

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE ECONOMIA



**EL GATT ¿ES VEHICULO DE SOLIDARIDAD,
COOPERACION E INTEGRACION?**

Cr. ALBERTO TISNES

Apartado de la Revista N.º 27 de la
Facultad de Ciencias Económicas y
de Administración.

MONTEVIDEO
URUGUAY
1967

EL GATT

¿es Vehículo de Solidaridad, Cooperación e Integración?

I – UBICACION DEL GATT EN EL PROCESO DE ORGANIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA LA SEGUNDA POST-GUERRA.

A. – El deseo de lograr una paz duradera.

Una preocupación fundamental aparece en el mundo durante el período final de la segunda guerra: lograr una paz duradera, mediante la aplicación de principios para la convivencia internacional que reduzcan las tensiones entre los distintos países y sienten las bases de su eliminación definitiva.

B. – Principales aspectos de la Carta del Atlántico.

La declaración conjunta del presidente de Estados Unidos y del primer ministro de Gran Bretaña, conocida como la Carta del Atlántico, explicita tanto esta preocupación como las líneas de acción futuras necesarias para superarla.

De su texto, sumamente difundido, recordamos las siguientes partes que releímos para este trabajo, tal como lo hacemos en todas las ocasiones que debemos considerar la realidad internacional presente, como un proceso resultante de las ideas que se intentó implementar en la segunda post-guerra:

"Primero. Sus respectivos países no persiguen ninguna expansión territorial o de otra naturaleza.

"Segundo. No desean ver cambios territoriales que no concuerden con los deseos libremente expresados de los pueblos interesados.

"Tercero. Respetan el derecho de todos los pueblos a escoger la forma de gobierno bajo la cual vivirán y desean ver que los derechos soberanos y la autonomía se restituyan a quienes han sido despojados de ellos por la fuerza.

"Cuarto. Con el debido respeto a sus obligaciones existentes, procurarán estimular el disfrute por todos los estados, grandes o pequeños, vencedores y vencidos, y en iguales condiciones, del comercio y de las materias primas del mundo que les sean necesarias para su prosperidad económica.

" Quinto. Desean establecer la colaboración más plena entre todas las naciones en el campo económico, con objeto de asegurar para todas mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social.

" Séptimo. Tal paz debe permitir a todos los hombres cruzar los mares y océanos sin obstáculos.

" Octavo. Creen que por razones tanto prácticas como espirituales, todas las naciones del mundo deben llegar al abandono del uso de la fuerza..."

C. — *Ideas sobre la organización del mundo de la post-guerra.*

J. B. Condliffe, activo colaborador de los esfuerzos estadounidenses para imaginar las políticas postbélicas internacionales al servicio de una paz mundial (*), interpreta estas declaraciones, en especial los puntos cuarto y quinto. Su interpretación, valiosa por los vínculos directos del autor con la elaboración del pensamiento de uno de los países firmantes, resulta especialmente esclarecedora de las intenciones existentes en esa época en cuanto al contenido "...de las políticas económicas nacionales e internacionales, ... de suerte que las relaciones internacionales pueden basarse sobre una prosperidad nacional expansiva. Este objetivo, ... involucra cierta proporción de planeamiento económico nacional y algún organismo para coordinar los planes nacionales, así como alguna medida de planeación y acción por parte de organismos supranacionales."

Manifiesta a continuación, a manera de síntesis de los supuestos de la cooperación económica internacional: "primero, reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de su responsabilidad de mantener en el período de transición el orden internacional y el control de la colaboración internacional; segundo, un esfuerzo por limitar el ejercicio de la soberanía por los estados-nación independientes; y tercero, el compromiso de seguir políticas de bienestar social que implican la coordinación internacional de las políticas económicas nacionales y la creación de instituciones supranacionales." Esos supuestos dice, son "...realistas en el sentido de que representan las bases políticas sobre las que, probablemente, se acometerá la reconstrucción económica después de la victoria aliada. A la larga, sin embargo, se reafirmará el problema aplastante de la paz. Ningún grupo de naciones, por poderosos que sea, puede mantener por largo tiempo una paz de dominación; la limitación de la soberanía nacional exige la creación de instituciones supranacionales (y no simplemente internacionales); y la realización del bienestar social requiere la cooperación integrada y la acción a través de organismos comunes, que es el aspecto positivo de la paz asegurada."

D. — *Síntesis de los deseos, aspiraciones e ideas para la post-guerra.*

Suponiendo que los deseos y aspiraciones explicitados en la Carta del Atlántico, representan un sentimiento generalizado en el mundo, hacia el fin de la 2ª guerra (o al menos de los países que tomarían la responsabi-

(*) "Agenda para la post-guerra" —Fondo de Cultura Económica— México 1944, págs. 72 y 73.

lidad del reordenamiento posterior) y que Condliffe interpretó eficazmente las ideas en que se apoyaban, (supuesto muy realista debido a su colaboración en los trabajos estadounidenses sobre el tema), resulta el siguiente esquema sintético de la política internacional para la post-guerra (en que lo económico y lo social está comprendido).

1 — Fines.

Considerados en orden decreciente de generalidad, se distinguen:

i — Políticos.

- Formas de gobierno nacionales, libremente escogidas, según los respectivos derechos soberanos y autónomos;
- Espacios políticos y económicos (sobre la base de la cooperación integrada) según los deseos de los pueblos involucrados, expresados libremente;
- Limitación del ejercicio de la soberanía de los estados-nación independientes, en favor de los organismos de planeación supranacional;
- Abandono de la fuerza bélica (sin explicitarse lo relativo a lo económico, político y social);
- Tránsito sin obstáculos por los mares y océanos.

ii — Económicos.

- Relaciones económicas internacionales basadas en una prosperidad nacional expansiva;
- Disfrute incondicional e igualitario del comercio y las materias primas del mundo, requeridos para la prosperidad económica nacional.

iii — Económico-sociales.

- Asegurar mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social.

2 — Instrumentos.

i — Nacionales.

- Cierta proporción de planeamiento económico.
- El planeamiento nacional coordinado internacionalmente.

ii — Supranacional.

- Organismos comunes coordinantes de la planeación nacional;
- Instituciones de planeación supra-nacional.

3 — Medidas.

- i — Coordinación supra-nacional;
- ii — Acción de planeación supranacional, sobre la base de la cooperación integrada.

En síntesis, un programa de organización de la convivencia internacional basado en la solidaridad, cooperación e integración, tanto interna como internacional (con los atributos de racionalidad y deliberación en ella implicados).

E. — El Gatt como instrumento de la organización de las relaciones económicas internacionales ideada durante la guerra.

Terminada la guerra, tras de las declaraciones y la explicitación de ideas, sobrevino una etapa de implementación institucional, acordada en múltiples Reuniones y Conferencias inter-gubernamentales, detalladamente descritas por la historia económica internacional.

