adelantados. La realidad, como ustedes saben, ha sido otra.

Los países atrasados, subdesarrollados, han seguido y siguen, relegados, tal vez a más distancia hoy que ayer. La explicación, en último análisis, reducida a su forma más simple, es muy sencilla: son países que siguen vendiendo barato y que cada vez compran más caro. La definición puede parecer elemental pero es esencialmente exacta. Peor todavía, esta ecuación no demuestra posibilidades inmediatas de evolucionar: pareciera haber factores inherentes a las relaciones entre industria y producción de rubros primarios, determinantes de esta realidad; una relación intrínseca de la productividad manufacturera frente a la producción de materias primas que siempre privilegiará a aquélla en detrimento de ésta.

Frente a esta realidad, una de las principales preocupaciones de la política económica en muchos países del mundo, comenzando por los más avanzados, ha sido precisamente la de equilibrar los rendimientos del trabajo de los sectores de producción primaria en relación con la productividad de la manufactura. Así ha sido y sigue

siendo en los Estados Unidos, en Europa Occidental, en Rusia Soviética o en China Comunista. Los Estados Unidos han sido clásicamente un país partidario de la libertad de precios; sin embargo, vemos que a lo largo de su historia, particularmente en los últimos 30 años, la agricultura de los Estados Unidos ha recibido un subsidio de carácter permanente; es decir, ha necesitado de una política de redistribución de ingresos, para que esa actividad productiva primaria pueda, en cierta forma, permitir, a quienes se dedican a ella, niveles de compra parecidos a los que generan la industria o los servicios.

Hoy se trata de afrontar en escala internacional esa búsqueda de un cierto equilibrio interno entre las actividades productivas primarias y la productividad industrial. Felizmente para América Latina, hay hombres que actualmente estudian estos problemas y trabajan para encontrar soluciones paulatinas. Dentro de breve plazo —a comienzos del próximo año— se realizará una Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo con el declarado propósito de tratar sobre esta cuestión tan importante. El nombre mismo de dicho certamen es muy sugestivo porque, en efecto, la idea de desarrollo sin una aclaración previa de las relaciones de comercio, resulta hoy en día, sólo un artificio. El Dr. Prebisch acaba de dejar oficialmente sus funciones en CEPAL —de la que ha sido inspirador y guía durante 15 años— para proyectar su experiencia y su conocimiento profundo de la realidad latinoamericana en un ámbito más amplio, el de la organización de esta Conferencia.

Esperemos que a esa Reunión, que puede tener efecto decisivo en nuestro futuro, América Latina llegue unida, formando un bloque capaz de conllevar el peso conjunto de nuestra región y hacer valer la importancia intrínseca que como tal tiene en el comercio mundial. El día en que los chilenos podamos colocar en la balanza nuestro cobre junto al café de Brasil y Colombia, al estaño de Bolivia, a la lana y a las carnes de Argentina y Uruguay, al azúcar y a la harina de pescado del Perú, y recíprocamente, puedan hacer lo mismo todos los países latinoamericanos, habremos avanzado efectivamente hacia una solución del problema de nuestras materias primas. En caso contrario, las sospechas entre nosotros van nuevamente a oscurecer la perspectiva del interés común. De presentarnos desunidos en la próxima Conferencia Mundial, es muy probable que volvamos



de ella lamentándonos, una vez más, de la incomprensión de los otros bloques, para seguir repitiendo en el futuro nuestras quejas por el deterioro, cada día más grave, de los términos de nuestro intercambio.

La realidad inexorable que marcan las duras cifras de las estadísticas denuncia la urgencia de nuestra necesidad de acción. La participación de América Latina en el comercio mundial decrece en proporción significativa. Si abarcamos el período de los últimos 30 años, vemos que la participación latinoamericana en el comercio mundial, que generalmente fluctuaba alrededor del 10%, ha caído a partir de 1955, sin señales de recuperación, a un 6%.

### **El Endeudamiento Creciente de América Latina.**

Hay una consecuencia, directamente derivada de la crisis de los términos de intercambio, que no siempre se tiene en cuenta o que inmediatamente no se advierte, pero cuya incidencia comprobamos a diario en el Banco Interamericano, como ocurre en otros organismos financieros internacionales.

Esa comprobación es la siguiente: cada día aumentan las solicitudes de crédito planteadas por nuestros países y, año a año, crece el volumen del endeudamiento externo de nuestra región. ¿A qué se debe esto? ¿Es sólo un afán antiguo, inveterado, de endeudarse, como el medio más fácil de conseguir recursos que inmediatamente podrán destinarse a obras tangibles? No creemos en el Banco Interamericano que sea ésta la razón.

En el problema de las materias primas a que acabo de referirme está la respuesta. El deterioro de los precios de nuestros productos básicos exportables determina esas crisis tan familiares en nuestras balanzas de pagos. Mientras más dificultades tiene un país en su balanza de pagos; mientras dispone de menos divisas; mientras su tasa de crecimiento disminuye en lo interno como repercusión de las crisis de su comercio externo, más tiene que tender ese país hacia el endeudamiento internacional.

Esta es realidad que comprobamos no sólo en América Latina, sino en general, en todos los países subdesarrollados. Allí están las cifras presentadas en una reciente reunión del DAC (\*) en que los

(\*) "Development Assistance Committee": Un organismo especializado de la OECD tendiente a coordinar la acción de los países exportadores de capital.



## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**95**

representantes de doce países exportadores de capital expresaron preocupación por el hecho de que el servicio anual de las deudas de los países en desarrollo ha aumentado más del doble durante los últimos cinco años, hasta una tasa anual de 2.500 millones de dólares.

En el caso de América Latina, el saldo de la deuda pública externa de los países miembros del BID aumentó de 3.700 millones de dólares en 1955 a 9.200 millones a fines de 1962. A su vez, el servicio de la deuda aumentó de aproximadamente 550 millones de dólares en 1955, equivalentes al 7,4% del valor de las exportaciones de dichos países en el mismo año, a un promedio anual de casi 1.200 millones de dólares en 1961-62, equivalente a un 14,5% del valor promedio de las exportaciones en esos dos años.

He procurado no atiborrar de cifras esta exposición, pero creo indispensable citar éstas para delinear con toda claridad las consecuencias financieras que se derivan del problema de las materias primas. Repasemos estos datos y midamos su importancia: hace 7 años, de cada 100 dólares que exportaba América Latina, dedicaba 7,50 dólares a pagar deudas internacionales; hoy tiene que destinar casi 15 dólares, o sea el doble, al mismo efecto. Ello se debe fundamentalmente, a mi juicio, a que América Latina no ha podido encontrar, a través de los cauces ordinarios y de las fuentes naturales de su comercio exterior, los recursos externos que requiere para impulsar su desarrollo interno.

