

Capítulos

10



Décimo aniversario
del Sistema
Económico
Latinoamericano

3	5	37	67	101
<i>Sebastián Alegrét</i> Editorial	<i>Homero L. Hernández</i> El Sela: Un análisis pragmático en sus diez años	<i>Carlos Alzamora Traverso</i> El papel del Sela en la articulación del Sistema de Seguridad Económica	El pensamiento de Pérez Guerrero en citas	<i>Reynaldo Figueredo Planchart</i> El flujo de datos transfronteros
	13	55	71	111
	<i>Carlos Andrés Pérez</i> Los diez años del Sela y la integración latinoamericana	<i>Ramón Huidobro</i> Primer decenio latinoamericano	Factores que afectan el comercio de productos básicos	Biotecnología: Nuevo desafío para el desarrollo
	17	59	87	123
	<i>Luis Echeverría</i> La economía debe trabajar al servicio de nuestras Naciones	Convenio de Panamá Constitutivo del Sela	América Latina y el Sistema de Comercio Internacional	Germoplasma: Una lucha desigual por el control de la producción agrícola
	19	63	97	131
	<i>Jaime Moncayo García</i> El Sela: Un nuevo horizonte para América Latina	<i>Frank Bracho</i> Manuel Pérez Guerrero, El desconocido	<i>Miguel Rodríguez Mendoza</i> Fundamentos e impacto del Plan Baker	<i>Sela. Secretaría Permanente</i> El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: Un memorandum latinoamericano

1975/1985
Décimo Aniversario

Sela. Sistema
Económico
Latinoamericano

Capítulos 10
Julio/Diciembre
Caracas 1985

Secretaría Permanente del SELA

Embajador Sebastián Alegrett

Secretario Permanente

Embajador Homero L. Hernández

Secretario Permanente Adjunto

Miguel Rodríguez Mendoza

Director de Consulta y Coordinación

Jayr Dezolt

Director de Consulta y Coordinación

Ramón Huidobro

Henry S. Gill

Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 25 Estados Miembros

Capítulos del SELA

Susana Pezzano

Directora

Ana María Ortiz, Marisa de Peyrano

Asistentes

Sede de la Secretaría Permanente

Redacción

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano
SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Unidad de Comunicaciones

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono 951 42 47
Télex 23 294 - 24 615

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010 A. Venezuela
Precio por Unidad: US\$ 4

Depósito Legal 83-0198
Impresión
Editorial Arte, Caracas
Diseño Gráfico
Alvaro Sotillo, Carlos E. Rodríguez
Linotipo Sarria

Editorial

Carta enviada por el Secretario Permanente del SELA, Embajador Sebastián Alegrètt, a los Presidentes y Jefes de Gobierno de los 25 Estados Miembros con motivo de celebrarse el Décimo Aniversario del Sistema Económico Latinoamericano

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia en la ocasión de conmemorarse el Décimo Aniversario del Sistema Económico Latinoamericano creado el 17 de octubre de 1975 mediante el Convenio de Panamá. Esta oportunidad es propicia para reafirmar una vez más la plena vigencia de los propósitos y objetivos que con amplia visión de nuestro futuro fijaron entonces los países signatarios.

La vigencia de nuestro organismo nos permite mantener la confianza en que los esfuerzos de solidaridad regional que nuestro país, junto con los otros veinticuatro Estados Miembros ha desplegado a lo largo de esta primera década, serán renovados con mayor impulso para realizar los programas de acción que nuestra organización se ha propuesto.

Con el SELA, los países de América Latina y el Caribe alcanzan su verdadera dimensión regional. Como foro permanente para la concertación política en materia

económica y social donde convergen los intereses comunes, al SELA le corresponde desempeñar un papel esencial para el entendimiento y la cooperación entre nuestros países y entre nuestras organizaciones de cooperación e integración.

Estos años de ejercicio efectivo de solidaridad han permitido acumular una rica experiencia y han revelado el inmenso potencial del Sistema. Para aprovechar esta experiencia y hacer efectivo ese potencial, se requiere perseverar en estos esfuerzos con firme y decidida voluntad política.

El próximo Consejo Latinoamericano que se reunirá en el mes de diciembre venidero es de la mayor trascendencia para el destino de nuestra organización. Esta será la oportunidad para evaluar el camino recorrido en esta década y proyectar la acción futura del SELA, adoptando las decisiones y compromisos necesarios para que pueda servir plenamente a los Estados Miembros en la defensa de sus intereses comunes y en la promoción del desarrollo independiente de nuestros pueblos.

