

Capítulos

del SELA

No. 1

Agosto de 1983

Del contenido:

Carlos Alzamora	3	Introducción
Documento	5	Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina
Raúl Prebisch	16	Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina
Enrique Iglesias	23	La crisis económica mundial y las opciones de América Latina
Carlos Andrés Pérez	30	El SELA como instrumento político para sus Estados Miembros
Homero L. Hernández S.	37	La Seguridad Alimentaria: Un desafío para América Latina
D.F. Maza Zavala	41	La independencia económica de América Latina como problema multinacional
Pedro Carmona	45	La estrategia del SELA es históricamente valedera para el futuro latinoamericano
Roberto Jordán Pando	47	Terminar con la estrategia que nos desintegra
Gonzalo Martner	53	La nueva estrategia latinoamericana
Miguel Rodríguez	57	América Latina: Vulnerabilidad externa y seguridad económica regional
Augusto Bermúdez	59	El SELA: Un nuevo marco para las relaciones con Estados Unidos

La Estrategia de Seguridad Económica Regional

Editorial

La Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), da comienzo con el presente volumen a una serie de publicaciones monográficas que, con el rótulo de **CAPITULOS del SELA**, circulará con una periodicidad bimensual.

CAPITULOS del SELA ha sido concebida como un aporte para una mejor comprensión de los procesos económicos que involucran la participación del foro regional, a partir de un ejercicio ordenado que tienda a motivar a los lectores hacia un conocimiento cada vez más sistemático de las cuestiones coyunturales y estratégicas de la economía latinoamericana.

La primera entrega de esta nueva publicación está dedicada a un tema de palpitante actualidad y que, en su perspectiva histórica dentro del contexto político-económico de América Latina, ha sido una constante preocupación para la Secretaría Permanente: la Seguridad Económica Regional.

Las posiciones y propuestas del SELA en torno a esta materia tomaron cuerpo con singular fuerza a partir del conflicto del Atlántico Sur, y luego, cuando en agosto de 1982, la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, máximo órgano del Sistema, aprobó el documento "**Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina**", considerado como el pronunciamiento colectivo más importante de la región.

El documento, cuyos dos elementos fundamentales son el establecimiento de un mecanismo de seguridad colectiva y la puesta en marcha de un programa destinado a fortalecer la cooperación y la integración regionales, esboza las líneas

maestras de una estrategia común sustentada en la premisa de que América Latina no podrá superar su actual vulnerabilidad externa sin replantear su inserción en la economía internacional y sin tomar suficientemente en cuenta la experiencia que surge de numerosos hechos políticos recientes —como el de la guerra de las Malvinas—, que ponen en claro las limitadas esperanzas que cabe cifrar, al menos en la etapa actual, en el campo de la cooperación internacional o en la cooperación bilateral con los países desarrollados.

Por la importancia que reviste el mencionado documento, hemos considerado necesario reproducirlo en su integridad. Una segunda parte de "**CAPITULOS del SELA**" incluye trabajos de destacadas personalidades que, a la vez de tener solvencia profesional reúnen las calidades necesarias como para ser consideradas dignas representantes del pensamiento político y económico de América Latina.

Cada uno de los ensayos constituye, desde su pluralidad de enfoques, nuevo elemento de apoyo a la comprensión del tema y, al mismo tiempo, una opción para el debate, al interior de una región que comienza a dar pasos seguros en la búsqueda de plataformas estratégicas comunes, desechando las cuestiones accesorias para privilegiar las cuestiones fundamentales.

Dejamos constancia de nuestro reconocimiento al invaluable concurso de cada uno de los autores, quienes no hicieron ninguna concesión a la duda al proponérseles la elaboración de los trabajos.

Eduardo Ascarrunz R.
Jefe de la Unidad
de Comunicaciones del SELA

Carlos Alzamora

Introducción

La experiencia vivida por América Latina a consecuencia de la crisis del Atlántico Sur ha demostrado la validez de los planteamientos del SELA en materia de cooperación y seguridad económica regional.

Estos hechos demostraron que cuando los conflictos en los que tengan parte los países de la región afectan los intereses de los países industrializados, se vulneran los criterios y sistemas de solidaridad hemisférica y América Latina sólo puede contar con sus propias fuerzas, tornándose inoperantes los esquemas defensivos en que confiaba.

Mientras los acontecimientos de Malvinas demuestran la vulnerabilidad política y estratégica de América Latina, la crisis de los países desarrollados y las perturbaciones económicas que transmite el sistema internacional ponen en evidencia la vulnerabilidad económica de la región. Ella se ve gravemente afectada por la declinación del crecimiento de los centros, el recrudecimiento de su proteccionismo y el ya intolerable peso de la deuda externa, que sufre el impacto negativo de las altísimas tasas de interés impuestas por los acreedores.

En el plano político, se advierte claramente la ausencia de elementos que puedan fundamentar un nuevo orden mundial de carácter estable y sentido dinámico. También es notoria la falta de nuevas reglas para el manejo de las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

CARLOS ALZAMORA. Secretario Permanente del SELA.

Todos esos factores de incertidumbre y desconcierto se reflejan en los principales marcos dentro de los cuales los países latinoamericanos han conducido tradicionalmente sus relaciones externas. Por otra parte, los acontecimientos que recientemente han afectado a nuestra región obligan a revisar las expectativas relacionadas con el Diálogo Norte-Sur, teniendo en cuenta la reacción negativa de un número importante de países industrializados frente a los países latinoamericanos involucrados en ellos.

El aumento de la vulnerabilidad que afecta a la región, y el deterioro de los marcos tradicionales de su acción internacional, plantea la necesidad de adoptar decisiones al más alto nivel latinoamericano que contribuyan a fortalecer la seguridad económica regional, estableciendo las condiciones adecuadas para garantizar su proceso de desarrollo.

Lo anterior tiene que llevarnos a retomar, a la luz de las circunstancias actuales, el largo y accidentado camino de la unidad y la integración latinoamericanas. De lo contrario, la debilidad de las relaciones económicas y financieras de nuestros países y la falta de suficiente cohesión entre ellos, los pondrán a decisiones arbitrarias de países desarrollados que han alcanzado un alto grado de unidad en la expresión de sus intereses recíprocos.

Sólo una América Latina organizada y coordinada podría cumplir el papel que le corresponde en el plano de las relaciones hemisféricas y mundiales. En lo económico, ello implica, entre otros requisitos, la necesidad de otorgar una nueva orientación al desarrollo latinoamericano, revalorizando el mercado

regional como elemento autónomo y dinámico de una expansión del comercio y un desarrollo industrial que no dependa en tan alto grado de las corrientes comerciales tradicionales y de los modelos de crecimiento volcados hacia el exterior. También exige ser capaces de utilizar adecuadamente el poder negociador de que dispone América Latina en varios terrenos, entre ellos, el de la deuda externa. Esto será posible en la medida en que los países de la región que enfrentan este problema sepan utilizar adecuadamente los mecanismos de concertación económica de que disponen.

Pero la seguridad latinoamericana es indivisible. Los mecanismos de seguridad económica regional demandan a la vez

la adopción de decisiones y mecanismos de consulta y concertación política latinoamericana que permitan a la región consolidar su seguridad de manera integral. América Latina tiene ante sí la oportunidad, no muy frecuente en la vida de las instituciones y los pueblos, de dar un giro histórico al proceso de la seguridad económica, afirmar su autonomía y consolidar y garantizar su derecho a un desarrollo independiente, ofreciendo al proceso de concertación política de alto nivel que comienza a perfilarse en la región una base firme de acción conjunta, para superar el grave problema de su vulnerabilidad. La elaboración y puesta en marcha de una estrategia de seguridad económica es sólo el primer paso de un proyecto latinoamericano que la región debe aprender, con madurez, a ir materializando gradualmente.

DOCUMENTO

Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina

América Latina no podrá superar su actual vulnerabilidad externa sin replantear su inserción en la economía internacional y sin tomar suficientemente en cuenta la experiencia que surge de numerosos hechos políticos recientes, que ponen en claro las limitadas esperanzas que cabe cifrar, al menos en la etapa actual, en la cooperación internacional o en la cooperación bilateral con los países industrializados.

Mientras no lo haga, seguirá soportando una parte desproporcionada del costo del proceso de integración de las economías centrales y su crisis actual, o seguirá sufriendo las consecuencias del proceso de ajuste que dichas economías tendrán que encarar para superar su crisis actual.

Todo indicaría que el camino más apropiado es la adopción de una estrategia común al conjunto de países de la región, cuyas dos grandes vertientes deben ser, por una parte, el refuerzo de la seguridad económica colectiva, y por otra, la rápida puesta en marcha de un programa de acción destinado a reforzar la cooperación y la integración económica regionales.

Seguridad e independencia económica regionales constituyen dos eslabones de una misma cadena. A medida que se alcancen más altos niveles de desarrollo económico y social, la mayor autonomía que de ellos pueda derivarse, otorgará un mayor poder de presión o disuasión a los mecanismos de seguridad regionales. A su vez, la eficacia de los mecanismos y acciones que se prevean para defender la seguridad económica,

estará dada por la medida en que la dependencia, como factor de vulnerabilidad de la región, sea cada vez menor.

El objeto de este documento es sugerir los rasgos y los elementos principales de esa estrategia. De allí que los análisis sectoriales que siguen deban ser considerados, básicamente, como sugerencias indicativas de lo que puede ser la esencia de dicha estrategia. Su conformación definitiva depende de la apreciación que hagan los Gobiernos de los Estados Miembros de la situación por la que atraviesa la región, de sus perspectivas y de sus posibilidades de poner en práctica los diferentes elementos que aquí se sugieren.

A. EL REFUERZO DE LA SEGURIDAD ECONOMICA COLECTIVA DE AMERICA LATINA

Las medidas punitivas tomadas por la Comunidad Económica Europea y por otros países industrializados con ocasión del conflicto del Atlántico Sur, han causado serios perjuicios a la República Argentina. Además, algunas de estas medidas terminaron afectando también a otros países latinoamericanos que no eran parte en el conflicto pero que habían expresado su apoyo a la causa argentina.

Esas medidas y estos hechos no tienen precedentes y constituyen una grave amenaza para la seguridad económica de los países en desarrollo en general y de los Estados Miembros del SELA en particular:

a) porque son contrarios al derecho internacional y en-

tran en colisión con normas aceptadas por los propios países que las han puesto en práctica y, en particular, con las siguientes:

- i. el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas
- ii. el Artículo 32 de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados
- iii. el Artículo I del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1)

b) porque constituyen una acción de coerción económica de parte de una serie de países industrializados en apoyo de una potencia colonial en conflicto con un país en desarrollo, con el agravante de que, en el caso de la mayoría de dichos países, la adopción de tales medidas constituye una injerencia en un conflicto que no los afecta directa ni indirectamente;

c) porque implican una utilización indebida de diversos instrumentos de las relaciones económicas internacionales y plantean el riesgo de que sean utilizados crecientemente con fines políticos;

d) porque sientan un precedente extremadamente grave, que el día de mañana puede reiterarse en otro conflicto de cualquier naturaleza que enfrente a un país en desarrollo con un país industrializado, y

e) porque han derivado en la extensión de la coerción hacia países latinoamericanos ajenos al conflicto, aparentemente por el solo hecho de haber declarado su solidaridad con una de las partes.

Es el caso de preguntarse si esta manera de proceder habría sido posible si los países latinoamericanos hubiesen estado política, económica e institucionalmente preparados para reaccionar conjuntamente y hacer frente de inmediato a decisiones tan arbitrarias. Obsérvese que en el caso de la CEE, los países miembros iniciaron consultas inmediatamente después de comenzado el conflicto y acordaron rápidamente la aplicación de sanciones a la República Argentina. Ello fue posible porque en el marco de la Comunidad existen varios mecanismos de consulta y de coordinación entre los países miembros que van, según la naturaleza y urgencia de los problemas, desde la consul-

(1) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente "Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur". (SP/CL/VIII.O/DT No. 30).

ta entre los Directores o Secretarios Generales de los Ministerios de Relaciones Exteriores hasta la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno, pasando por las sesiones casi diarias del Consejo de Representantes Permanentes ante las Comunidades Europeas, en Bruselas, y las reuniones regulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de otras carteras (2). Y si bien en este caso es cierto que el apoyo que algunos de los países miembros dieron a aquellas medidas estaba orientado a reforzar una solidaridad que se estaba debilitando por problemas relacionados con el funcionamiento de la CEE, no puede decirse lo mismo acerca del apoyo que les brindaron otros países que no pertenecen a las Comunidades, pero que pusieron de manifiesto la cohesión que existe entre la mayoría de los países industrializados cuando el adversario es un país en desarrollo.

Este no fue el caso de los países latinoamericanos. Si bien es cierto que las expresiones y declaraciones de solidaridad con Argentina de parte de la inmensa mayoría de los países de la región no se hizo esperar, no es menos cierto que esta solidaridad fue inicialmente el reflejo de una acción coordinada y que su materialización se llevó a cabo de una manera dispersa y sin poder concretarse con la rapidez que exigían las circunstancias.

Es un caso muy claro de unidad, por un lado, y de dispersión por otro, que debiera ser objeto de examen y decisión pues significa un precedente muy serio que hace aconsejable algún tipo de medida colectiva de los países latinoamericanos dirigida a poner en claro que no aceptarán nuevamente ser víctimas de acciones de este tipo y que les opondrán toda la resistencia que sea posible, de modo que las relaciones económicas internacionales continúen siendo un instrumento de desarrollo y de consolidación de la paz y no un factor indebido de coerción de ningún miembro de la comunidad internacional.

Evidentemente se necesita un contrapeso regional cuya mera existencia constituya un factor a ser tenido en cuenta por terceros países al momento de tomar decisiones que puedan afectar a un país latinoamericano.

Esto sólo podrá hacerse mediante el establecimiento de un mecanismo de seguridad económica colectiva, dirigido a facilitar la rápida adopción de medidas comunes de defensa y respuesta en caso de que uno o más países de la región vuelvan a verse ante una situación como la experimentada por la República Argentina.

(2) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente "Las relaciones externas de las Comunidades Europeas y América Latina". (Documento SP/CL/VIII.O/DI No. 1).

La noción de seguridad colectiva responde quizás al nivel más elevado de solidaridad entre los miembros de un grupo determinado pues implica que en el caso de agresión a uno de ellos, todos los restantes se consideran agraviados. La consecuencia inevitable de dicho agravio, es que la reacción frente al mismo debe ser colectiva.

Construir esta solidaridad a nivel latinoamericano cuando el edificio de la cooperación está aún en sus comienzos, podría parecer utópico. Sin embargo, la solidaridad evidenciada por la mayoría de los países de la región ante las sanciones impuestas a la República Argentina, abre las puertas a la posibilidad de establecer un sistema permanente de seguridad económica colectiva regional. Por otra parte, el desarrollo mismo de este sistema contribuirá a reforzar la edificación de aquella cooperación. En primer lugar, mediante la reafirmación de la identidad latinoamericana, y luego, al institucionalizar una solidaridad que los hechos han demostrado que existía más allá de muchas consideraciones circunstanciales.

Los mecanismos con que cuenta actualmente la región no son los más adecuados para hacer frente a situaciones de emergencia que representen peligros graves para cualquiera de los Estados Miembros, para varios de ellos o para América Latina en su conjunto. El conflicto entre el Reino Unido y la Argentina no es sino un ejemplo que corrobora esta afirmación. Baste recordar que prácticamente en todas las reuniones del Consejo Latinoamericano se han presentado solicitudes de apoyo de distintos países enfrentados a situaciones de emergencia de distinta naturaleza. Estas situaciones pueden ocurrir en cualquier momento y muchas veces resultaría tardío e insuficiente el apoyo que puedan prestar los Estados Miembros reunidos en el Consejo Latinoamericano, una vez al año.

Estas situaciones, que requieren de la solidaridad latinoamericana, en el marco de su seguridad colectiva, son de dos tipos:

- i. casos de medidas específicas adoptadas por países extrarregionales que tienen por objeto sancionar, coaccionar o presionar a un Estado Miembro,
- ii. casos de medidas adoptadas por países extrarregionales que no están específicamente dirigidas contra un Estado Miembro, o circunstancias derivadas de la coyuntura económica internacional, cuyos efectos recaen de manera desproporcionada sobre uno o varios países miembros y crean situaciones de emergencia que atentan contra su autonomía y la estabilidad de su proceso de desarrollo.

Por consiguiente, se pueden presentar situaciones de naturaleza distinta, con efectos distintos, y que requieren de expresiones de solidaridad distintas. En ciertas circunstancias se trata de medidas cuyo origen es esencialmente político, pero que están proyectadas sobre la vida económica de la región. En otras situaciones se encuadran dentro del contexto de las asimétricas relaciones Norte-Sur.

Las situaciones descritas en los párrafos anteriores no deben confundirse con aquellas por las cuales atraviesan países afectados por desastres naturales, las cuales aconsejan la creación de un mecanismo de carácter permanente de socorro a dichos países. Este tema será tratado en otro punto de la agenda.

En lo que hace a los casos de sanciones económicas adoptadas por motivos esencialmente políticos contra un Estado Miembro, si bien el Consejo Latinoamericano ha sido llamado a pronunciarse en más de una oportunidad, no existe hasta aquí ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permita concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva oportuna y eficaz.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas del mundo, la experiencia latinoamericana en esta materia es muy escasa (3). Además, las iniciativas que se han adoptado en este campo, en el pasado, incluían a los Estados Unidos, país cuyos intereses, políticas y alianzas son distintos y en algunos casos opuestos a los latinoamericanos, lo cual conduce a contradicciones que debilitan o frustran dichas iniciativas, como se ha puesto de manifiesto dramáticamente con el reciente caso de la Argentina.

La reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel para considerar las medidas económicas coercitivas que un grupo de países industrializados ha aplicado contra un Estado Miembro del SELA, que se llevó a cabo en Caracas en los primeros días del mes de junio, pudo ser convocada siguiendo un procedimiento ad-hoc. Su inmediata acogida fue una expresión del reconocimiento por parte de los países de la región de la gravedad de la situación planteada y de la necesidad de reac-

(3) Cabe señalar aquí que no sólo los países industrializados —en el marco de la CEE o en el de los tratados de defensa mutua— cuentan con sistemas de consulta para situaciones como las que aquí interesan. Varios grupos de países en desarrollo, como la organización de la Unidad Africana, la Liga Árabe, el Consejo de los Países del Golfo, la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) disponen de mecanismos de ésta o semejante naturaleza.

cionar frente a la misma. Pero nada asegura que este procedimiento, no obstante estar sustentado en precedentes institucionales, pueda ser el más adecuado para futuras situaciones.

Correspondería, entonces, que los Estados Miembros del SELA analicen la vía para establecer un procedimiento de consulta frente a sanciones o medidas adoptadas por países extrarregionales que afecten los intereses económicos de un Estado Miembro o de varios. Dicho procedimiento de consulta debería permitir la adopción de medidas de socorro y de defensa.

Ahora bien, para que estas medidas puedan ser realmente eficaces, se requerirá que sean rápida y efectivamente instrumentadas por un número importante de países de la región y que se prevea la posibilidad de apoyar a los países que pudieran verse afectados, sea por consecuencias de las medidas tomadas o por las eventuales medidas de retorsión que adoptaran países extrarregionales.

Si las medidas que se tomaran fueran ineficaces, en el sentido de que tuvieran un valor sólo teórico (p.e. suspensión de importaciones desde un país con el que no se comercia) o si su aplicación fuere atenuada o desnaturalizada por uno o más de los países que se comprometieran a adoptarlas, toda la acción perdería eficacia y la credibilidad de los países de la región se vería seriamente afectada.

Estas condiciones hacen necesario que, antes de adoptar cualquier decisión, los países miembros puedan analizar en común:

- i. la repercusión de las medidas que se propongan adoptar;
- ii. las posibilidades prácticas de adoptarlas y de establecer alguna forma de control colectivo sobre su aplicación;
- iii. el efecto que tendría la presión que pudieran tratar de ejercer sobre países de la región algunos de los países llamados a ser afectados por tales medidas;
- iv. el efecto que podrían tener eventuales medidas de retorsión y la capacidad de respuesta ulterior de los países latinoamericanos.

Un análisis de este tipo y la adopción de la clase de medidas que pudieran derivar del mismo, sólo podrán llevarse a cabo a muy alto nivel político. Por la misma razón, la convocatoria de un órgano de tal nivel no podría efectuarse sino bajo

ciertas condiciones, en función de la gravedad de la situación.

Dicho órgano podría ser el Consejo Latinoamericano reunido como mecanismo de seguridad económica regional, en sesión extraordinaria y urgente a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. Los representantes a la reunión, Ministros o funcionarios de otro rango, serían designados en función de la solicitud de convocatoria que hagan el país o los países afectados y del resultado de las consultas que se realicen al respecto.

La creación de este mecanismo no requiere la adopción de un nuevo instrumento jurídico internacional ni la reforma del Convenio de Panamá. Bastaría que el Consejo Latinoamericano, en su VIII Reunión Ordinaria, adoptara una decisión por medio de la cual se estableciera ese mecanismo y se flexibilizara la disposición del Reglamento del mismo Consejo, según la cual la convocatoria debe hacerse con una anticipación no menor de diez días a la fecha prevista y siempre que cuente con el apoyo de un mínimo de dos tercios de los Estados Miembros (Artículo 18).

B. EL PERFECCIONAMIENTO DE LA COOPERACION ECONOMICA

El segundo elemento de la referida estrategia es el perfeccionamiento de la cooperación y la integración económica regionales. Mucho es lo que ya se ha avanzado en la materia en los últimos años. Los procesos subregionales de integración (ALADI, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, CARICOM), a pesar de que aún no han alcanzado los objetivos que inicialmente se habían propuesto, han facilitado en buena medida el incremento de los intercambios entre sus países miembros. Los organismos especializados regionales, como la OLADE, el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), o los Comités de Acción del SELA, son instituciones que en más de un caso han servido de base al establecimiento de importantes programas de cooperación en áreas específicas, o en la creación de empresas multinacionales latinoamericanas cuya existencia era difícil de imaginar no hace muchos años. En el plano bilateral o en el de la cooperación subregional se ha avanzado mucho por el camino de la integración física o por el de la cooperación en torno a problemas delicados, como los que se plantean a los países de Centroamérica y del Caribe en materia de finanzas y energía.

Muchas áreas de actividad económica de una cierta complejidad que hace una o dos décadas, eran totalmente manejadas desde los centros, como los seguros y reaseguros o el trans-

porte marítimo o aéreo, están hoy día viendo una creciente participación de nuestros países en los mismos. En ello han tenido mucho que ver el intercambio de experiencias, la cooperación y la complementación entre diversos países de la región.

En otros planos, los propios agentes económicos han ido muchas veces más allá de lo que los gobiernos estaban en condiciones de acordar colectivamente.

Al mismo tiempo, resulta evidente que aún estamos muy lejos de las metas que en materia de integración y cooperación se había fijado América Latina en los años sesenta. La crisis generalizada y las dificultades internas de muchos países de la región, más que un acicate han sido un escollo al avance del proceso de integración y cooperación. No es que éstas sean una panacea ni la base de la solución a los problemas económicos de nuestros países. Sin embargo, tampoco puede ignorarse que si se hubiera avanzado por ese camino, la vulnerabilidad de la región frente a los factores externos que condicionan su desarrollo sería menor y que su potencial de crecimiento habría encontrado en ese proceso un marco de expansión que no se lo otorgan necesariamente los mercados nacionales.

Por otra parte, la integración, tal como se la concebía en los años sesenta, estaba esencialmente limitada a la eliminación de las barreras de comercio y preferentemente las barreras tarifarias. La experiencia de los distintos procesos subregionales puso en evidencia la necesidad de poner también el acento en todos aquellos aspectos de la cooperación en las relaciones económicas internacionales que acompañan al comercio y que lo hacen posible: financiamiento, transporte, seguros, promoción comercial, etc. En otros casos, se hizo evidente que el camino de la integración transitaba por el de la complementación sectorial y que, en más de un caso, requería de una adecuada planificación conjunta del desarrollo industrial. En todas estas áreas los distintos esquemas subregionales de integración han avanzado en forma desigual y, en algunos casos la cooperación a nivel latinoamericano ha trascendido dichos esquemas para alcanzar al conjunto de los países latinoamericanos.

En los años más recientes el SELA hizo su aparición como motor de una nueva etapa de refuerzo de la solidaridad y la cooperación económica intrarregional y como medio de acrecentar el poder de negociación de América Latina para poder asegurarle que "ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional". A siete años de la firma del Convenio de Panamá, puede decirse que el SELA se ha afianzado como una realidad dentro del proceso de complementación y concertación latinoamericano y que todo indi-

ca que si se concreta la voluntad de los Gobiernos de los Estados Miembros de entrar en una nueva etapa de la cooperación y la integración regionales, ésta tendrá que apoyarse en el SELA como la base institucional que la haga factible.

El lanzamiento de esta nueva etapa requerirá un avance simultáneo en todos los frentes de la cooperación latinoamericana. Sólo así podrá asegurarse que todos los países de la región obtengan beneficios adecuadamente distribuidos y que ninguno de los elementos que la componen al no estar presentes se convierta en un freno para el avance de los restantes. Un planteamiento de esta naturaleza no puede eludir el análisis de las posibilidades del perfeccionamiento de la cooperación y de la integración regionales que se presentan en diversos sectores.

1. Las posibilidades de revisar las relaciones comerciales de la región

Las exportaciones latinoamericanas en 1980 superaron los noventa mil millones de dólares. A pesar del volumen considerable que han adquirido, su participación en el comercio internacional es decreciente. En ello tiene una particular incidencia la caída de los precios de los principales productos de exportación de la región y el peso desproporcionado que ésta sufre del proceso de integración y de eliminación de barreras al comercio entre los países industrializados.

El comercio intralatinamericano es posible que en los últimos años haya experimentado una mejoría, pero las cifras disponibles hacen suponer que la proporción del mismo (medido en término de exportaciones) no se aleja del porcentaje tradicional, que varía entre el 15 y el 18 por ciento, según las fuentes que se toman en consideración.

En el actual contexto de crisis económica generalizada, el creciente proteccionismo de parte de los centros para ciertos productos y de liberalización selectiva del comercio para otros —de tal manera que la protección efectiva aplicada a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es mayor que la aplicada al comercio entre países industrializados— hace aconsejable para América Latina analizar a fondo las posibilidades de diversificar y reorientar su comercio, en primer lugar, entre los propios países de la región, y en seguida, hacia el resto de los países en desarrollo.

Un estudio reciente (4) de la Secretaría Permanente del

(4) Documento SP/CAARA/I.O./DT No. 5, "Posibilidades de reorientación del comercio argentino hacia los países latinoamericanos".