Entre los organismos surgidos bajo estos impulsos, se destacan: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización de Alimentos y Agricultura.

En último término se abordaron los aspectos del comercio internacional. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a iniciativa de Estados Unidos, estableció un Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. El trabajo de este Comité originó los proyectos de la Organización Internacional de Comercio, y del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, como aspecto parcial y avanzada subsidiaria del primero.

De las negociaciones entabladas en Ginebra durante el transcurso del año 1957 surgió el texto inicial del Gatt. Seguidamente se realizó en La Habana la Conferencia sobre Comercio y Empleo. La Organización Internacional del Comercio, formalizada en la llamada Carta de La Habana, resultó el producto de las discusiones que se desarrollaron en dicha Conferencia. Su falta de ratificación por parte de los Estados Unidos, impulsor de la iniciativa, por causa de política interna ampliamente difundidas y analizadas, desató una cadena de abstenciones en cuanto a ratificarla, que determinó su desaparición. La falta de aplicación de esta Carta, y, en consecuencia, el fracaso en la institucionalización de la Organización Internacional de Comercio, tuvo efectos diversos. El Gatt, concebido con carácter intergubernamental, parcial y subsidiario de la ITO, de validez provisoria en múltiples aspectos, se mantuvo sin embargo vigente. A falta de la Organización desaparecida, fue llamado a desempeñar, en los hechos, un papel de preponderancia permanente en el funcionamiento de las relaciones económicas internacionales, para el que no estaba concebido. Los principales países signatarios, que representaban una parte muy importante del intercambio mundial, trataron de paliar esta situación. A esos efectos, le introdujeron modificaciones, incorporando a su texto los aspectos contenidos en la Carta de La Habana, claramente conectados a la política parcialmente diseñada en él. No obstante estos esfuerzos de adecuación, lo cierto es que:

— Al Organismo Supra-nacional lo sustituyó un Acuerdo Inter-gubernamental;

— Formas parciales, promotoras de las relaciones económicas internacionales espontáneas, suplantaron al intento de organización mundial;

— Un Acuerdo parcial sobre Aranceles y Comercio reemplazó a la Organización Internacional de Comercio.

Así le correspondió al Gatt desempeñarse como principal instrumento y ámbito de discusión de la desaparecida organización de las relaciones económicas internacionales, hasta 1964. Durante casi dos décadas de existencia, muchas fueron las negociaciones que se llevaron a cabo conforme a sus reglas. Se han discutido sus efectos desde distintos puntos de vista. Los países de mayor progreso material trataron de dinamizar sus mecanismos de desgravación por la vía de las rebajas lineales.

El mundo subdesarrollado duda sobre la validez efectiva de la reciprocidad en materia de concesiones otorgadas en las distintas reuniones.

Tales actitudes generan impulsos de revisión de orígenes diversos, pero raíces igualmente profundas. Así lo atestiguan diversos informes preliminares a la Conferencia de Comercio y Desarrollo realizada en Ginebra durante 1964, (informe de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para la América Latina; Reunión de expertos gubernamentales latinoamericanos e informe del Secretario General de la Conferencia, Dr. Prebisch). Grupos de países asumieron posiciones comunes sobre la futura organización del comercio mundial, y en especial los latinoamericanos (Carta de Alta Gracia).

En la propia Conferencia se evaluó su eficacia y validez. Parece entonces inminente un cambio en el Gatt.

Frente a una perspectiva semejante surge una primer duda: ¿dejaron de tener vigencia las ideas que le dieron origen o el Acuerdo no las interpreta cabalmente y, en consecuencia, resulta ineficaz como instrumento para implementarlas, aún parcialmente?

La falta de vigencia de las ideas expuestas al comienzo de este capítulo y sintetizadas en la parte D—, se descarta rápidamente, en función de hechos trascendentales.

Desde la Carta del Atlántico y lo escrito por Condliffe en 1942, hasta el presente, existe un cúmulo de actuaciones tendientes a convertir aquellas ideas en realidad, mediante la cooperación internacional, explicitadora de la solidaridad, que impulsa la integración. Ejemplos de este tipo sobran en el ámbito de mayor extensión y jerarquía de la Convivencia internacional: Las Naciones Unidas. Para ratificarlo, basta recordar que, como parte específica de su Decenio para el Desarrollo, impulsaron la realización de la Conferencia que tuvo lugar en Ginebra durante 1964, con el principal objetivo de diseñar una nueva política comercial en pro del desarrollo.

Las ideas de que se trata no sólo no perdieron vigencia, sino que, por el contrario, su aplicación se transformó en una de las principales preocupaciones al más alto nivel de la convivencia internacional, según lo demuestran los hechos reseñados. Tal aseveración elimina la primera parte de la duda que nos planteamos. Queda pendiente la segunda parte del interrogante. La interpreta cabalmente y, en consecuencia, resulta instrumento eficaz para su implementación, aún parcialmente. Reformulando la pre-

gunta: ¿el Gatt es vehículo de solidaridad, cooperación e integración tanto interna como internacional? Obtener una respuesta es el objetivo que nos hemos propuesto en el presente trabajo.

A esos efectos, realizamos seguidamente un análisis del Gatt como instrumento de la organización de las relaciones económicas internacionales.

II. — ANALISIS DEL GATT COMO INSTRUMENTO DE LA ORGANIZACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

A -- Preámbulo.

El preámbulo del Acuerdo sintetiza las aspiraciones e intenciones de las Partes Contratantes sobre los distintos aspectos de la política internacional que involucra.

1 — Un análisis racional.

Si se lo analiza racionalmente, según un orden decreciente de generalidad, vemos reconocer a los Gobiernos que "...sus relaciones en el plano de la actividad comercial y económica deben tender al logro de" los siguientes fines:

- i — "niveles de vida más elevados."
- ii — "asegurar trabajo permanente para todos y un considerable volumen de ingresos reales y demanda efectiva, constantemente creciente."
- iii — "utilizar plenamente los recursos mundiales."
- iv — "aumentar la producción y el intercambio de productos."

Los instrumentos para la consecución de estos fines son los acuerdos, "a base de reciprocidad y de mutuas ventajas".

Las medidas están constituidas por

- i — "la reducción sustancial de aranceles aduaneros y de otras barreras comerciales."
- ii — "la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional."

2 — Conclusiones parciales.