### **El proceso de Formación de Capitales.**

Existe, por cierto, sin descontar la influencia decisiva del comercio exterior en el proceso de capitalización, otra forma autónoma de formación de capitales en nuestros países. Esa otra capitalización se genera esquemáticamente, en dos fuentes: el ahorro y la inversión internos, y las inversiones provenientes del exterior.

A este respecto, es bueno recordar que el proceso de capitalización de América Latina ha dependido, fundamentalmente, del propio esfuerzo interno. Prueba de ello es que en el decenio 1951-60, casi el 90% de las inversiones para capitalización provinieron de fuentes internas. Por eso se explica que, a despecho de los problemas críticos de balanzas de pagos, países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo hayan podido acelerar su crecimiento interno.

Desde luego que para lograr el ahorro interno y la consecuente inversión en el propio país se hace necesario adoptar una política fiscal y monetaria que, lejos de desalentar, estimule el ahorro y la inversión. Sobre este particular no pueden darse normas rígidas, que operen a manera de camisa de fuerza, pero sí debe entenderse que una política fiscal sana, unida a una también saludable política monetaria, que defienda el poder adquisitivo interno del ahorro, crean las condiciones estimulantes del proceso dinámico de la inversión.

Que reconozcamos la importancia de las fuentes internas de capitalización no quiere decir que desconozcamos la que, a su vez, tiene la inversión proveniente de fuentes externas. No es que pensemos, como desgraciadamente ocurre con mucha gente en América Latina, que nuestro proceso de desarrollo sólo podrá financiarse con un chorro de dólares que nos envíen de fuera. Esto es un infantilismo tan grosero como aquél en que, en el otro extremo, también incurren muchos latinoamericanos: el de que hay que rechazar la ayuda externa o la inversión extranjera, por ser ellas dañinas en sí mismas. Ambos extremos, la candidez de quien todo lo espera de fuera y el prejuicio contra el capital foráneo, son igualmente erróneos y dañinos. Lo real, lo constructivo, es admitir que la inversión proveniente de fuentes externas es necesaria para acelerar el proceso de capitalización, aunque deba tenerse conciencia clara de que no todo puede depender de ese aporte externo, sino, fundamentalmente, del propio esfuerzo interno, convenientemente estimulado por acertadas políticas fiscales y monetarias.

### **Integración, Capitalización y Planificación.**

Descritas así las corrientes que nutren la capitalización, proyectemos estos conceptos, del plano nacional en que ahora se desenvuelven, al plano regional, a través de la integración. Desde ya adelanto que soy uno de los convencidos de que la integración ha de expandir las posibilidades de beneficio para las inversiones, tanto internas como externas.

Para demostrarlo basta describir la mecánica del crecimiento económico que habría de operarse. No cabe la menor duda de que, en la medida en que vayamos expandiendo mercados, nuestras industrias han de tener mayor posibilidad de crecimiento. Van a poder

**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**97**

vender más y mejorar sus ingresos, los de sus accionistas y los de sus trabajadores; por ende, aumentarán los ingresos fiscales, sin necesidad de afectar la capacidad de ahorro, de inversión, de capitalización. Por el contrario, habrá una creciente capacidad de inversión pública y privada.

No es mera casualidad que mientras más pequeños, económicamente, son los países y mientras menor es su volumen comercial, sea menor también su capacidad de inversión o de formación de capitales. De ahí que los países pequeños que han querido empujarse económicamente, han tenido que exportar, porque con una pequeña producción destinada solamente al consumo interno no hubieran estado en condiciones de producir los bienes de capital; no hubieran tenido capacidad suficiente para financiar el costo de inversión requerido para lograr su desarrollo. Casos típicos son Suiza, Suecia y Nueva Zelandia.

Felizmente parece haberse extendido ya esta lección en América Latina. En los sectores representativos de nuestros países hay ahora conciencia de que este complejo proceso de formación de capitales está íntimamente vinculado a la expansión de la producción que ha de generarse mediante las exportaciones recíprocas dentro de un mercado común.

\* \* \*

Al respecto, les ruego permitirme un breve paréntesis. Una de las impresiones más estimulantes que he recibido en esta visita a Chile es advertir la nueva mentalidad que se observa en nuestros industriales y hombres de negocios, deseosos de proyectar Chile hacia afuera. Recuerdo que hace justamente 10 años no podía decirse lo mismo. Entonces me correspondió firmar, como Ministro de Hacienda de la Administración anterior, dos decretos, con fuerza de ley, de fomento a la industria pesquera y a la industria del hierro, desgravando ambas, permitiéndoles las cotizaciones cambiarias más favorables posibles y dándoles otros estímulos que en ese momento era posible otorgar. Por cierto que no faltaron las voces cautas que auguraron el fracaso de las medidas preconizadas por "este joven Ministro, teórico, que quiere aplicar técnicas que no van a dar resultado y cuyos decretos ni siquiera van a aplicarse".

Hoy en día, cuando leo las estadísticas, cuando vuelo sobre el territorio nacional y cuando me informo de que la industria pesquera, a través de la exportación de harina de pescado y otros rubros, es una potente realidad; y cuando veo también que la exportación de fierro está compensando la decadencia del salitre, me llena de satisfacción profunda comprobar que también en este país, cuando se crean estímulos para el trabajo, surgen nuevas fuerzas como si emergieran del desierto inclemente o de la entraña de las rocas. Porque el chileno tiene una capacidad creadora y un sentido de proyección extraordinarios; tanto, que muchas veces basta el pequeño toque estimulante de una medida legislativa para desatar ese impulso dinámico que sólo espera condiciones propicias para manifestarse.

Igual satisfacción he tenido —mayor todavía por estar el Banco Interamericano vinculado a ese proceso —al observar el extraordinario desarrollo de la industria del papel y la celulosa, que también en su oportunidad debió vencer el escepticismo de los agoreros que se adelantaban a pronosticar que nunca podríamos competir con los productores canadienses o finlandeses. Sin embargo, hoy es factor de orgullo ir a las prensas de los grandes periódicos de Buenos Aires, México o Lima y encontrar allí, en los grandes rollos de papel listos para ser impresos, la frase: "Industria Chilena".

Es que Chile ha aprendido la lección a que nos referíamos momentos antes y por eso es hoy uno de los países latinoamericanos que entiende mejor las ventajas y la necesidad de un mercado común.