SELA puso de manifiesto que una parte de los tres mil millones de dólares de exportaciones argentinas dirigidas hacia los países que le aplicaron sanciones económicas durante el reciente conflicto del Atlántico Sur, podrían llegar a ser absorbidas por los países latinoamericanos, dado que éstos importaban en su conjunto y de los mismos rubros, veinticinco veces más de lo que Argentina exportaba a los países que le aplicaron sanciones. Inversamente, del lado de las importaciones, quedó en evidencia que más de seis mil millones de importaciones argentinas procedentes de esos países, también podrían, en un porcentaje elevado, ser provistas por países latinoamericanos que ya cuentan con una importante capacidad de exportación, o de producción, de los mismos productos que Argentina importa.

Y las conclusiones del análisis efectuado respecto del caso argentino, posiblemente podrían extenderse a la mayor parte de los países de la región. Sólo que para que esta reorientación del comercio de América Latina sea posible se requiere contar con los instrumentos adecuados. Uno de ellos —pero por cierto no el único— es la preferencia arancelaria regional, ya contemplada en el Tratado Constitutivo de la ALADI y cuya instrumentación contribuiría a facilitar los nexos comerciales entre los países de dicha Asociación y entre éstos y el resto de América Latina. Punto este último de particular importancia, si se tiene en cuenta que el noventa por ciento del comercio intrarregional se realiza en el marco de las agrupaciones subregionales de integración.

Resulta poco probable que con los procedimientos extremadamente flexibles del Tratado de Montevideo 1980, se pueda llegar en un plazo prudente al establecimiento de la preferencia latinoamericana. Será el caso, entonces, de negociarla y aplicarla con la sola precaución —prevista en el Convenio de Panamá y el Tratado de la OLADI— de respetar los procesos subregionales de integración económica. Por lo demás, nada estaría más conforme con los objetivos del Convenio de Panamá que poner en marcha proyectos auténticamente regionales como el de una preferencia comercial latinoamericana.

La oportunidad también parece adecuada para profundizar incipientes acciones de cooperación con otras regiones en desarrollo. La CEPAL y la Comisión Económica para África, por ejemplo, han realizado estudios preliminares sobre las posibilidades de incrementar las corrientes de comercio entre ambas regiones. Podría decirse lo mismo respecto a la cooperación Sur-Sur en el plano comercial, de la que el Grupo de los 77 países en desarrollo se ha estado ocupando desde la adopción del Plan de Acción de Caracas para la Cooperación entre Países en Desarrollo.

2. La necesidad de fortalecer la cooperación en otras áreas para facilitar el incremento del comercio intrarregional

Ya se ha puesto de manifiesto que con la sola liberalización de las condiciones de acceso, o incluso mediante la complementación industrial, no será posible ampliar los intercambios intrarregionales. Para que esto pueda concretarse será indispensable hacer sensibles progresos en materias tales como el financiamiento de las exportaciones y especialmente las de bienes de capital, en el desarrollo y facilitación del transporte marítimo, en el mejor control de los seguros y reaseguros extendidos en la región y en materia de promoción del comercio.

América Latina ha adquirido una importante experiencia en todas estas áreas, especialmente por medio de las actividades de las agrupaciones de integración subregionales y gracias a la colaboración de los organismos técnicos regionales, tales como la CEPAL y, en algunos casos, incluso con la cooperación de algunas instituciones internacionales como la UNCTAD. Esta experiencia, sin embargo, no ha sido suficiente para remover los obstáculos que aún subsisten o para asegurar una expansión de dichas actividades acorde con las necesidades del comercio de la región. De allí la necesidad de poner cierto énfasis en el desarrollo de todas y cada una de estas áreas.

a) Financiamiento del comercio intrarregional

Un buen número de los países de la región cuenta con sus propios sistemas nacionales de financiación de exportaciones, en algunos casos, derivados de líneas de crédito especiales facilitadas por el BID, y los logros alcanzados en el marco de ALADI, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y de la Comunidad del Caribe, son dignos de destacarse.

Por otra parte, como fruto de la experiencia ya adquirida, también se encuentran a consideración de países de la región diversas medidas cuya instrumentación implicaría un fortalecimiento de la capacidad del sistema financiero regional para facilitar los intercambios intrarregionales. Entre dichas medidas, corresponde señalar las siguientes, cuya adopción no puede quedar fuera del marco de una estrategia como la que aquí se propone:

i. Ampliar los montos de créditos recíprocos y plazos de compensación en el sistema de compensación de saldos y créditos recíprocos de la ALADI.

El éxito en el financiamiento de este sistema, que ha ope-

rado durante más de quince años, justifica ampliar el plazo de compensación de saldos hasta seis meses, de modo que haya sólo dos compensaciones por año. Ello requeriría ampliar también los montos de créditos recíprocos, de manera de evitar en lo posible pagos antes del final del período de compensación.

ii. Interconectar los sistemas de pago del Mercado Común Centroamericano, de la ALADI y de la Comunidad del Caribe.

La interconexión de estos sistemas, que permitiría compensación de saldos a nivel latinoamericano, ya está estudiada en sus aspectos técnicos y no se ha llevado adelante básicamente por falta de acuerdo en las tasas de interés que deben aplicarse y en el período de compensación.

Al extender a seis meses el período de la compensación en el sistema de ALADI éste resultaría idéntico al que se utiliza en el Mercado Común Centroamericano, de modo que desaparecería como elemento de conflicto. Ello también facilitaría un acuerdo rápido sobre las tasas de interés.

iii. Aumentar los montos y plazos de créditos del Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Domingo y extenderlo a toda la región.

Este acuerdo ha sido utilizado en diversas oportunidades por varios países y en todos los casos ha funcionado de manera satisfactoria. Sin embargo, los montos actualmente comprometidos en el Acuerdo son todavía muy poco significativos y los plazos de los créditos demasiado cortos. El aumento de los montos y la ampliación de los plazos facilitarían el financiamiento de balanza de pagos en América Latina y haría más expedito el comercio intralatinamericano.

iv. Ampliar considerablemente las líneas de crédito a la exportación de bienes de capital establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y mejorar sus condiciones. Estos créditos no han alcanzado aún las dimensiones deseables. Si se llega a acuerdos satisfactorios de producción integrada en el marco de los procesos subregionales de integración, la demanda de los créditos podría llegar a cifras considerables que excederían el límite global fijado por el Banco. Es de esperar que este límite pueda desplazarse y al mismo tiempo fijar condiciones que faciliten estas operaciones.

b) Seguros y Reaseguros

Un importante campo específico de cooperación latinoamericano está dado por las actividades de seguro y, sobre to-

do, reaseguro de los riesgos inherentes a las operaciones de exportación. Estos riesgos comprenden los propios de una operación de transporte, también riesgos comerciales, principalmente el de incobrabilidad, y el llamado riesgo político. Buena parte de estos seguros y posiblemente la casi totalidad de los reaseguros son servicios prestados en muchos países de la región por entidades de fuera de la región.

Desde hace años, los países latinoamericanos han iniciado relaciones directas en materia de seguros y reaseguros entre ellos, con otros países del Tercer Mundo y países desarrollados de fuera de la región, sin pasar por las vías tradicionales (Inglaterra y Estados Unidos). Además, los intermediarios financieros aseguradores y reaseguradores privados y públicos de la región, cuentan con diversos mecanismos como FIDES (Federación Interamericana de Empresas de Seguros) y recientemente con ARELA (Asociación de Reaseguradores Latinoamericanos) y ALASECE (Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación) que son aptos para las consultas permanentes.

c) Transporte Marítimo

Según las últimas cifras disponibles, correspondientes al año 1979, el volumen total del comercio exterior de los países miembros de la ALADI por vía marítima alcanzó a 445 millones de toneladas métricas (326 millones de exportación y 119 millones de importación) y el monto de los fletes a 10.245 millones de dólares. Ningún otro renglón del comercio exterior de América Latina es de tal magnitud. Se estima que, dados el incremento del movimiento marítimo y el aumento de los fletes, esta cifra superaría en 1982 los 12 mil millones de dólares.

La participación de las banderas nacionales de la región en este tráfico alcanzó a 10.4 por ciento y la de los buques arrendados por empresas nacionales al 14.3 por ciento en materia de volumen de cargas, mientras que en el monto de los fletes fue de 20.2 por ciento y 9.3 por ciento, respectivamente. Esto es, las empresas extranjeras transportaron en 1979 el 75.3 por ciento de la carga (335 millones de toneladas) y percibieron el 70.5 por ciento de los fletes, o sea, 7.225 millones de dólares, a los que habría que sumar 953 millones de dólares por concepto de arriendo de naves fletadas por empresas nacionales.

Por otra parte, en 1980 las flotas latinoamericanas representaban el 2.35 por ciento del tonelaje mundial, en tanto que el comercio internacional de estos países equivalía al 9.2 por ciento de las mercaderías embarcadas y al 3.4 por ciento de las

desembarcadas en el mundo. En resumen, las marinas mercantes de la región carecen del potencial necesario para cubrir la demanda presente y menos aún para atender la futura expansión de su comercio exterior y, en especial, la de su comercio recíproco.

En el último cuarto de siglo, todos los países latinoamericanos han adoptado medidas para promover el desarrollo de sus marinas mercantes. Dichas medidas se refieren principalmente a la reserva de una cuota sustancial de sus cargas de comercio exterior, a la exclusividad de los embarques de las mercaderías adquiridas por los entes estatales o que gocen de franquicias fiscales, o a exenciones tributarias para las empresas navieras o para las cargas transportadas bajo bandera nacional. Otra forma de protección y fomento de las flotas nacionales la constituyen los convenios bilaterales de transporte marítimo.

3. El potencial de colaboración en otras áreas

En áreas como la integración física, el desarrollo científico y tecnológico y la colaboración en el campo de la energía, la región cuenta con importantes programas de cooperación que están en marcha y que aquí no cabe sino alentar, dadas las repercusiones que puedan tener sobre el futuro del desarrollo y la integración de América Latina.

Hay otros sectores de actividad económica como la siderurgia y la hidroelectricidad que ilustran el potencial de cooperación existente entre países de la región y que podría concretarse en acciones tanto de corto como de mediano plazo. Así, por ejemplo, para productos o grupos de productos en que hay una amplia oferta exportable o una capacidad productiva insuficientemente ocupada, se plantea la alternativa de identificar y perfeccionar acuerdos específicos entre dos o más países de la región que lleven a desarrollar aquel potencial. Del mismo modo, se puede pensar en el caso de bienes que requieran de una demanda amplia y estable, como son los bienes de capital complejos, y algunos servicios como los de consultoría e ingeniería, respecto de los cuales ya es importante lo que se está haciendo en materia de cooperación en la región, así como es enorme el potencial de acciones conjuntas que se proyectan para los años venideros, si se sabe ser previsor y se establecen desde ya los mecanismos de cooperación indispensables.

Queda, por último, un tema particularmente sensible para el futuro del desarrollo económico y social de América Latina y respecto del cual resulta imprescindible una rápida y eficiente acción conjunta de la mayor parte de los países de la región: la seguridad alimentaria regional. Tema que no podría es-

tar ausente por su importancia para el futuro económico y social de la región, en el diseño de una estrategia como la que aquí se sugiere.

a) Desarrollo hidroeléctrico

La importancia de la demanda de equipo hidroeléctrico de América Latina se puede apreciar por el hecho de que en el decenio de 1980 se proyecta una capacidad agregada de más de 87 mil MW (esta cifra incluye principalmente las plantas de más de 100 MW). De acuerdo a un estudio que está elaborando la CEPAL, América Latina habría logrado ya la capacidad tecnológica necesaria para producir la casi totalidad de los bienes necesarios para asegurar ese desarrollo hidroeléctrico. Y lo que es más sugerente, esto no atañe solamente a los países más grandes, sino a los medianos y pequeños, que están en condiciones de participar con su propia industria en una proporción ponderable de cada complejo. Argentina y Brasil tienen ya el potencial adecuado para producir localmente los generadores y las turbinas. Las empresas de los países medianos de la región y de algunos de los pequeños podrían —especialmente si trabajan de manera conjunta con otras empresas latinoamericanas de mayor experiencia— fabricar partes tales como las tuberías de presión, las compuertas de sector (que no sean de muy grandes dimensiones), las estructuras del puente grúa y, naturalmente, numerosas otras estructuras de menor complejidad tecnológica, así como hacerse cargo en forma creciente de la obra civil y de los servicios de planeamiento y consultoría de las plantas que se instalan en sus propios países.

b) Siderurgia

Otro caso que merece particular mención es el relativo a la industria siderúrgica. Se presenta en este sector un interesante campo de cooperación ya que algunos países latinoamericanos importan acero en cantidades ingentes, mientras otros tienen capacidad ociosa.

Por otra parte, los proyectos cuya puesta en marcha se prevé dentro del próximo decenio (luego de un análisis de probabilidad de que ellos se completen) superan en conjunto la cifra de 40 millones de toneladas anuales de capacidad agregada. Esto implica un requerimiento masivo de equipos y servicios de ingeniería que, en proporción muy alta, la propia región ya está en condiciones de abastecer. Sin embargo, al respecto cabe aclarar que una parte muy significativa de la demanda total de equipo se concentra en Venezuela, Brasil, México y Argentina, así como que la oferta procede principalmente de estos últimos. Adicionalmente, las corrientes comerciales previsible, en

lo que a intercambio de acero se refiere, se producirían también entre estos cuatro países.

Es de observar, sin embargo, que la principal limitación al desarrollo de la cooperación regional en esta área, no es de carácter técnico sino financiero. De allí la importancia que adquiere el perfeccionamiento de los sistemas regionales de financiamiento de bienes de capital y de compensación de saldos comerciales a los que se ha hecho referencia en la sección anterior.

c) Cooperación en los servicios de consultoría e ingeniería

El desarrollo de servicios de consultoría, ingeniería y construcción de los países de la región ligado al proceso de su integración, puede constituir no sólo una fuente importante de ahorro de divisas, sino que también puede resultar en un paliativo al éxodo de profesionales con formación superior que afecta a muchos países latinoamericanos y abrir la puerta a la exportación sistemática de bienes de capital y de tecnología dentro de la región.

De todos modos, todos los países, por cierto que en distinto grado y profundidad, cuentan con experiencias en las tecnologías de los sectores más característicos de su estructura económica. De allí la necesidad de identificar los instrumentos que hagan factible la combinación de las mencionadas capacidades para aprovechar mejor los recursos nacionales de ingeniería y consultoría, dentro y fuera de la región. Si se alcanza esa finalidad, se abrirán nuevas opciones para incrementar el empleo de bienes de capital producidos en países latinoamericanos, dado que el origen del diseño y de los proyectos de ingeniería y construcción condicionan de manera determinante la procedencia de esos bienes.

Un ejemplo significativo de ese tipo de cooperación han sido las obras hidroeléctricas binacionales de Salto Grande (Argentina-Uruguay) e Itaipú (Brasil-Paraguay), casos en los cuales se han formado gigantescos consorcios entre empresas de consultoría, ingeniería y construcción de ambos pares de países.

Experiencias que sería posible extender a otros casos de cooperación binacional, pero que también resulta necesario consolidar mediante la promoción de empresas multinacionales de consultoría e ingeniería y de la facilitación de su participación en los proyectos de los diversos países de la región.

d) El establecimiento de un sistema de preferencias regionales para licitaciones públicas

La mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las inversiones de mayor volumen en bienes de capital que se realizan en la región, pasan por las manos del Estado o de empresas públicas. En algunos casos se trata de inversiones efectuadas por empresas privadas que cuentan con financiamiento oficial o con financiamiento externo con garantía oficial. En ambos casos, las licitaciones oficiales y los llamados a concurso de oferta son los procedimientos habituales de selección de la fuente de abastecimiento de la mayor parte de dichos bienes de capital. Esto pone de relieve la importancia que puede adquirir para el incremento de los intercambios intrarregionales, el poder contar con un sistema de preferencias regionales en las licitaciones públicas en las que se llama a participar a firmas extranjeras.

Un acuerdo regional en la materia podría incluir los siguientes elementos: i) la obligación de circular los pliegos de condiciones a todos los países miembros del acuerdo con la antelación suficiente; ii) el establecimiento de un margen preferencial que pueda variar en función de los montos de los contratos; iii) el establecimiento de un sistema de financiamiento de los márgenes preferenciales para aquellos países de la región que fueron menos favorecidos por el funcionamiento del sistema.

Los países miembros de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) han establecido un sistema regional de esta naturaleza. Si América Latina hiciera lo mismo, ambas regiones podrían colaborar para que las principales instituciones internacionales de financiamiento de proyectos de esta naturaleza —es decir el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo— se plieguen a aceptar la existencia de tal preferencia regional en la misma forma, aunque con porcentajes diferentes, en que ya están aceptando márgenes preferenciales en favor de los proveedores nacionales, en el caso de operaciones o proyectos financiados por dichas instituciones.

e) La seguridad alimentaria regional

La dependencia alimenticia en que América Latina ha venido cayendo progresivamente, no sólo es un problema grave para su desarrollo sino una amenaza para su autonomía. Más aún: las proyecciones para los próximos decenios son inquietantes, pues de no producirse modificaciones importantes en la evolución de la producción y en la satisfacción de la demanda

de alimentos en la región, su vulnerabilidad irá en constante aumento.

Si se toma a América Latina en su conjunto, se observa una decadencia progresiva del coeficiente de autosuficiencia de productos agroalimentarios básicos. A mediados de la última década la región ya no era suficiente en trigo, legumbres y lácteos. Para 1980 se había perdido la autosuficiencia en arroz y cereales secundarios y continuaba reduciéndose el grado de autosuficiencia en legumbres y leche. De no variar estas tendencias, hacia fines del siglo si bien la región sería autosuficiente en aceites vegetales y carne vacuna, el grado de autoabastecimiento de cereales, legumbres y lácteos continuará descendiendo y la región ya no será autosuficiente en carnes ovinas.

Para colmar la brecha entre la oferta y la demanda regionales, América Latina ha recurrido de manera creciente a las importaciones de alimentos y, a mediados de la década pasada, sufrió de manera incuestionable las consecuencias de un esquema de comercio internacional de dichos productos que les es particularmente desfavorable.

Si bien nada podrá reemplazar el incremento de la producción nacional para alcanzar la seguridad alimentaria de cada país de la región, esto también tiene sus límites, dictados por las posibilidades ecológicas de la producción, por las condiciones de su organización y por la capacidad de inversión de cada uno de dichos países. De allí que los esfuerzos nacionales por incrementar la producción deban ser complementados por una adecuada reorientación del comercio de alimentos, de insumos básicos y de elementos tecnológicos inherentes al proceso productivo dentro de la región, de tal modo que la demanda regional pueda convertirse en un factor adicional de promoción de la producción en aquellos países que están en condiciones de generar excedentes. Esto requerirá pasar del débil comercio intrarregional actual a un sólido sistema de intercambios agroalimentarios en América Latina.

Esta será una condición indispensable y una vía estratégica para romper la peligrosa dependencia extrarregional, especialmente en momentos en que países o grupos de países industrializados cuentan con elaboradas políticas alimentarias que les permiten no sólo asegurarse un creciente autoabastecimiento sino, además, disponer de sus excedentes como un elemento de distorsión de los mercados internacionales en su beneficio y, eventualmente, de presión y condicionamiento sobre los países deficitarios.

Una estrategia de seguridad alimentaria a escala interna-

cional tendrá que descansar, entre otros elementos, sobre un decidido esfuerzo de incremento de la producción nacional donde sea posible, sobre una adecuada redistribución de ingresos que permita cubrir los requerimientos alimenticios de la totalidad de la población y sobre un programa regional de cooperación en materia de desarrollo de la producción, aumento de intercambios, creación de reservas nacionales y regionales o subregionales, y que disponga de los recursos financieros necesarios para emprender una tarea de esta magnitud.

Esta estrategia deberá concretarse en el sistema de seguridad alimentaria regional, cuya adopción pasa por el establecimiento del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, que se espera sea decidida por el próximo Consejo Latinoamericano, con la más amplia participación posible de Estados Miembros.

EL PAPEL DEL SELA EN LA CONCERTACION Y EJECUCION DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD, COOPERACION E INTEGRACION ECONOMICAS REGIONALES

El SELA ha surgido como una oportunidad sin precedentes en la región para consolidar y afianzar la red de intereses comunes de los países latinoamericanos, única base sería de una solidaridad real. Sin embargo, el SELA existe desde 1975 y todavía no ha sido plenamente utilizado para los grandes fines que presidieron su nacimiento.

Es verdad que en el SELA se han dado algunos pasos importantes en el camino de la cooperación regional y que los Estados Miembros han avanzado mucho en la coordinación de posiciones en sus relaciones económicas externas. Pero en materia de cooperación e integración económica regionales es muchísimo lo que resta por hacer.

De allí la importancia de la adopción de una estrategia que consolide la seguridad económica colectiva y que ponga en marcha un plan de acción que sirva de base a la construcción de esa solidaridad real. Y por ello resulta necesario disponer de un mecanismo institucional más ágil que las reuniones anuales del Consejo Latinoamericano.

Además, el plan de acción aquí evocado comprende una serie de elementos distintos por su naturaleza técnica y que requieren ser considerados en diversos foros u organismos. Si el Consejo Latinoamericano se limitara a recomendar a cada uno de dichos organismos técnicos que acelerara la ejecución de las medidas que comprende este plan de acción, quizás no se avan-

zaría mucho sobre lo ya actuado. Por ello resulta necesario establecer un órgano temporal ad-hoc constituido por representantes gubernamentales de Alto Nivel que responda de sus actuaciones ante el Consejo Latinoamericano y que, en un lapso de tiempo razonable, pueda asegurar que los diversos elementos de este plan de acción sean puestos en marcha o que al menos se establezcan los mecanismos y procedimientos necesarios.

Si los Estados Miembros deciden en la Octava Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano adoptar esta estrategia, sería conveniente que indicaran cuáles son los elementos o áreas del plan de acción que se presentan en este documento, u otros en que sería necesario concentrar los esfuerzos de cooperación e integración en los años venideros.

Al mismo tiempo, sería conveniente que el Consejo Latinoamericano estableciera dicho Comité de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel y que le encomendara la tarea señalada arriba. Los Estados Miembros deberían designar sus representantes en el mismo y llevar a cabo la primera reunión a la brevedad posible. La Secretaría Permanente podría ser encargada de presentar a la primera sesión de dicho Comité con la colaboración de los organismos técnicos latinoamericanos o de las agrupaciones subregionales de integración, un programa de trabajo detallado sobre cada una de las medidas o áreas de cooperación que el Consejo hubiera identificado como formando parte de la estrategia.

Dicho programa incluiría la realización de los estudios previos que fueran necesarios, por parte de la Secretaría Permanente o de otras instituciones latinoamericanas; la convocatoria de grupos de expertos gubernamentales ad-hoc para tratar ciertos temas; y el pedido de convocatoria de otros organismos latinoamericanos para que consideren las medidas respecto de las cuales tienen una responsabilidad específica. Este proyecto de programa de trabajo detallado debería incluir un calendario y las necesarias previsiones presupuestarias que lo cieran factible.

El Comité de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel adoptaría el programa de trabajo definitivo y tomaría

las medidas necesarias para asegurar su instrumentación. Posteriormente, se ocuparía de su seguimiento en forma regular y de la preparación de las medidas que fueran necesarias para que el Consejo Latinoamericano u otros organismos latinoamericanos con responsabilidades específicas en determinada materia hicieran posible la instrumentación de cada uno de los elementos que forman parte del plan de acción.

Una iniciativa de esta naturaleza también requeriría que el Consejo Latinoamericano solicitara a los distintos organismos técnicos latinoamericanos que pusieran a disposición del Comité y de la Secretaría Permanente todos los recursos que fueran necesarios para asegurar la adecuada instrumentación de aquél. Finalmente, también sería necesario que el Consejo Latinoamericano contemplara las medidas presupuestarias que se requiriesen para asegurar el funcionamiento del Comité y para hacer frente a las tareas considerables que la puesta en marcha de la estrategia implicará para la Secretaría Permanente y para otros organismos de la región.

Todo esto requerirá un alto grado de coordinación entre las diversas instituciones latinoamericanas llamadas a participar en la instrumentación de esta estrategia. Esto debiera hacerse respetando a la vez la autonomía de las mismas y la necesidad de una cierta centralización en la conducción del proceso de formulación de políticas y medidas de naturaleza diversa, que requieren una creciente interrelación para que sean realmente eficaces.

Todo ello configura un cuadro que permite mirar el SELA como el organismo adecuado e idóneo para servir de marco a los esfuerzos comunes de América Latina. Una reglamentación ágil del Consejo Latinoamericano y una interpretación funcional del Convenio de Panamá bastarían para darle al SELA esa nueva capacidad que le permita moverse con eficiencia como intérprete genuino de los intereses comunes de América Latina y promotor de la creación de una verdadera comunidad latinoamericana. El SELA estará llamado así a ser el foro por excelencia de América Latina y el crisol donde debería fraguarse esa unidad latinoamericana que las experiencias y lecciones de la actual coyuntura señalan en toda su necesidad y apremio.

Raúl Prebisch

Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina

Las graves consecuencias de la gran depresión mundial de los años treinta sobre las economías latinoamericanas nos impulsaron a explorar nuestro propio y autónomo camino de desarrollo, sustentado en la industrialización hacia adentro, puesto que no se concebía la industrialización orientada hacia afuera, ni entonces ni durante la Segunda Guerra Mundial y su secuela de trastornos.

Vinieron después los largos años de bonanza de los países avanzados, que terminan en la primera mitad de los setenta. Los países latinoamericanos pudieron alcanzar en esos años extraordinarias tasas de desarrollo. Consecuencia muy positiva, acompañada de dos resultados negativos.

El primero, que sólo mencionaré al pasar, se refiere a la exaltación, a veces frenética, de las formas de consumo de los centros, sobre todo en los estratos sociales más favorecidos. Imitamos con celeridad esas formas de consumo en detrimento de la acumulación intensa de capital reproductivo que se necesitaba para elevar el empleo y la productividad de grandes masas humanas rezagadas en el fondo de la estructura social, hecho este agravado por el alto ritmo demográfico. No es el momento de discurrir sobre ello, pero debo subrayar que éste

RAUL PREBISCH. Economista y profesor universitario argentino. Fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1948-1962) y Secretario General de la UNCTAD. Fundador y primer Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Ha sido asesor del Secretario General de Naciones Unidas. Director de la Revista de la CEPAL. Autor de numerosos libros y ensayos.

y otros hechos atinentes a la distribución del ingreso traen consigo una pugna social conflictiva cuyo desenlace es la inflación social. Fenómeno estructural de fondo, muy grave, que no sabría corregirse mediante una política monetaria restrictiva y contraproducente.

El otro resultado negativo es también muy serio. Deslumbrados por aquella bonanza de los centros, debilitamos el aliento en la difícil tarea de trazar nuestro propio camino de desarrollo. En buena hora se supo promover notablemente las exportaciones de manufacturas, iniciando así la simetría del proceso industrializador que se había basado casi exclusivamente en la substitución de importaciones. Sin embargo, el péndulo fue al extremo contrario. Y se ha llegado en algunos casos a abominar de la industrialización substitutiva.