De este análisis primario surgen algunas conclusiones que conviene puntualizar:

i — Los fines se refieren tanto a aspectos nacionales como a internacionales y mundiales. La distinción de esos tres ámbitos es muy vaga. Tal falta de precisión puede significar que se desee contemplar todos, conjunta y contemporáneamente o bien que, puesto el énfasis en la consecución de los fines en uno, se logren en los otros como consecuencia;

ii — Estos fines, cuyo ámbito resulta difuso, articulados en forma coherente, son casi concordantes con los de un proceso de desarrollo económico y social con alto contenido de progreso humano. Ello resulta así en la medida que, a la marcha ascendente de buena parte de los indicadores clásicos del crecimiento económico, se le incorporan la elevación de los niveles de vida, el pleno empleo del factor trabajo en especial y los recursos mundiales en general, conjuntamente con el incremento del intercambio, siempre que se le tome como explicitador de una apertura de oportunidades en términos de inversión, producción y consumo;

iii — No cuantifica los fines y carece en consecuencia de objetivos. Ello implica indefinición de fases y ritmo de cambio, si se piensa en términos de un proceso, u obliga la referencia a un estado que descarte el cambio. En la primera hipótesis no hay desarrollo (en el sentido en que lo definiremos más adelante), sino simple crecimiento. Tampoco lo hay en la segunda, por cuanto no existe desarrollo sin cambio:

iv — Los instrumentos son formas jurídicas cuya validez está condicionada por la igualdad de las partes y la efectiva representación de los agentes económicos, políticos y sociales que involucran (pues en caso contrario no se pueden plantear la reciprocidad ni las ventajas mutuas);

v — Las medidas tienden a incrementar la libertad formal de las interrelaciones de las economías nacionales sin discriminación alguna. Ello implica un proceso creciente de posibilidades para el enfrentamiento, en el campo internacional o nacional, de agentes nacionales con muy diferente poder de negociación. Este proceso significa, a su vez, abrir amplia brecha a la dominación; y ésta, a la ociosidad de los recursos mundiales o a su asignación poco racional.

Estas imprecisiones e indefiniciones se agravan al vincularse los fines con los instrumentos y con las medidas y éstos entre sí, llegando a convertirse en contradicciones. Algunas se evidenciaron en las conclusiones precedentes; otras aparecen con mayor claridad en la parte dispositiva.

B. — Parte dispositiva.

Corresponde a la implementación de las medidas establecidas en el Preámbulo, utilizando el instrumento elegido. A esos efectos, se convienen los principios generales y particulares para la aplicación de las reducciones arancelarias y de otras barreras comerciales, tendientes a reafirmar la eliminación formal del trato discriminatorio en materia de comercio internacional. Sin embargo, se presenta una peculiaridad destacable: en cada principio, simultáneamente con su establecimiento, se fijan las excepciones de aplicación.

1 — Principios generales.

En este grupo se destacan:

i — El tratamiento general de la nación más favorecida, en forma incondicional e ilimitada, aplicado a los derechos de aduana y a cualquier clase de carga, sus métodos de exacción, reglamentos y formalidades relativos a exportaciones e importaciones o a la transferencia internacional de fondos destinados a su pago.

Mediante este principio se multilateralizan los efectos de las concesiones negociadas bilateralmente. Las excepciones en la fecha del Acuerdo primitivo de mayor interés para su interpretación, se refieren a circunstancias de gran fluidez en las relaciones internacionales o supeditación funcional en lo económico, político y jurídico (Comunidad de Naciones Británicas; territorios de la Unión Francesa; Unión Aduanera de Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos; Estados Unidos, Filipinas y Cuba, así como Chile, Argentina, Perú y Bolivia).

ii — Tratamiento nacional en materia de impuestos y reglamentación internos, con énfasis en su aplicación al caso especial de las películas cinematográficas. El trato al producto extranjero en forma igualitaria con el otorgado al nacional, se complementa con la prohibición de discriminar las fuentes de aprovisionamiento al aplicar reglamentaciones cuantitativas internas. Las principales excepciones se refieren a la fijación de precios internos y subvenciones.

iii — Eliminación general de restricciones cuantitativas. Busca evitar la neutralización asimétrica de los efectos de las concesiones arancelarias, mediante la utilización de cuotas o restricciones cambiarias. Su aplicación contempla dos tipos de excepciones: las restricciones que se originen en la necesidad de asegurar la regulación del consumo, normalización o producción externas e internas, y las que obedezcan a protecciones coyunturales del Balance de pagos. Ambas excepciones se articulan con las salvaguardias a la ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción, así como el resto de las disposiciones del Fondo Monetario Internacional para el manejo nacional de las políticas cambiarias. En este último aspecto, se refuerza la vinculación con las normas del Fondo mediante los principios de: Administración indiscriminada de restricciones cuantitativas, sus excepciones y los Acuerdos en materia de cambios y Subsidios.

iv — Consultas. Establece la obligación genérica de que cada gobierno atienda las representaciones formuladas por otros respecto de todas las cuestiones relativas al cumplimiento del Convenio. En la mayoría de las disposiciones de salvaguardia es preceptivo de la consulta previa y general.

v — Excepciones Generales.

Se refieren fundamentalmente a restricciones en los campos de protección de:

- la moral pública;
- vida humana, animal y vegetal;
- metales monetizables (oro y plata);
- tesoros nacionales, artísticos, históricos o arqueológicos;
- conservación de recursos naturales agotables, sujetos a restricciones internas similares;

Finalmente las adoptadas en cumplimiento de acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos, programas de estabilización interna o por razones de seguridad nacional (cuya amplitud es muy grande según el texto del Art. XXI).

vi — Acción colectiva de las partes contratantes. Se consagra tanto en general para la garantía de la ejecución de las disposiciones del Acuerdo (institucionalizada en las reuniones periódicas) como en especial para los casos de anulación o menoscabo (Art. XXIII).

2 — Normas de aplicación.

Los principios generales, ya vistos (muchos de los cuales constituyen en realidad, aplicación de otros) son objeto de normas de aplicación. De entre ellas destacamos las que consideramos más importantes.

I — Aforo. Se establece la base del "valor real", dándose los criterios para su determinación.

II — Libertad de tránsito. Se define con el más alto contenido en términos económicos, al decirse que el trato dado al producto en tránsito deberá ser no menos favorable que si hubiera sido transportado del lugar de origen al de destino sin pasar por el territorio del país en tránsito.

III — Facultad para la aplicación de derechos compensatorios o anti-dumping, en la medida en que se tipifique su importación a precio inferior al de su valor normal, caracterizado según lo expresado en el Art. VI.

IV — Formalidades referentes a la importación y exportación, así como publicación y administración de reglamentos comerciales. Se fija la norma de ajuste del precio de los servicios prestados a su verdadero valor y se ordena la máxima difusión de las leyes, reglamentos, convenios o acuerdos relacionados con el comercio exterior.

V — Aplicación territorial, tráfico fronterizo, uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Se tipifica el "territorio aduanero" como toda región que mantiene sus propios aranceles u otros contralores del intercambio, en relación a una proporción sustancial de su comercio con otras áreas.

Se definen asimismo las uniones aduaneras y zonas de libre comercio con el contenido clásico arancelario. Su aceptación está supeditada a la consulta previa y a la no creación de mayores obstáculos al intercambio que los preexistentes.