\* \* \*

Cerrado este paréntesis, sigamos avanzando, estimados amigos, en el análisis de los problemas de financiamiento de la integración. Ya nos hemos referido al rol del aporte externo en el proceso de capitalización. Digamos ahora que el financiamiento externo puede tener también una función decisiva en el proceso de integración, como nos lo ha demostrado, elocuentemente, la experiencia europea.

Por mis actividades en el Banco Interamericano he dedicado buena parte de mi tiempo —y creo que ha sido un empleo útil del mismo— a recorrer los Estados Unidos tratando de presentar una imagen fiel y real de América Latina; una imagen que disipe muchos malentendidos. He encontrado tanto en el hombre de negocios como en el hombre de la calle de los Estados Unidos, un interés



**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**99**

profundo por entenderse con América Latina. Lo que ocurre es que no saben cómo hacer para consolidar ese entendimiento.

Es muy interesante observar cómo en ciudades o en comunidades en las que el concepto de América Latina es sólo una idea general y hasta difusa, existe sin embargo interés genuino de los empresarios por la posibilidad de ampliación de nuestros mercados.

Esto no debe sorprender, porque —a despecho de lo que sostenían muchas gentes de mentalidad estrecha apenas terminada la última guerra— el industrial norteamericano o el inversionista de ese país se han beneficiado también con la recuperación europea, porque el crecimiento industrial de Europa ha sido generado, conjuntamente, por inversiones extranjeras —fundamentalmente de los Estados Unidos— y por inversiones propias.

Creo que en nuestro Continente podemos repetir experiencias semejantes. Desde luego, estimo que en América Latina la inversión privada debe ser complementada por la inversión pública internacional, porque hay cambios y circunstancias que demandan un financiamiento especial, a largo plazo, y en condiciones de gran flexibilidad, que no puede pedirse al financiamiento privado.

De igual modo es indispensable que nuestros países tengan programas de desarrollo, en los que aparezcan muy clarificados los objetivos que se persiguen y los sectores en que predominantemente se requiera de la inversión externa. La inversión por la inversión o el endeudamiento por el endeudamiento no sólo no asegurarán el desarrollo, sino que, muchas veces, podrán aparejar resultados fatales. No, precisamente, para los inversionistas de fuera, sino para nosotros mismos. Porque los recursos externos disponibles siempre son limitados y, en consecuencia, si no los usamos bien, si no los estimulamos o canalizamos acertadamente, a través de programas o planes sensatos, estaremos dilapidando nuestra capacidad de endeudamiento o desaprovechando la inversión externa.

Satisface señalar el acierto de Chile al elaborar el plan decenal en vigencia. Igualmente complace advertir cómo en América Latina, especialmente a partir de la Carta de Punta del Este, la mayoría de los países sigue el mismo derrotero.

Baste decir que, en poco más de dos años, diez países han creado sus respectivos organismos nacionales de planificación y seis de ellos han iniciado la ejecución de nuevos programas nacionales de



desarrollo, en tanto que varios otros países están en proceso de creación de los primeros y de elaboración de los planes.

Sin embargo, no puedo ocultar cierta inquietud derivada del conocimiento de nuestra tendencia latina a dar respuestas teóricas y formales a los problemas, olvidando que los enunciados no bastan, sino que lo fundamental es que se cumplan, que se realicen, que se apliquen. Recuerdo a mi viejo profesor de Derecho Constitucional, don Gabriel Amunátegui, cuando decía que la solidez institucional de Chile en el siglo XIX fue, en gran parte, producto del buen sentido de los chilenos, que no confiaron simplemente en que por haberse dictado o puesto en vigencia una Constitución iban a estar resueltos, taumatúrgicamente, todos los problemas de organización institucional y política del país. Los factores determinantes de la estabilidad institucional chilena fueron, como ustedes bien lo saben, la capacidad y dureza creadora de Portales, el buen sentido de los gobiernos posteriores, la influencia de nuestros intelectuales, la creciente madurez del pueblo. Así se sentaron las bases de nuestra democracia. Con la mejor Constitución del mundo, de no haber existido esos factores, no se hubiera podido construir la vida institucional que hoy, con tanta razón, nos enorgullece.

Había países que en el siglo pasado promulgaban bellas Constituciones que a poco reemplazaban por otras teóricamente más perfectas, como si el mero cambio de unas por las otras fuera suficiente para organizar cívicamente a la nación o dar consistencia a sus instituciones. De la misma manera hay países que hoy elaboran sugerentes programas y los editan en folletos primorosos, repletos de gráficos y de proyecciones —muchas veces producto del trabajo exhaustivo y acucioso de técnicos capaces y bien intencionados— y creen de ese modo haber dado las respuestas que exige la problemática de su desarrollo. Olvidan que un plan, por perfecto que sea, no puede producir los resultados que de él se esperan, ni alcanzar las metas que en él se proponen, si no se aplican al logro de esas metas y de esos resultados la capacidad creadora del pueblo, la mística del trabajo, el sentido unitario de comunidad.

### **Hacia un Mercado Común Financiero.**

Hasta ahora hemos venido analizando lo que podríamos llamar las constantes del financiamiento latinoamericano, o sea aspectos

financieros generales que, por cierto, tienen matices diferenciales en los distintos países, aunque mantienen fundamentales denominadores comunes. Ahora, debemos referirnos —y lo haré en forma muy breve, porque comprendo que los problemas técnicos de financiamiento son menos atractivos que las tesis generales sobre la integración —a los mecanismos fundamentales que se necesitan para el financiamiento del desarrollo regional integrado. En síntesis, podríamos enumerar los cuatro siguientes:

- En primer término, el perfeccionamiento en el Banco Interamericano de las funciones del Banco de la Integración.
- En segundo lugar, el establecimiento de un sistema de coordinación de nuestras políticas monetarias; lo que, ambiciosamente —y no por deformación de antiguo banquero central— me he atrevido a proponer que podría proyectarse en el futuro hacia la constitución de una Banca Central del Continente.
- En tercer turno, la adopción y el mantenimiento de políticas y prácticas comunes que posibiliten la captación de las grandes corrientes internacionales de inversión privada.
- En último término, la proyección de los planes nacionales de desarrollo al nivel regional.

Examinemos, siquiera en sus detalles más generales, el funcionamiento y el rol de los mecanismos que acabamos de enumerar.

#### **El BID como Banco de la Integración.**

En lo que se refiere al Banco Interamericano, debemos recordar que, cuando fue constituido hace poco más de tres años, la idea de la integración no tenía aún la significación de necesidad urgente y de tarea impostergable que hoy le adjudican los núcleos más avizores de América Latina. Por ello el Banco, que no nació propiamente como un instituto destinado a atender los problemas financieros de la integración que apenas si se vislumbraban entonces, ha tenido que ir adaptando su política a estas nuevas urgencias.