II

Grave error, pues había que industrializarse en uno u otro sentido. Estamos experimentando ahora las consecuencias adversas de esta desprevenida actitud frente al descenso impresionante del ritmo de desarrollo de los centros. Ha vuelto a presentarse la tendencia al desequilibrio estructural exterior, pues no hemos sabido aprovechar plenamente los buenos años para fortalecer estructuralmente nuestras economías —grandes, medianas y pequeñas— con el desenvolvimiento, sobre todo, de industrias de bienes intermedios y bienes de capital dentro de un marco de progresiva integración.

Decía que nuestros países emprendieron con vigor la exportación de manufacturas. Pudimos lograrlo con gran empe-

ño gracias al fuerte crecimiento de la demanda global en los centros. Pero no porque estos últimos hubieran abatido las diferentes trabas que dificultan las importaciones provenientes de la periferia. Los centros liberalizaron intensamente su intercambio recíproco, pero nosotros quedamos casi al margen de estas caudalosas corrientes.

No se vea en ello un designio deliberado y maligno de excluirmos. Se trata más bien de la forma en que se ha desarrollado históricamente y sigue desarrollándose la dinámica del capitalismo avanzado. Es un capitalismo centrípeto. Para bien o para mal, los frutos de su fabuloso progreso técnico no se difundieron a la periferia mediante un descenso de los precios correlativos a la creciente productividad, sino que se concentraron en los mismos centros, acrecentando su propia demanda y su acumulación de capital que estimulaba cada vez más sus innovaciones y la diversificación incesante de bienes y servicios. Explícase así, en gran parte, que hayamos quedado al margen de la industrialización, antes de la gran depresión mundial, y que no nos haya sido dable participar con amplitud en ese considerable intercambio céntrico, alimentado en gran medida por el progreso tecnológico.

Al meditar sobre éstos y otros hechos, he llegado a la conclusión terminante. La expongo aquí porque le atribuyo decisiva importancia en la orientación de la política de desarrollo. Los centros industriales no se interesan fundamentalmente en promover el desarrollo latinoamericano con profundidad social. Sólo les atañe en la forma y en la medida que favorece a su propio desarrollo, salvo episódicamente.

De ahí la frustración del así llamado diálogo Norte-Sur. Más que diálogo, son monólogos paralelos sin que hasta ahora las partes se hayan entendido.

III

Como dije hace un momento, esto se debe a la misma dinámica del capitalismo avanzado. A ella correspondía el pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, a pesar de la industrialización, tiene aún elementos de fuerte persistencia en la periferia, en desmedro del desarrollo. Dos aspectos quisiera destacar.

Por un lado, el retraso histórico con que ocurre el proceso industrializador explica las grandes diferencias entre la estructura productiva avanzada de los centros y la estructura rezagada de nuestros países. En general, producimos y exportamos a los centros bienes tecnológicamente menos avanzados, en que

la demanda crece con relativa lentitud, e importamos bienes cada vez más complejos técnicamente, que producen e intercambian aquéllos. De ahí surge principalmente la tendencia persistente a nuestro desequilibrio exterior.

Por otro lado, subsiste en gran parte el fraccionamiento económico de la América Latina que caracteriza al viejo esquema. Cada país exportador de bienes primarios convergía aisladamente hacia los centros. Y al sobrevenir la industrialización, la inferioridad económica y tecnológica de los países periféricos les obligó a protegerse mediante la elevación de sus derechos de aduana. Desgraciadamente esta elevación fue general sin exceptuar a nuestros propios países. Acaso no pudo percibirse bajo la presión apremiante de circunstancias adversas que se consolidaba en esta forma el fraccionamiento latinoamericano. Y la industrialización se fue desarrollando en aquellos compartimientos estancos que tantas veces se menciona y que tan poco se hizo para disolverlos.

Estas dos manifestaciones del esquema pretérito, a saber, disparidades estructurales y fraccionamiento estructural, tienen a mi juicio que atacarse simultáneamente.

Hemos tratado de vencer esas disparidades estructurales, primero con la sustitución de importaciones de bienes de consumo, que está casi agotada y después con las exportaciones de manufacturas. Y si bien nuestros países, al menos por ahora, no se encuentran en condiciones de exportar aquellos complejos bienes industriales en que la demanda ha venido creciendo y diversificando intensamente en los centros, podríamos acrecentar considerablemente las exportaciones de bienes tecnológicamente menos avanzados, a pesar de que la demanda de los centros ha venido creciendo con relativa lentitud. Pero es en estos bienes precisamente en donde no ha habido liberalización, sino tendencia al agravamiento de un proteccionismo inveterado.

IV

Esa liberalización entre los centros, que ha contribuido fuertemente a la expansión de las transnacionales, concierne principalmente a los bienes que ellas producen gracias a sus innovaciones tecnológicas.

Dicho sea de pasada que en aquellos tiempos de prosperidad florecieron las transnacionales en nuestras tierras. Se decía de ellas que internacionalizarían la producción. Otra ilusión disipada. Internacionalizaron más el consumo imitativo que la producción. Es cierto que tuvieron un papel importan-

te en nuestra industria al amparo de la protección o el subsidio, pero no se esforzaron en hacernos participar en aquel ingente intercambio de los centros en donde concentran sus inversiones innovadoras. No les atrae la exportación periférica a aquéllos, salvo en bienes en donde se concretaron antes innovaciones que dejaron de serlo.

Pasados los tiempos de bienandanza y de créditos exteriores fáciles y copiosos, ha vuelto a surgir la tendencia al desequilibrio estructural con los centros. ¿Qué haremos frente a esta tendencia persistente? ¿Nos encerraremos dentro de nosotros mismos, tratando de prescindir de ellos en todo cuanto fuere asequible? Sería un error de serias proyecciones. Es cierto que todo indica que los países avanzados, por mucho que recuperen su crecimiento, no estarían dispuestos a admitir las cuantiosas exportaciones que nos permitirían satisfacer nuestras crecientes necesidades de importación, sobre todo si logramos alcanzar —por lo menos— el ritmo de desarrollo de pasados tiempos. Por lo menos, digo, porque se impone la exigencia social de superar ese ritmo. En consecuencia, desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo, nuestra capacidad de importar es y seguirá siendo insuficiente. Surge de esta manera una clara disyuntiva. Emplear esa capacidad en importar de acuerdo con lo que determinen las fuerzas del mercado internacional bajo la influencia dominante de las transnacionales o, por el contrario, importar lo que necesitamos conforme a nuestra propia deliberación a fin de transformar nuestra estructura productiva de manera a producir internamente bienes para los que carecemos de suficientes recursos naturales, o bienes que por su complejidad no son económicamente accesibles en la etapa actual de nuestras aptitudes tecnológicas y capacidad de acumulación.

Considero esenciales estas transformaciones de la estructura productiva. Su amplitud deberá ser tanto mayor cuanto menos intenso fuere el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones a los centros. Pero deberá estimularse lo más posible estas exportaciones. No sería admisible cejar en el esfuerzo emprendido. Por el contrario, hay que acentuarlo vigorosamente.

Dicho en otra forma, la intensidad que deberá alcanzar la política substitutiva, dando el ritmo de desarrollo que nos propusiéramos alcanzar, dependerá, en última instancia, de la capacidad receptiva de los centros en función de su propia tasa de crecimiento y de su grado de proteccionismo.

Conviene insistir sobre este punto para disipar algunas confusiones. Ha trascendido el ritmo de nuestro desarrollo y si nos

proponemos elevarlo habrá que acrecentar ciertas importaciones con mayor intensidad que en el pasado, en claro desmedro del equilibrio exterior. En tales condiciones se presenta otro dilema inescapable frente al desequilibrio. O continuamos con el bajo ritmo presente de desarrollo, lo cual vendría a ser social y políticamente inaceptable por sus consecuencias adversas sobre el empleo y la productividad, o cambiamos la composición de las importaciones comprimiendo aquello que se puede producir razonablemente entre nosotros, comprensión indispensable no sólo para conjurar el desequilibrio, sino también para dar lugar a que podamos realizar otras importaciones exigidas por el desarrollo, y que no es dable, al menos por ahora, producir internamente.

La política substitutiva de importaciones, dada la capacidad receptiva de los centros, responde pues al designio de transformar la estructura productiva, a fin de corregir la tendencia al desequilibrio exterior. Ello tiene que ser un objetivo deliberado de desarrollo.

V

¿Cómo cumplirlo en esta etapa en que nos encontramos? La respuesta es terminante. Para hacerlo en condiciones de economicidad hay que ampliar los mercados nacionales por razones muy bien conocidas. Son las razones que impulsaron hace más de veinte años las primeras ideas de integración económica, de cooperación entre nuestros países, ideas cuya ejecución ha perdido vigor, como antes se dijo.

Sin embargo, no creo que podamos retroceder a esos tiempos. La América Latina no es hoy lo que fue entonces. Su avance ha sido impresionante, económica y tecnológicamente. Se han formado empresarios con empuje e imaginación y ha sido notable la capacitación de la fuerza de trabajo. Hoy es posible construir lo que no pudo hacerse entonces. Y se ha recogido una gran experiencia. De esta experiencia se desprenden ciertas conclusiones aleccionadoras.

Ante todo, no creo que debiera figurar con alta prioridad la rebaja general de derechos —diferente de reajustes parciales— en los bienes de consumo que ya hemos substituido, pues ello nos llevaría a complicaciones innecesarias sin contribuir a eliminar el desequilibrio con los centros. Por lo demás, interesa a cada país individualmente moderar una protección generalmente exagerada, por evidentes razones de eficiencia.

Por el contrario, la atención debiera concentrarse en aquellos renglones, especialmente de bienes de capital y bie-

nes intermedios, en donde existen amplias posibilidades de sustitución de importaciones provenientes de los centros.

Considero que la solución debiera buscarse en arreglos parciales de distribución de la producción e intercambio que, circunscritos primero a dos o más países, dejaran abierta la puerta a la participación de otros, y eventualmente de países del Tercer Mundo. La reciprocidad es indispensable. Y aunque no siempre esta idea sea inmediatamente realizable en cuanto a algunos países, podría acudir a fórmulas que permitan a ellos pagar precios internacionales en los bienes que proceden de otros países latinoamericanos. Esto contribuiría a eliminar uno de los obstáculos que en la práctica han dificultado este tipo de arreglos.

¿En qué campos empezar estas operaciones? Creo que hay varios casos en que las posibilidades son evidentes y el informe de la Secretaría Permanente los menciona. En otros sería aconsejable un examen sistemático de necesidades presentes y futuras.

Me permito recordar a este respecto una iniciativa de una distinguida personalidad brasilera unos pocos años atrás. Consistía en realizar un relevamiento de la producción existente de bienes de capital y de los vacíos que podrían llenarse mediante la sustitución de importaciones. Desgraciadamente este trabajo tuvo que interrumpirse por falta de financiamiento.

Sobre estas bases los gobiernos interesados con la estrecha cooperación de empresas privadas y públicas en cada caso concreto, podrían definir una serie de programas parciales de sustitución. Serían pues nuestros propios países y no las fuerzas del mercado internacional quienes determinarían los cambios en la composición de las importaciones necesarias para transformar la estructura productiva. Definida en esta forma, la política substitutiva podría abrir paso a la participación del capital y la tecnología extranjeras de acuerdo con las condiciones específicas que aconsejare cada situación concreta.

En todo ello, el financiamiento del Banco Interamericano podría desempeñar un papel muy importante y, asimismo, el del Banco Mundial, que en un informe reciente, además de apoyar la política de promoción de exportaciones de manufacturas recomienda por primera vez, si no me equivoco, las medidas de sustitución de importaciones.

Esta última consideración me lleva a recordar la indiferencia, si no la oposición, que encontramos en algunos países avanzados cuando empezamos a trabajar en este asunto. Pero

con el andar de algún tiempo vieron las ventajas que la sustitución de importaciones les ofrecía, pero siempre que sus transnacionales decidieran lo que habrían de producir y dónde producirlo. No me cabe duda que esto ha generado en nuestros países actitudes adversas a la integración.

Todo esto habrá que encarar con un concepto dinámico. La sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital en mercados más amplios que los nacionales, así como de nuevos bienes provenientes de innovaciones tecnológicas, nos permitirá emprender exportaciones de ellos en el futuro, una vez que hubiéramos logrado condiciones competitivas. O sea, que la sustitución habrá sido un paso previo para poder exportar y articularse eventualmente a los centros, a esas caudalosas corrientes de intercambio en las cuales apenas hemos participado. No me cabe duda que conforme vayamos adquiriendo eficiencia en la producción de esos bienes tecnológicamente superiores, podremos participar de más en más en esas corrientes.

Recuérdese que gracias a la sustitución de bienes de consumo en las primeras etapas de la industrialización hemos conseguido ponernos en condiciones de exportar.

Me inclino a creer que los centros terminarán correspondiendo que la política substitutiva no significa restringir el intercambio con ellos, sino modificar su composición: si dejamos de importar ciertos bienes es para acrecentar las importaciones de otros bienes indispensables al desarrollo. Como que la cuantía de nuestras importaciones depende en última instancia de las exportaciones nuestras que reciban los centros. Cuanto más crezcan estas últimas, tanto más se ampliará la faja de coincidencia de interés recíproco en el desarrollo de los centros y el de los países latinoamericanos.

VI

¿Podríamos conseguir la cooperación de los centros en esta política en que las decisiones serán nuestras? Habrá que poner gran empeño en conseguirlo. No resisto, sin embargo, a la comprensible tentación de recordar algunas actitudes de aquéllos frente al desarrollo de nuestros países por cuanto demuestran la ineludible necesidad de un pensamiento latinoamericano autónomo frente a la hegemonía de los centros.

No está demás recordar sucintamente los factores determinantes de esta hegemonía: la superioridad técnica y económica de los centros, las disparidades estructurales persistentes, el fraccionamiento de la periferia y la influencia creciente que

han adquirido generalmente las transnacionales, así en la industrialización como en la actividad financiera.

Será difícil superar estos factores de hegemonía. No me cabe duda, sin embargo, que una política esclarecida y persistente de integración de nuestras industrias dinámicas contribuirá poderosamente a darnos cada vez mayor cohesión y a corregir nuestra vulnerabilidad exterior, a no quedar expuestos —expuestos dramáticamente, como hemos comprobado recientemente— a medidas inconcebibles de arbitrariedad punitiva.

La hegemonía ha tenido siempre y sigue teniendo sustento ideológico. Históricamente, la teoría que preconizaba aquel esquema de la división internacional del trabajo se oponía a la industrialización deliberada en los tiempos anteriores a la gran depresión mundial de los años treinta. La industrialización vino de todos modos impuesta por las circunstancias, y ha tropezado siempre con gran oposición doctrinaria dentro y fuera de la América Latina. Recuerdo que cuando comenzaba la CEPAL hace más de treinta años, una de las más altas autoridades en los países avanzados en la teoría del comercio internacional nos criticó vivamente, con ocasión de una visita a la Universidad de Río de Janeiro, por defender la industrialización. ¿No se dan cuenta estos países que la verdadera vocación de su desarrollo está en tecnificar la agricultura? Tuve la oportunidad de contestarle algún tiempo después. Aduje que el aumento de productividad en la agricultura mediante la tecnificación era por cierto una exigencia ineludible. ¿Pero qué hacer con la gente redundante que ya no se necesita en la agricultura? La industrialización tendría que resolver este problema, no sólo dando empleo con creciente productividad a los brazos redundantes, sino también al ingente incremento de la fuerza de trabajo. De lo contrario, añadí, el fruto del progreso técnico se transferirá al exterior mediante el descenso de los precios, esto es, el deterioro de los términos del intercambio.

Gran ingenuidad fue la mía al suponer que éste era un argumento persuasivo. ¡Cómo habría de serlo si en el trasfondo de estas actitudes negativas estaba y sigue estando el interés de los centros de procurarse productos primarios a bajo precio!

Si subrayo este hecho es porque encontramos siempre ese trasfondo. Así, en la reunión de UNCTAD en Nairobi, hace unos pocos años, un importante personero de un país avanzado presentó la idea de un banco de recursos naturales como posible opción a los acuerdos de productos básicos que preconizaban con ahínco los países en desarrollo. Pues bien, de regreso a su país, ese personero declaró ante hombres de negocios que perseguía la finalidad de aumentar la producción para

bajar los precios de importantes productos primarios.

Son muy comprensibles éstas y otras ideas provenientes de los países avanzados. Por mucho que hayan podido tener en su tiempo cierta significación científica, su persistencia responde a sus intereses o, más bien dicho, a la significación centrípetas del desarrollo de los centros. Decía que eran comprensibles esas ideas en estos últimos. Pero deja de serlo cuando esas ideas se siembran, arraigan y fructifican entre nosotros, y nos hacen retroceder en la búsqueda de nuestro propio camino de desarrollo como ha sucedido con el retorno del concepto extraviado de la división internacional del trabajo.

VII

Por lo demás, no se tome a jactancia intelectual si digo que he perdido la admiración reverencial que tuve en mi juventud por lo que se pensaba en los centros. Eran para mí el paradigma, la fuente pura de inspiración de nuestro ideario económico. Comencé a perderla durante la gran depresión y terminé perdiéndola con el andar del tiempo, sobre todo en la crisis presente del capitalismo avanzado, que es también una manifiesta crisis de ideas.

En la gran depresión vimos al epicentro de la crisis, los Estados Unidos, convertir un descenso cíclico en ese funesto acontecimiento. Restringieron violentamente el crédito cuando había que expandirlo y elevaron fuertemente los derechos de aduana, llevando la depresión a todo el mundo, con la ruptura del régimen multilateral de comercio y pagos que tardó tanto tiempo en restablecerse después de la Segunda Guerra Mundial. ¿Y cómo no desengañarnos del paradigma cuando en tiempos más cercanos ese centro dinámico principal del capitalismo inunda inflacionariamente a todo el mundo con una gran plétora de dólares? El alza del petróleo ha acentuado este fenómeno pero no lo ha provocado. ¿Acaso el abandono de la convertibilidad de esta moneda no ocurrió antes del alza? ¿Y cómo seguir seduciéndonos por lo que allí se hace para combatir la inflación mediante la elevación extraordinaria de las tasas de interés que está provocando el receso en los Estados Unidos y extendiéndolo a todo el mundo con consecuencias en cuya manifiesta gravedad sería ocioso insistir?

En estos momentos tienen nuestros países que defenderse de las graves consecuencias de esta crisis de los centros y tratar de sobreponerse a ellas. Tuvieron que hacerlo también en la gran depresión y en la Segunda Guerra Mundial. En mi larga existencia me ha tocado observar de cerca esos acontecimientos: dos extremos de mi vida de economista. Y entre esas acti-

tudes defensivas, he podido participar en el empeño de lograr en las Naciones Unidas nuevas formas de cooperación internacional, esfuerzo tenaz pero casi estéril. Nada importante pudo conseguirse en esos largos años de prosperidad de los centros. No hubo una gran visión para acometer este gran problema del desarrollo que, en fin de cuentas, es un problema de todos. Sólo he visto un solo caso de esa gran visión. Cuando Estados Unidos, impulsado por muy serias consideraciones políticas, junto con el Plan Marshall apoyó resueltamente la integración europea. Hubo asimismo el comienzo de una gran visión del desarrollo latinoamericano, pero se frustró prontamente. Después, nada, nada que merezca reconocimiento histórico.

Son bien conocidos los trastornos que esta crisis de los centros están trayendo para los países latinoamericanos. Se manifiestan en el peso creciente de la deuda externa cuyos servicios representan una proporción creciente de las exportaciones tan menoscabadas por la baja de sus precios, en tanto que suben los de las importaciones. Tarda en atacarse este problema serio y amenazante. Creo que las instituciones de crédito internacional debieran tomar la iniciativa para llegar a formas de consolidación y estiramiento de plazos. Sería una medida de laudable previsión.

VIII

Es cierto que las altas tasas de interés seguirán gravitando pesadamente sobre la deuda. He aquí un problema que a todos nos preocupa cada vez más. Estas tasas elevadas vuelven muy difícil una política de reactivación económica, a todas luces necesaria en nuestros países. Encuéntrase éstos ante el difícil dilema de postergar esta política y, por tanto, la lucha contra el desempleo, o tener que controlar el desplazamiento de fondos al exterior a fin de hacer bajar las tasas internas, lo cual tiene grandes inconvenientes.

Temo, sin embargo, que nuestros países, por la fuerza de las circunstancias, se vean forzados a éstas y otras medidas drásticas entre ellas la severa selectividad de las importaciones. Mal podría seguirse la recomendación peregrina de comprimir el producto global de la economía con restricciones crediticias a fin de afrontar el desequilibrio exterior.

Atribuyo tanta importancia a la elevación aberrante de las tasas de interés que creo conveniente hacer sobre ello una breve referencia. En Estados Unidos, según parece, este fenómeno es la consecuencia de empeñarse en cubrir el déficit presupuestario con ahorro del público. Su costo económico y social es ingente y se extiende planetariamente. Para mí esto sig-

nifica mucho más que un simple episodio de política monetaria.

Se trata de un desequilibrio serio y persistente entre el ritmo del consumo y el ritmo de acumulación de capital reproductivo indispensable para acrecentar el empleo y la productividad.

Se han superpuesto en este país diferentes formas de consumo que se han vuelto incompatibles con la acumulación. El enorme consumo militar, por decirlo así, y el cuantiosísimo consumo social han venido superponiéndose a un crecimiento considerable del consumo privado. Todo ello tiene su desenlace en la inflación, en un nuevo tipo de inflación que escapa a la política monetaria. Nos corresponde en América Latina el mérito, muy discutible por cierto, de ser los precursores en este tipo de inflación social.

¿Cómo reajustar el consumo para restablecer el ahorro indispensable para elevar el ritmo de acumulación? He aquí un problema que tampoco puede resolverse mediante el juego espontáneo de las leyes del mercado. Es un problema esencialmente político que requiere intervenir deliberadamente en el sistema. ¿Qué grupos sociales deberán comprimir su consumo a la luz de un concepto de equidad? No es éste un asunto simple ni mucho menos, pues se está muy lejos aún de una explicación generalmente aceptable, sin la cual no podría llegarse a un consenso mayoritario acerca de lo que debiera hacerse.

Por esto, esta crisis me parece desconcertante, y no hay que hacerse ilusiones acerca de la pronta recuperación de un ritmo satisfactorio de crecimiento en los centros.

No es, por cierto, un alivio pensar que las crisis suelen traer consigo el surgimiento de nuevas ideas. Vano empeño el de las teorías convencionales de hace un siglo, al pretender aprisionar en sus redes desvencijadas los fenómenos estructurales que el progreso técnico ha traído consigo. Mutaciones en la estructura social, en las relaciones de poder, y en la distribución macroeconómica del ingreso, así como en el consumo y la acumulación. Fenómenos que escapan al juego del mercado, por importante que éste sea, tanto del punto de vista económico como político. Requieren la acción reguladora de los Estados, plenamente compatible con la eficiencia del mercado. Sin duda que el mercado tiene eficiencia económica pero no eficiencia social, ni en las relaciones con los centros, ni en el desarrollo periférico. El mercado ha venido perdiendo legitimidad moral. Tiene que alcanzarla para corregir los efectos negativos de la ambivalencia de la técnica.

Ambivalencia en cuanto contrasta su aptitud para dominar el medio natural con el deterioro ecológico y ambivalencia social en que se contradice su gran potencial de bienestar humano con el rezago de grandes masas y la conflictividad del desarrollo.

Pero no quiero dejarme llevar por una frustración crepuscular. Yo espero que esta crisis actúe como revulsivo intelectual y también revulsivo moral. Que surjan y se afinen nuevos conceptos de desarrollo en todos los planes, también grandes objetivos éticos del desarrollo. Grandes objetivos éticos y racionalidad para conseguirlos.

Enrique Iglesias

La crisis económica mundial y las opciones de América Latina

El SELA, el único órgano político de coordinación y consulta económica de la región, no podía menos que conmoverse, al unísono con la América Latina, frente a los difíciles momentos que atravesó la región a raíz de hechos por todos conocidos, que han golpeado fuertemente a una nación hermana.

Por primera vez y por dolorosas razones, la región apreció hasta que punto en difíciles momentos, queda librada a sus propias fuerzas y a su capacidad la respuesta colectiva. Este fenómeno puso a la América Latina frente a una crisis política, económica y de ubicación en la política mundial que debe llevar a reflexiones serenas y a descubrir, al igual que en el signo chino, que al lado de los peligros de la crisis también se abren oportunidades.

Recientemente el Sr. Presidente de Venezuela, con gran maestría e inspiración bolivariana, puso de relieve las implicaciones políticas que han sacudido la geopolítica de la región y extrajo visionarias conclusiones sobre lo que debiera constituir una visión constructiva de un futuro de colaboración y amistad.

Y es ese el sentido con que debe mirarse en forma vigorosa al potencial de cooperación regional y a la unidad continental, no "contra algo" sino "a favor de algo". A favor de una

ENRIQUE IGLESIAS. Economista y profesor universitario uruguayo. Miembro del Consejo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (1968-1970). Actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

utilización plena de la capacidad de acción conjunta de la cual no sólo América Latina podrá extraer positivos resultados sino también todos aquellos países con los cuales tenemos y seguiremos teniendo relaciones en una región crecientemente interdependiente de la economía internacional.

LA REVALORIZACION DEL PAPEL DE LA COOPERACION REGIONAL

Esta revalorización de la cooperación regional no podría fundamentarse tan sólo en una legítima reacción para buscar la seguridad económica colectiva frente a agresiones económicas externas que pudieran afectar a la región en el futuro.

En efecto. Todos conocen como en el pasado y desde los años '50, la CEPAL abogó con gran vigor y convicción por la causa de la integración regional habiendo sido el foro donde se crearon los primeros esquemas de cooperación. Un gran motivo inspiró aquel movimiento luego expandido y agrandado por la dinámica de los hechos y de las instituciones; la necesidad de ampliar los mercados internos, estrechos y limitados, para amparar nuevas aventuras productivas y eficiencias razonables.

Hoy, sin embargo, un hecho nuevo y de singular gravedad ha conmovido al mundo: la gran crisis del sistema económico internacional. Si en aquel momento, la integración se justificó como un mecanismo de promoción económica y ruptura de los compartimientos estancos, hoy, es un elemento imprescindible al que hay que apelar para hacer frente a los impactos de la crisis económica internacional que hoy sacude a los grandes

centros y, por derivación, a toda la periferia.

La tesis central a la que desearía referirme en esta oportunidad es precisamente la que fundamenta una nueva cooperación regional a partir de los dos efectos que nos habrá de dejar el hacer frente a la actual crisis mundial: por una parte, la necesidad de abordar complejas políticas antirecesivas o de ajuste en todos los países del hemisferio y por otra, los desafíos que dejará la recuperación de los centros y los nuevos rumbos que se insinúan en el desarrollo económico de los países industrializados.

Nuestra convicción es que ambos desafíos reclamarán una renovación de las formas de cooperación a incorporar tanto en nuestras políticas recesivas como en nuestras futuras estrategias de desarrollo.