Con respecto al tráfico fronterizo, se establece una excepción general para las ventajas que otorgue una Parte Contratante a los países vecinos, con el fin de facilitarlos.

3 — Conclusiones parciales.

Las imprecisiones, indefiniciones y contradicciones, referidas en el punto A.2, entre los fines, los instrumentos y medidas, se concretan y agravan en la parte dispositiva y sus normas de aplicación.

El desarrollo económico y social nacional y mundial significa un proceso de cambio, en términos sociales globales (ya se refiera a espacios nacionales, internacionales o del mundo en su conjunto). Implica, por lo tanto, los aspectos políticos, tecnológicos, económicos, sociales, etc. Está demostrado históricamente que (por lo menos para el caso de países de menor

progreso material, como son los latinoamericanos según veremos en el capítulo siguiente), estos aspectos, librados al juego de las fuerzas que obran espontáneamente no llevan a cambios de alto contenido en términos de progreso social (medido por la disminución de la dominación y la ociosidad de los factores, así como de sus tenedores).

Frente a tales circunstancias, el Gatt resulta:

- i — Consolidador, para cada país, de las situaciones preexistentes.
- ii — Las situaciones de los países de mayor progreso material: provenían de estrategias diseñadas, a partir de la Gran Depresión, para su desarrollo económico y social tanto interno como internacional y se asentaban en dichas estrategias;
- iii — Los países de menor progreso llegaron al Acuerdo con estrategias, no de desarrollo, sino de defensa para sobrevivir en la lucha de políticas tarifarias y cambiarias desatadas, primero, a partir de la crisis del 30, y luego por obra de las tensiones políticas internacionales (en especial los latinoamericanos).
- iv — El principio de no discriminación, que constituye la columna vertebral del Acuerdo, sustituye las planificaciones de desarrollos económicos y sociales nacionales, regionales o zonales, por un intento parcial de ensanchamiento de los mercados mediante mayores interrelaciones de los agentes económicos nacionales, sin contemplar los aspectos políticos y sociales, o suponiendo en ellos efectos inducidos semejantes a los que atribuye a los económicos.

Es una agregación formalmente simple (al nivel de las decisiones gubernamentales) de mercados nacionales. Estos, sin embargo, son agregaciones complejas, producto de heterogeneidades en materia de volumen y capacidad, tanto económicas como políticas y sociales, explicitadas en poderes de negociación sumamente disímiles. Ello significa en los hechos, que la agregación planeada, formalmente simple, se resolverá en otra efectivamente compleja, derivada del comportamiento de los agentes económicos nacionales, según su fuerza relativa.

Pero, es más. No sólo jugarán los agentes nacionales, sino también los anacionales (las grandes Unidades Interterritoriales, según la denominación del Profesor M. Byé) que, apoyados en espacios nacionales, actúan en función de estrategias diseñadas para su propio desarrollo, con independencia del de su país de asiento, o sobre él; cuyo Gobierno, formalmente comprometido, no los compromete efectivamente a ellas. Ejemplos de este tipo de Grandes Unidades, con asiento en los países de mayor progreso, abundan en el transporte, los seguros, el petróleo, los metales no ferrosos y raros, así como en los productos químicos estratégicos para el desarrollo.

Este conjunto de circunstancias, fuerzas y reglas para su juego produce diversos efectos en términos de solidaridad, cooperación e integración, según cuáles sean las realidades a que se aplique.

Nuestra principal preocupación es lograr una respuesta a la pregunta formulada al comienzo de este trabajo, que resulte compatible con la problemática latinoamericana.

Al impulso de tal inquietud, planteamos el capítulo siguiente.

III — CONTENIDOS DE LOS CONCEPTOS DE SOLIDARIDAD, COOPERACION E INTEGRACION COMPATIBLES CON LA PROBLEMATICA LATINOAMERICANA.

Para el tratamiento de este capítulo retomaremos, sintetizadas, ideas que fueron objeto de trabajos anteriores.*

A.— La necesidad de precisar sus contenidos con un marco de referencia concreto.

I — Los riesgos de la generalización del contenido con un marco de referencia restringido.

La literatura sobre economía internacional que los trata es sumamente numerosa. No lo es tanto la que los analiza en los Ambitos nacionales. Pero, de cualquier manera, su conjunto resulta inhibitorio y en cierta medida desconcertante porque sus marcos de referencia difieren de autor en autor. Este hecho es fácilmente explicable si se considera que los principales móviles de la creación se vinculan a la problemática existente en el momento en que ésta se intenta. Así acontece que algunos economistas ponen el énfasis en su aplicación internacional porque los países a que pertenecen o donde trabajan han logrado un aceptable estado de vigencia interna de los conceptos de que se trata. En consecuencia, partiendo explícita o implícitamente de los supuestos que se dan en sus economías (los cuales, por otra parte, permiten y condicionan una solidaridad, cooperación e integración nacionales), concentran sus esfuerzos en el análisis e ideación de mecanismos que posibiliten su proyección al campo de la economía internacional.

Otros, en cambio, viviendo en espacios políticos donde los conceptos mencionados tienen escasa o nula aplicación efectiva, repliegan su óptica, llegando en ciertos casos al extremo de negar validez a cualquier otro tipo de enfoque. Esto los lleva a planteos de gran particularidad, donde las coyunturas nacionales prevalecen consciente o inconscientemente, ocultando los aspectos estructurales, que en buena medida las determinan. En esa forma los análisis bordean lo casuístico y el contenido de los conceptos manejados se restringe de tal manera al tiempo y el espacio nacionales, que resultan totalmente infecundos para su aplicación simultánea a los fenómenos económicos y sociales internacionales.

2 — El carácter funcional de los conceptos.

Por otra parte, los conceptos que nos ocupan no tienen sentido por sí mismos ni son formas independientes de la función que se les asigne, según veremos seguidamente.

(*) "La integración económica y el Uruguay de los próximos 25 años", publicado en "Marcha" el 24/7/64; "La solidaridad internacional y la política comercial", Revista Nº 25 de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración e "Industrialización e integración — Un intento de compatibilización conceptual y política en el marco de los desarrollos económicos y sociales latinoamericanos" actualmente en prensa como publicación del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

i — La solidaridad. En su acepción corriente, si la tomamos en su significado etimológico, implica "adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros" (*). Así resulta que la solidaridad no tiene sentido sin objeto, ya sea éste una acción, idea o doctrina y lo recupera en términos subjetivos y objetivos según la función que se le asigne, aplicada al trato personal o a las relaciones colectivas.

ii — La cooperación. Si transitamos un camino de aproximación semejante al utilizado precedentemente, constatamos que su acepción corresponde a la acción y efecto de "obrar junto con otros para un mismo fin". También en este caso la falta de objeto invalida el concepto, pero con la peculiaridad del carácter colectivo que se requiere al fin.

iii — La integración. Puede definirse como estado o proceso (acción o efecto). Como nuestro interés es su comportamiento dinámico, centraremos la atención en esta última posibilidad.