Aprovecho la ocasión para renovar a V.E. los sentimientos de mi más alta y distinguida consideración.

Caracas, 17 de octubre de 1985



Sebastián Alegrètt
Secretario Permanente

El Sela: Un análisis pragmático en sus diez años

Homero Hernández

Secretario Permanente Adjunto del SELA

Introducción

Este artículo aspira a constituirse en un aporte más para la evaluación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Se apoya en parte —como no podía ser de otra manera— en otros documentos y opiniones encaminados en esa dirección. Expresa además mis propias impresiones e intenta brindar una visión de conjunto. La realidad económica internacional y latinoamericana de mediados de la década de los años ochenta es muy diferente de aquella que correspondía al año 1975, el año de la fundación del Sistema Económico Latinoamericano. Desafortunadamente, hoy existen más razones para ser pesimistas que en 1975, y eso que en 1975 la década del optimismo por excelencia, es decir la década de los años sesenta, ya había pasado.

No es posible llevar a cabo una correcta evaluación del Sistema Económico Latinoamericano si no se toman en cuenta algunos hechos significativos en la evolución de las relaciones económicas internacionales y en la participación de América Latina en esas relaciones. Me parece oportuno entonces comenzar este artículo señalando algunos de esos hechos significativos, los que considero de mayor trascendencia a la hora de interpretar el lugar o posición del SELA en el actual momento económico internacional y el papel o función que le tocará desempeñar en los próximos años.

1 Las relaciones económicas internacionales siempre fueron interdependientes y la interdependencia económica entre los países industriales y los países en desarrollo siempre fue asimétrica, pero últimamente la asimetría se ha agravado mucho, sobre todo para los países latinoamericanos. Las razones principales de ese agravamiento, entre otras son:

a Las nuevas tendencias proteccionistas en los países industriales, que impiden el ingreso de nuestros productos a sus mercados, principalmente, Estados Unidos;

b Las sensibles caídas en los precios de algunos de nuestros productos de exportación más importantes, como el azúcar;

c La exportación neta de capitales que América Latina está llevando a cabo en favor de los países industrializados en virtud de las exigencias del servicio de la deuda externa.

2 Otro hecho muy en consideración es la caída en la producción: el PIB regional de 1984 fue inferior al de 1981 y el PIB regional per cápita de 1984 fue menor al de 1981. No cabe duda que esta violenta caída en la riqueza creada y producida por América Latina es en gran parte consecuencia de las tres razones apuntadas en el párrafo anterior, sobre todo de la tercera: la exportación neta de capitales. Y hay que tomar en cuenta que una caída en la producción significa menos alimentación, educación, vivienda y atención médica para nuestras ya depauperadas y empobrecidas poblaciones.

3 La región ha realizado importantes y dolorosos ajustes de balanza de pagos en los últimos años. Pero esos ajustes se han efectuado principalmente a través de reducciones en las importaciones de la región, otro factor que tiene que ser también responsabilizado, en parte, de la caída en la producción. Pero además, la reducción en las importaciones (40% en los últimos tres años) ha afectado muy seriamente el comercio intrarregional y con ello las posibilidades de cooperación e intercambio comercial.

4 La inversión también ha disminuido drásticamente. Si a ello le agregamos que la fuga de capitales no ha cesado, ni siquiera ha disminuido, tenemos que temer seriamente por la perspectiva del esfuerzo empresarial en la región. No podemos dejar de observar que estos factores también inciden seriamente en la mencionada caída de la producción.

La idea central de esta reflexión es que tanto los logros como los proble-

mas del SELA deben ser examinados a la luz de aquello que se pretendía obtener en Panamá en 1975 y, al mismo tiempo, de lo que se quería evitar. Hay que entender que en 1975 la situación internacional de América Latina y el Caribe no se encontraba o no se percibía tan deteriorada o comprometida como lo está hoy. En 1975 no existía el grave problema de la deuda externa, ni las tendencias proteccionistas se habían desarrollado en forma tan amenazante, ni los precios de algunos productos de exportación habían caído a niveles tan bajos. Eso significa que en ese año no se percibía la necesidad de un SELA "fuerte", dotado de órganos con elevada capacidad de decisión, incluso con un perfil de tipo político. Se deseaba una estructura que no comprometiese la libertad de acción de los Estados Miembros; un órgano permanente sin carácter ejecutivo ni autonomía de decisión. Tal vez si hoy, en 1985, hubiera que fundar el SELA, su diseño podría muy bien ser algo diferente, debido a la crítica disminución de la capacidad política y económica que América Latina y el Caribe han sufrido en los últimos años. El panorama actual difiere del panorama de 1975.