LA GRAN CRISIS DE LOS '80

No voy a ahondar aquí a propósito de la crisis que hoy aqueja a los grandes centros y se proyecta sobre toda la periferia y, en forma especialmente intensa, sobre la América Latina.

Todos los indicadores, aun los más recientes de la OECD apuntan a una crisis prolongada y sin lugar a dudas la más seria e intensa desde la post guerra.

El crecimiento de los centros no superará este año 0.30/o y se estima que la ansiada recuperación sólo logrará —con suerte— una cifra de crecimiento del PNB del 2.40/o sensiblemente inferior a los promedios de la década precedente.

Junto con ello, campea una desocupación que supera los 30 millones de personas en los países de la OECD y que no puede tan sólo atribuirse a la caída de la demanda, sino a un complejo conjunto de factores de naturaleza estructural que exigirá profundos cambios en la orientación futura de las economías desarrolladas al que me referiré más adelante.

Aun cuando la inflación ha comenzado a ceder y ello es un hecho positivo, surgen dudas sobre la capacidad de mantener los bajos niveles de precios una vez iniciadas las políticas de recuperación.

Pero el hecho más importante, además de ser un fenómeno nuevo en este tipo de crisis, lo ha marcado las excepcionales tasas de interés que todos conocemos, sin duda las más altas de los últimos 50 años, con efectos profundos sobre las economías de los centros, los movimientos de capitales y el volumen

de inversión, todo lo cual compromete el futuro despegue.

Todos sabemos las ásperas controversias que estas políticas están creando en los países del norte. Pero lo más inquietante quizás —más aún que los propios indicadores— es el ambiente de incertidumbre, confusión y sobre todo contradicciones entre los diferentes diagnósticos y los variados pronósticos.

La "capacidad de previsión" en el mundo se ha reducido como nunca desde la guerra y ya sabemos como todo ello afecta las expectativas, factores claves en el funcionamiento ordenado de los mercados mundiales.

Las reacciones son conocidas: guerras comerciales no declaradas, falta de transparencia en los mercados, vuelta a políticas abiertas o encubiertas que amenazan con serios retrocesos frente a los que creíamos logros definitivos.

Los impactos sobre la periferia no se han hecho esperar.

Como ocurre a menudo, esto fenómenos recesivos se transmiten ampliados a la periferia. En este caso, como en tantos otros, se podría aplicar el famoso dicho de que cuando los centros se resfrían la periferia pesca una pulmonía. Tal es el caso presente.

El año 1981 pasará a la historia como el peor en la economía de la región de los últimos 40 años. Y mucho me temo, que el año en curso sea aún peor.

El producto bruto cayó al 1.70/o, lo que es bastante inferior al crecimiento de la población, con lo cual el ingreso per cápita ha decrecido durante el año '81. La inflación casi llegó a los niveles más altos del año, alcanzando un promedio cercano al 600/o. El déficit del balance de pagos, del orden de los 38 mil millones de dólares, obligó a recurrir a nuevos financiamientos externos, especialmente privados, que llevaron la deuda a niveles que ya bordean los 240.000 millones de dólares a fines del '81. Por supuesto que frente a una torta que se achica los sectores sociales bajos son los que sufren la peor parte: basta mirar las cifras del desempleo y la creciente inflación para no tener dudas sobre quienes pagan el costo mayor de la recesión.

No todos los problemas, por cierto, tienen su origen en la crisis externa. Pero no cabe duda que a ella se debe una gran porción de aquéllos.

Los términos del intercambio han caído 30^o/o en los últimos 3 años. Con lo cual, sólo el año pasado, la región dejó de percibir 5.000 millones de dólares adicionales por caída de los precios de su intercambio.

Los intereses elevados provocaron nuevos drenajes de recursos. Por cada punto adicional en la tasa de interés, la región debe transferir al exterior 1.000 millones de dólares. Podría decirse que durante el año '81, otros cinco mil millones de dólares fueron transferidos al exterior por el solo aumento de las tasas de interés promediadas frente al año 1980.

Las dificultades financieras y fiscales de los centros reducen los aportes a la cooperación externa bilateral y multilateral, especialmente hacia la América Latina.

La banca internacional, enfrentada a los desequilibrios de la región, comienza a acudir con creciente reticencia a alimentar corrientes adicionales de recursos.

LAS POLITICAS ANTI RECESIVAS: LA COLABORACION INTERNACIONAL Y LA COOPERACION REGIONAL

El primero y más acuciante problema del momento actual lo constituye, sin lugar a dudas, la crisis recesiva y la necesidad de adoptar políticas internas para hacerle frente.

Una reflexión tan obvia como necesaria.

Nadie podría evitarle a los países de la región el doloroso costo del ajuste a que los somete la coyuntura externa. Sería ingenuo pretender otra cosa. También es cierto, como lo muestran las estadísticas, que los países se encuentran en muy diferente situación. Algunos han seguido políticas más previsoras que otros, lo cual les permita hoy capear el temporal con menos costos económicos y sociales. Pero no es esa, lamentablemente, la situación de la mayoría de los países.

Habrà que analizar el proceso económico de los últimos años que, junto a un desborde grande de las fuerzas productivas, alimentó contradicciones que ahora hacen sentir su peso al impulso de factores externos desfavorables. También corresponderá deslindar aquellos factores explicativos de la crisis de origen externo de los provenientes de aquellas contradicciones de las políticas internas: tipos de cambio retardados, sobredimensión del ritmo y volumen de las inversiones, permisibilidad financiera frente a corrientes fáciles de endeudamiento externo, políticas de apertura, etc. No es del caso en-

trar a ello en esta ocasión.

Hoy por hoy, la América Latina deberá enfrentar fuertes ajustes que pasarán por un período de políticas económicas altamente pragmáticas y flexibles, por un alto grado de austeridad y eficiencia en el uso de los recursos y por una mezcla inteligente de políticas económicas en todos los frentes del quehacer público.

Pero cualquiera sea el grado de ajuste requerido, resalta medianamente claro que tal ajuste será mucho más soportable económica y socialmente si se cumplen dos condiciones importantes:

- una colaboración internacional inteligente y adecuada a las circunstancias; y
- una dinámica respuesta de la cooperación regional.

UNA COLABORACION INTERNACIONAL ADECUADA A LAS CIRCUNSTANCIAS

Creo que es muy importante que, en estos momentos, la región identifique con claridad dónde deberá concentrar sus esfuerzos para reclamar la cooperación externa en el marco de lo que son los grandes objetivos del demorado y melancólico proceso de las negociaciones globales, y la posición de los países en vías de desarrollo en el mismo.

Para ello hay que comenzar por destacar que la magnitud de los problemas por los que atraviesa la mayoría de los países de la región (y que dicho sea de paso se suma a similares traumas en otros países en vías de industrialización) son de una magnitud tal que se resisten a los enfoques puramente tecnocráticos, de las curas tradicionales o de los ajustes convencionales.

En efecto, el caso del endeudamiento externo es, sin duda, el problema más importante de la actual coyuntura económica y el que más requiere de políticas innovadoras y ejecutivas, tanto en el campo de la cooperación financiera internacional como en el de las relaciones comerciales internacionales.

En las presentes circunstancias, para una exportación global de la región que bordea los 100.000 millones de dólares, se deben servir intereses que se acercarán este año a los 30.000 millones de dólares, esto es el 30^o/o del total de los ingresos de exportación, sin contar los servicios de amortización en estos próximos años. Piénsese que el plazo promedio de amortización de las deudas públicas para el total del mundo en de-

sarrollo es del orden de 17 años, siendo para América Latina sólo de 11 años. Países de economías industriales intermedias similares a la América Latina, como el Sudeste Asiático, cuentan con promedios superiores a los 16 años.

No cabe duda que una reducción de los niveles de interés habrá de traernos saludable respiro. Pero ello no cambia la naturaleza del problema y, por ende, la dimensión dolorosa y quizás insostenible de un ajuste por reducción de la actividad interna a que podrá conducir la aplicación convencional de los criterios de ajuste.

Para hacer frente a este desafío, y dadas las perspectivas mediocres de niveles de demanda de los productos básicos y de precios de los mismos, se requiere una cooperación internacional sustentada en criterios nuevos acordes al cambio cualitativo que las magnitudes de los problemas han impuesto a la región. Algunos de estos criterios, deberán introducirse en frentes como éstos:

- a) Los criterios de condicionalidad tradicionales que operan en todo ejercicio de apoyo al balance de pagos, de reprogramación del perfil de la deuda, no pueden regirse por los criterios convencionales en momentos en que el grueso de los desequilibrios en el balance de pagos escapa el control mismo de los países o supera la capacidad normal de ajuste sin graves y quizás insostenibles desequilibrios económicos, sociales y políticos.
- b) No puede sostenerse el principio de una "condicionalidad pura y simple" sin ligarla a los principios de "adicionalidad". En otros términos, estos son los momentos en los cuales el sector financiero privado y público deben comprender que la mejor forma de sortear las dificultades del ajuste no se logra por la sola contracción del gasto, lo que suele conducir a la represión de la inflación antes que a una auténtica estabilidad, de efímera vida.
- c) En los últimos años operó con crudeza el sofisma de graduar o discriminar a la América Latina de los foros multilaterales de crédito, sobre la presunción de que habría terminado el período en que la región necesitaba recurrir a los créditos públicos y podía navegar sola con el apoyo del sector financiero privado. La situación financiera presente y la reducción de las fuentes financieras privadas han puesto de manifiesto el simplismo de tal hipótesis y han destacado la importancia del crédito público interna-

cional en forma tal que se refuerce mutuamente con los flujos del sector privado y al hacerlo permitan mejorar el perfil de la deuda. La América Latina no puede permanecer impasible frente a la reciente exclusión y disminución relativa de los créditos multilaterales de los últimos años y los que se anuncian hacia el futuro. Las transferencias netas de créditos públicos hacia la América Latina, que en el año 1978 representaron 13 billones de dólares en el año 1980 no llegaron a 1 billón.

- d) En momentos en que el comercio mundial pierde transparencia, que se insinúan y se concretan peligrosas tendencias proteccionistas, se requiere más que nunca mantener la capacidad de exportación de la región para poder hacer frente a sus compromisos internacionales. Frente a la caída sostenida e inevitable de los términos del intercambio asume una importancia crucial el sostener los volúmenes de la exportación (especialmente la no tradicional), para lo cual la región ha creado una capacidad instalada vigorosa como lo demuestra el comportamiento del balance comercial de los últimos años. En efecto, esta nueva capacidad de defensa se refleja en el volumen de exportaciones que se incrementó aún en las presentes circunstancias.

Creo que la magnitud y la generalidad de los problemas obligan a la región a replantearse todos estos problemas y a actuar en los foros internacionales —especialmente los financieros—, promoviendo los nuevos criterios que aconsejan las circunstancias.

En una ocasión planteamos la necesidad de una red de seguridad financiera. Hoy estamos más persuadidos que en aquel entonces que se requiere abrir nuevas facilidades tanto en el Fondo como en el Banco Mundial, para un apoyo positivo y desarrollista al proceso de ajuste de nuestros países en lo cual no sólo estará interesada la salud financiera del mundo, sino también, la propia impulsión que esta región puede aportar a la recuperación productiva del mundo industrial, al seguir con un ritmo sostenido de sus importaciones.

Este es el momento en que una consulta adecuada, especialmente al nivel de los bancos centrales y ministerios de la región, puede inspirar, en los grandes organismos del sistema financiero internacional, nuevas aproximaciones a este tema tan importante para un "ajuste en desarrollo" de la economía de los países de la región.

UN NUEVO CONCEPTO DE LA COOPERACION REGIONAL

Es dentro de este contexto que vemos un papel renovado a la cooperación regional.

Comencemos por reconocer algo que debe quedar claro desde la partida: la cooperación regional no puede ser sustituto de la cooperación mundial. Es, por definición, un complemento de aquella, cuyo papel en las presentes circunstancias es, además, el de morigerar o atenuar los impactos de la recesión internacional.

Nos alienta para ello el activo y vigoroso proceso de interrelacionamiento comercial de la América Latina de los últimos años.

Basta tan sólo mirar las cifras:

En los últimos años, la participación del comercio regional en el total del comercio pasó del 8^o/o, en el año 1960, al 15.5^o/o en el año 1981.

A su vez, el comercio de manufacturas, clave del avance industrial de la región, que significaba un 10^o/o del total de exportaciones en el año 1961, hoy se acerca al 36^o/o. En los países de la ALADI, las exportaciones de manufacturas a la zona ya representan el 56^o/o del volumen total de comercio.

No todo lo logrado debería atribuirse a los mecanismos formales de integración. No hay duda de que el conocimiento recíproco que posibilitaron los sistemas de integración al sector empresarial privado, las políticas de promoción de exportaciones, la creciente competitividad de nuestras industrias nacionales, contribuyeron a ello en gran medida. Más aún, preciso es reconocer que las propias políticas de apertura comercial emprendidas por la mayoría de los países de la región han tenido un efecto igualmente positivo sobre el comercio regional.

Cualesquiera sean las causas, se impone una conclusión significativa:

Estamos en presencia de un potencial exportador e importador que es una pujante realidad.

En CEPAL hemos realizado algunas hipótesis teóricas que no dejan de llamar la atención.

Si la región se propusiera retomar el ritmo de crecimiento

económico de los años setenta, es decir, crecer a un ritmo del 6^o/o anual, el comercio exterior con el resto del mundo debería crecer el 8^o/o anual, y la participación del comercio regional que actualmente es del 16^o/o, debería duplicarse para los '90. Grande y difícil desafío pero no imposible.

¿Qué hacer?

La Secretaría del SELA ha presentado un documento donde se recogen importantes iniciativas en variados campos que además de una respuesta positiva a medidas de emergencia frente a eventuales sanciones, debe constituirse en un auténtico programa de trabajo al cual la CEPAL gustosamente prestará todos sus esfuerzos.

Pero comencemos con cosas concretas e inmediatas que podrían adelantar grandes progresos en el comercio regional.

Me atrevería a mencionar tres áreas que creo tendrían, en lo inmediato, una importancia significativa en la amplificación del comercio sin requerir grandes esfuerzos.

- 1^o) Promover un diálogo entre responsables del comercio exterior de los países de la región orientado a remover barreras de todo tipo que aún hoy crean trabas innecesarias al flujo comercial interregional. El mismo clima de transparencia que estamos reclamando al comercio mundial debe imponerse en la región.
- 2^o) Alentar la imaginación de los bancos estatales vinculados al comercio exterior para promover incentivos financieros conocidos de sobra por los países desarrollados para estimular, desde el lado del financiamiento, corrientes comerciales ya existentes y nuevas en la región.
- 3^o) Promocionar el diálogo entre sectores privados vinculados al comercio, cuyo conocimiento de los problemas y de las oportunidades puede abrir rumbos nuevos para la expansión del comercio. Desearía a este propósito mencionar importantes experiencias que hemos podido alentar desde la CEPAL, poniendo en contacto grupos empresariales, que al proponerse metas de intercambio recíproco con apoyo oficial, podrían acelerar e incentivar líneas conocidas ya abiertas al comercio.

De lo que se trata, en definitiva, es no sólo de poner en marcha aquellas iniciativas de gran aliento que suponen renovados esfuerzos y que llevan tiempo, sino de estimular aquellas otras, al alcance de la mano, que podrías ahorrar tiempo y

crear vigorosos impulsos al comercio en el correr de los próximos años.

En definitiva, tomar especialmente en cuenta el comercio regional en la adopción de las políticas anti recesivas que necesariamente deberán abordar los países de la región.

Una reflexión final: no podemos permitir que las medidas de defensa del balance de pagos que habrán de proliferar en los próximos años dañen a las corrientes comerciales existentes, creando barreras innecesarias que nos hagan desandar el fructífero camino de los últimos años.

HACIA UN NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

El segundo desafío al que debemos prepararnos es el que tiene que ver con los profundos cambios que habrán de ocurrir en la economía internacional luego del ajuste recesivo de los '80.

La América Latina no puede dejar de tomar en consideración que los países industriales no habrán de salir de esa crisis, reproduciendo las estructuras económicas del pasado.

Hay elementos que anuncian cambios sustanciales.

En la reciente reunión de Versailles, los países centrales destacaron los profundos desafíos derivados de la evolución tecnológica del mundo moderno y la incapacidad de las actuales estructuras económicas de dar trabajo productivo a los desocupados de hoy y a los que demandarán trabajo en el futuro.

Existen serias dudas de que producida la recuperación, puedan absorberse los ejércitos de desocupados que hoy pululan en el mundo industrial capitalista. Al mismo tiempo, los cambios, en las relaciones comerciales abren brechas y desafíos desconocidos hasta el presente.

La América Latina, por ejemplo, no puede dejar de tomar en cuenta la política de recuperación de mercados a que se encuentran abocados los países centrales, y que en lo inmediato, promueven un renovado proteccionismo sobre actividades industriales que creíamos definitivamente de nuestro lado por sus ventajas comparativas.

Tampoco podemos desconocer que los nuevos avances en la biogenética crean competencias nuevas en la producción de aquellos alimentos en los cuales teníamos tradicionalmente

ventajas netas en el mercado internacional.

Ello tan sólo para mencionar alguno de los frentes sobre los cuales la atención de la América Latina, continente en creciente expansión externa, deberá tomar posición.

¿Qué hacer?

El tema no es fácil y no me propongo aquí incursionar más allá de lo necesario. Pero hay algunas conclusiones que se imponen.

El desarrollo que en algún momento se impuso como modelo único para la región, esto es, el de vincularnos al mundo y hacer de la exportación al resto del mundo el gran motor del crecimiento interno, no puede ser el único motor del crecimiento regional.

El tema ha provocado profundas controversias y en algunos casos el modelo de desarrollo de los países del Sudeste Asiático creó espejismos que cada vez más muestran los signos de su debilidad y de grandes vulnerabilidades.

La América Latina no podría proponerse reproducir en sus fronteras un tipo de crecimiento basado solamente en exportaciones al resto del mundo. No hay cabida para un modelo de nuestro desarrollo "a lo Hong-Kong". Nuestra realidad económica, social y política es por cierto muy distinta.

Tenemos que pensar en un nuevo esquema de desarrollo que tome especialmente en cuenta el potencial del mercado interno, la capacidad de importaciones al resto del mundo y las oportunidades vigorosas del mercado regional.

Para hacer frente a este desafío, bastaría recordar que ya en la actualidad, el mercado regional se acerca a los mil billones de dólares (en la terminología americana). Esto es, una masa crítica que en sí misma abre cauces totalmente nuevos al quehacer conjunto.

Entiéndaseme bien que no estoy abogando por reproducir políticas de sustitución de importaciones a todo costo, al alto precio de proteccionismos anacrónicos. Para hacer frente al desafío mundial y regional se requiere diversificación, eficiencia y, por sobre todo, un alto nivel tecnológico.

Lo que importa destacar es que esta región no puede desconocer en esa nueva estrategia, el potencial del mercado regional y que cualquier solución a su desarrollo futuro deberá pa-

sar necesariamente por el uso adecuado de ese mercado regional.

Otro tanto podría decir de los mercados de otras regiones en vías de desarrollo que podrían ampliarse mediante una efectiva cooperación Sur-Sur.

En conclusión:

Vivimos momentos de profunda ansiedad pero, también de fascinantes desafíos.

El momento actual debe dar inicio a un proceso de repensamiento de este capital que hemos ido creando a través del tiempo y que es el mercado regional. Acercarnos al mismo sin preconceptos de ningún tipo y con un gran realismo.

El mercado regional no puede darlo todo y, sobre todo, no podrá reemplazar la imprescindible vinculación con el resto del mundo.

Pero seamos conscientes que tiene un importante papel que cumplir en el corto plazo y será una variable clave en el mundo en el que deberemos vivir en las próximas décadas.

A ello deberemos abocarnos con gran responsabilidad y especialmente teniendo conciencia de que en un proceso de crecimiento conjunto, lo importante no es tanto la distribución matemática de los beneficios cuanto que al final del camino, todos estemos mejor.

Al decir ésto, quiero terminar con una nota de optimismo realista y prudente.

Seamos plenamente conscientes que ninguna región del mundo en desarrollo tiene en la partida los activos con que cuenta nuestra región.

Sus recursos naturales, la calidad y formación de su gente, la capacidad industrial instalada y, por sobre todo, las experiencias adquiridas —buenas y malas— nos ubican en una posición privilegiada para enfrentar las difíciles circunstancias del presente.

Bastaría mirar los indicadores económicos y sociales de los últimos quinquenios para desmentir la fácil suposición de que nada ha pasado.

La región puede abordar el futuro reconociendo la seriedad de los problemas actuales, pero con la seguridad de que con políticas internas adecuadas y con una cooperación internacional inteligente y pragmática, no sólo podremos hacer frente a nuestro desarrollo económico y a la solución de nuestras desafiantes injusticias sociales, sino que además podremos convertirnos en un gran motor del crecimiento mundial.

Con la confianza que nos dan los hechos y con la inspiración que podemos lograr si existe la voluntad política de trabajar juntos, no tengamos miedo al presente y menos aún al futuro.

Carlos Andrés Pérez

El SELA como instrumento político para sus Estados Miembros

La aguda crisis de la economía mundial y, de modo particular la crisis de los grandes centros de poder que desde la II Guerra Mundial dictan las normas y señalan los cauces por dónde deben andar o no andar las relaciones económicas entre sí, y entre ellos y el resto del mundo en desarrollo, es momento propicio para la reflexión y para el análisis ponderado no sólo sobre el orden económico universal, sino también sobre el destino de todos los pueblos afectados por este sistema mundial de relaciones económicas y políticas. La situación es tan grave que debemos reflexionar con ánimo tranquilo, sin que esto impida reiterar que en múltiples ocasiones — y como una prédica en el desierto de la inflexibilidad y de la incompreensión— muy autorizadas voces de los países en desarrollo han advertido que sin una reforma de este orden mundial no habrá manera racional, ni equilibrada de superar este conflicto que adquiere cada día características más dramáticas. Y lo es tanto más en la medida en que es posible contrastar las advertencias, los reclamos de reforma, las propuestas de revisión, con el curso inmodificable de los hechos y de las decisiones económicas de los grandes países industrializados. Así podríamos intentar, a manera de ensayo ilustrativo, una cronología contrastada de lo que ha venido ocurriendo en la economía mundial y de las reformas propuestas en cada momento por los países en desarrollo. Este contraste sería cuando menos útil. No cometeríamos la impertinencia de sostener que hemos tenido razón siempre o que somos, en el Tercer Mundo o en la América Latina, portadores de una verdad absoluta.

CARLOS ANDRES PEREZ. Ex-Presidente de la República de Venezuela.

Ciertamente no lo somos, pero cuando hemos abogado por una reforma del orden mundial es porque estamos y hemos estado persuadidos de que el actual orden ha entrado en una crisis irreversible porque fue diseñado por un tiempo y para un tiempo que no es éste en que vivimos, y lo será aún menos para el que ya estamos comenzando a vivir.

¿Cómo pretender ingresar al siglo XXI con cincuenta años de retraso? Pues esto, ni más ni menos, es lo que pretenden los grandes países, esas sociedades que unos llaman industriales y otros, opulentas. Los hechos están demostrando que pueden dejar de ser lo uno y lo otro en la medida en que no resuelvan las contradicciones de un orden antiguo con una realidad mundial nueva, en la medida en que no resuelvan las contradicciones entre sí (Japón y Estados Unidos, Europa y Japón, Estados Unidos y Europa), y las cada vez más crecientes contradicciones entre los países industrializados y los países en desarrollo.

¿Qué quieren decir la inflación, el desempleo, el proteccionismo y las manipulaciones monetarias o la rigidez del sistema financiero? Parecen ser signos de una economía ingobernable y de un orden económico en que ninguno de sus profetas tiene entera confianza. Y sin embargo, predomina la adhesión a los viejos dogmas. Es una situación contradictoria en sí misma, y desde luego, es una contradicción que afecta a todo el mundo en desarrollo. Afecta, en grado primordial, a los países de América Latina, países con recursos humanos y con recursos naturales y económicos, con recursos propios, capacitados para jugar un rol entre sí y dentro del orden mundial de ninguna manera sometidos a los condicionamientos a que ahora es-

tán limitados.

VIVIMOS EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE

Podemos y debemos dejar de ser dependientes, pero seguramente nunca seremos independientes, porque en un mundo interdependiente las connotaciones serán otras. Los cambios en la economía mundial demuestran también que la dependencia tiene una relación secreta con los centros de poder: y es que éstos no podrán escapar tampoco a las consecuencias de su propia rigidez. La interdependencia no es ahora sólo de problemas, sino también de soluciones. Vamos encadenados los unos a los otros, los del Norte con los del Sur, o dicho en otras palabras, los del Sur hemos encadenado a los del Norte por culpa de los del Norte. La inmensa deuda de los países en desarrollo establece una cadena de interdependencia. Esos 500 mil millones de dólares demuestran simplemente que los países del Tercer Mundo son rehenes del sistema financiero mundial, pero al mismo tiempo los hace parte de él. El peso de la deuda impide toda posibilidad de avance y de progreso para ellos, pero también traba, y no en medida despreciable, las propias posibilidades del sistema. Rehén de rehenes y rehén de sí mismo.

Hemos puesto a través de la última década gran énfasis en los asuntos meramente económicos, partiendo de la premisa que desde el punto de vista eminentemente político podíamos confiar en una solidaridad basada en principios, tradiciones y cultos a postulados que se decían comunes. Confiamos en la retórica y en la buena voluntad y en una percepción lógica y aparentemente justificada de teorías que han demostrado poca consistencia. Se ha roto la confianza y se ha erosionado la credibilidad en esta parte del mundo y sobre todo en las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina.

La guerra de las Malvinas, como lo analizaremos más adelante, se ha constituido en acontecimiento capital para una redefinición de nuestras relaciones con los Estados Unidos y Europa. Nos enfrenta a una nueva realidad. Su huella será profunda hacia el futuro. Aun cuando desaprensivos análisis del histórico suceso lo sitúen como un incidente más que ya "desapareció de los titulares de los periódicos", y que sólo debe esperarse a que se enfríen las relaciones emocionales para que se restaure la confiabilidad tradicional.

No es por obra del azar que en las más recientes reuniones de los latinoamericanos el tema político sea inscrito con tanto énfasis en las agendas que guían los debates, para expresar una inquietud tan verdadera, tan auténtica y tan justa.

Estamos entendiendo los latinoamericanos ahora que no

habrá integración sin política y que ella va más allá del contexto económico en que la habíamos situado. Es posible que el relámpago que alumbró la conciencia latinoamericana en el Atlántico Sur nos dé la clave donde radica la explicación de las fallas, avatares y tropiezos del proceso integracionista latinoamericano.

¿Hasta dónde habíamos estado políticamente persuadidos los latinoamericanos y los caribeños de que la integración de nuestras economías es no sólo una alternativa de diversificación, progreso y bienestar sino también la auténtica alternativa de independencia?