Es un proceso que tiene como objetivo completar, ordenar o construir un todo. De esto resulta la existencia necesaria de:

- Una idea o ideas totalizadoras (que proporcionen criterios para delimitar el todo);
- Una idea o ideas ordenadoras;
- Deliberación y racionalidad (para asegurarle el carácter de proceso, como conjunto de fases sucesivas de un fenómeno).

Por lo tanto, la vigencia de su contenido depende de la existencia de objetivos explicitadores de ideas y éstos vienen dados por la utilización de una racionalidad deliberada.

Se concluye de todo lo expuesto que el carácter funcional es común a los tres conceptos y difiere sólo en su complejidad. A su vez, la función en el ámbito económico y social es consecuencia de la problemática que se desea atacar. En este sentido, para los países latinoamericanos, el nudo de su problemática lo constituye el desarrollo económico y social

3 — Conclusiones parciales.

El deseo de evitar los riesgos ya señalados en el punto 1 y la necesidad de precisar un marco de referencia común, que surge del carácter funcional atribuido a los conceptos que nos ocupan, obligan a una elección que cumpla dos requisitos: suficiente amplitud como para cierto grado de generalización y cierta concreción que evite el terreno de las generalidades.

Lo expuesto anteriormente nos lleva a optar por el marco del desarrollo económico y social latinoamericano.

B.— El desarrollo económico y social latinoamericano como marco de referencia del contenido de los conceptos que nos ocupan.

Referirse al desarrollo económico y social latinoamericano constituye una generalización con serias limitaciones de las que es necesario tomar conciencia. La descripción de aquellas que consideramos fundamentales nos ayudará a precisar su validez tanto como a describir sus características.

(*) Ver Diccionario Enciclopédico Abreviado, Espasa-Calpe, Tomo VII, pág. 263.

1 — Heterogeneidades nacionales

Entre los distintos países que componen el continente existen disparidades de diversa índole. Así es dable apreciar diferencias:

i — En la existencia de recursos disponibles y potenciales, sus dotaciones relativas, así como sus volúmenes y potenciales económicos-sociales (medidos principalmente por el volumen de población, ingreso por cabeza, técnica y, en general, por el empleo de los recursos disponibles);

ii — En la situación del período que se analice;

iii — Diversos grados y etapas de dependencia exterior (asimétrica en unos casos, siguiendo las líneas de los llamados "esquemas de desarrollo hacia afuera" y simétrica en otros, según modelos de desarrollo "hacia adentro");

iv — En materia de regímenes políticos, tanto en términos de representatividad interna, como de soporte exterior.

Todo ello se refleja en la heterogeneidad de las estructuras económicas, políticas y sociales, que resultan, en su mayor parte, de evoluciones poco comparables en motricidad y elementos de impulsión.

Este conjunto de circunstancias permite, a su vez, diferentes estrategias, diseño, dinamismo y umbrales a los desenvolvimientos nacionales.

2 — Homogeneidades nacionales.

No obstante las diferencias estructurales anotadas se dieron rasgos de comunidad, hasta el último quinquenio, en el contenido del concepto de desarrollo perseguido y el instrumental utilizado. En estos aspectos se anotan las siguientes líneas de coincidencia:

i — Asimilación del desarrollo con el crecimiento económico.

Con esta óptica se enfatizan los aspectos económicos que explicitan crecimiento, confiándose la marcha inducida de los sociales. Se relegan así a un segundo plano tanto los políticos como los culturales. Este orden de razonamiento lleva a centrar el enfoque temporal en la evolución cuantitativa de los principales indicadores de la marcha de la economía, descuidando su perfeccionamiento cualitativo. El tratamiento es parcial. Como consecuencia es débil el carácter deliberado y racional de las actuaciones; por cuanto se relacionan sólo con parte de los factores que determinan la evolución de la economía y no se puede, por tanto, organizar el conjunto.

ii — Los motivos de actuación pierden totalidad. Se dirigen a los sectores donde las posibilidades de éxito son mayores.

Y éstos, en muchos casos, son los que ya gozaban de ventajas relativas. Así, éstos las aumentan al mismo ritmo que crece la economía o las incrementan a pesar y en la medida del estancamiento.

iii — Resulta entonces posible el ejercicio de dominaciones económicas, políticas y sociales. Existen recursos ociosos y tenedores ociosos de recursos productivos.

iv — El espacio económico nacional, más que integrarse, se polariza. Algunos de estos polos, en lugar de impulsar otras regiones, las pauperizan.

v — En muchos centros dinámicos actúan empresas extranjeras.

Unas, verdaderas y auténticas nacionalizaciones de capital y capacidad productiva externa; otras, filiales de grandes firmas, con estrategias y decisiones independientes de las prioridades del país en que operan; finalmente, algunas constituyen verdaderos mecanismos para sortear las restricciones nacionales al comercio exterior. En su conjunto representan un impulso cuya dinámica y permanencia escapa, en buena medida, a la capacidad de decisión de los gobiernos latinoamericanos y constituyen puntos de resistencia o condicionan el desarrollo.

Estos puntos de resistencia se agregan a los internos, apoyados en diversos grados de dominación política y social.

3 — La resultante de las homogeneidades anotadas.

El conjunto de circunstancias descritas y vigentes hasta el comienzo de la década del 60, origina una resultante continental de las siguientes características. Los llamados desarrollos económicos y sociales latinoamericanos comprenden, bajo la misma denominación:

i — Simples crecimientos económicos, sin mejoras cualitativas en el funcionamiento de la economía, permitiendo muchas veces, involución o dominación sociales y políticas;

ii — Desarrollos parciales, sectoriales o regionales, basados en la espontaneidad de los agentes estimulados genéricamente, en un conjunto económico cuyas fases no cumplen (por falta de deliberación) los requisitos de un proceso, comportando bajas posibilidades de racionalización.

4 — Conclusiones parciales.

Aplicando conceptos de contenido más preciso, se verifican, más que desarrollos económicos y sociales latinoamericanos, coexistencias, con entornos muy difusos, de simples crecimientos, meras evoluciones ascendentes de indicadores económicos, estancamientos y retrocesos económico-sociales.

C.— ¿Logró el crecimiento económico espontáneo latinoamericano la solidaridad, cooperación e integración, tanto internas como internacionales?

La respuesta surge claramente del enfoque sintético de lo expuesto en este capítulo.

1 — El carácter funcional de los conceptos y el marco de referencia histórico.

En las evoluciones económicas nacionales latinoamericanas se producen dominaciones de distinta naturaleza, ociosidades de factores y de sus tenedores. Las actuaciones son parciales, de baja racionalidad y escasa deliberación efectiva en términos globales.