Felizmente nuestro Convenio Constitutivo permite esa adaptabilidad, porque en su artículo primero, en forma clara, asigna al Banco la tarea de acelerar el desarrollo individual y colectivo de

los países latinoamericanos que lo constituyen. En base a esa disposición, que entrega al Banco la responsabilidad de contribuir al desarrollo económico y social colectivo de los países y no sólo al de cada uno en particular, estamos transformándonos en el Banco de la Integración sin dejar de ser, en momento alguno, el Banco de Desarrollo que quisieron formar nuestros fundadores ya que, como he tenido oportunidad de afirmar antes, consideramos que no habrá desarrollo pleno de América Latina si no alcanzamos la integración económica de la Región.

Es justo que diga, a riesgo de parecer inmodesto, que mucho es lo que lleva realizado el Banco Interamericano en este empeño de alentar el proceso integrador. Puedo mencionar, por ejemplo, el estímulo directo que hemos dado en América Central, mediante nuestra asistencia al Banco Centroamericano de Integración, destinado a impulsar el desarrollo de industrias o proyectos regionales o de complementación económica. De la misma manera, contribuimos a financiar, directamente, proyectos de incidencia multinacional en otras regiones de América Latina. Precisamente, vengo de la República Oriental del Uruguay donde con el auxilio de un préstamo nuestro, se iniciaran los trabajos de la denominada Ruta 26, que cruza el Uruguay de un extremo al otro, desde la frontera con Brasil hasta la frontera con Argentina y que empalma, en una y otra frontera, con carreteras nacionales de los dos países limítrofes mencionados, constituyéndose así una vía internacional que facilitará el intercambio y la comunicación entre los tres países y propiciará la complementación económica, primero, y la integración, después.

Aquí mismo, en Chile, hace apenas cuatro días, estuve en una reunión, en Valparaíso, donde se me planteó un proyecto que tiene este mismo carácter. Se trata de la construcción de una carretera moderna para unir el puerto de Valparaíso con la ciudad argentina de Mendoza. A simple vista se advierte la importancia económica que tal vía tendría para Valparaíso, pero también parece evidente el beneficio que ese camino podría significar para la región de Cuyo y de la zona transandina aledaña. Desde luego, estas apreciaciones tendrán que ser confirmadas por los técnicos, y además de las ventajas que las respectivas provincias mencionadas de uno y otro país pudieran obtener, habrá de considerarse la importancia que rutas de ese tipo tienen como medio de facilitar el intercambio

dentro de la Zona de Libre Comercio hoy constituida o dentro del mercado común que quisiéramos ver pronto establecido.

Además de estos financiamientos que se destinan directamente a proyectos relacionados con la integración, nuestro Banco también contribuye indirectamente a facilitarla, a través de su política operacional o de los efectos de sus préstamos. Trataremos de explicarlo con algunos ejemplos.

Cuando llega al Banco la solicitud de uno cualquiera de los Países Miembros para establecer, pongamos por caso, una planta siderúrgica, lo primero que hacen nuestros funcionarios es estudiar si la industria que va a establecerse tiene no sólo condiciones de desarrollo dentro del país, sino también si, por existir en un país vecino plantas similares, capaces de abastecer también al país solicitante, sería más conveniente para éste destinar los recursos que pudiera facilitarle el Banco a otra industria cuyo establecimiento resulte de más alta prioridad. Naturalmente, no se puede imponer este criterio a los países, pero nuestra experiencia es sumamente positiva a este respecto. Generalmente, hemos encontrado gran comprensión para entender que no se está propiciando el desarrollo económico cuando se establecen industrias similares en países de escasos mercados o que reúnen menos condiciones que otros aledaños para el desarrollo de las mismas. Pronto tienen que defenderse artificialmente esas inversiones, con tarifas proteccionistas o medidas similares. En cambio, esos mismos países pueden reunir condiciones ideales para el establecimiento de otro tipo de industrias, hacia las cuales debieran estimularse las inversiones.

En lo que se refiere a los efectos de nuestros préstamos que, indirectamente, cumplen un papel catalítico de la integración, puedo mencionar un caso muy representativo. Hace algunos meses, durante una gira por América Central, visitaba un programa de viviendas que se construían con recursos proporcionados por nuestro Banco. Era un proyecto de gran importancia para la ciudad de San Salvador porque se trataba de edificar más de mil casas, lo que, dejando de lado el beneficio social que habrían de reportar a sus futuros habitantes, significaba un gran impacto económico para todos los sectores que se movilizan en torno a la industria de la construcción. Se ejecutaba por un grupo de ingenieros muy capaces, uno de los cuales me hizo una observación sobre cuyo significado



trascendente no es necesario que les llame la atención. "Tenga usted en cuenta —me dijo— que si esta obra se hubiera hecho hace cinco o seis años, seguramente habiéramos tenido que importar de Estados Unidos todos los materiales básicos. En cambio, hoy, lo que no se ha producido en El Salvador lo estamos trayendo de otros países centroamericanos. Así, el cemento lo producimos nosotros pero los equipos sanitarios los fabrican en Costa Rica y todas las maderas vienen de Honduras". En este ejemplo ven ustedes, gráficamente, cómo nuestros recursos prestados a un país determinado benefician, indirectamente, a industrias establecidas en otros países latinoamericanos, abriendo así camino a la integración.

A partir de este año contribuiremos, desde otro ángulo, en estos afanes. En efecto, en nuestra reciente Asamblea de Gobernadores, realizada en abril último en Caracas, se nos dio el encargo de iniciar un sistema de financiamiento, un tanto experimental, de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. Constituiremos un fondo, inicialmente con parte de nuestros propios recursos ordinarios, para ayudar a los países latinoamericanos productores de bienes de capital a colocar tales bienes en otros países del área. Actualmente no pueden hacerlo porque carecen del auxilio financiero de que gozan los productores de los mismos bienes en otras regiones, lo que les permite a éstos ofrecer sus productos a los importadores latinoamericanos en mejores condiciones, no de calidad o de precios, sino de plazos para la amortización de los créditos.