¿Hasta dónde la integración de nuestros países formaba parte de una agenda que reflejara inquietudes y convicciones colectivas de pueblos o de partidos políticos? La idea de la integración parece que estaba confinada a un círculo cerrado y estrecho de expertos internacionales y a un mundo aún más reducido de gentes lúcidas en nuestros países, capaces de percibir y descubrir en el proceso integracionista posibilidades reales, de ver más allá de este tiempo.

Esta falta de convicción en torno al proceso integracionista permitió que se ensayara en medio de un divorcio entre la realidad y la teoría y que, al pretender demasiado, como lo quiso la ALALC, la idea se haya deteriorado tanto como para que aquella fuera sustituida por la ALADI.

AUSENCIA DE UN DIALOGO FRANCO

La falta de un diálogo franco, que debemos propiciar, entre los políticos de América Latina, confinados a su vez a fronteras geográficas y fronteras mentales, ha sido imitado por los empresarios de nuestros países cuyas desconfianzas en unos y en otros no parecen tener contrapartida racional en la confianza ilimitada que todos le tienen a los empresarios de los países desarrollados con quienes, sin duda alguna, prefieren negociar.

Quisimos llevar a cabo el proceso integracionista sin un previo trabajo de conversación y de diálogo entre los propios empresarios de nuestros países que juzgan a algunos gobiernos comprometidos en el proceso integracionista como gobiernos que atentan contra sus intereses. Aunque ocurre todo lo contrario. Pero no ha habido credibilidad. Entre tanto, la crisis del orden mundial nos toma en una situación tal que sería difícil argumentar contra esa búsqueda de las nuevas posibilidades que abre el proceso integracionista, que puede y debe preservarnos de caer en una catástrofe impredecible.

La crisis que atravesamos es profunda. Es una crisis de los países industrializados que el mundo en desarrollo sufre por su absoluta dependencia, porque nos sorprende sin una alternativa regional sólida. Las crisis económicas desquician y han desquiciado sociedades y sistemas bien fundamentados. No se podría decir que las sociedades latinoamericanas sean sólidas. Nuestros países son jóvenes, o relativamente jóvenes, y estamos aún en proceso de formación. La inestabilidad de nuestros países tiene, por lo general, raíces y razones de carácter económico.

¿Cómo abrir las rutas de su desarrollo y de su bienestar ascendente, aunque modesto? No será, de ninguna manera, atando aún más los vínculos de cada uno de nuestros países con los centros de poder que cuando están en el cenit nos prescriben pobreza y cuando están en crisis, como ahora, nos prescriben también pobreza: postulan la libertad de comercio en su beneficio pero aplican intransigentemente el proteccionismo. La historia de sus contradicciones corre paralela con la historia de nuestras frustraciones.

El progreso de los pueblos de América Latina está en la América Latina y el Caribe. No está en Europa, no está en los Estados Unidos. Es la integración Sur-Sur y dentro de ella el paso previo de la integración regional, la que permitiría abrir caminos y fortalecer el poder de negociación para la controversia Norte-Sur. Esta crisis de los países industrializados, que tanto nos afecta, es un momento propicio para la reflexión, el análisis y la autocrítica.

LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA, UNA INGENUA CREENCIA

Al cabo de más de 150 años de independencia política, los países de la América Latina son países cuya vulnerabilidad económica ha sido relativamente percibida. O éste ha sido, simplemente, un tema que nos quitábamos de la mente para no añadir un elemento más a nuestros desvelos. Ya nos referíamos a aquella ingenua creencia en la seguridad hemisférica que nos dio cierta errada sensación. El conflicto de las Malvinas no dramatizó la vulnerabilidad de nuestros países, no sólo en materia económica sino también en cuestiones de seguridad. Y es conveniente que nos detengamos a reflexionar sobre las calamidades y equívocos que trajo ese conflicto, y también sus advertencias y lecciones, como lo acotamos anteriormente.

Perdimos la guerra, pero no podemos perder sus enseñanzas. O perdimos un episodio de una guerra, pero en todo caso vuelvo a llamar la atención sobre el alcance de una vulnerabili-

dad latinoamericana que puso al descubierto el conflicto de las Malvinas, que destacó a su vez el carácter no sólo económico sino estratégico de las metas de la integración regional.

No sólo es la integración el único camino para que América Latina sustente su desarrollo sobre una base autónoma, y no foránea y ajena como hasta ahora, sino que es también requisito condicionante de su seguridad económica y consecuentemente, de su seguridad integral.

Si antes dijimos que el progreso y el bienestar de la América Latina estaba en la América Latina y en el Caribe y no en Europa ni en los Estados Unidos, ¿qué decir de la seguridad estratégica de nuestros países en su conjunto?

El conflicto de las Malvinas terminó con la rendición de un país latinoamericano en el terreno militar —que no jurídico—, en donde fueron puestas al servicio de una potencia europea todos los recursos militares de la alianza occidental. La OTAN no había tenido ocasión de probar en el campo bélico sus inventos tecnológicos. Los experimentó en un lugar remoto del área de conflicto previsible de esa alianza, en el Atlántico Sur, y contra un país relativamente desarmado, cuyo arsenal dependía a su vez de los propios europeos que sabían cuántos cohetes tenía Argentina y hasta dónde podía resistir ya declarado el embargo por sus antiguos proveedores.

El conflicto no fue un conflicto exclusivamente bélico. Se demostró una vulnerabilidad: la económica. Y a la OTAN se unió el Mercado Común Europeo con una diversidad de sanciones desproporcionadas que fueron desde el congelamiento de fondos en la banca hasta bloqueos comerciales. Pero no fue sólo Argentina el país en riesgo de sanciones. También lo estuvieron los países que de una manera o de otra expresaron su solidaridad con la causa argentina y si el conflicto se prolonga y otros países intervienen a favor del país latinoamericano como está establecido en el Tratado de Seguridad Hemisférica, esos países habrían compartido igual suerte.

Este conflicto no es mencionado aquí con animosidad intransigente. Simplemente se menciona como una cuestión histórica, de la historia reciente y viva que tendrá necesariamente mucho que ver con el presente y con el porvenir. No hay caso. El conflicto le dio lecciones a los beligerantes, a los europeos y a los norteamericanos. También nos dio lecciones a todos los latinoamericanos y a todos los países en desarrollo.

Bajo este nuevo enfoque de la complementación para la autonomía, y por ende para la seguridad, es que está cobrando

una nueva perspectiva y una nueva dinámica.

El conflicto nos hizo ver nuestra vulnerabilidad y nadie puede discutir sobre esto. Y nos hizo ver además que hay crisis que se piensan o suponen limitadas y que muestran tener implicaciones mucho más complejas y a veces inmanejables. Pero, al propio tiempo, el enfrentamiento de los países desarrollados, incluidos los Estados Unidos, contra Argentina y contra América Latina, porque la causa es latinoamericana, nos reveló también nuestras insospechadas capacidades de intercambio, y nos permitió descubrir en muchos casos que los productos que comprábamos en países lejanos estaban a la vuelta de la esquina, en la propia región.

Quiere decir esto, simplemente que, más que en virtud de los instrumentos formales, hay fuerzas políticas y económicas naturales que están impulsando la complementación.

Si a estas tendencias se le añade una decisión política o son impulsadas por decisiones políticas, no cabe duda de que el proceso integracionista puede cobrar el impulso que requiere.

LA SEGURIDAD ESTRATEGICA ES PRIMORDIAL

Responsablemente, es decir, decidiendo en torno a sus opciones, los países de América Latina no pueden permanecer ni aislados entre sí, alejados unos de otros, ni exclusivamente vinculados con los centros de poder económico. La cuestión de la seguridad estratégica cuenta como cuestión primordial en los países de nuestro continente. La crisis de las Malvinas dejó al desnudo la gran vulnerabilidad económica y estratégica de América Latina. Nuestra preocupación por esta circunstancia debe inscribirse en la agenda latinoamericana de esta década. Como lo dijo el embajador Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA, la seguridad económica de América Latina es indivisible. Pero es, además, una condición indispensable que sólo puede hacer posible el logro de nuestra autonomía.

Cuando solicitamos que se inscriba la cuestión de la seguridad en nuestra agenda latinoamericana no lo hacemos sin reflexionar en los obstáculos que se pueden enfrentar. Los más complejos están en los mismos países de la América Latina y mencionaríamos, en primer término, como un factor que perturba y estorba el proceso de integración y por tanto de consolidación de nuestros países las discrepancias y diferendos territoriales, aún sobrevivientes en muchos países de la región. Es obvio que estos conflictos conspiran contra la integración y crean celos en nuestros pueblos, además de que estimulan o tratan de justificar la inversión de recursos económicos en una carrera

armamentista de otro modo inexplicable.

NUESTRAS FRONTERAS DEBEN SER VINCULO Y NO TRINCHERA

Es preciso, por consiguiente, despejar el camino y resolver con la mejor buena voluntad posible los viejos reclamos y las viejas pugnas por conflictos territoriales. Debemos luchar a brazo partido por un nacionalismo latinoamericano. Romper las alambradas de púas del miope nacionalismo chauvinista. Ver los conflictos entre nuestras naciones con perspectivas integracionistas para que nuestras fronteras sean vínculo y no trinchera.

Sabemos que estos factores inciden negativamente en un proceso integracionista equilibrado y mutuamente conveniente para todos nuestros países de la América Latina y del Caribe.

El futuro de nuestros países es su conjunto, el futuro de la América Latina sólo puede afirmarse en la medida en que comprendamos lo que somos, lo que queremos ser y adónde debemos ir. Bolívar concibió —con ese su gran sentido de lo grande— al mundo como una nación federal. También intentó crear la Gran Patria Latinoamericana.

Con todos los tropiezos, el caso es que en los últimos años del 8% a que ascendía el comercio intralatinamericano, en proporción al comercio total de la región, hemos pasado al 16% y como ya se ha previsto nos encaminamos hacia la meta del 32%. La CEE intercambia un 50% de su comercio total, de modo que la meta señalada sería considerable para nuestros países.

Observando las cifras, las posibilidades y las urgencias de la integración, resulta ciertamente una ironía que desmanteláramos la ALALC y la sustituyéramos piadosamente por la ALADI, justo cuando emergían esos factores y se hubiera podido aprovechar la coyuntura de las Malvinas, y mientras se derrumbaba también el experimento monetarista que determinó en mucho la liquidación de la ALALC.

La ALALC adolecía, sin duda, de un vicio de origen: habíamos intentado copiar el modelo integracionista europeo, sin advertir que Europa estaba ya muy integrada de facto antes de que se le superpusiera la estructura jurídico-institucional de la Comunidad.

En cambio, en América Latina empezamos por allí, es decir, por el techo, cuando faltaban el piso y las paredes. Sin con-

tar, además, con el problema de las diferencias de grados de desarrollo y el consecuente desnivel creado de esta manera.

Es bien sabido, por añadidura, que la ALALC no contó con un respaldo político firme, seguramente por esa misma razón: fue un esquema demasiado avanzado para una realidad aún no bien conformada. Pero tampoco merecía la ALALC ser sustituida por la ALADI, la ALALC se quejaba del proteccionismo de los europeos, pero se olvidó siempre que el proteccionismo fue producto de las políticas de los jefes de Estado de la Comunidad que se reunían o se reúnen con suma frecuencia, en cambio en los veinte años de la ALALC los jefes de Estado de América Latina no se reunieron nunca.

Además, contribuyeron, sin duda, factores extraños a la región. La integración no ha contado nunca con la simpatía de las naciones industrializadas. Ella parece ser su privilegio, de los Estados Unidos del Norte, o de la Comunidad Económica Europea. Los Estados desunidos del Sur, las relaciones bilaterales, son conveniencia evidente al mantenimiento de unas relaciones de intercambio y de la injusta e intolerable división internacional del trabajo. Todo esto conspiró contra la ALALC. Porque la ALADI en verdad viene a ser la renuncia a la integración, dígame lo que se diga y encúbrase el propósito como se quiera. Y no sé hasta qué punto es un intento para quebrantar la creciente importancia del SELA, como pragmático instrumento de integración que, por lo demás, involucra a todos los países al sur del Río Grande, incluida Cuba.

URGE SUPERAR LA CRISIS DE LOS SISTEMAS INTEGRACIONISTAS

Ahora estamos en un nuevo tiempo. Creo que vemos mejor errores y omisiones. La complejidad de la economía mundial y los perjuicios que cada día causan la excesiva dependencia de los centros de poder nos lleva a una reflexión más profunda sobre las posibilidades de integración. Como ha sido señalado por los expertos, el PIB de América Latina en 1981 fue tan bajo que es bastante inferior al crecimiento de la población. Estas cifras, frente a la considerable deuda exterior y frente a la crisis aguda de los términos de intercambio, frente al peso del servicio de la deuda y frente al proteccionismo y la recesión en los centros de poder, deben ser factores que impulsen una toma de conciencia sobre la necesidad de la integración latinoamericana. Descontado el efecto Malvinas.

La integración y sus diversos esquemas atraviesa, en verdad, una etapa que podría decirse paradójica. Mientras como hemos visto hay fuerzas que tienden a su incremento, los es-

quemas están en crisis. La ALADI no será ni un remedio de lo que se proponía la ALALC. El Mercado Común Centroamericano que en algún momento demostró viabilidad y posibilidades muy concretas está en crisis, como consecuencia de las complejas y penosas circunstancias políticas de la región, y de esas erradas políticas que afirman lamentablemente la tradicional incompreensión norteamericana de los problemas de América Latina y de nuestra idiosincrasia que pretendió romper con audacia inteligente el presidente Jimmy Carter, en el más auténtico esfuerzo que se haya hecho por los Estados Unidos para un cabal entendimiento y cooperación para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Esa peligrosa confrontación bélica que se vive en Centroamérica ha afectado fuertemente la preocupación del mundo entero por la comunidad del Caribe, donde nacen nuevos países que se han liberado y se liberan del colonialismo. Particularmente en los Estados Unidos del Norte la circunstancia caribeña ha volcado la atención de la administración norteamericana sobre la región, enmarcada dentro del complejo maniqueísta que pareciera es el único móvil para ocuparse de América Latina: el fantasma del comunismo, que no los reales y trágicos problemas causantes de la violencia y de los profundos desajustes sociales y políticos. Pero en todo caso, esta circunstancia conlleva el aspecto positivo de darse relevancia a posibles soluciones a los gravísimos problemas económicos de Centroamérica y los nuevos países isleños. Sin embargo, la orientación de esa ayuda, sus propósitos y condicionamientos pueden llevar a instrumentar iniciativas de difícil armonización futura en el ámbito de la integración regional, contribuyendo a acentuar trastornos geopolíticos en detrimento y daño de los objetivos integracionistas, o desarticulando aún más la región caribeña, haciéndola afluente exclusiva de la economía norteamericana, desvinculándola de acuerdos globales dentro de la propia región y de ésta con el resto de América Latina.

Consideramos que la cooperación económica no puede ser condicionada y mucho menos para hacerse "caballo de Troya" contra los grandes y primordiales objetivos de la integración latinoamericana, y para provocar nuevos vínculos neocolonialistas.

Así vemos como la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" promovida por la administración del presidente Reagan, con innovaciones posibles notables pero adoleciendo de estos peligros, incurre en todos los inconvenientes y mediatizaciones que tradicionalmente señalamos los latinoamericanos a la cooperación económica norteamericana. Impone condiciones —y para complemento— ahora, la enreda en los dogmas de la eco-

nomía neoliberal. Y pese a todo, aún así, se enfrenta esa iniciativa a las presiones proteccionistas del sistema.

Al Caribe insular debe dársele la autonomía de su desarrollo con sus propios instrumentos de integración e independencia económica, que a su vez hagan posible los posteriores acuerdos globales, regionales y subregionales. Tampoco es conveniente a nuestros intereses comunes que se creen sistemas diferentes de preferencias dentro de la región que fomenten dispersión, rivalidades y desintegración.

El CARICOM no presenta otros resultados y puede ser negativamente afectado por la iniciativa para el Caribe tal como está articulada.

El Pacto Andino sabemos también que parece estar paralizado por innumerables contradicciones pero, sobre todo, por indecisiones por parte de varios de los gobiernos andinos. El Acuerdo de Cartagena ha tenido etapas difíciles y complejas, y las tuvo en su primera década, pero fueron superadas. El Acuerdo ha demostrado que las dificultades se superan cuando existe voluntad o decisión política y ha probado a su vez que la integración no es una utopía. El Pacto Andino es un esquema de integración posible, sus diversos programas: el industrial, el metalmeccánico, el petroquímico, el automotor, el siderúrgico, el desarrollo tecnológico o las acciones de integración en el sector agropecuario, pueden tener fallas, pero en todo caso obedecen a un diseño realista. De los esquemas de integración latinoamericana es posiblemente el Pacto Andino el que mayor consistencia y mayores esfuerzos ha demostrado. Se cometió recientemente el error de pretender darle connotación política, olvidándose que el pluralismo es factor condicionante para hacer posible la integración económica.

EN LA INTEGRACION RADICA NUESTRA FORTALEZA

Por estas razones no puede separarse la integración latinoamericana de la controversia global del Tercer Mundo. Allí está nuestra fortaleza, el poder de negociación, la garantía de nuestros objetivos regionales y de la cooperación Sur-Sur en su aspecto geográfico más amplio. Así se completó en las afortunadas conclusiones de la reunión de Caraballeda, en Venezuela, en mayo de 1981 por el Grupo de los 77, en lo que se ha llamado el Plan de Acción de Caracas sobre cooperación económica entre países en desarrollo. Y por eso se hace indispensable insistir en la creación de la Secretaría Permanente del Grupo de los 77 como ya lo propuse desde la presidencia de Venezuela. En la reunión de Caraballeda se creó sobre la base de aquel propósito la "Unidad de apoyo a la presidencia del Gru-

po de los 77" que no considero suficiente y capaz de cumplir tareas de tanta responsabilidad.

En este mismo orden de ideas, el SELA está llamado a jugar un papel capital en la América Latina como organismo regional y para la cooperación interregional. La adopción de un esquema de seguridad económica latinoamericana por el SELA constituye un hecho de mucha importancia para la región. Se trata, desde luego, de un instrumento político al alcance de los Estados Miembros y de sus jefes de Estado. El SELA, en agosto de este año, al reunir el Consejo Latinoamericano, lo hizo bajo la nueva percepción de un organismo multilateral de nuestra región, que jugó durante la crisis de las Malvinas un rol de solidaridad y que, por otra parte, tiene claros los problemas y las metas de la América Latina.

Se ha dicho que la América Latina carece de un organismo propio donde liberar y donde tomar decisiones propias. El SELA, por ahora, es un organismo eminentemente económico y su función y misión debe ser consolidada. Pero también es necesario, dentro del mismo esquema del SELA, la creación de un órgano apto para las decisiones políticas regionales.

En general y sin que nos sintamos influenciados ni aceptemos lineamientos estratégicos antioccidentales o antinorteamericanos, los centros hegemónicos del poder económico mundial se confabulan contra los avances de la integración. Así pude constatarlo como presidente de Venezuela, cuando ofrecí y di todo el peso de mi apoyo a los procesos de integración y directamente intervine en el avance del Pacto Andino.

La integración de la América Latina, debemos ser explícitos, no postula un aislacionismo latinoamericano. Postula, por el contrario, la integración regional para hacer posible la integración más amplia como ya quedó planteada. Pero no es la oportunidad para hablar de la Cooperación Sur-Sur a nivel global. Tampoco del diálogo Norte-Sur. No es posible concebir un continente mirando sólo hacia sí mismo, pero igualmente absurdo es que sólo mire hacia afuera. Los 350 millones de habitantes de la región tienen una capacidad de generar un bienestar propio. La dependencia económica ha demostrado que es un factor condicionante de ese desarrollo y, por otra parte, un factor negativo.

En esta crisis mundial, crisis de los centros de poder, nuestros países son igualmente afectados como consecuencia de esa dependencia y también por los condicionamientos que ésta impone sobre nuestro desarrollo.

La nueva conciencia sobre la integración está emergiendo en todos nuestros países. No puede haber un país aislado en el mundo de hoy ni puede haber un continente aislado, ni mucho menos un conjunto de países como los de América Latina y del Caribe que tienen experiencias y recursos para lograr su propio progreso y su propio bienestar. La integración es el camino. No es un camino despejado, ciertamente. Pero es el único entre las alternativas a escoger que nos garantiza soberanía económica, progreso y bienestar.

No se puede desvincular el postulado integracionista de la realidad política o de la geopolítica de la integración. Los conflictos regionales, subregionales o mundiales inciden en el proceso, lo mediatizan y presionan para anularlo. La decisión política en torno a la integración es prioritaria, como es prioritario que inscribamos este tema en la agenda latinoamericana de esta

década.

La integración debe ser la meta adelantada para recibir el siglo XXI como una realidad. Como objetivo principal de todos los Estados del subcontinente, ella habrá de estar por encima de las contradicciones de los países entre sí. Un interés supremo que tiene que ver con nuestro porvenir y con nuestro destino de libertad y de independencia, con nuestro papel, en fin, de latinoamericanos capaces de contribuir al progreso y al bienestar de la humanidad, a través del desarrollo de nuestras propias posibilidades.

Enfrentar el reto histórico es el imperativo de nuestro tiempo. Las circunstancias internacionales, la guerra de las Malvinas, nos sitúan frente a realidades que no percibíamos o no nos atrevíamos a analizar crudamente.

Homero Luis Hernández Sánchez

La Seguridad Alimentaria: Un desafío para América Latina

El problema de la seguridad alimentaria se destaca cada vez más como uno de los principales desafíos a escala mundial. La producción de alimentos durante los últimos años sólo ha aumentado en forma marginal, siendo ésta inferior al nivel que se considera necesario.

En este marco mundial, la situación de América Latina en su conjunto es inquietante. En términos globales, la región ha disminuido su autosuficiencia en materia de producción de alimentos y productos agrícolas, al mismo tiempo que persiste y se agudiza el pertinaz problema de la subnutrición en grandes sectores de la población latinoamericana.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con miras a abordar los problemas de seguridad alimentaria regional, organizó recientemente un Comité de Acción que, además de constituir la primera experiencia latinoamericana en este campo, contribuirá, en forma efectiva, a apoyar los esfuerzos que realiza la región en pos del fortalecimiento de su seguridad e independencia económica.

Con sede en Buenos Aires, Argentina, el Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional (CASAR) está constituido por 10 Estados Miembros: Argentina, Brasil, Ecuador, Granada, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Vene-

HOMERO LUIS HERNANDEZ SANCHEZ. Abogado e internacionalista dominicano. Funcionario de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas (1973-1977). Embajador, Representante Permanente de su país ante las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales, Ginebra, Suiza. Actual Secretario Permanente Adjunto del SELA.

zuela. Su plan de acción consiste, básicamente, en crear las condiciones necesarias para ampliar el área cultivable, mejorar los rendimientos, reducir relativa y paulatinamente las importaciones agrícolas y realizar los cambios de política necesarios para aumentar la producción y crear, a niveles nacionales y regionales, existencias alimentarias de seguridad.

EL PROBLEMA ALIMENTARIO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONOMICA GLOBAL

El Sistema Económico Latinoamericano ha promovido diversas acciones en torno a la seguridad alimentaria regional. Ello ante la certeza de que éste será, si no se toman las medidas del caso, el próximo grave problema que tenga que enfrentar la región, como un todo, dentro de un contexto mundial que hará poco para facilitar la solución. Por el contrario, estarán dadas las condiciones para que dicho problema adquiera graves dimensiones mundiales.

Baste recordar que, al inicio de la década de los setenta, diversas fuentes y opiniones de estudiosos, intuyeron y advirtieron la crisis energética que podía presentarse. En ese entonces, no se prestó la atención debida a esta situación y primó la acción de coyuntura sobre la previsión y planificación del futuro. La realidad mostró que se debió actuar con más y mayor sensatez en la atención de los problemas anunciados y en la búsqueda de soluciones para los mismos.

De manera semejante, diversas causas han llevado al mundo industrializado a la más profunda recesión que se haya experimentado desde los años treinta, con devastadoras conse-

cuencias en el Tercer Mundo y en la América Latina, en particular. Esta recesión se ha presentado con características y efectos sin precedentes: altas tasas de inflación y desocupación; tasas de interés a niveles reales no experimentados jamás; deterioro en los términos del intercambio para los países proveedores de materias primas, comparables sólo a los de la Gran Depresión; agudas fluctuaciones de los tipos de cambio; incertidumbre en el mercado financiero y marcado proteccionismo en el mercado de bienes.

Todo ello ha puesto en peligro la estabilidad de la economía mundial y ha hecho evidente la necesidad de un cambio en las relaciones económicas internacionales, mediante una transformación de la estructura económica, política y social sobre la cual está sustentado el actual orden económico mundial.

Esta grave crisis internacional no provocada por los países del Tercer Mundo, encuentra a los países de la América Latina en una situación de endeudamiento externo sin precedente histórico. Tres quintas partes de la deuda de los países en vías de desarrollo corresponde a nuestra región. Debemos trescientos mil millones de dólares y hemos de pagarlos en circunstancias onerosas, cuando bajan los precios y los volúmenes de nuestras exportaciones y aumentan los precios de nuestras importaciones y de las tasas reales de interés.

SITUACION ALIMENTARIA REGIONAL

Frente a la posibilidad de una crisis alimentaria mundial, de magnitudes impredecibles, la situación de América Latina es extremadamente vulnerable.

El autoabastecimiento latinoamericano de alimentos básicos ha venido decreciendo en los últimos años de manera pronunciada. En el último quinquenio de la década de 1970, la autosuficiencia de cereales, de legumbres y de leche descendió marcadamente. La tendencia al año 2000 evidencia un descenso hasta el 86 por ciento en el caso de cereales, hasta el 64 por ciento en el caso de las legumbres, y hasta el 89 por ciento en el caso de la leche. En este período aparecerá un déficit de carne ovina y el indicador de autosuficiencia de la carne vacuna, aún siendo superior al 100 por ciento, acusará igualmente un proceso de deterioro.

Entre otros elementos, aquéllos que están en la base de dicho proceso son el volumen de la demanda alimentaria y su ritmo interanual de crecimiento superior al 3 por ciento. Este volumen es paralelo al decrecimiento, real de la producción alimentaria, el cual fue del orden del 5 por ciento en 1976, para

bajar alrededor del 2 por ciento al inicio de esta década.

En términos prospectivos, tanto el volumen como el crecimiento de la demanda alimentaria tienen tendencia a mantenerse en niveles elevados, toda vez que deberán entrar en juego más profundamente las políticas redistributivas. La población regional ascenderá desde los actuales 360 millones de habitantes hasta cerca de los 600 millones de habitantes hacia el año 2000 y los cambios cualitativos en el consumo de alimentos persistirán. A estos tres elementos, habrá que añadir la necesaria transformación de 40 millones de seres desnutridos en personas de consumo cotidiano habitual.