Por otro lado, vimos que la solidaridad requiere fines para tener sentido y se manifiesta por la adhesión a ellos. Donde existen acciones parciales, ellas sirven a fines de grupos y éstos llegan a ser comunes en la medida que sus relaciones explicitadas espontáneamente lo consigan. Pero como se dan dominaciones y ociosidades, resulta una oposición sustitutiva de la comunidad, lucha en lugar de adhesión. De tal manera, la solidaridad tiene vigencia sólo en los grupos pero no en las colectividades nacionales. A su vez, las diferencias de potenciales económico-sociales de los distintos países, producen efectos semejantes a los señalados para el ámbito interno en sus relaciones recíprocas. Por ello, tampoco hay unidad de fines entre todos los países latinoamericanos sino, a lo sumo, parcialmente, entre algunos de ellos.

Así, también se producen dominaciones en las relaciones continentales que se acumulan a las extracontinentales, con sus efectos de ociosidad de recursos y sus tenedores. Se vulnera de tal como la comunidad de fines en estos niveles. La dominación sustituye a la adhesión. El resultado de la lucha expresa o encubierta, pero latente en el descontento social, se manifiesta espontáneamente bajo diversas formas de oposición a la situación existente.

Esta oposición resulta antítesis de cooperación y produce efectos desintegradores en lo nacional, continental e internacional, mediante la atomización de objetivos sin ideas ni doctrinas que los soporten, desorganización de las relaciones económico-sociales y una deliberación de las actuaciones de baja racionalidad, sin criterios precisos de totalización.

2 — Conclusiones parciales.

De la confrontación precedente entre conceptos funcionales y hechos pasados, resulta:

i — La solidaridad, cooperación e integración (tal como fueron definidos) no tuvieron vigencia global en nuestros países, o la tuvieron en la consolidación de grupos internos dominantes y dominadores;

ii — En el ámbito continental se dió un proceso igual al operado nacionalmente, consolidando más que grupos de países, conjuntos dominantes compuestos a su vez por la comunidad de intereses de los que ocupan idénticas posiciones nacionales;

iii — Las relaciones internacionales de los Estados latinoamericanos se formalizaron según un diseño semejante al descrito anteriormente para sus vinculaciones recíprocas, sustituyéndose las dominaciones de los grupos continentales por las de otro carácter mundial.

En resumen, la solidaridad, cooperación e integración resultaron formas vacías para Latinoamérica, sin validez efectiva en las realidades nacionales, continentales ni mundiales.

Sin embargo, los pueblos del continente no se resignaron a tal estado de cosas. Su inquietud promovió una amplia revisión de ideas, tendiente a repensar los destinos de cada país, así como los del continente. Se produjo una reacción frente a la simplificación y al análisis parcial del contenido y características atribuidos al concepto de desarrollo aplicado anteriormente. El resultado es una nueva corriente de pensamiento de conceptualización y caracterización complejivas del desarrollo, uno de cuyos representantes y lúcido expositor es Helio Jaguaribe.

D.— El desarrollo económico y social de conceptualización y caracterización complejivas como solución a la problemática latinoamericana.

I.— Conceptualización y caracterización complejiva del desarrollo económico y social como proceso.

De las ideas expuestas por Jaguaribe en su libro "Desarrollo Económico y Desarrollo Político", surge:

i — El desarrollo es un proceso, lo que a su vez involucra abarcar el "conjunto de las fases sucesivas" de los fenómenos que comprende (tomando el concepto de proceso en su contenido etimológico):

ii — El proceso de desarrollo económico debe concebirse en el cuadro más amplio del proceso social global;

iii — Conceptualmente, es la explicitación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico - social:

iv — La deliberación y racionalidad del proceso, en su acepción de mayor contenido, obliga a considerar el conjunto de las fases sucesivas que se dan en esa explicitación de potencialidades (espaciales, económicas, históricas, sociológicas y temporales). Para asegurarle el carácter de conjunto de fases sucesivas éstas deben organizarse;

V — En consecuencia, el desarrollo económico y social como proceso deliberado, consciente y racional debe:

— concebirse en el ámbito amplio del proceso social global:

— abarcar la explicitación de potencialidades económico-sociales como conjunto de fases sucesivas y ello requiere organizarlas;

— para organizar hay que distinguir las partes del conjunto, ordenarlas, jerarquizarlas y relacionarlas para el funcionamiento de un todo que debía cumplir un objetivo determinado;

— el objetivo, en este caso, es lograr un perfeccionamiento cuantitativo y cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo (de alta movilidad, por ello escasa dominación del ser humano) y el empleo de una mejor tecnología (adjetivada por su capacidad para obtener la combinación más eficiente y de mayor utilización de los recursos naturales, así como del capital; en consecuencia, con efecto decreciente en la ociosidad).

2.— Cambio del marco de referencia elegido.

El desarrollo económico y social, como proceso racional y deliberado, así definido, abre una nueva perspectiva de vigencia al contenido de los conceptos que nos preocupan, especialmente en cuanto a su aplicación futura, porque:

i — Proporciona un fin global social (la explicitación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico-social) al que corresponde un objetivo económico de ámbito de similar amplitud (el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la economía), a lograr mediante instrumentos que aseguren efectos de gran progreso social (división social del trabajo y tecnologías mejores) concretados en medidas que los adjetiven con idéntico carácter.

ii — Sustituye la espontaneidad, estimulada parcialmente, por la racionalidad deliberada de las actuaciones. Estas comprenden desde los aspectos institucionales hasta los espaciales y físicos, siguiendo un itinerario de aproximaciones sucesivas hacia una nueva y mejor organización social, capaz de las optimizaciones funcionales propuestas.

Un proceso de actuaciones como el descrito implica discriminar con criterio social, no para dominar al ser humano, sino para permitirle su desenvolvimiento con armonía colectiva.

Ello lleva, a su vez, a reimaginar al Estado como institución teóricamente idónea para realizar una discriminación de ese tipo; y requiere superar las condicionantes reales de su idoneidad, que consisten fundamentalmente en:

- el régimen nacional que delinea sus atribuciones y establece su motivación;
- los regímenes dominantes en el campo internacional;
- su propia organización, determinante de la eficacia administrativa.

3 — Conclusiones parciales.

Una política con semejantes características y requerimientos cambia el marco elegido como referencia del contenido de la solidaridad, la cooperación y la integración, tanto en la funcionalidad como en la óptica, los ubica en el campo de las soluciones de la problemática latinoamericana, proyectándolos de esa manera al futuro. Tal cambio impone la reconsideración de su contenido y el grado de compatibilidad con las nuevas pautas.

E.— Contenido de los conceptos de solidaridad, cooperación e integración compatibles con una política de desarrollo económico y social, como solución a la problemática latinoamericana.

1.— Amplitud de sus contenidos y compatibilidad con el nuevo marco de referencia.