Desde luego, el Banco hubiera preferido la creación de un fondo nuevo, especialmente destinado a esta nueva actividad financiera que ahora va a emprender. Pero comprendiendo las dificultades y limitaciones con que se hubiera tropezado para conseguir los recursos necesarios, considero que, de todas maneras, el paso que se ha dado puede tener grandes proyecciones. Sin embargo, hay que tener muy en cuenta que en la utilización de este mecanismo de la promoción de las exportaciones de bienes de capital, el Banco no perderá nunca de vista que es un banco de inversión, un banco de desarrollo y no un banco de comercio exterior. Por ello, actuaremos en este campo como complemento del esfuerzo que en primera instancia pudiera realizarse con los propios recursos nacionales y nunca olvidaremos que no se trata de financiar negocios por el solo hecho de ser tales, sino de ayudar a la exportación de bienes de capital en



## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**103**

aquellos casos en que el país latinoamericano al que se dirija la exportación tenga una efectiva necesidad del bien que se desea colocar. De la misma manera, cuando se trate de casos en que el país exportador fortalezca su estructura económica y desarrolle industrias sanas, estimulado por este sistema de financiamiento de exportación.

De no hacerlo así, incurriríamos en la paradoja de propiciar precisamente aquello que tanto hemos criticado en los créditos de proveedores: que muchas veces obligan a nuestros países a aceptar importaciones que no son las más convenientes pero que no tienen más remedio que tomar porque, de otra manera, tampoco hay crédito.

Finalmente, en lo que se refiere a la incidencia de la acción del Banco Interamericano en el proceso de la integración, sólo nos queda por mencionar la labor de asistencia técnica y de promoción que realizamos en este campo. En efecto, en estrecha concordancia con la ALALC y con otros organismos que actúan en el sistema interamericano, procuramos coordinar esfuerzos para la mejor utilización del aporte técnico de cada organismo para el logro del objetivo común.

### **Coordinación de Políticas Monetarias.**

Pasemos ahora a tratar sobre el segundo mecanismo que juzgamos necesario para avanzar hacia un mercado común financiero. Se trata de la coordinación de las políticas monetarias en la región.

En estos mismos días ocurren hechos que demuestran la necesidad de esa coordinación. Se me decía la semana pasada en el Uruguay, frente a la crítica que se le ha hecho a ese país por haber impuesto, como consecuencia de la situación financiera desfavorable por la que ha venido atravesando, medidas de restricción a las importaciones que incluyen también a los países de la ALALC: "A nosotros —decían— se nos censura por esta reducción de importaciones, pero hay otros países de la ALALC que, si bien es cierto no han adoptado estas restricciones de tipo cuantitativo, en cambio, han alterado el valor de su moneda. De esa manera, por medios indirectos, de hecho impiden nuestras exportaciones".

Aquí mismo, en Chile, se me ha hecho esta observación: "Para que exista realmente un mercado regional no basta reducir las tarifas aduaneras; necesitamos una moneda común". Esta conclusión,

expresada por hombres de negocios, que han llegado a ella a través de la experiencia de sus relaciones comerciales externas, es incontrovertible. Para poder hacer transacciones comerciales tenemos que usar permanentemente una misma unidad de medida, porque si en esos tratos vamos a alterar esa unidad de medida, a veces en términos competitivos y, por qué no decirlo, sorpresivamente, para colocar a un país en mejor situación frente al otro, será imposible crear un clima de respeto y de confianza recíprocos, indispensable para el amplio desarrollo del comercio dentro de nuestra Región.

Creo, sin embargo, que no se necesita una moneda común en el sentido literal, en que todos los cuños sean iguales, en que todos los billetes sean idénticos. Lo que necesitamos es lo que ha hecho Europa: un acuerdo monetario por el cual los países del mercado común respetan recíprocamente los términos comparativos de valor que han dado a su moneda. Así, por ejemplo, cuando hace pocos años Alemania quiso revaluar su moneda, como una expresión de su prosperidad, lo hizo en consulta con los demás países asociados. Y hasta podríamos decir que no sólo lo hizo en consulta, sino que fue presionada por los integrantes del mercado común, para no acentuar los desajustes que ya se advertían entre la situación alemana y la de los demás.

En América Latina necesitamos un esquema de este tipo. ¿Cuál podría ser la forma institucional que se debería adoptar? Podría ser cualquiera que asegurara la coordinación de las respectivas políticas monetarias; pero, a mi juicio, debiéramos ir a la fórmula más ambiciosa, es decir, a la creación de una Banca Central Regional, similar a la que Monet ha propuesto para Europa, y que creo ha de imponerse en el futuro, una vez vencidas las dificultades que hoy se le oponen.

De acuerdo a esa fórmula no sólo se trataría de coordinar las políticas monetarias sino que, al mismo tiempo, se complementarían las reservas internacionales. No debemos olvidar que América Latina, a pesar de todas sus dificultades de comercio externo, dispone en este momento de 2.500 millones de dólares de reserva que, por lo demás, tienden a aumentar. Sin embargo, cada país de América Latina tiene que pasar generalmente por verdaderas horcas caudinas, y someterse a toda clase de condiciones impuestas desde

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**107**

fuera, cuando, para afrontar desequilibrios momentáneos, debe recurrir a créditos estabilizadores de diez o quince millones de dólares.

Si América Latina hiciera un solo fondo de sus reservas, que alcanzaría un volumen tan importante como la reserva del área de la libra esterlina, nuestra Región tendría un poder negociador extraordinario. Podríamos, también, atender perfectamente entre nosotros mismos los desequilibrios intrarregionales. Y si algún día tuviéramos dificultades y requiriéramos recursos adicionales para nuestro fondo común de reservas, podríamos negociar líneas de crédito, o ampliar éstas, haciendo pesar la gran masa de manobra con que contaríamos.

Por eso afirmo: no es porque afuera se tenga una actitud adversa a nuestra Región que no encontramos la respuesta adecuada a nuestros problemas en esta materia. Me atrevería a decir que, más bien, la responsabilidad de obtener esa respuesta es esencialmente nuestra. Unámonos, integrémonos y, en este orden de problemas, como en todos los demás que hoy nos angustian, estaremos en mucho mejor posición para hacer valer nuestros intereses, como lo hacen otras regiones del mundo.

### **Captación Coordinada de la Inversión Privada.**

Ya hemos destacado la importancia que puede tener la inversión privada en el proceso de la integración. Pues bien, es imperativo que América Latina logre uniformar sus políticas de atracción de tal inversión, cuando ella provenga del exterior. Para demostrar la conveniencia de tal coordinación bastará describir lo que constituye nuestra realidad actual.

¿Qué es lo que acontece hoy? Por el proceso de balcanización que hemos sufrido, históricamente, en los últimos 150 años, nos hemos acostumbrado a competir entre nosotros. Y esa competencia la hemos proyectado hacia afuera, tratando muchas veces de presentar una mejor imagen del propio país, en detrimento de la de otro u otros de nuestra propia región.