La relación proyectada, producción-demanda, para el período 1980-2000 descendería de manera generalizada en todos los productos básicos (cereales, legumbres, oleaginosas, cárnicos y lácteos). Además, aún bajo la hipótesis de que los excedentes de algunas subregiones de América Latina tengan como destino el mercado regional (lo que implicaría un intercambio total en la región), aún en esas circunstancias, hacia fin de siglo, los déficits serían crecientes, si no se toman medidas preventivas.

Latinoamérica en el año 1980 tuvo una producción de alimentos básicos del orden de 90 mil millones de dólares para satisfacer una demanda de 93 mil millones de dólares, provocándose en consecuencia un déficit regional neto del orden de los 3 mil millones de dólares. La tendencia al año 2000 muestra la profundización del fenómeno: la producción podría ser (a precios de 1980) del orden de 165 mil millones de dólares y la demanda alcanzaría los 180 mil millones de dólares, con lo cual el déficit neto de los productos básicos señalados sería del orden de los 15 mil millones de dólares, sin tomar en cuenta los incrementos de precios que para entonces podrían presentarse.

El análisis de los estudios efectuados por los organismos especializados sobre la realidad alimentaria regional, permite afirmar lo siguiente:

- La región ha presentado, presenta y podrá continuar presentando una delicada situación alimentaria, si no se adoptan las medidas adecuadas.
- Las evidencias puestas de manifiesto son una clara muestra de progresiva dependencia alimentaria, situación que podrá agravarse de persistir las tendencias, engendrándose mayores condiciones de inseguridad y de vulnerabilidad económicas.

- De producirse cambios en las tendencias y desarrollarse el potencial regional, la delicada situación alimentaria puede ser superada. De no corregirse la evolución previsible, se profundizará el deterioro de dicha situación.
- Es altamente riesgoso tener el 13 por ciento de la población regional en situación de subnutrición. La existencia de cuarenta millones de seres desnutridos significa reducir en un 13 por ciento la real o potencial capacidad de autosuficiencia y de autodesarrollo.
- Es peligroso y genera inseguridad el hecho de que más del 50 por ciento de los aportes calóricos y el 61 por ciento de los aportes proteicos de la dieta diaria latinoamericana, provengan de productos básicos deficitarios.
- Es absolutamente injusto que el 40 por ciento de la población regional sólo tenga acceso al 8 por ciento de los ingresos.
- Resulta insólito tener más del 50 por ciento de la población ubicada en zonas carentes de autosuficiencia alimentaria y que trece países de la región no alcancen a cubrir el mínimo de los requerimientos calóricos-proteicos de sus poblaciones.
- Dependier del mercado extralatinoamericano para los suministros básicos es una situación muy delicada, que sólo podría mejorarse si se incrementa el comercio intrarregional.
- Al existir los diversos elementos generadores de inseguridad alimentaria, la región como un todo se vuelve vulnerable y con ello susceptible de reducir progresivamente su actual grado de independencia relativa.
- Las características intrínsecas de la economía alimentaria regional, permiten prever respuestas positivas en el mediano plazo ante estímulos reorientadores.
- La región puede recuperar, y luego preservar su seguridad alimentaria, si diseña un sistema integral de seguridad en esa área y formula y aplica la adecuada estrategia para alcanzar ese objetivo.

SEGURIDAD ECONOMICA, MARCO ESTRATEGICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La alarmante situación descrita, en momentos en que los

países del Tercer Mundo, especialmente los latinoamericanos, se encuentran sufriendo la embestida de una crisis internacional no provocada por ellos, obliga a definir una estrategia que permita menguarla, adelantar en la seguridad económica y desterrar la dependencia.

En efecto, para América Latina la seguridad alimentaria se inscribe en una noción más amplia: la seguridad económica. Esta es el resultado de la reducción de la vulnerabilidad en las áreas estratégicas de las economías, tales como la alimentación, la energía, la tecnología y su interacción con las áreas del transporte, las comunicaciones, la información y la seguridad financiera. Así quedó claramente definido en las Decisiones 113 y 125 del Consejo Latinoamericano del SELA.

La seguridad alimentaria se refiere e indica el grado de garantía que debe tener una comunidad de disponer en todo momento, oportunamente y bajo cualquier circunstancia, de suministros de insumos básicos para la producción de alimentos, así como de éstos. Ello con el fin de que la población tenga plena certeza de que no será sometida, o de que no padecerá situaciones adversas o de insuficiencia de aquellos alimentos básicos constituyentes de su alimentación cotidiana.

La seguridad alimentaria regional es, al mismo tiempo, condición de confianza e instrumento para que América Latina mantenga y amplíe su capacidad de negociación, su presencia y peso específico en el mundo, su margen de maniobra, su grado de autonomía relativa, su derecho y voluntad de disponer de tecnologías apropiadas y de conocimientos y posibilidades de efectuar manejos adecuados de sus agrosistemas.

Ahora bien, si aceptamos que la situación actual no es la deseable, se plantea la necesidad de tener una imagen referencial de lo que podría ser un primer avance hacia situaciones de mayor seguridad.

HACIA UN FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA REGIONAL

En este orden de ideas, una deseable situación inicial de seguridad alimentaria para Latinoamérica podría incluir los siguientes planos:

- **Los insumos básicos:** lograr la disponibilidad endógena regional de aquellos insumos y sus tecnologías de producción, que resulten fundamentales al proceso productivo.
- **La producción:** obtener producciones de alimentos bási-

cos capaces de ajustarse a los requerimientos nutricionales de las poblaciones, manteniendo en el nivel apropiado los equilibrios económicos y ecológicos, preservándose aquellos cultivos autóctonos que sean potencialmente proveedores de energía y nutrientes de bajo costo.

- **El procesamiento agroindustrial:** lograr un parque industrial con tecnología de bajo componente extrarregional y de adecuada eficiencia y competitividad económica.
- **Consumo:** alcanzar y preservar un mínimo de adecuación entre las disponibilidades alimentarias provenientes de los variados agrosistemas latinoamericanos y los requerimientos nutricionales de los consumidores.
- **El comercio exterior alimentario:** mejorar los términos de intercambio comercial de Latinoamérica y los equilibrios de las balanzas de pago y asimismo incrementar sustancialmente el comercio agrícola y alimentario intrarregional.
- **La coordinación:** seguridad alimentaria debe significar como mínimo contar con un centro de consulta y coordinación para y de las economías nacionales, dotando a estas últimas de un sistema ágil de acción oportuna, eficiente y

articulado, el cual ubicará a los diversos países en la vía cada vez más expedita de su seguridad alimentaria, tarea fundamental a desarrollarse en el marco del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, que en el día de hoy queremos iniciar.

En esa amplia perspectiva, y con la necesidad de actuar en varios planos, el Sistema de Seguridad Alimentaria Regional deberá ser un conjunto armónico de lineamientos y principios que orienten la acción de una estructura, la cual, mediante la utilización de instrumentos apropiados, bajo la guía operativa de una lógica común, logra objetivos convergentes y complementarios.

El Sistema, complejo y heterogéneo, estará compuesto por subsistemas nacionales y subregionales con diversos grados de constitución y de evolución. Esto hace que, en su interior sea un conjunto diferenciado y existan en su seno relaciones de interdependencia.

Esta característica de interdependencia orienta al Sistema de Seguridad Alimentaria Regional hacia la búsqueda y preservación del mayor margen posible de autonomía relativa, hacia la mejor posición de prevención de situaciones adversas y hacia el logro de la más ágil y amplia capacidad de acción y reacción para la materialización de sus objetivos.

D.F. Maza Zavala

La independencia económica de América Latina como problema multinacional

La respuesta de los países latinoamericanos a la agresión militar y económica de que fue víctima la República Argentina por parte de los países capitalistas desarrollados durante el conflicto de las Malvinas, no fue uniformemente solidaria y careció de eficacia incluso en el frente diplomático. En términos prácticos, Argentina quedó aislada y desasistida durante el conflicto, en tanto que la potencia agresora directa, Inglaterra, tuvo toda clase de apoyo y asistencia. Por supuesto, los intereses estratégicos de los Estados Unidos prevalecieron sobre sus relaciones interamericanas, por lo que la "buena vecindad" y el pregonado sistema de defensa continental quedaron en este caso como "papeles mojados". Ambos artificios funcionaron en el pasado, con dolorosa frecuencia, para sostener o implantar regímenes tiránicos contra la voluntad de los pueblos latinoamericanos. Parece más difícil que puedan funcionar ahora para destruir los procesos de liberación y transformación que se desenvuelven en algunos de nuestros países.

La heterogeneidad de las actitudes tomadas por los países latinoamericanos durante el conflicto de las Malvinas puede explicarse por la diversidad de interés y problemas específicos, en buena parte centrados en las relaciones económicas con los Estados Unidos y otros países industrializados capitalistas. El comercio y el financiamiento exterior son factores determi-

nantes no sólo de la coyuntura y el crecimiento de la economía de estos países nuestros, sino también de sus posiciones políticas internacionales. Las vinculaciones dentro del sistema capitalista mundial son asimétricas, en el sentido de que se refuerzan y profundizan entre los países desarrollados —no obstante las contradicciones entre los mismos—, en tanto que se mantienen débiles y fragmentarias entre los subdesarrollados. Desde luego, la otra dimensión de esta asimetría es la que se manifiesta en las relaciones dispares entre el Norte y el Sur, cuya dinámica opera para acumular el crecimiento en los centros desarrollados y para hacerlo precario y disperso en los países denominados periféricos.

AMERICA LATINA NO TIENE PROPIAMENTE UNA ECONOMIA

La experiencia derivada de la agresión británica a la Argentina, con la complicidad o la pasividad de sus asociados de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos, es que en realidad no existe América Latina, si entendemos por tal un sistema regional integrado, cooperativo, capaz de movilizar recursos y fuerzas en su defensa o en la prosecución de objetivos comunes. Ello no significa que niego la idea de América Latina, como proyecto, como estado de conciencia, como posibilidad necesaria. Constantes históricas, culturales, geográficas, entre otras, permiten fundamentar aquella idea. Similitud de situaciones y problemas económicos, en lo esencial, propicia el escenario para acciones multinacionales en procura de soluciones. Pero hay que señalar que hasta el presente, los esfuerzos de mayor aliento no han sido coronados por el éxito ni siquiera en modestas proporciones. Las economías latinoameri-

D.F. MAZA ZAVALA. Economista y profesor universitario venezolano. Ex-Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela. Autor, entre otras obras, de "Los mecanismos de la independencia", "Expresión demográfica y crecimiento económico", "Universidad, ciencia y tecnología", "Ensayo sobre la dominación y la desigualdad".

canas se desenvuelven con escasa vinculación entre sí y con fuerte vinculación a través de las corporaciones transnacionales con los centros del desarrollo capitalista. América Latina no tiene propiamente una economía, si por tal entendemos una interdependencia de actividades productivas, servicios y mercados. El proyecto consiste, precisamente, en crear esa economía, no como un compartimiento aislado y autárquico en el mundo, sino como un conjunto orgánico de capacidades productivas y consuntivas, cuyo mayor intercambio y complementariedad se realice dentro de la propia región.

La CEPAL cumplió una valiosa misión, sin duda histórica, en el sentido de lo necesario y oportuno, en la formación de una conciencia latinoamericana orientada al desarrollo. Independientemente de sus aciertos, errores u omisiones, aquel organismo abrió camino para el análisis y la acción en pro de la existencia correcta de América Latina. Corresponde ahora al SELA, mediante la evaluación de esa experiencia, desarrollar una estrategia —fundamentalmente económica, pero también política— para que el ideal latinoamericano, como proyecto multinacional, tome cuerpo y se convierta en poderoso estímulo para la transformación y la liberación de nuestros países sobre bases reales, de auténtica autonomía y de seguridad integral. Para ello hay que comenzar por replantear o redefinir el patrón de relaciones de los países latinoamericanos con los países capitalistas desarrollados, con los países subdesarrollados de otras regiones y con los países socialistas, de tal manera que la región como un todo acentúe su diferenciación en la economía mundial con perfiles y características positivas, procurando transformar las relaciones de dependencia en relaciones de interdependencia. Ello permite establecer un nuevo concepto de independencia económica, la de índole multinacional, es decir, el conjunto de naciones latinoamericanas puede lograr una situación en la cual el componente de autonomía real sea elevado y el intercambio con el resto del mundo sea de complementariedad en términos de equivalencia y compensación.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES SON RELACIONES DE INTERESES

El principio cardinal que, en mi opinión, debe guiar la acción mancomunada de los países latinoamericanos es el de que las relaciones internacionales son esencialmente relaciones de interés, aunque ello no excluye la cooperación y la amistad como formas de comportamiento. Particularmente las grandes potencias que encabezan los dos principales bloques de poder que coexisten en el mundo —los Estados Unidos y la Unión Soviética— desarrollan sus políticas en función de sus intereses, analíticamente diferenciados en factores económicos, de se-

guridad, de expansión estratégica y equilibrio táctico, entre otros. El llamado Tercer Mundo, del cual forma parte singular América Latina, está en la órbita del poder liderizado por los Estados Unidos, pero tiene la posibilidad de realizar una estrategia que considere su posición periférica, no en el sentido tradicional de zona incondicionalmente sometida a la dinámica emergente de los centros, sino en el sentido crítico de área geoeconómica y geopolítica que puede desplazarse, parcialmente, por supuesto, de una a otra influencia, sin caer en el propio juego de las hegemonías. En términos más concretos, pienso que la posición de los No Alineados puede reafirmarse y desarrollarse más allá de la formalidad política para obtener un tratamiento preferencial efectivo en las relaciones de estos países con aquellos del sector capitalista y del socialista que han alcanzado un alto grado de industrialización y adelanto tecnológico.

El programa del SELA en sus grandes líneas, propuesto como base para una estrategia de seguridad e independencia de América Latina, significa la posibilidad de un avance con respecto a los que en su oportunidad formuló la CEPAL en la perspectiva de la integración latinoamericana. Valiosas experiencias se han derivado de los esfuerzos integracionistas hechos en la región, que nos permiten continuar sustentando la idea de que la integración es una necesidad y una posibilidad, pero por vías operativas distintas de las practicadas hasta ahora. Si se mantiene el empeño de dar prioridad a la liberación del comercio según normas rígidas o fórmulas incondicionales, en lugar de proceder mediante la cooperación productiva básica según programas multinacionales viables, de tal manera que la liberación comercial constituye una pieza lógica del programa receptivo, no podrá avanzarse mucho en el programa de la integración como ha ocurrido en las dos últimas décadas en América Latina. Cada economía nacional —falsamente nacional en gran parte— trata de mantener intactos sus perfiles productivos ante el proceso de integración y de obtener ventajas en los proyectos sectoriales o subsectoriales de especialización. En lugar de esas contradicciones, parece más razonable acometer programas multinacionales de largo alcance en áreas no competitivas y que interesan al conjunto, tanto en los rangos de bienes de capital como en los demás insumos básicos y productos esenciales de consumo. Puede tomarse como ejemplo el caso de los fertilizantes y aún el de la maquinaria agrícola. Una gran empresa multinacional, latinoamericana, de fertilizantes y otros insumos agrícolas, que pudiera establecer plantas en diferentes países de la región según principios objetivos de localización, y cuyos productos llegaran a cubrir el mercado regional o la mayor parte del mismo, sería un elemento real de cooperación con vistas a la integración. En el campo de la tec-

nología los esfuerzos de cooperación podrán ser fundamentales, tanto para la negociación como para la adaptación, transformación y creación de técnicas por las cuales ahora se paga un elevado tributo a intereses extrarregionales. La creación de centros regionales o subregionales de investigación científica y tecnológica es algo tan elemental como necesidad que huelga discutirlo. En este orden de ideas podrían mencionarse numerosos e importantes prospectos de cooperación real que irán creando verdaderos vínculos de integración y bases de independencia y seguridad.

POSIBILIDADES DE COOPERACION INTRARREGIONAL

La idea de la preferencia arancelaria latinoamericana, señalada en el documento del SELA, se inscribe en el cuadro de viabilidades institucionales y políticas que puede constituir objeto de acuerdos casi inmediatamente. En el mismo sentido podría indicarse la conveniencia de una preferencia latinoamericana para servicios de consulta e ingeniería, cuyo nivel de desarrollo en la región, en términos generales, es bastante alto. Para obras importantes de infraestructura —incluyendo vialidad, riesgo y electrificación— aquellos servicios podrían prestarse conjuntamente por varios países mediante asociación, combinados con alguna forma de financiamiento que debería apoyar el Banco Interamericano de Desarrollo. En este esquema ilustrativo de posibilidades de recuperación intrarregional podría contemplarse también la creación de un organismo multinacional de promoción de exportaciones no tradicionales, aprovechándose la experiencia obtenida en esta gestión por algunos de nuestros países. Podría pensarse en la fundación de un banco latinoamericano de financiamiento de dichas exportaciones con fórmulas novedosas, ágiles y operativas para la optimización de un volumen dado de recursos financieros de base. En lugar de transacciones bilaterales, como ha sido la práctica hasta ahora en esta materia, se daría impulso a las transacciones multilaterales dentro de la región. El banco ayudaría, además, al financiamiento de exportaciones hacia fuera de la región.

En Venezuela —y creo que en algunos otros países latinoamericanos— existe un decreto ejecutivo sobre la preferencia a la compra de bienes y servicios nacionales, dentro de los márgenes razonables de comparación económica con los producidos en el extranjero. Esta preferencia podría establecerse a escala regional, mediante un convenio que podría denominarse "Compre latinoamericano", que contemplaría campañas promocionales para popularizar esa actitud de los compradores, sean particulares, empresas o gobiernos.

Uno de los aspectos de mayor interés de la cooperación interlatinoamericana se refiere a la negociación conjunta en lo posible del refinanciamiento de la deuda externa de nuestros países, para obtener las mejores condiciones en cuanto a plazos, tasas de interés, amortización y otros términos de la operación. Los países mayores deudores externos de la región —Brasil, Argentina, México y Venezuela— que son, al mismo tiempo, los que tienen mayor potencial de atención a la deuda, pueden encabezar por América Latina las rondas de negociación y quizás se lograría para este objeto el apoyo de instituciones internacionales como el BID, el Banco Mundial y otras. En todo caso, parece que los hechos conducirían forzosamente a algún tipo de solución de esta índole, pero conviene impulsar la idea para que se concrete en la forma más favorable posible.

El problema del transporte marítimo internacional tiende a complicarse en razón del creciente proteccionismo de los centros capitalistas, principalmente los Estados Unidos, que incluye la preferencia manifiesta a sus propias flotas mercantes y se constituye en motivo de conflicto. Esta es una oportunidad excelente —aunque parezca paradójico— para que la cooperación latinoamericana demuestre su potencialidad. Un acuerdo global sobre preferencias recíprocas ponderadas en la asignación de cargas comerciales a las flotas mercantes, teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo de cada una, podría despejar el escenario para el futuro. En todo caso, y como aspecto particular de ese posible acuerdo, habría que pensar en una preferencia latinoamericana a las flotas mercantes de la región en el comercio intrazonal, combinada con un régimen diferencial de fletes y simplificación de trámites y documentación para favorecer dicho comercio. El acuerdo regional en la materia debería contemplar una preferencia a la utilización de astilleros de países latinoamericanos, tanto para reparaciones como para reconstrucción de nuevos buques.

AMERICA LATINA DEBE TRAZARSE SUS PROPIOS OBJETIVOS

Consideración especial merece la cuestión del papel de las transnacionales —y en general del capital extranjero privado y el desarrollo tecnológico difundible— en el crecimiento industrial latinoamericano. La estrategia de las transnacionales, sin duda, consiste en aprovechar determinadas ventajas comparativas de países seleccionados para emplazamiento industrial de mediana y de gran escala, con vistas al abastecimiento de los mercados de la propia región y aún de los países industrializados. La disponibilidad de los recursos energéticos, de materias primas, de fuerza de trabajo relativamente barata, de facilidad

des de transporte interno y externo, de regímenes tributarios flexibles y aún de mercados domésticos de dimensión apreciable, orientan aquellas preferencias de localización.

Si esa estrategia se lleva a cabo con prescindencia de los objetivos de desarrollo independiente y orgánico que se tracen nuestros países, el crecimiento industrial se efectuará en gran medida en función de una mayor dependencia con respecto al capital supermonopolista transnacional y, por tanto, resultará en una mayor vulnerabilidad de cada país en particular y de la región como un todo. Por ello es indispensable una contraestrategia —y en esto la integración puede jugar un papel eficaz— que sin pretender oponerse a todo proyecto del capital privado extranjero, y sin renunciar a su aportación económica, financiera o tecnológica, logre en lo posible conciliar los intereses de dicho capital con los del desarrollo latinoamericano. En este sentido es importante señalar que el concepto de desarrollo para América Latina no puede ser inscrito en el mismo sistema de valores objetivos y subjetivos vigentes en los países industrial-

zados y, por supuesto, las vías al desarrollo no pueden ser similares a las que en su tiempo y circunstancia siguieron esos países. Si lo que se persigue es la seguridad real, la independencia, el bienestar de la sociedad latinoamericana en términos de calidad de la vida e igualdad de oportunidades para el progreso material, intelectual y moral, las bases del desarrollo tienen que ser: la cabal satisfacción de las necesidades esenciales en su dimensión histórica, el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos, la organización del plan productivo, la utilización racional del adelanto tecnológico y el sostenido desarrollo cultural. No es indispensable —ni siquiera conveniente— proponerse metas y objetivos grandiosos en cuanto a potencialidad industrial. No es saludable propiciar la imitación o difusión del patrón de consumo de las sociedades superindustrializadas. América Latina tiene que trazarse sus propios objetivos o no será desarrollada ni independiente jamás. En este sentido, el SELA tiene una misión eminente que debe ser apoyada en cuanto mantenga firmes y en alto las banderas del latinoamericanismo independiente.

Pedro Carmona

La estrategia del SELA es históricamente valedera para el futuro Latinoamericano

Los temas tratados en la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA revisten especial significación en la historia de las relaciones económicas de América Latina y vigorizan el papel de este foro genuinamente latinoamericano de cooperación, coordinación y consulta de la región.

América Latina ha iniciado una etapa de reflexión y toma de conciencia sobre la necesidad de emprender una estrategia de seguridad económica regional tendiente a reducir la dependencia y vulnerabilidad externa, principalmente a través del fortalecimiento e intensificación de la cooperación e integración económica regional. Ello constituye, junto a la condena a la coerción económica como principio adoptado por toda la América Latina, una conclusión que colma las expectativas puestas sobre esta primera reunión celebrada por el Consejo del SELA después de la crisis del Atlántico Sur.

Si alguna lección se derivó para América Latina de dicho conflicto, fue la constatación de su vulnerabilidad y de su preparación para hacer sentir la solidaridad regional y para alcanzar un mejor uso de su capacidad de negociación e influencia en el contexto internacional.

A estos hechos se agrega la crítica situación de la economía mundial, que afecta de manera particular a América Latina. Sin excepción, todos los países de la región están aqueja-

PEDRO CARMONA. Economista venezolano. Fue Director de Integración del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela (ICE) y Director de Cooperación Industrial del SELA. Actualmente es miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

dos de una difícil situación económica y el crecimiento general de sus economías se ha paralizado. Sus perspectivas son oscuras, pues la seria deteriorización de los términos de intercambio ha obligado a hacer frente a un creciente endeudamiento y a la detención de muchos programas sociales y de desarrollo.

HAY QUE PROFUNDIZAR LA COOPERACION SUR-SUR

Frente a ello, los países industrializados han estimulado altas tasas de interés, proteccionismo, disminuyen la cooperación al mundo en desarrollo y se alejan de las posibilidades de retomar con seriedad de miras el reacomodo del orden económico internacional existente.

¿Qué respuesta queda a los países en desarrollo que no sea la de profundizar la cooperación Sur-Sur en mayor escala? América Latina, en particular, dispone de un amplio potencial de relacionamiento económico recíproco que debe utilizar en su propio beneficio. Como lo ha señalado la Secretaría Permanente: "La crisis presente de América Latina reclama una solución integracionista, así como la crisis del 30 llevó a América Latina a la industrialización". Y yo añadiría que, en las actuales circunstancias, la cooperación y la integración económicas aparecen como opciones históricamente ineludibles, políticamente convenientes y económicamente necesarias.

Cuando se analiza que el mercado latinoamericano supera los 200 mil millones de dólares y que de ello sólo el 10^o/o constituye el comercio intralatinoamericano, nos percatamos de cómo hemos estado moviéndonos a espaldas de la realidad.

Y si a ello añadimos todo lo que puede promoverse en materia de complementación industrial, desarrollo agropecuario, tecnológico, financiamiento e infraestructura, se reafirma la conclusión expresada por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Dr. Enrique Iglesias, en cuanto a que de las posibilidades de intensificar la cooperación latinoamericana de manera concreta, depende en buena parte que la crisis actual afecte no más severa y prolongadamente a América Latina.

Por ello, el Grupo Andino atribuye gran importancia a los esfuerzos que se han definido en el marco del SELA para fortalecer la seguridad económica regional a través de acciones específicas de cooperación en los campos citados y ha ofrecido su asistencia para contribuir con su experiencia a la consecución de tales objetivos.

EL GRUPO ANDINO: EXPRESION DE SOLIDARIDAD LATINOAMERICANA

El proceso de integración andino, pese a su complejidad e imperfecciones, constituye un esfuerzo pionero, el más importante que haya tenido lugar entre un grupo de países en desarrollo. Los cinco países del Grupo Andino han recogido una vasta experiencia de relación recíproca y mantiene su disposición de perseverar en la ejecución de un proyecto que ha permitido penetrar de una manera conjunta en numerosos campos antes vedados para la articulación de sus economías.

La amplia gama de acciones de integración emprendidas no han hecho que el Grupo Andino propenda a la autarquía, sino que por el contrario haya reafirmado su clara inserción en el contexto latinoamericano y que conciba su propia experiencia como un elemento vital de estímulo a la integración regional, tal como se consagra desde sus orígenes en el propio texto del Acuerdo de Cartagena.

Más recientemente, con motivo de la crisis del Atlántico Sur, el Grupo Andino dio una demostración oportuna y eficaz de solidaridad latinoamericanista, al poner en marcha un profundo programa de cooperación económica con Argentina tendiente a contribuir a atenuar el impacto de las medidas coercitivas que le fueran aplicadas por los países industrializados y, por otra parte, hacia el mediano y largo plazo, intensificar las relaciones económicas entre ambas partes de una manera más continua o permanente, tarea que se encuentra en plena fase de ejecución.

Asimismo, hemos manifestado disposición de retomar y promover contactos más estrechos con la Secretaría Permanente del SELA y con otros esquemas de integración económica de la región, con el propósito de emprender una colaboración más profunda entre tales instituciones, e ir diseñando medidas de cooperación que contribuyan a los propósitos de mejorar la seguridad e independencia económica de América Latina y explotar en mayor medida las posibilidades de sustentar en nuestro propio esfuerzo las perspectivas de desarrollo, así como consolidar nuestra presencia e inserción en el mundo.