La política diseñada se refiere al conjunto global social, (tiene una idea o ideas totalizadoras), señala criterios de ordenamiento (se sujeta a una idea o ideas ordenadoras), tiene un gran contenido de racionalidad y deliberación (lo que asegura el carácter de proceso), busca disminuir domina-

ciones, ociosidades de factores y de sus tenedores hasta la eliminación de ellas. Es decir, que se cumplen todas las condiciones necesarias para la total vigencia del concepto de integración de más amplio contenido. Pero además, no sólo resultan compatibles sino que se confunden como proceso, llegando al extremo de que el desarrollo buscado se vuelve integrador y la integración propuesta, capaz de generarlo. Siguiendo este razonamiento se concluye que integración es desarrollo (según lo definimos en D-1) y desarrollo es integración (del contenido precisado en A-2, iii).

Por otra parte, la plena vigencia de la solidaridad y la cooperación, tal como las definimos, está asegurada sin incompatibilidades en la medida en que existen ideas o doctrinas, se aplica racional y deliberadamente, disminuyendo ociosidades y dominaciones (factores de oposición, lucha y, por lo tanto, separación social), para lograr un fin común que opere en función de adherente social.

2. — Conclusión parcial.

El contenido de los conceptos de solidaridad, cooperación e integración tiene su mayor amplitud en una política de desarrollo económico y social latinoamericano de carácter complejo, como el que desean sus pueblos, al extremo de llegar a resultar, más que compatibles, sustituibles en torno al mejoramiento social global.

Superado este intento de conceptualización, válido para nuestro continente, nos abocaremos a indagar los caminos que conducen a la respuesta buscada desde el acápite.

IV — CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes destacamos aspectos y extrajimos conclusiones parciales de naturaleza diversa. De entre ellos retomamos los que reputamos fundamentales a los efectos de las conclusiones finales.

A.— Síntesis de los deseos, aspiraciones e ideas explicitadas durante la última guerra para una convivencia pacífica.

Apoyándonos en el texto de la Carta del Atlántico, la interpretación que realiza Conliffe y las ideas que le sugiere, llegamos a la conclusión de que durante la guerra se aspiraba a una paz mundial duradera; se la deseaba, se pensaba en ella; se la concebía sustentada en un reordenamiento profundo de las relaciones entre los diversos Estados. Este reordenamiento se explicitaría en un programa de organización de la convivencia internacional basado en la solidaridad, cooperación e integración, tanto interna como internacional, con los atributos de racionalidad y deliberación que implica organizarla.

B.— La organización de las relaciones económicas internacionales implementada en la post-guerra.

En 1947 se formalizó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio como aspecto parcial y avanzada subsidiaria de la Organización Internacional de Comercio, proyectada simultáneamente con éste y a crearse de inmediato.

Con posterioridad, los países de más peso en el comercio mundial no ratifican el instrumento de constitución (Carta de la Habana), lo que significa su inexistencia efectiva. El Gatt, concebido con carácter inter-gubernamental, parcial y subsidiario de la ITO, de validez provisoria en múltiples aspectos, se mantuvo sin embargo vigente.

A raíz de tal situación se le introdujeron modificaciones, incorporándole las disposiciones de la Carta de la Habana más claramente conectadas con la política que le era propia. No obstante estos esfuerzos de adecuación, se dió en los hechos:

- 1.— La sustitución de un Organismo Supra-nacional por un Acuerdo Inter-gubernamental.
- 2.— Formas parciales, promotoras de la espontaneidad en las relaciones económicas internacionales, suplantaron al intento de organización mundial.
- 3.— Un acuerdo parcial sobre Aranceles y Comercio reemplazó a la Organización Internacional de Comercio.

Como consecuencia de esta cadena de sustituciones, suplantaciones y reemplazos, le correspondió al Gatt desempeñarse, durante casi dos décadas, como principal instrumento y ámbito de discusión de la desaparecida organización de las relaciones económicas internacionales.

C.— El Gatt como instrumento de la organización de las relaciones económicas internacionales.

Los fines que propugna se refieren, imprecisamente, tanto a aspectos nacionales como internacionales y mundiales, sin definición temporal de concordantes con los de un desarrollo económico y social con alto contenido simultaneidad u orden. Si se supone su articulación coherente, resultan casi de progreso humano. Sin embargo, como carece de objetivos, fases y ritmo de cambio, no puede pensarse en términos de proceso. Sin proceso no hay desarrollo sino simple crecimiento. Desde luego, tampoco lo hay sin cambio.

Los instrumentos son formas jurídicas cuya validez está condicionada por la igualdad de las partes y la efectiva representación de los agentes económicos, políticos y sociales que involucran.

Las medidas tienden a incrementar la libertad formal de las relaciones de las economías nacionales sin discriminación alguna. Posibilitan así el enfrentamiento en el campo internacional de agentes nacionales y anacionales (las Grandes Unidades Interterritoriales) con muy diferente poder de regateo. Ello abre amplia brecha a la dominación, y ésta a la ociosidad de los recursos mundiales o a su asignación poco racional.

Las imprecisiones, indefiniciones y contradicciones, constatadas en el Preámbulo, entre fines, instrumentos y medidas, se concretan y agravan en la parte dispositiva y sus normas de aplicación. El desenvolvimiento económico y social significa un proceso de cambio social global que involucra aspectos políticos, tecnológicos, económicos, sociales, etc.. Estos aspectos, librados al juego de las fuerzas obrando espontáneamente, no llevan a cambios

de alto contenido en términos de progreso social a los países de menor progreso material, según lo demuestra la historia. Ello sucede, tanto en lo referente a los espacios nacionales, como a su posición cuando el ámbito de cambio es internacional o mundial.

El Gatt opera, para cada país, como consolidador de las situaciones preexistentes. Estas provenían y se asentaban en estrategias diversas. Las diseñadas por los países de mayor progreso material, a partir de la Gran Depresión, servían a su desarrollo económico y social tanto interno como internacional. Por el contrario, los países de menor progreso llegaron al Acuerdo no con estrategias de desarrollo, sino de defensa para sobrevivir en la lucha de políticas tarifarias y cambiarias desatadas por la crisis del 30 y aceleradas luego a impulsos de las tensiones políticas internacionales.

El principio de no discriminación, columna vertebral del Acuerdo, sustituye las planificaciones de desarrollos económicos y sociales nacionales, regionales o zonales, por un intento parcial de ensanchamiento de los mercados mediante mayores interrelaciones de los agentes económicos nacionales. Es una agregación formalmente simple de mercados nacionales. Al ser éstos, a su vez, agregaciones complejas, donde operan poderes de negociación sumamente disímiles, la agregación internacional planeada se resolverá en otra efectivamente compleja, derivada del comportamiento de los agentes económicos nacionales y anacionales obrando según su fuerza relativa.