Lo mismo ocurre en cuanto a la inversión privada extranjera. Hasta ahora hemos asistido en América Latina a un proceso de concurrencia, en que cada país trata de ofrecer mejores condiciones al capital internacional, empeñado cada uno en dar solución por su cuenta a sus necesidades de inversión.

Si, por el contrario, nos decidiéramos a crear un solo estatuto para el inversionista extranjero en esta región; un estatuto moderno en el que se conciliaran los atractivos que han de estimular la afluencia de capitales con un sistema de seguridades recíprocas, mediante el cual el inversionista que coloca su capital en cualquiera de nuestros países, tenga la garantía continental para su inversión. Si lográramos esta coordinación, habríamos seguramente avanzado más que nunca en nuestros intentos de captar los recursos externos que tanto necesitamos. Y, sobre todo, a través de esta vía multilateral, haríamos desaparecer las fricciones que son inevitables en toda relación financiera de tipo bilateral, en que un país necesita los recursos y otro los proporciona.

#### **De los Planes Nacionales al Plan Regional.**

Concluiremos esta parte de nuestra exposición refiriéndonos a la necesidad de coordinar los respectivos planes nacionales de desarrollo en función regional. Ya esto, hoy, no parece una herejía; lo que demuestra, una vez más, que a despecho de todos los obstáculos, vamos avanzando. Hasta hace pocos años hablar de planificación, siquiera en el plano nacional, era exponerse a toda suerte de críticas. Hoy, oímos y leemos frecuentes llamados a la planificación o a la coordinación de planes en escala continental.

Sin embargo, creo que en este proceso debemos ser muy realistas y no pretender que la teoría nos lleve más allá de lo que la realidad nos aconseja hacer. Quisiera recordar, a este efecto, lo que ha ocurrido en Chile. Una de las críticas que, cuando jóvenes, hacíamos a la Corporación de Fomento era la de no haber cumplido con el mandato de formular un "plan general" de fomento de la producción. Como bisoños reprochábamos a la Corporación no haber cumplido con esa que creíamos debía haber sido su primera obligación. Hoy, mirando en perspectiva hacia atrás, puedo decir: felizmente que la CORFO no se dedicó desde el primer día a formular un plan nacional de fomento de la producción, que a lo mejor hubiera estado muy bien presentado pero que hubiera sido sólo una mascarada de plan. Era imposible que, en los años 1939 o 1940, Chile estuviera en condiciones técnicas o que existieran los prerequisites del desarrollo que han sido necesarios para poder formular el plan que se ha puesto en vigencia más de 20 años después.



Creo que lo sensato fue lo que se hizo, con ese sentido pragmático con que en este país se han encarado, casi siempre con acierto, muchos problemas decisivos. Se fue abordando el desarrollo por sectores, dando prioridad a sectores básicos. Se comenzó con la electricidad, con el acero, y, a través de la experiencia que se fue adquiriendo, se fue perfilando una imagen real del plan de desarrollo, de las metas posibles de lograr, del monto real de las inversiones necesarias; se fue, en fin, poniendo los pies sobre la tierra, conciliando las aspiraciones con las posibilidades reales.

Pues bien, a mi juicio, en América Latina habría que actuar con igual criterio pragmático. Sería ideal poder elaborar y aplicar un Plan Regional de Desarrollo, o siquiera coordinar los planes de unos países con los de otros. Pero eso no ha de lograrse sino paso a paso, con medidas prácticas. Ya en el Banco Interamericano trabajamos en ese sentido.

Hace pocos meses iniciamos un programa de asistencia técnica para aquellas industrias que quisieran planear continentalmente sus necesidades y sus perspectivas. Y para nuestra gran satisfacción, a las pocas semanas tuvimos una petición del Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero para que les proporcionáramos los recursos que les permitan hacer los estudios conducentes a la creación de una especie de Comunidad Latinoamericana del Hierro y el Acero.

No quiero magnificar la importancia que este último aspecto pueda tener, pero les pido reparar en que la integración europea se hizo precisamente sobre una base similar. Recordemos que el Tratado de Roma del año 1956 tuvo su antecedente fundamental en el plan de Monet y Schumann de 6 ó 7 años antes, en el cual se creó —por razones de equilibrio político europeo y en gran parte por temor al renacimiento del militarismo alemán— esa gran comunidad económica para aunar la industria del carbón y del acero, que evidentemente es la industria básica del conglomerado europeo.

Naturalmente, no ignoramos que en América Latina no tenemos una industria siderúrgica de tanta importancia, pero es evidente que tenemos que ir inevitablemente hacia el desarrollo de ella, porque el progreso económico, como ustedes saben, significa esencialmente absorción de fuentes de energía y uso de acero. Por ello es que todos los países —y desde luego los nuestros— tienden a tener



su propia industria siderúrgica, y en muchos casos, desgraciadamente, en forma artificial. Así ocurre, como he tenido ocasión de comprobarlo directamente en mis viajes, que en América Latina hay plantas siderúrgicas inmovilizadas, bien porque los costos de producción resultan demasiado altos o porque la industria no se planeó en forma adecuada. Por eso es indispensable alentar o propiciar la posibilidad de coordinar en el plano regional los respectivos desarrollos nacionales y lograr, si fuera posible, una sana expansión de la producción siderúrgica de la Región en conjunto, con óptimo aprovechamiento de las cuantiosas inversiones que ese desarrollo requiere.

No es éste el único ejemplo. En materia de transporte marítimo y aéreo tenemos quizás una demostración más evidente de la necesidad de aunar nuestros esfuerzos. Todos podemos comprobar, al viajar por nuestro Continente, cómo cada país quiere ver proyectada su propia aviación o su propia marina mercante más allá de sus fronteras. Reflejo de un nacionalismo muy explicable, de acuerdo a lo que ha sido nuestro desenvolvimiento histórico reciente. Por desgracia, el propio esfuerzo de cada país no es suficiente para dar a esas empresas aéreas o marítimas dimensiones suficientes para destacarlas en el amplio ámbito internacional del transporte.