Roberto Jordán Pando

Terminar con la estrategia que nos desintegra

La VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA aprobó, en agosto de 1982, un documento titulado: "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina". Sobre el particular me permito hacer los siguientes comentarios, a la vez que formular sugerencias y reflexiones.

El origen de este documento surgió de "la Reunión de Representantes de Alto Nivel convocada para considerar las medidas económicas coercitivas que un grupo de países industrializados aplicó contra Argentina" a raíz del conflicto de las Malvinas. Sin embargo, no buscaba encontrar medidas concretas en favor de ese país porque para ello está el Comité de Acción constituido en favor de la República Argentina. En cambio requería:

1. La **formulación y adopción de una estrategia** que permita a América Latina la defensa de su seguridad e independencia económica.
2. La extracción de **consecuencias prácticas** a base del análisis de esta experiencia, para hacer frente a medidas o amenazas de coerción económica.

ROBERTO JORDAN PANDO. Abogado, economista y profesor universitario boliviano. Ha sido consultor del PNUD, BID y FAO en varios países. Autor de ensayos sobre planificación, programación integral y evaluación, desarrollo rural y preinversión. Ex-Director Internacional del Programa BID-CIP (Centro de Información de Preinversión para América Latina). Actual Ministro de Planeamiento de Bolivia.

3. La **ampliación e intensificación del intercambio comercial y la complementación económica** entre los países latinoamericanos y caribeños, en todos aquellos aspectos en donde pudieran reducir su dependencia, impulsar su desarrollo y su integración económica.
4. En consulta con Estados y organismos regionales y subregionales, proponer a la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano **las bases y lineamientos de esa estrategia global.**

El documento responde más a "la ampliación e intensificación del intercambio comercial y a la complementación económica". Inclusive guarda un contexto común con otros documentos de organismos internacionales que utilizan esos elementos como diagnóstico meramente descriptivo de una situación.

Habría sido mejor —en consecuencia— mantener el trabajo, con todas sus reticencias, con sus propios moldes de diagnóstico y orientado únicamente a una mayor integración y complementación económica comercial, sin darle el rango de "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina", que tendría que ser global y completo. Es más, este documento es de premiosa necesidad para que nuestros países conformen una institucionalidad propia, realista y adecuada.

Sería bien preguntarse por qué el documento tuvo menos alcance y contenido que el mandato, aun cuando hubiese conservado el gran título. Se encontraría en las respuestas una se-

rie de razones políticas, técnicas, económicas, institucionales e internacionales reales, disminuidas o perdidas en apariencias. Quizás también estas últimas fueron más allá de las posibilidades ciertas y de sus "consecuencias prácticas". Finalmente, acaso sea una nueva muestra de una unidad eventual por un gran motivo, que luego presenta una vieja dispersión por pequeños y parcelados propósitos que, en el fondo, reflejan el descuido de una gran causa. Tal vez no se tuvieron respuestas adecuadas a "las consultas con Estados y organismos regionales".

AMERICA LATINA NO EXISTE COMO UNIDAD

América Latina, siendo una realidad, como unidad, no existe. Lo que hay son países latinoamericanos. Los centros industrializados no van a conformar América Latina. Al contrario, les conviene mantenernos divididos multinacionalmente. Los latinoamericanos comprometidos con esta dispersión dieron paso a la desintegración y no ayudaron a construir América Latina, ni contribuyeron a su unidad.

Las Malvinas, con todos sus errores diplomáticos y militares, constituyeron un acontecimiento histórico de tal trascendencia, que sirvió para que se desmoronaran esquemas que figuraban como fórmulas inamovibles de la aritmética mundial o entre los mitos internacionales. Así podría hablarse de relaciones interamericanas o de factores norteamericano-caribeño-latinoamericanos; también y con facilidad de Américas-Occidente; así como de Latinoamérica como "patio trasero" de los EE.UU.; fuera de aquello de "buena vecindad" pero con un "gran garrote" y de "América para los Americanos"; surgiendo más bien —gracias a las Malvinas— la voz de "Latinoamérica para los Latinoamericanos". Inclusive existe ahora en la Argentina plena conciencia de que no son europeos y que tienen que ser como Sábato les dice: "Seamos nosotros mismos". Las fórmulas y las matemáticas internacionales existen, pero siempre en mutación, con incógnitas, sorpresas y con factores que juegan a una o a varias relaciones contradictorias como es el caso de EE.UU. antes, durante y después de las Malvinas.

Se desmoronó el TIAR elaborado en previsión de las acciones de la URSS, pero no para ser dirigido contra Inglaterra y menos aún con EE.UU. como parte interesada. Los procesos políticos militares se erosionaron. Bolivia —post Malvinas— logró un proceso cívico-político exitoso y ejemplar en la restauración institucional, pero que hoy se encuentra flanqueado por la crisis financiera internacional y por sus contradicciones in-

ternas sin resolver. Centroamérica está ahora lejos de las soluciones puramente militares. Aspira que la dejen realizar sus procesos de transformación o de revolución nacional, por ellos mismos, sin interferencias de las superpotencias mundiales. Quizás Polonia, que efectuará ahora un proceso diferente para todas las partes en pugna, tenga algo que ver en los valores interrelacionados con América Central. España revisa su posición ante la OTAN. La Antártida, las Malvinas, la Isla Ascensión, Argentina, Chile, Brasil, Inglaterra, EE.UU., Rusia y Europa tienen elementos que reformular en relación al Atlántico Sur. Argentina y Latinoamérica, perdiendo hoy, ganan en proyección real. Argentina, estancada por razones políticas, resolverá su estancamiento y mañana la soberanía de sus islas.

Las posiciones y votaciones expuestas, formalizadas en el caso Argentina-Inglaterra, demuestran que se tiene que reformular el concepto Región. El Caribe de lengua inglesa juega un rol subregional distinto porque tiene dependencias diferentes. El Caribe de habla hispana y América Latina de habla ibérica son otra diversidad. EE.UU. tiene intereses y aliados mundiales que significan otra dimensión y acción. Tendría que conformarse un sistema interamericano con replanteos de corrección. América Latina y ambos Caribes deben tener mecanismos que los diferencie y unifique. Las subregiones tendrían que disponer del instrumento de diálogo regional común con EE.UU. y Canadá. Si bien existen demoras, no se pueden apurar gestiones. El ambiente político hoy no es el más apropiado. El SELA como está conformado y en las circunstancias actuales, puede instrumentar varias ideas y gestiones, pero aún no es el diseño final que tendrá el sistema latinoamericano. No es bueno partir de ilusiones, preferible es el realismo y su evolución. La crisis de la OEA no es latinoamericana, es del actual sistema interamericano. Debe preocupar el actual SELA y en especial sus proyecciones, para cristalizar los anhelos de voluntad común y ser América Latina.

La CEPAL, que cumplió un rol admirable en el diagnóstico regional de los años 60, debe encontrar el nuevo papel que hace tanta falta y tendría que ser parte del nuevo sistema a establecerse en el futuro, vinculada a las demás comisiones regionales en especial del Asia y Africa, continente este último que se entrelazó con nosotros en la conquista y en la colonia, y en nuestro mismo desempeño de dominados y discriminados.

Las "Bases para nuestra Estrategia" deben ser complementadas. Precisan nivel, consenso y respaldo político permanente, no circunstancial. Para llegar a la unidad integrada, tal vez se tenga que hacer lo contrario de lo que se ha venido haciendo "nacionalmente" y que ha llevado a la América Latina

a tener una "unidad" desintegrada. Acaso las descripciones comunes y aceptables internacionalmente para una diagnosis, estén llevando a asentar aún más la situación que se quiere corregir. Sería saludable partir de la realidad de dependencias desiguales y de unidad aparente con división real, y examinar cuáles son los elementos y factores integradores y desintegradores. La misma seguridad y defensa, así como sus instrumentos armados, están conformados para una realidad vigente que no es la América Latina aún inexistente.

HAY QUE ROMPER EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

No es necesario tratar de "buscar un equilibrio en las relaciones con los países desarrollados", se ha probado que no existe. Es indispensable revisar la tesis de la economía del desarrollo y del subdesarrollo capitalista. Este último sólo alcanza crecimiento y modernización. Para salir del subdesarrollo al desarrollo habría que quebrar estructuras, o sea el reticente "desequilibrio estructural". En la misma forma, para que las áreas y poblaciones periféricas y marginales internas lleguen al nivel de subdesarrollo de los sectores y regiones en modernización, se tendrían también que superar las estructuras que las hacen periféricas o marginales, es decir, resolver política y económicamente la discriminación, la dependencia o la dominación internas.

En resumen, debería terminarse con la estrategia que nos desintegra. No con espejismos, ni acciones incompletas; con realismo. Sin desesperación, pero sin pausa. Sin precipitación ni improvisación. Con respaldo político y coherencia. No se debe reducir la causa de América Latina a meras declaraciones generales y a slogans centenarios.

En verdad los países industrializados que, además han conformado un centro de poder mundial denominado "Occidente", aunque parte de él sean Israel, Australia, Japón, Indonesia y otros países, tienen una clara estrategia para integrarse, a veces con acciones tácticas diversas, dando paso a otras razones pero que no distorsionan el esquema principal. En cambio, los latinoamericanos no hemos podido abandonar o cambiar los esquemas que nos desintegran, incluso se han instalado formas de integración sobre estructuras de dependencia, sin añadir elementos que, cuando menos, las neutralicen; por el contrario, se agregaron aspectos conflictivos o competitivos que dependen muchas veces de factores no controlables por los propios latinoamericanos.

Los mismos centros industrializados integrados —aunque

no a plenitud— han normado y establecido procedimientos para resolver problemas circunstanciales sobre producción, productos, mercados, técnicas de intercambio, tecnología, etc., en esta forma están logrando inclusive reglamentar su competencia en lo que podrían ser intereses contrapuestos.

Contemporáneamente han logrado asentar su soberanía, sin embargo, en forma clara establecen y separan los elementos políticos de ella y los económicos, financieros y tecnológicos que la limitan, en los cuales se compensan o comparte.

Asimismo, disponen de instrumentos integradores de diferente naturaleza: financiera, económica, comercial, tecnológica, etc. Inclusive las transnacionales europeas o de los EE.UU. son líneas de acción horizontal que atraviesan e interrelacionan predominantemente las formaciones localistas, chauvinistas o nacionalistas. Así, mientras América Latina estuvo edificando "desarrollos nacionales" competitivos, ellas los han "integrado" sin problemas basándose en su industria, producción y tecnología, en suma a la dependencia.

Tienen avances en diversas organizaciones de consulta o decisión en materia política, económica, comercial, etc.; inclusive en el aspecto bélico. Así en dimensión mundial tienen a la OTAN principalmente. En parangón con el Pacto de Varsovia. En los aspectos políticos y mercantiles están el COMECON y sus derivaciones, como existe la CEE, el Club de Roma, la Reunión de los Nueve, la OCDE, etc.

Dentro del aspecto militar regional surge una diferencia fundamental que, incluso ha llegado a cambiar el rol de las fuerzas armadas de América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial (1939-45). Desde entonces el peligro bélico adquirió una connotación realmente mundial y, en términos cualitativos pasó a ser de carácter nuclear y de gran tecnología electrónica. Estas dos dimensiones conformaron en lo castrense dos estructuras: a) las de aquellas fuerzas armadas que podían decidir el conflicto mundial participando en él y b) las que en el mejor de los casos podían ser apoyo o encargarse de cuidar "el orden y la seguridad internas", así como la subversión insurgente en sus propios países (Tercer Mundo), con lo cual no sólo se les acentuó el contexto de ser grupos de poder actuante y activo, sino que se les abrió más las puertas del poder político, de participación, consulta, distribución de beneficios, etc. Las instituciones armadas quedaron interamericanizadas, mas no latinoamericanizadas. Se integraron para el nuevo rol, pero no para el suyo propio que les corresponde dentro de su campo de especialización profesional. Su mayor o menor uso interamericano occidental estuvo dado por su grado de na-

cionalismo o de soberanía menos restringida, a tal punto que no se puede estructurar algo plenamente independiente, más aún si nuestros países son importadores natos de tecnología especialmente bélica. Las Malvinas lo han probado y con relación a varios centros de poder.

No se podría hablar o escribir sobre una estrategia de Latinoamérica, sin examinar el rol de las fuerzas armadas nacionales y su integración al servicio de Latinoamérica, y sin desconocer las acciones que puedan mover en el campo armado los dos centros mundiales de poder.

No se debe olvidar que las fuerzas armadas nos pueden integrar o desintegrar, liberar u oprimir. Por tanto, es inconveniente ignorarlas en una integración; deben participar. Son también líneas horizontales que cortan las parcelaciones verticales divididas en esta "balcanización latinoamericana" que se ha conformado dejando atrás el sueño de nuestros libertadores que lucharon armados y con respaldo civil. Entonces, el proyecto nacional de todos fue la liberación del yugo colonial y lo consiguieron.

POR UNA NUEVA ESTRATEGIA REGIONAL

Una estrategia realmente latinoamericana, también sería superar los estancados esquemas de Cancillería con los que seguiremos naciendo, creciendo y muriendo los latinoamericanos. Las actuales y futuras generaciones deben llegar a un consenso de nuevas ideas que superen esos moldes en los que se han tenido los problemas. Estos existen para ser resueltos, no para vivirlos indefinidamente. Si países con extensiones enormes de costas como Chile y Perú han podido elaborar la mediterraneidad boliviana, lógico es pensar que la puedan resolver. Si Ecuador forma parte de la Amazonía, ¿por qué no hacer que un acceso real le permita el cumplimiento de su anhelo de ser prácticamente país amazónico? Además, reconociendo que aportó a esa realidad geográfica. Igual podríamos decir de los problemas binacionales existentes en Colombia, Venezuela, Guyana, Centroamérica, Chile, Argentina, etc., y ni que decir de los enclaves coloniales.

Deben establecerse nuevas formas de pensar. Los latinoamericanos están adiestrados para la dispersión y división. Deben prepararse para la unidad e integración. ¿Por qué ejercer predominantemente una actitud conflictiva? ¿Por qué no elegir la voluntad negociadora y solucionadora de controversias? Pensamos que al fin y al cabo esos problemas dejados sin solución son "administrados" por los "máximos comunes diviso-

res" de los centros industrializados para evitar nuestra unidad (no digamos nuestra integración) en esta aritmética simple, antigua y eficaz en la que tienen experiencia de siglos.

El gran proyecto nacional de la independencia iberoamericana fue conseguido por los libertadores. Actuaron ejércitos unidos provenientes de conformaciones "nacionales" diferentes; también luchadores políticos, religiosos, nativos, indígenas; en suma, los pueblos oprimidos. Fue obtenido en batallas, guerrillas, guerras, luchas intelectuales e ideológicas. Ahora está ocurriendo otro tanto aunque con variables de las nuevas realidades.

De este modo, innovados trámites, gestiones, intermediarios, líderes y gobernantes, tienen hoy día una situación distinta: dos poderes mundiales que fueron hegemónicos y que cada día dejan de serlo. Contemporáneas modificaciones reales cambian el panorama dinámico y dialéctico. Nuevas contradicciones se producen en las superpotencias. Los destinos nacionales y regionales, hoy tienen que adoptar actualizados diagnósticos y renovadas enseñanzas. Las fuerzas oprimidas, aunque más modernas, siguen siendo tales. Sin embargo, América Latina ha creado una importante infraestructura política de países con diferente grado de desarrollo económico, pero también con dependencias desiguales, por tanto con posibilidades de formas de liberación diversas y distintas, hecho que viene aconteciendo y que permite realizar una novedosa praxis.

En una nueva estrategia regional latinoamericana, Argentina, Brasil y México tendrían que jugar otro rol. No se podrá seguir una política significativa en relación a la dependencia si estos tres países no se articulan entre sí y con los demás del área, en los aspectos económicos, financieros, tecnológicos, militares y políticos. Es decir, en aquellos mismos factores en que los países industrializados desestabilizaron permanentemente a la América Latina.

Muchas veces bastaron los financiamientos concertados con determinismos estratégicos para desviar procesos. Como en otras tantas, bloqueos internacionales derrocaron gobiernos. Formaban parte de estos hechos financiadores transnacionales y hasta hubo acciones militares e invasiones realizadas siempre a nombre de la hermandad regional o de frases generalizadas.

ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO, PAISES CLAVES

Una estrategia latinoamericana no podrá hacerse sin el concurso renovado e imaginativo de Argentina, Brasil y Méxi-

co, quienes tendrían que articular acciones claves con los países de bajos ingresos, de ingresos intermedios, así como con las subregiones del Caribe y Latinoamérica, en una relación a nivel mundial con los demás países del Tercer Mundo y definiendo también las políticas que se tendrán que seguir con las superpotencias de los dos campos ideológicos en pugna militar, geopolítica e internacional. Es tal la importancia de esta infraestructura nacional latinoamericana que los centros financieros mundiales han quedado comprometidos significativamente con ella. Adeudan entre los tres países 212.000 millones de dólares de 292.000 millones que es la deuda de toda la región latinoamericana y del Caribe. La deuda externa de todos los países del Tercer Mundo llega a 626.000 millones de dólares. En suma, Argentina, Brasil y México constituyen el 73% de la deuda latinoamericana. Afectan a 37 bancos. Representan entre los tres el 34% de toda la deuda externa del Tercer Mundo. El resto de los países de la región únicamente son el 13%; con lo que toda el área latinoamericana representa el 47% de lo que adeudan los países del Tercer Mundo (1).

El endeudamiento de Brasil significa el 43% de su PIB, de México el 57% y de la Argentina 79%. La crisis ha llevado a comprometer el 66% del PIB regional en la deuda externa, variando sus componentes desde escalas de 191% de Nicaragua; 122% de Costa Rica; 120% de Bolivia; 98% de Chile; 76% de Ecuador; 60% Panamá; 49% Venezuela; 29% Paraguay; 25% Colombia; 13% Guatemala. Habría que indicar también que a excepción de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana, todos los demás países latinoamericanos tienen sus PIB negativos. El PIB de la región descendió en un 13%. (2)

En materia de inflación, Bolivia llega al 207,4%; Argentina a un 204,6%; Costa Rica 100,6%; México 84,6%; Perú 71%; Ecuador 24,4%; Venezuela 9,1%; Panamá 3,9%, y Guatemala 0,6% negativo. (3)

Este espectro demuestra el potencial de Argentina, Brasil y México, no obstante sus dificultades. Razones políticas serían suficientes para evitar que los centros financieros tomaran medidas contra ellos. Se perjudicarían llevándolos a un colapso. De otro lado, demuestra la unidad de problemas comunes o similares y la dispersión de soluciones o de rangos cuanti-

tativos para acometerlas. Todo esto lleva a deducir como recomendación, que se pueden negociar y obtener en conjunto, o con portavoces únicos, nuevas políticas de financiación, refinanciamiento, amortizaciones, respaldos monetarios, etc., con lo cual se podrían beneficiar todos los países de la región y con relación a ambos campos mundiales de enfrentamiento.

Como consecuencia, brota la necesidad de elaborar para todos los ámbitos de las relaciones e interrelaciones latinoamericanas una estrategia Sur-Sur operativa, clara y solidaria. Así se podría continuar el indefinido y permanente diálogo Norte-Sur, pero avanzando regionalmente, coordinando e integrando acciones, dentro y fuera de nuestra propia área. Para la mayoría de las conformaciones nacionales, Argentina, Brasil, México y otros países, en campos especializados dada la vocación de su desarrollo, pueden constituir un "Norte" de apoyo, técnico, tecnológico y de cooperación en la nueva praxis. En una estrategia Sur-Sur todos los países grandes, medianos y pequeños, en su nivel de desarrollo, tendrían su papel a desempeñar en una actualizada estrategia de integración.

Por tanto, considero que se pierde tiempo en "buscar un equilibrio en las relaciones con los países desarrollados". No existe. Es desequilibrio total. En cambio, se debería **buscar un equilibrio en el desequilibrio latinoamericano porque estamos en la misma estructura de dependencia y de subdesarrollo, pero con dependencias desiguales**. Así se terminaría progresivamente la estrategia de desintegración que aplican a Latinoamérica y se iniciaría la estrategia de integración y complementación que se precisa en forma indispensable para liberarnos.

Si Latinoamérica se convierte en proyecto nacional y las instituciones civiles, militares, financieras, económicas, técnicas, tecnológicas y administrativas, se orientan estratégica y tácticamente hacia ello, se obtendrá el objetivo de la gran causa.

Escasos procesos políticos se consolidaron y terminaron creando sistemas operantes de poder, con representatividad social y democrática, que les ha dado permanencia y a la vez permitido resolver esa inestabilidad política arraigada en Latinoamérica. Varias de sus causas vigentes hoy en día desaparecerían con la nueva estrategia de liberación e independencia. Estructuras internas de desequilibrios constantes podrían ser modificadas positivamente. Desestabilizaciones de origen externo podrían ser neutralizadas, porque se tendrían que diseñar los mecanismos políticos de autodefensa, defensa solidaria y compartida, para evitar las tradicionales maniobras internas que en forma periódica y permanente han institucionalizado la

(1) Datos de CEPAL, a diciembre de 1982.

(2) Ib.

(3) Ib.

inestabilidad. En igual forma que pueden darse, a consecuencia de cambios en el manejo político, en el centro industrializado dominante.

Resulta una afirmación común decir que EE.UU., por ejemplo, muchas veces tiene cuatro políticas con relación a la América Latina o a algún país específicamente: la de la Casa Blanca; del Congreso; del Departamento de Estado y del Pentágono. Pocas veces existió un acuerdo pleno entre todas estas entidades. Se dio inclusive un período de escalada en la mecánica del golpe de Estado, cuando desde el Pentágono se manejó a varias de las fuerzas armadas nacionales, como si fueran piezas de una transnacional formal. En Nicaragua se dio el caso de ayudar a la dictadura a nombre de la democracia, para luego coadyuvar a derrocarla. Ahora, parece que extrañarían al mismo Somoza que ayudaron a derribar.

Es significativa la anécdota surgida entre un diplomático ríoplataense y otro de Gran Bretaña, cuando el tema en intercambio de ideas era la ponderación de la estabilidad política frente a la inestabilidad. Se llegó a la tesis que España y Portugal y, por tanto, Iberoamérica, eran la causa del problema. Como argumento final el británico le preguntó a su interlocutor "¿Por qué cree entonces que no se dan golpes en los Estados Unidos?". El diplomático argentino, educado en Inglaterra, le respondió: "Porque en Washington D.C. no existe Embajada de los Estados Unidos".

En verdad, los Estados Unidos han promovido dictaduras, golpes de Estado, contrarrevoluciones y hasta elecciones. Tal inestabilidad política e institucional agudizó la nuestra.

MECANISMOS DE COMPENSACION

Sin duda alguna, la nueva estrategia instalará una serie de mecanismos innovados para consultas, determinaciones políticas, comerciales, económicas, financieras, tecnológicas, etc. En este aspecto se podría incursionar en un campo amplio que tendría que abarcar una institucionalidad completa y diversa, que demandaría un espacio más extenso que el de este comentario.

Unicamente en forma indicativa, me referiré a uno de sentido práctico y otro de uso múltiple, estratégico, táctico, defensivo y agresivo en que debería pensarse.

El primero sería una especie de **Bolsa Latinoamericana de Alimentos y Artículos Esenciales**. Podría iniciarse con la administración de excedentes alimentarios, que pueden orientar-

se a cubrir los déficit periódicos o de emergencia en favor de otros países en los mismos rubros, lo que daría lugar al surgimiento de créditos automáticos entre los que intercambian, para ser compensados preferentemente con otros productos. Se podría llegar a diversificar este instrumento, de tal manera que inclusive alcanzase a comprender medicinas, vacunas, determinadas materias primas o productos intermedios, etc.

Además del aspecto de intercambio, podría crearse un Fondo con varias fuentes de financiación para cooperar a los países que pueden autoabastecerse o que precisamente por haber aceptado ayudas internacionales con determinismos económicos, llegaron a disminuir su producción con relación a escalas históricas anteriores, que es el caso de América Latina, con referencia a trigo, legumbres, lácteos, arroz, cereales, aceites, vegetales, carnes vacuna y ovina, determinados pescados y mariscos, etc., a fin de poder encarar programas que solucionen progresivamente esa descomposición regional.

El segundo mecanismo podría alcanzar otra escala, la de los productos básicos a nivel del Tercer Mundo, como un mecanismo supranacional, en el que se involucre a determinadas materias primas estratégicas y complementarias, para que en el caso de bajar sus precios remunerativos por influencias y maniobras del mercado internacional, el mecanismo pudiera ayudar compensatoriamente o con créditos al país o países agredidos y, al mismo tiempo, pudiese adoptar medidas de elevación de precios en otros rubros, formación de reservas estratégicas; retención de producción sin perjuicio financiero inmediato para el productor; garantías paralelas en términos de productos de intercambio futuro o de avales de países interesados y otras figuras que se pueden incorporar. Si se tiene en cuenta que de los 626.000 millones adeudados por el Tercer Mundo, 106.000 millones corresponden a los países petroleros y 520.000 a los demás, se puede medir la importancia que tendría la vinculación de la OPEP, por ejemplo, con el mecanismo que se explica en forma básica.

En materia financiera, los países árabes y petroleros, aún no están explorando las posibilidades de vinculación e interrelación real con una nueva estrategia del tipo descrito en Asia, África y América Latina. Un diálogo Norte-Sur sería más fácil entre los centros industrializados con los centros de materias primas, debidamente organizados. Más aún una estrategia Sur-Sur.

Finalmente, quiero decir que si en todas las acciones nacionales y conjuntas de los países de la región, se orientara el qué hacer bajo la filosofía de **terminar con la estrategia que desintegra a nuestra América Latina e iniciar la estrategia que la integra**, se avanzará, con certeza.

Gonzalo Martner

La nueva estrategia Latinoamericana

La adopción por la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA de una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica para América Latina en agosto de 1982, a poco tiempo de los sucesos de las islas Malvinas, nos parece un hecho de enorme importancia, pues por primera vez se busca una armonización de las políticas internacionales de los países latinoamericanos para movilizar el "potencial conjunto de acción y de apoyo recíproco para hacer frente a amenazas de coerción económica".

La estrategia adoptada por el Consejo Latinoamericano incluye un diagnóstico de la situación y un programa de acción. Haremos un comentario breve acerca de estas dos materias.

El diagnóstico aparece resumido en el Capítulo I que se refiere a "la inserción de América Latina en el actual contexto internacional". Se señalan aquí algunos importantes hechos:

1. Los países desarrollados han visto declinar sus tasas de crecimiento desde la segunda mitad de los setenta y cabría agregar que en el lapso 1980-81 la situación fue de estancamiento y en 1982 de franco retroceso, como lo testimonian las tasas negativas en el mundo industrial.

GONZALO MARTNER. Economista chileno. Actual Director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de las Naciones Unidas. Autor de numerosas publicaciones y colaborador de varias revistas especializadas americanas y europeas.