Las circunstancias, fuerzas y reglas de juego emergentes del Gatt producen efectos diversos en términos de solidaridad, cooperación e integración, según cuáles sean las realidades a que se apliquen. Nuestra preocupación por Latinoamérica nos llevó a investigarlos en relación con su problemática.

D.— Contenido de los conceptos de solidaridad, cooperación e integración compatibles con la problemática latinoamericana.

Algunos economistas, partiendo explícita o implícitamente de los supuestos que se dan en las economías a que pertenecen o donde trabajan, analizan el contenido de los conceptos que corresponden a un grado aceptable de vigencia interna y enfatizan su aplicación internacional. Otros, en cambio, que viven en espacios políticos donde la solidaridad, cooperación e integración tienen escasa o nula aplicación efectiva, repliegan su óptica. En esa forma sus análisis tienen tal sujeción al tiempo y al espacio nacionales, que resultan totalmente infecundos para la aplicación simultánea a los fenómenos económicos y sociales internacionales. En ambos casos, la restricción del marco de referencia, torna riesgosa la generalización del contenido. Por otro lado tomando como acepción corriente el contenido etimológico de los conceptos que nos ocupan, se evidencia su falta de sentido por sí mismos o como formas independientes de la función que se les asigne. En el ámbito económico y social esta función es consecuencia de la problemática que se desea atacar. Para los países latinoamericanos el nudo de su problemática está constituido por el desarrollo económico y social. Esta conclusión, unida a la necesidad de evitar los riesgos de la generalización con un marco de referencia restringido, nos llevó sin violencia a utilizarlo como objetivo vitalizador de los conceptos.

El estudio de la realidad latinoamericana nos demuestra, hasta el comienzo de la década del 60, heterogeneidades y homogeneidades de distinto carácter y naturaleza (dinámicas, políticas, tecnológicas, económicas, sociales, etc.). Este conjunto de circunstancias origina una resultante histórica en lo continental, de entorno muy difuso. Más que desarrollos económicos y sociales, se verifican coexistencias de simples crecimientos, meras evoluciones ascendentes de indicadores económicos, estancamientos y retrocesos económico-sociales que permiten ociosidad de recursos, de sus tenedores, así como dominación social y política. En ese período, la solidaridad, cooperación e integración resultaron formas vacías para el continente, sin validez efectiva en las realidades nacionales, regionales ni mundiales.

Sin embargo, la inquietud de los pueblos, que no se resignaron a tal estado de cosas, produjo una reacción frente a la simplificación y contenido parcial atribuidos al concepto de desarrollo aplicado anteriormente. Bajo sus impulsos surgió una nueva corriente de pensamiento que lo caracteriza y conceptúa complejamente. El análisis de las ideas explicitadas por Helio Jaguaribe, representativo y lúcido expositor de esta nueva corriente, sitúa al desarrollo en el amplio cuadro del proceso social global. Se conceptúa así como la explicitación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico-social.

Sobre esas bases se diseña una política, también nueva, de desarrollo económico y social que ataca el conjunto de los factores constitutivos de la problemática latinoamericana. Su objetivo es lograr un perfeccionamiento cuantitativo y cualitativo de la economía a través de una mejor división social del trabajo (de alta movilidad, y por ello de escasa dominación del ser humano) y el empleo de una mejor tecnología (adjetivada por su capacidad para obtener la combinación más eficiente y de mayor utilización de los recursos naturales, así como del capital; y en consecuencia, con efecto decreciente en la ociosidad). Este proceso político proporciona un fin social global y sustituye la espontaneidad, estimulada parcialmente, por la racionalidad deliberada de las actuaciones. Abre de ese modo una perspectiva amplia a la vigencia de los conceptos que nos preocupan.

El contenido de los conceptos de solidaridad, cooperación e integración adquiere su mayor amplitud en una política de desarrollo económico y social de carácter complejo, deseado por sus pueblos, al extremo de resultar más que compatibles, sustituibles en torno al mejoramiento social global.

E.-- Ideas, deseos, aspiraciones y realizaciones.

Las ideas relativas a la organización de las relaciones económicas internacionales para una paz duradera no se aplicaron en las realizaciones de la última post-guerra. El Gatt constituye un ejemplo ostensible de apartamiento en la realidad mundial.

Los países de mayor progreso material alcanzaron internamente un nivel aceptable de solidaridad, cooperación e integración relativamente espontáneas, por su alto grado de desenvolvimiento. En consecuencia, hallan en el Acuerdo un vehículo eficaz para la extensión al campo internacional de sus contenidos de vigencia interna mediante reglas de juego totalmente compatibles con las del funcionamiento de sus economías.

Los países latinoamericanos, en cambio, no han podido lograr su desarrollo interno mediante la espontaneidad estimulada parcialmente. Esas reglas de juego de los agentes invalidaron la vigencia de la solidaridad, cooperación e integración, convirtiéndolas en formas vacías. La solución a su problemática se inscribe en una política socialmente complexiva, racional y deliberada.

Para llevarla a cabo deben discriminar con criterio social, no para dominar al ser humano sino para permitirle desenvolverse con armonía colectiva. El Gatt inhibe la discriminación internacional. Por esa vía introduce un elemento de freno a la estrategia para el progreso de nuestro continente y una contradicción entre las reglas de juego internacionales y las requeridas para el mejoramiento de nuestras colectividades. Para ellas el Acuerdo no resulta vehículo de solidaridad, cooperación e integración compatible con el contenido de esos conceptos, capaz de lograr vigencia interna.

El Gatt opera así como vehículo de la solidaridad, cooperación e integración con efectos asimétricos.

Lo es, para los países de mayor progreso material, al permitirles mantener las reglas de juego requeridas por sus estrategias nacionales e internacionales diseñadas para su propio desenvolvimiento.

Para los países latinoamericanos, parte del mundo de menor progreso material, impide su amplia vigencia al inhibir la discriminación racional y deliberada que necesita la política que la promueve. Por ende, produce en ellos separación, oposición y desintegración, tanto en las relaciones internas como en las internacionales.

Las ideas de futuro progreso mundial expuestas durante la última guerra no llegaron a concretarse. Las que implementó el Gatt mantienen posiciones relativas anteriores, posibilitando dominaciones y ociosidad de recursos. Transitan un camino que ya recorrió América Latina y sabe que no conduce a su progreso ni al del mundo.

N O T A

Principales referencias de la bibliografía utilizada:

- Condliffe, J. B. — "Agenda para la post-guerra", Fondo de Cultura Económica - Méjico 1944.
- Myrdal, G. — "Solidaridad o desintegración" Fondo de Cultura Económica - Méjico 1956.
- Lacarte, J. A. — "El Uruguay y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio", Consejo Interamericano de Comercio y Producción - Montevideo 1952.
- Prebisch, R. — "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo" -
- Prebisch, R. — "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo" Naciones Unidas, Doc. E/ Conf. 46/3/1964