Otras naciones de mayor sentido práctico han seguido un camino contrario y han prosperado en este campo. Los países escandinavos, por ejemplo. Hasta hace pocos años, Noruega, Suecia y Dinamarca tenían, cada una, sus propias compañías de aviación. Hasta que cayeron en cuenta de lo que era obvio: integrándose en una gran empresa regional tenían muchas más posibilidades de competir con las poderosas compañías internacionales. Hoy la "SAS", que es la empresa constituida en común por los países escandinavos, ocupa un lugar destacado en el campo del transporte aéreo mundial, con mucho mayor beneficio para Suecia, Noruega y Dinamarca que el que jamás hubieran podido obtener si hubieran seguido alimentando, cada cual con sus propios recursos, sus aisladas empresas aéreas nacionales. Me parece que éste es un campo que también deberíamos explorar los países de América Latina. Pero no para quedarnos en el simple estudio, como ya ha ocurrido, sino para tomar las decisiones que han de permitir a una gran empresa aérea latinoamericana ocupar los pasillos centrales de los aeropuertos,

---

**EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

**111**

en vez de los lugares secundarios donde están esparcidas en la actualidad las oficinas de las varias compañías de nuestros países.

Centenares de millones de dólares envía América Latina fuera del Continente para pagar los servicios de las marinas mercantes extranjeras. Tengo la convicción de que el día en que América Latina se decida firmemente a negociar entre sus países la posibilidad de una acción común en este campo, como ocurrió, en parte, con las negociaciones que dieron origen a la Flota Gran Colombiana, estaremos concurriendo al fortalecimiento de nuestra región en un sector de la mayor importancia.

Otros ejemplos más podríamos mencionar, pero creo que los señalados bastan para dar una idea clara de lo que venimos sosteniendo: para dar a América Latina una planificación regional, podemos partir de la coordinación sectorial de algunas industrias y actividades en que tal coordinación es inmediatamente factible. Así iremos avanzando, y paralelamente estaremos añadiendo bases de sustentación al futuro sólido edificio de la integración latinoamericana.

**Hacia la Integración Política.**

Creo advertir, por la expectante atención con que ustedes siguen estos últimos planteamientos, que están de acuerdo con ellos y que les parecen lógicos y sensatos. Pero advierto también que en vuestras mentes surge este interrogante: ¿Cómo podemos realizarlos; qué pasos debemos dar? ¿Cómo podremos poner en marcha todo lo que nuevos grupos de estudio y nuevos informes de técnicos recomienden?

Es la misma pregunta que nos hacemos todos y que también se hacen los técnicos. Frente a esa pregunta me he atrevido a sostener que, paralelamente con nuestros trabajos para realizar la integración económica, tenemos que ir contemplando la necesidad de avanzar hacia la integración política.

Esto puede parecer aventurado o ambicioso. Pero es evidente, si examinamos las cosas con sentido realista, que no vamos a poder coordinar políticas monetarias, o dictar normas comunes para atraer la inversión, o constituir flotas regionales, si no nos ponemos de acuerdo políticamente. Y es por eso, con todo el respeto que me merecen los técnicos, que creo llegada la hora de la acción de los políticos, o sea de quienes tienen la suprema responsabilidad de

---

representar, legítimamente, a nuestros pueblos y a sus aspiraciones de efectivo progreso.

Por eso también me he permitido plantear la idea de un Parlamento Latinoamericano en el cual se pudieran ratificar, por la vía multilateral, los convenios que firmaron nuestros países en las Conferencias Regionales. Porque América Latina, estimados amigos, está plagada de convenios no ratificados; convenios precisamente negociados por técnicos, que los llevan de vuelta a sus países en procura de una ratificación legislativa que no siempre se produce.

Desde luego, el Parlamento Latinoamericano que imaginamos debe ser una expresión auténtica de la opinión pública; es decir, representativo no sólo de los sectores políticos que gobiernan cada país, sino de las diversas fuerzas dinámicas que existen en el seno de cada comunidad nacional. Inclusive, este órgano deliberante obraría a manera de modelo que influiría, por su simple presencia y por su ejemplo, sobre aquellos países de nuestro Continente en que todavía la democracia auténtica no se ejercita. Sería una demostración práctica, evidente, de lo que debe ser un sistema verdaderamente representativo, como que en su seno alternarían las distintas corrientes doctrinarias, llámense de derecha, de centro, de izquierda o como quiera distinguírselas. Tal como ocurre en el Parlamento Europeo de Estrasburgo, que tanto influye en el curso político con que el Viejo Continente se abre paso hacia el futuro y que, además, permite compulsar las orientaciones predominantes en cada país, de tal manera que no se vayan incubando antagonismos por falta de discusión o de conocimiento de las tesis respectivas y de las posibles discrepancias. Ese Parlamento es quizás uno de los factores de mayor importancia en el logro de esa realidad que hoy palpamos de la solidaridad política entre los países de la Comunidad Europea.

Ya sé que muchos dirán que este tipo de integración política es posible en Europa por el mayor desarrollo cultural, económico y técnico, por una experiencia amasada recientemente en dos guerras espantosas. Pero precisamente podríamos replicar que si la integración europea se ha hecho a pesar de los 30 millones de víctimas inmoladas en los campos de batalla y de los ancestrales odios que han dividido a los pueblos hoy integrados, no tenemos por qué magnificar nuestras diferencias. Por el contrario, entre nuestros países

## **EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

113

hay históricos vínculos de solidaridad más potentes que los motivos de resquemor. Pero no miremos sólo a Europa; detengámonos un poco a examinar lo que ocurre en otras Regiones de las que no se puede decir, por cierto, que han alcanzado el grado de desarrollo que aquel Continente. Mencionemos la India, por ejemplo. Cuando se emancipó ese subcontinente contó felizmente con el talento político de un Gandhi y de un Nehru, que realizaron el milagro de mantener integrada una comunidad de 400 millones de habitantes, venciendo los intereses locales de los diferentes pueblos que lo forman, sobre cuya diversidad baste decir que hablan 80 o 90 lenguas diferentes.

¿Cuál hubiera sido el destino de la India si hubieran predominado los pequeños intereses provinciales? Es fácil imaginarlo. Muchos y de abrumadora magnitud son los problemas que debe vencer la India para salir del subdesarrollo. Infinitamente más complejos y de más difícil solución que los que nos preocupan en América Latina. Entre los estados que constituyen a la India hay, sin duda, más diferencias étnicas, religiosas, sociales, económicas, de lenguas, de costumbres, que entre los países de América Latina. Muy difícil resulta, pues, para la India, la tarea del desarrollo. Pero evidentemente hubiera sido peor si lejos de permanecer integrada se hubiera despedazado en decenas de Estados independientes.

Miremos también a Indonesia, ese nuevo Estado recién construido sobre tres mil islas, con múltiples lenguas y razas, sin requisitos previos para el desarrollo, que cuando nació a la vida independiente contaba con escasos técnicos. Sin embargo, contó Indonesia con el liderazgo político necesario, y así pudo constituir la comunidad de 100 millones de hombres que hoy, pese a sus graves problemas inmediatos de tipo financiero y económico, tiene indudable gravitación en el panorama mundial.