2. La perspectiva de crecimiento para la década de los ochenta es en su conjunto bastante oscura y, a nuestro juicio, se plantea de lleno el problema de la falta de estímulos de crecimiento desde el "centro" hacia la "periferia".

3. El modelo de sustitución de importaciones, a pesar de todas sus imperfecciones, comunicó a la economía latinoamericana un alto dinamismo en los decenios del sesenta y anteriores, mientras en los setenta el implantado modelo de exportación de manufacturas, sólo fue capaz de crear dinamismo hasta el límite proporcionado por las economías centrales. En los ochenta dichos estímulos han desaparecido por completo, por efectos de la recesión internacional y por fallas intrínsecas del modelo.

4. La región latinoamericana es ahora, después del inicio del "aperturismo" como modelo alternativo, más vulnerable a las contingencias del mercado mundial, comprometiendo así todo el proceso de desarrollo latinoamericano, luego de que se ha "desmontado" parte de la industria latinoamericana al exponerla abiertamente a la competencia internacional.

5. De gran relevancia nos parece la crítica que el Informe del SELA hace al "consumismo" en América Latina. Es efectivo que basado en una muy desigual distribución de la riqueza y del ingreso, la mayoría de los países latinoamericanos ha ampliado la imitación de las pautas de consumo de los países desarrollados sin haber generado una suficiente formación de capital, con lo que, en ciertos países, el consumismo se financió con préstamos externos de la banca privada internacional. El informe critica el rol cumplido por la empresa transnacional en

el fomento de la "internacionalización del consumo", y señala su débil contribución a la "internacionalización de la producción".

6. El Informe critica la política de endeudamiento exterior y las formas de reciclaje de los petrodólares. Señala que la crisis de las Malvinas puso en evidencia que una parte de la comunidad financiera de los países desarrollados fue influida por decisiones políticas al decretarse la congelación de activos financieros.

7. El informe arriba a importantes conclusiones. Señala, en primer término, que así como la gran crisis mundial de los años treinta condujo a la industrialización de América Latina, la "crisis presente tiene que llevarnos decisivamente a la integración". Luego señala que "el desarrollo de todos y cada uno de los países de América Latina dependerá ante todo de su propio esfuerzo interno". Se requerirá, además, una redistribución del ingreso que asegure una justa participación de todos los sectores en el excedente social y un crecimiento suficiente del mercado interno de cada país de la región.

Hasta aquí el diagnóstico.

Coincidimos, salvo algunos problemas de matices, con este diagnóstico que tiene el enorme mérito de poner como centro del análisis los resultados de las propias políticas seguidas por los gobiernos latinoamericanos en el pasado reciente. Constituye en realidad una honesta "autocrítica" de las propias acciones de los gobiernos de la región. Pero para nosotros lo más importante reside en las condiciones centrales a que arriba el informe; la necesidad de basarse en el futuro en el "esfuerzo propio" de América Latina, es decir, de elaborar una política latinoamericana concertada para movilizar el "excedente potencial" de la región.

EL PROGRAMA DE ACCION OFRECE POCO EN LO INMEDIATO

En los capítulos dedicados a las bases de una estrategia futura, se esbozan los lineamientos de un "Programa de Acción" luego que se hacen algunas consideraciones acerca del "potencial" que ofrece una acción conjunta. Sobre esta última materia, el Informe no dice mucho; no profundiza en precisar el potencial movilizable a corto plazo y el potencial movilizable a mediano y largo plazo. La falta de distinción entre éstas ópticas oscurece incluso el significado del Programa de Acción mismo.

Si se hubiera separado el análisis de la acción de corto plazo, habría tenido gran validez haber precisado aquí la enorme capacidad instalada desocupada que existe en América Latina, como consecuencia de las políticas neoliberales y de la recesión internacional. No se señala, por ejemplo, la capacidad industrial no utilizada en ciertos países latinoamericanos, la mano de obra técnica y profesional redundante, la exportación de cerebros, la desocupación obrera, la desocupación disfrazada en los servicios, las tierras no explotadas, etc., que habría que reactivar a través de una acción nacional y regional.

La perspectiva a mediano y largo plazo requiere otro tipo de análisis. Existen objetivos estratégicos que demorarán en madurar, como acentuar el comercio interlatinoamericano, o extender la cooperación hacia África y Asia, o buscar mejores vinculaciones con ciertos países de Europa que hoy propician su propio "no alineamiento" o su teorismo (frente a las superpotencias) como es el caso de Francia, España, Grecia, Suecia, Austria; o extender vinculaciones con ciertos países socialistas. El Informe del SELA se limita a señalar sus dudas en cuanto a sus resultados en el corto plazo.

El Programa de Acción propuesto por el SELA se basa en una **"estrategia común al conjunto de países de la región, cuyas dos grandes vertientes deberían ser, por una parte, el refuerzo de la seguridad económica colectiva, y por otra, la rápida puesta en marcha de un programa de acción destinado a reforzar la cooperación y la integración económica regionales"**. En realidad, éstos parecen lineamientos para una acción a mediano y largo plazo. Por consiguiente, el Programa de Acción propuesto tiene poco que ofrecer en lo inmediato, en el corto plazo, y no señala un camino de acción anti-recesión, o anticrisis. En este sentido, nos parece que muchos de los grandes países latinoamericanos, agobiados con problemas de deuda externa, crisis financiera, caos bancario, creciente desempleo, caída de la producción, no se sentirán muy atraídos hacia un programa de acción que no es táctico y cuyos resultados estratégicos se verán en el curso de diez o más años. A nuestro juicio, el Programa de Acción debería haber tenido un enfoque de corto plazo, enmarcado dentro de una estrategia a mediano y largo plazo. Los posibles lineamientos de esta última ofrecidos por el SELA se analizarán en lo que sigue.

NECESIDAD DE UNA POLITICA DE "SUSTITUCION DE MERCADOS"

Respecto a la línea estratégica señalada en la sección "A", "El esfuerzo de la seguridad económica colectiva de América Latina" del capítulo II del Informe del SELA, surgen varias

cuestiones esenciales. En primer lugar, esta sección no parece referirse al futuro, como es lógico en toda estrategia, sino más bien hace una serie de reflexiones sobre el pasado, que nosotros compartimos. Pero difícilmente se capta aquí la estrategia futura; se sugiere realmente la creación de un mecanismo de seguridad económica regional, que actuaría en respuesta a situaciones de emergencia creadas por países extrarregionales. La creación de tal mecanismo aparece como necesaria, pero creemos que es insuficiente en relación al cometido propuesto. Para una mayor seguridad económica colectiva en América Latina se requiere no sólo un mecanismo superestructural de consulta, sino un programa de medidas concretas destinadas a aumentar la seguridad alimentaria de la región; y a expandir la capacidad industrial para responder a la demanda regional e incluso para producir armamentos defensivos, e implementos para el transporte; la ampliación de la infraestructura física en una óptica de integración interior; la racionalización de la producción y consumo de la energía, etc. Estamos seguros de que el SELA ampliará en el futuro sus esfuerzos por identificar un programa de medidas en la dirección indicada.

El Programa de Acción, se completa con la sección "B", "El perfeccionamiento de la cooperación económica", en el que se hace una reflexión sobre los esfuerzos integracionistas latinoamericanos y se comentan las posibilidades de revisar las relaciones comerciales de la región, a la luz de la experiencia de Argentina después de las Malvinas. Aquí se hace un recuento del potencial que existe en la reorientación del comercio argentino, desde los mercados extrarregionales hacia los mercados regionales, y se señala que posiblemente dicho potencial existe para otros países latinoamericanos. A nuestro juicio, es la reorientación del comercio la "viga maestra" de una nueva estrategia latinoamericana. En nuestros artículos intitulados "Una estrategia tercermundista para América Latina" y "La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur", publicados en la revista "Nueva Sociedad" Nos. 51 y 60 respectivamente, hemos sostenido la necesidad de una política de "sustitución de mercados", avanzando más allá de las estrategias de sustitución de importaciones y/o de exportación de manufacturas.

A nuestro juicio, las dos últimas políticas no ofrecen grandes perspectivas sea por separado o combinadas, a menos de que se realice una verdadera sustitución de mercados, es decir, un realineamiento del comercio latinoamericano.

POR UNA REALINEACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Sabemos que toda una generación de economistas y políticos latinoamericanos se ha formado intelectualmente bajo el esquema "norte-sur", "centro-periferia", "países subdesarrollados-países industrializados", y difícilmente pueden aceptar o imaginar un realineamiento de las corrientes tradicionales de comercio y cooperación. La visión Sur-Sur, que explicamos en nuestro artículo intitulado "La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur", ya citada, contiene una visión de esta política de realineación del comercio. Nos parece necesario extendernos más aquí en estos conceptos generales.

El informe del SELA apunta a un aspecto crucial en una nueva estrategia latinoamericana. El siguiente párrafo, a nuestro juicio, está orientado en la perspectiva necesaria al expresar:

"En el actual contexto de crisis económica generalizada, de creciente proteccionismo de parte de los centros para ciertos productos y de liberación selectiva del comercio para otros —de tal manera que la protección efectiva aplicada a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es mayor que la aplicada al comercio entre países industrializados— hace aconsejable para América Latina analizar a fondo las posibilidades de diversificar y reorientar su comercio, en primer lugar, entre los propios países de la región, y en seguida, hacia el resto de los países en desarrollo".

Con respecto a los instrumentos para lograr los objetivos propuestos, el Informe del SELA señala algunos en el área financiera, comercial, de seguros, transportes, la producción de acero y electricidad. No señala el área del petróleo y los minerales estratégicos. Haremos algunos comentarios.

El principal objetivo, a nuestro juicio, del uso de los instrumentos señalados, es aumentar la retención del "excedente económico" que sale de América Latina, dentro de la región. Es bien sabido que América Latina exporta productos básicos, como café, azúcar, banano, cobre, hierro, bauxita, estaño, carnes, etc., y que según estudios de UNCTAD, de cada dólar exportado a los mercados de los países industrializados, el país productor latinoamericano, recibe el 11% en el caso del banano; el 14% en el café; el 10% en el hierro; el 15% en el cacao; el 30% para los jugos cítricos. En suma, son las empresas transnacionales, que hacen la producción, comercio, distribución, transporte, seguros y financiación, las que obtienen la diferencia. A nuestro juicio, la nueva política comercial latinoamericana ha de ir acompañada por la diversificación del procesamiento de los productos, a la par que del transporte, distribución, seguros, etc., por empresas latinoamericanas, de

manera que quede en América Latina una parte creciente del excedente que hoy sale. A nuestro entender, este es el enfoque correcto del problema de las exportaciones de materias primas. Corresponde a una etapa ulterior el énfasis en la estabilidad de los precios y en la reversión de los términos del intercambio. Piénsese, por ejemplo, en que los países exportadores de banana, hoy sumidos en profunda crisis, se beneficiarían de la estabilidad de los precios y mejores términos del intercambio, cuando por cada dólar vendido sólo retornan 11 centavos.

A nuestro parecer, toda una generación de latinoamericanos ha centrado por decenios su enfoque en la estabilización y en los términos de intercambio, olvidando el problema central de la "participación del país productor-exportador en el precio final al consumidor".

Finalmente, el Informe asigna algunas esperanzas en el

papel que pueda jugar el Banco Interamericano en una nueva estrategia. La verdad es que no tenemos un Banco Latinoamericano de Desarrollo como son los bancos regionales en África y Asia, y por consiguiente no se puede esperar que un Banco Interamericano esté en condiciones de respaldar una estrategia de afirmación latinoamericana.

Los comentarios anteriores pueden resumirse en breves líneas. Nos parece acertado el diagnóstico del Informe, la estrategia no distingue entre las acciones a corto y mediano y largo plazos, y se limita a señalar lineamientos de gran trascendencia. Estos lineamientos han de continuar siendo estudiados y profundizados, acompañando programas de medidas inspirados en un "nuevo pensamiento latinoamericano" que supere los enfoques de los esquemas neoliberales y desarrollistas, cuyas limitaciones han conducido en parte a la situación global en que vive la América Latina de los ochenta.

Miguel Rodríguez

América Latina: Vulnerabilidad externa y seguridad económica regional

El desarrollo latinoamericano está en crisis. Los desequilibrios estructurales de la economía mundial se han agudizado en los últimos años y han ocasionado una erosión del marco internacional en el cual los países de América Latina han conducido tradicionalmente sus relaciones económicas externas. Esto se ha traducido en una crisis del modelo de desarrollo adoptado por esos países, que ha puesto de manifiesto su vulnerabilidad externa y planteado la necesidad de fortalecer la seguridad económica de la región.

Hasta hace poco tiempo, los países latinoamericanos continuaban ilusionados con las posibilidades que ofrecían los mercados prósperos de los países industrializados y ésto los llevó a fundametar las perspectivas de su desarrollo en el crecimiento ininterrumpido de los países. Se imitaron sus pautas de consumo y se orientaron las exportaciones hacia ellos. Los países industrializados eran considerados los "motores" del desarrollo latinoamericano.

Esta situación cambia radicalmente a mediados de la década del 70, período en que se modifican sustancial y permanentemente las relaciones económicas internacionales. La economía mundial entra en un período prolongado de recesión. Los países industrializados crecen, a partir de 1974, a un ritmo mucho más lento que en los años anteriores y dejan paulatinamente de ser esos "motores del desarrollo" que idealizaron

nuestros países. Este lento crecimiento ha estado acompañado de un aumento de proteccionismo —limitando las posibilidades de exportación de los países en desarrollo—, una gran inestabilidad monetaria y financiera, inflación creciente y un desempleo crónico, configurándose una situación de crisis estructural en la economía mundial con efectos muy negativos para los países en desarrollo.

EFFECTOS DE LA CRISIS EN AMERICA LATINA

Esta crisis ha repercutido de manera particular en las economías de los países latinoamericanos, evidenciando su situación de dependencia y, por lo tanto, de vulnerabilidad externa. Esta vulnerabilidad no es ciertamente un fenómeno reciente, pero en la situación actual incide peligrosamente en la seguridad económica, la autonomía y las perspectivas de desarrollo a largo plazo de los países de la región.

En materia de crecimiento, todos los pronósticos coinciden en señalar que será muy difícil para América Latina lograr en la década del 80 las tasas de crecimiento alcanzadas en los años setenta (algo inferior al 6 por ciento anual) y las predicciones más optimistas giran alrededor del 4.5 por ciento. A juzgar por los resultados obtenidos en 1981, la situación es aún más desalentadora. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, la economía latinoamericana creció ese año en sólo 1.7 por ciento, la tasa más baja del período de posguerra.

La disminución del ritmo de crecimiento está acompañada de situaciones muy críticas en algunos sectores. La inflación promedio de la región fue del 60 por ciento en 1981 y, en el

campo financiero, los altos déficits en cuenta corriente han llevado a los países de América Latina a recurrir cada vez más al endeudamiento externo. Este ascendía a 68.5 mil millones de dólares en 1975 y se elevó a cerca de 240 mil millones de dólares en 1981, monto que representa aproximadamente la mitad de la deuda externa total de los países en desarrollo. Los préstamos son contraídos por lo general a corto plazo, y a tasas crecientes de interés. Se calcula que, a los niveles actuales de endeudamiento, por cada punto que suben las tasas de interés, el servicio de la deuda externa de la región se incrementa en unos mil millones de dólares.

La dependencia y vulnerabilidad de América Latina se refleja también en la estructura de su comercio exterior. A pesar de todos los esfuerzos realizados en materia de industrialización, más de la mitad de las exportaciones de la región son todavía productos básicos, mientras que el 86 por ciento de sus importaciones desde los países industrializados son bienes de capital. En el sector de alimentos la situación es también precaria, pues cerca del 50 por ciento de la población total no satisface los requerimientos mínimos de consumo. La producción de alimentos per cápita ha aumentado en menos del 0.5 por ciento desde 1970 y las importaciones, sobre todo de fuera de la región, se han triplicado desde entonces. Esta es una situación paradójica en un grupo de países que ha sido considerado como "reserva" mundial de alimentos.

FORTALECER LA COOPERACION E INTEGRACION REGIONALES

La economía de América Latina hoy en día es, pues, muy diferente a la de hace algunos años, cuando las perspectivas de crecimiento podían sustentarse en una economía mundial estable y en plena expansión. A la falta de dinamismo de la econo-

mía mundial, los países latinoamericanos deben oponerle resistencia mediante el fortalecimiento progresivo de la cooperación y la integración regionales, pues sólo de esta manera podrán garantizar su seguridad económica.

Es necesario promover una expansión decidida del intercambio comercial, fomentar la complementación industrial, la colaboración en el campo financiero y el logro de la seguridad alimentaria, sectores éstos en los cuales la vulnerabilidad externa de América Latina se manifiesta con mayor nitidez.

La cooperación latinoamericana no es tal vez la panacea de todas las dificultades, pero es indudable que deben aprovecharse al máximo las potencialidades que ésta ofrece. El comercio exterior de América Latina superó en 1981 los 90 mil millones de dólares, tanto en las importaciones como en las exportaciones, y el comercio intrarregional ha crecido en los últimos años a una tasa superior a la del comercio con el resto del mundo. Este crecimiento podría recibir un impulso decisivo si los países de la región aplicaran conjuntamente mecanismos de estímulo al comercio recíproco, tales como la preferencia regional contemplada en el tratado de ALADI. Existe, por otra parte, la posibilidad de aprovechar la capacidad instalada a nivel regional para satisfacer eficientemente la demanda que generarán las cuantiosas inversiones previstas en algunos sectores —hidroelectricidad, siderurgia, cemento— durante los próximos años. La promoción del comercio regional de alimentos también puede dar resultados muy positivos y a corto plazo.

Las posibilidades son múltiples y su aprovechamiento debe iniciarse en el breve plazo. La cooperación intralatinoamericana ha dejado de ser una posibilidad remota para transformarse en una necesidad inaplazable, pues mediante la movilización de su potencial conjunto de acción y apoyo recíproco, los países de América Latina podrán garantizar su autonomía y su desarrollo independiente.

Augusto Bermúdez

El SELA: Un nuevo marco para las relaciones con Estados Unidos*

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), único foro de concertación exclusivamente regional y expresión de la voluntad política de los 26 Estados soberanos de Latinoamérica, busca constituirse en eje de una diferente relación con Estados Unidos a fin de alterar un modelo de articulación altamente dependiente y esencialmente vulnerable, que ha beneficiado en forma preferencial los intereses norteamericanos. Las modalidades y la rapidez de estos cambios dependerán del compromiso real que asuman los países y de la capacidad de inducir modificaciones en la posición norteamericana. Las bases del proceso ya se definieron en la ratificación por parte del Consejo Latinoamericano de la Declaración de Panamá en agosto de 1982. Corresponde ahora su puesta en marcha en el marco de esta nueva organización regional.

El proceso de coordinación y cooperación latinoamericana, gradualmente, ha ido adquiriendo mayor fortaleza dentro de un marco evolutivo de largo plazo. En el último tiempo, dos circunstancias han impulsado las acciones de convergencia regional. En primer lugar, la prolongada crisis de los países centrales ha demostrado una vez más que el desarrollo de los países del Tercer Mundo y de los latinoamericanos en particular, tiene que asumir modalidades más autónomas que se basen en las potencialidades de recursos del conjunto de naciones y permitan estilos de desarrollo menos dependientes y vulnerables a las erráticas fluctuaciones de la economía internacional.

AUGUSTO BERMUDEZ. Economista chileno. Fue asesor del Acuerdo de Cartagena y Director de Cooperación Regional del SELA. Autor de meras publicaciones sobre temas de su especialidad.

En segundo término, el conflicto de las Malvinas reveló en forma bastante dramática que —en especial ante situaciones de emergencia— los intereses prioritarios de Estados Unidos son sustancialmente antagónicos con los de la región y que, en consecuencia, se deben maximizar los esfuerzos solidarios de cooperación y de acción conjunta.

Dentro de este contexto, los Estados miembros del SELA, organismo que agrupa a todos los países independientes de Latinoamérica, sin exclusiones de tipo ideológico, han adoptado recientemente nuevas medidas y acciones destinadas a fortalecer e intensificar el proceso de coordinación y cooperación.

Conjuntamente con una clara manifestación política condenatoria a la posición de **"algunos países industrializados que recurren con intensidad y frecuencia crecientes, a la aplicación de medidas de carácter coercitivo como instrumento de presión política"** que **"constituyen actos unilaterales, ilegítimos y arbitrarios que violan la carta de las Naciones Unidas"**, el Consejo Latinoamericano, órgano máximo del SELA, aprobó la creación de un mecanismo de seguridad económica regional y una estrategia común para la acción multilateral de América Latina frente a Estados Unidos.

En relación a la seguridad económica regional se destacó la necesidad de disponer de un procedimiento que permita ejercer la solidaridad regional en forma rápida y efectiva. Para estos fines se solicitó la adopción y ejecución de medidas específicas tendientes a reducir la dependencia y vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas.

* El presente artículo fue publicado en la revista "Cono Sur", editada por FLACSO - Santiago de Chile (Vol. 1, No. 3, octubre de 1982).

En el marco propio del Consejo se estableció un procedimiento expedito para lograr una respuesta ágil a situaciones de "grave emergencia económica", entendiéndose por tal "toda situación provocada por la imposición a uno o varios Estados Miembros, por parte de terceros países, actuando individual o conjuntamente, de medidas económicas de carácter coercitivo, en violación de las normas y prácticas del derecho internacional".

Finalmente, y con el objetivo de reducir la vulnerabilidad externa de la región, se dispuso la elaboración de una plataforma de cooperación orientada a fortalecer la seguridad económica regional en el campo del comercio, financiamiento, seguros y reaseguros, transporte internacional, tecnología y autosuficiencia alimentaria.

DEL BILATERALISMO A LA MULTILATERALIDAD

El carácter de las relaciones con Estados Unidos viene preocupando en forma creciente a la comunidad regional. Se han realizado varios esfuerzos por modificar una situación de bilateralismo forzado y transitar hacia la multilateralidad, proceso de largo plazo que demorará mucho más tiempo que el deseado y requerido por las exigentes circunstancias que debe afrontar la región.

El primer avance serio en esta dirección se realizó en el marco de la Comisión Especial de Consulta Latinoamericana —CECLA— en 1969, cuando se aprobó el Consenso de Viña del Mar. Este fue presentado a la administración Nixon por el canciller chileno Gabriel Valdés y contenía un profundo análisis y denuncia de lo insatisfactorio e injusto de las relaciones, así como de la necesidad de introducir profundas reformas.

Lamentablemente, este trascendente paso político no fue acompañado posteriormente por acciones específicas. La consabida indiferencia de las administraciones estadounidenses hacia los problemas latinoamericanos no permitió iniciar un diálogo sustantivo y un proceso de negociación orientado a crear una relación equitativa.

Sin embargo, se habían dejado las puertas abiertas para que, años después, la región retomara una posición cada vez más activa. Esta se estructuró, entonces, en el marco del Sistema Económico Latinoamericano, organismo que por su carácter plural fue capaz de impulsar la unidad por encima de la diversidad. Desde los comienzos del SELA en octubre de 1975, se inició un proceso sistemático de análisis de las relaciones

con Estados Unidos que han culminado en la adopción de una estrategia común.

En esta evolución, necesariamente larga, el Consejo Latinoamericano ha condenado acciones norteamericanas que afectan a determinados países. A raíz del análisis de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos, se señaló que **"las relaciones deben ser modificadas de manera que se desenvuelvan sobre una base estrictamente no discriminatoria y en condiciones que no caucen perjuicio a sus economías y en particular en lo que respecta a Ecuador y Venezuela por una parte y a Cuba por la otra, que adicionalmente sufre los efectos de la Proclama Presidencial del 6 de marzo de 1962"**.

El hito más reciente en esta evaluación de las relaciones latinoamericanas-estadounidenses fue la aprobación de la Declaración de Panamá en diciembre de 1981 y su ratificación por el Consejo Latinoamericano mediante la decisión 114. Ella parte del reconocimiento que para articular una capacidad latinoamericana de acción multilateral frente a Estados Unidos, se debe definir una estrategia común fundada en el conjunto de principios compartidos por los Estados Miembros del SELA.

En concordancia con esos principios, se establece la necesidad de transitar su propio camino en el campo económico y social, libre de presiones y amenazas externas, de promover la solidaridad y unidad regional sin ningún tipo de exclusiones, de impulsar el desarrollo equilibrado y armónico, y de restablecer la prioridad de los objetivos de desarrollo económico y social en el contexto de las negociaciones económicas internacionales, especialmente con Estados Unidos. Estas se deben desarrollar en el ámbito gubernamental y multilateral, no deben estar supeditadas a la ejecución previa de políticas internas norteamericanas, ni estar sujetas a la reciprocidad válida exclusivamente para las relaciones entre países desarrollados.

URGE REVITALIZAR LOS VALORES ESTRICTAMENTE REGIONALES

Estos planteamientos expresan una toma de conciencia frente a los intereses comunes de América Latina, el propósito de consolidar en el escenario mundial y el fortalecimiento de su poder de negociación conjunto, con miras a la iniciación de un profundo proceso de revisión de las relaciones con Estados Unidos.

La enumeración de criterios generales que deben tipificar estas relaciones se complementa con objetivos específicos. En

el campo del comercio, el acento se pone en la eliminación de medidas proteccionistas; en relación a los productos básicos, el análisis se concentra en la necesidad de negociar nuevos convenios internacionales, estabilizar los precios y evitar la venta unilateral e inconsulta de reservas estratégicas. Con respecto al financiamiento, se precisan los problemas derivados de las altas tasas de interés, del endeudamiento externo y la necesidad de su negociación. Finalmente, se desarrollan acciones y principios con respecto a las empresas transnacionales, inversión extranjera y transferencia de tecnología.

La Declaración de Panamá contiene una vasta enumeración de temas dentro de las áreas señaladas, así como un Programa de Acción para ejecutar las acciones previstas. Es un intento de precisar medidas de tipo general, en concordancia con las posiciones adoptadas en foros internacionales por los países en desarrollo.

En consecuencia, desde el punto de vista político, ha culminado un proceso gradual, de aproximaciones sucesivas, que sintetiza y recopila la experiencia de los últimos años en un do-

cumento que perfila una estrategia regional frente a Estados Unidos. Esta, a su vez, se fortalece por las metas y acciones previstas en el ámbito de la seguridad económica regional que decididamente constituye un instrumento básico de apoyo a cualquier política de relaciones internacionales que impulse la región.

Sin embargo, reconociendo la importancia de estos acuerdos, debe tenerse en cuenta que ellos sólo constituyen una instancia —de valor político indudable— dentro de un largo proceso de reversión que implica la modificación del actual status que determina las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica.

Esta nueva plataforma requiere una implementación concreta. Para que sea exitosa se necesita una profunda convicción latinoamericana y una permanente revitalización de valores estrictamente regionales. Al parecer —por el marco político del último Consejo del SELA— esta revalorización de los conceptos latinoamericanos está en plena vigencia como resultado de un largo proceso y de determinadas coyunturas que, es de esperar, no sean efímeras.