Qué decir del mundo árabe, el cual —nos guste o no nos guste el esquema mediante el cual se quiere operar su reunificación— es una realidad que cada día está pesando más en el mapa mundial. Por sobre las dificultades que todos los días leemos en los periódicos, la Nación Árabe —o por mejor decir el conglomerado de naciones que la forman— avanza hacia su integración y, evidentemente, el Medio Oriente surge como un nuevo centro focal, de creciente importancia, en el esquema de fuerzas que hoy conviven en el mundo.



Y así llegamos a África. Vemos como una realidad que se construye día a día ante nuestros ojos, el nacimiento y la consolidación del panafricanismo. Todos sabemos que no hay una sola África sino centenares de pueblos, que ni siquiera tienen la aparente unidad racial que el vulgo les adjudica y que, por el contrario, supone la coexistencia de las más diversas formas de organización política, económica y social.

Hace pocos días han estado reunidos en Addis Abbeba, capital de Etiopía, representantes de todos los países autónomos de ese Continente. La mayoría de esos Estados acaban de nacer y, por lo mismo, podrían aferrarse a un nacionalismo de proyección interna, pero, lejos de eso, los nuevos Estados africanos han emprendido vigorosamente la empresa de su integración. Están creando organismos regionales de carácter político más avanzados que los nuestros. Es que ellos, a pesar del subdesarrollo en que se debaten casi todos, tienen dirigentes que están aprovechando la experiencia ajena, para quemar etapas y evitar errores.

Tenemos constancia de este proceso en el Banco Interamericano. Hace un año llegó a nuestra sede en Washington una Misión de varios banqueros africanos para pedirnos que les permitiéramos observar la marcha de nuestra institución, porque querían formar los países africanos un Banco Regional similar al nuestro. Por cierto que nos fue sumamente grato abrirles nuestras puertas y brindarles toda nuestra experiencia, como parte de nuestra misión de proyectar nuestra imagen latinoamericana hacia otras latitudes. Posteriormente, hemos enviado al África funcionarios que renovaron este contacto estimulante. Pues bien, hoy las bases del Banco Pan-africano están establecidas, como lo están también las bases del Mercado Común Africano, las bases de los órganos políticos de consulta y, en fin, las bases de una serie de mecanismos económicos y técnicos que irán haciendo realidad su integración. Es decir que África en estos pocos años no sólo ha aprovechado todas las experiencias de nuestro propio bloque, sino que está dando pasos mucho más audaces. Todo esto, repito, a pesar de sus diferencias de estructura, de tradición, de mentalidad, de cultura, de lenguaje, de creencias, de razas. Diferencias frente a las cuales, por contraste, nuestros países parecen más que nunca una sola nación.

### El Pluralismo del Mundo de Hoy.

Estos procesos de integración o reunificación de grandes bloques regionales no deben llamar la atención a quienes siguen el curso de los acontecimientos mundiales. Es evidente que el mundo marcha hacia lo que pudiéramos denominar un "pluralismo" de tipo internacional.

Hoy no puede decirse que el mundo gravita solamente entre dos focos, Washington y Moscú. En el mundo socialista, también Pekín pesa ya por su cuenta; y Belgrado señala otra alternativa, con influencia evidente en su ámbito.

En el campo de las democracias occidentales, la Vieja Europa recupera cada día más su histórica prestancia. En el Medio Oriente, El Cairo comienza a proyectar una fisonomía perfectamente diferenciada. Ya hemos visto que el conjunto de África —hoy en Addis Abbeba, y mañana en cualquier otra capital— se empina también con su faz propia.

Me pregunto, estimados amigos: ¿Dónde está América Latina? ¿Cuál es la expresión propia que mostramos como un Continente con voz, con destino, con vocación de progreso?

Por eso señalo la urgencia de la integración política latinoamericana. Y creo, señor Rector y estimados amigos, que en esta labor tiene Chile un papel muy importante que cumplir. Recordemos que Chile, a pesar de la pobreza con que nació a la vida independiente, tuvo la audacia de proyectar su mensaje hacia otros países latinoamericanos. Ciertamente que esa proyección se desdibujaba avanzando el siglo XIX. Pero en el siglo XX, felizmente, —y basta mirar la política exterior de este país en los últimos años y bajo distintas administraciones—, Chile ha vuelto al encuentro de su gran proyección americanista. Ese sentido de integración que se había mantenido latente a través del pensamiento de Bello, de Montt o de otros grandes estadistas que tuvieron siempre en su mente y en su corazón la idea y el sentimiento de la asociación con nuestros países hermanos.

Toca a Chile seguir avanzando en este camino. Como ha estado haciéndolo en el ámbito de los certámenes interamericanos de los años recientes, en que siempre ha presentado o ha apoyado iniciativas de proyección americanista. Creo que ese mensaje se anida no sólo en la mente de nuestros políticos, en la preocupación de

nuestros técnicos o en la inquietud de nuestros hombres de empresa, sino que forma parte del sentimiento mismo del pueblo chileno; y está presente también en la voz universal de nuestros poetas. En ninguna voz mejor que en la de esa mujer inmensa, cuyo amor por su tierra y por su hombre se proyecta hacia todos los confines de esta América nuestra. De esta América a la que Gabriela amó con el mismo tierno cariño que a su bello e íntimo terruño, del cual escribía —desde Europa— en 1930:

"Nacida la Nación bajo el signo de la pobreza, supo que debía ser sobria, superlaboriosa y civilmente tranquila, por economía de recursos y de una población escasa. En una serie de frases apelativas de nuestros países podría decirse: Brasil, o el cuerno de la abundancia; Argentina, o la convivencia universal; Chile, o la voluntad de ser. Esta voluntad terca de existir ha tenido a veces aspecto de violencia y a algunos se les antoja desmedida para cinco millones de hombres. Pero yo, que nada tengo de nietzscheana, suelo pensarla, velarla y revolver su rescoldo alerta, porque el continente austral pudiese necesitarla en el futuro y pudiese ser ella un exceso que sirva y que salve, en trance de solidaridad continental. Patrias con poca irradiación de energía y de sentido racial, patrias apenas dinámicas, son pequeñas hasta cuando son enormes; patrias angostas o mínimas que se exhalan en radios grandes de influencia, son siempre mayores y hasta se vuelven infinitas. Nadie puede echar sonda en su fondo, no puede saberse hasta dónde alcanzan, porque sus posibilidades son las mismas del alma individual: es decir, son inmensurables".