Por otra parte, puede decirse que en aquella ocasión se estaba tanto o más claro sobre aquello que no se quería que sobre lo que se deseaba positivamente. Y es que habían transcurrido ya varios años desde la puesta en marcha de instituciones tales como ALALC, CECLA, Grupo Andino, etc. Y una experiencia de varias décadas en materia de integración, coordinación y cooperación regionales no había transcurrido en vano. No habían pasado sin haberse asimilado —convenientemente para aquella fecha— las lecciones y enseñanzas tanto de los éxitos como de los fracasos parciales. El éxito y el fracaso total no existen jamás en la realidad de los procesos de aprendizaje; éstos consisten esencialmente en prácticas constantes de prueba y error. Así, en 1975 los latinoamericanos ya habíamos aprendido de nuestra propia experiencia en materia de diseños institucionales para las relaciones

económicas internacionales, tanto las que manteníamos entre nosotros como las que llevábamos con el resto del mundo. Esto representó un gran adelanto, porque apenas una década antes —1965 para fijar una fecha— teníamos más enseñanzas que extraer de la historia de la integración europea (CECA, EFT, MCE, etc.), que de nuestro propio pasado.

En 1975, la actitud contraria a la pesadez y la lentitud de diseños institucionales altamente formalistas y burocratizados constituía un patrimonio aprendido de nuestra propia experiencia. También habíamos aprendido de nuestra experiencia que las exclusiones políticas no eran buenas.

Un aporte muy importante fue el haber aprendido que de nada valía comprometerse a rígidas obligaciones en el papel que después, al no cumplirse, sólo generan el desencanto y el desaliento que siguen inevitablemente a la frustración de toda gran expectativa. En 1975 se procedió, en consecuencia, según la experiencia adquirida hasta esa fecha. Es mi firme convicción que sólo podrá hacerse una ponderada y justa evaluación crítica del SELA si se comienza por un intento serio de capturar intelectualmente la perspectiva de 1975, no tanto en lo que se quería obtener sino en lo que se procuraba evitar. Este es el punto de partida para examinar los problemas que hemos enfrentado en estos diez años y los que seguimos enfrentando ahora a intentar esbozar algunas soluciones aproximativas.

Por eso es que voy a dividir este trabajo en tres partes:

a "La perspectiva de 1975". Es decir, lo que se pretendía obtener y lo que se procuraba evitar (sección II). Como he dicho, lo segundo estaba mucho más claro que lo primero.

b Una descripción de los logros obtenidos, seguida inmediatamente de un inventario de los principales problemas enfrentados hasta aquí, con algunas sugerencias en tren de apuntar en las soluciones (sección III). Tanto los logros obtenidos como los problemas enfrentados se consideran en directa relación con "la perspectiva de 1975" ¿Por qué? porque lo que se deseaba evitar en 1975 en realidad

se evitó y en parte es por ello que hubo logros... pero también con ciertos costos; es decir, con consecuencias no deseadas y no previstas en 1975.

c Una conclusión final (sección IV).

II La Perspectiva de 1975

Cuando en la ciudad de Panamá, en octubre de 1975, veinticinco delegaciones latinoamericanas suscribieron el Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano, lo que deseaban más fervientemente era evitar otra frustración más. Se habían puesto de acuerdo en un diseño novedoso, ágil, dinámico, pragmático, que no repitiera algunos errores del pasado. Diseñaron una organización que lucía tan innovativa con respecto a las anteriores que ni siquiera la palabra "organización" figuraba en su nombre. Tal es la primera de un conjunto de seis innovaciones en materia de relaciones económicas latinoamericanas que me interesa destacar, porque creo que ellas resumen adecuadamente la perspectiva de 1975, tanto en los objetivos a lograr como en los errores en que se aspiraba a no volver a incurrir.

1. Sistema

Se deseaba evitar otra organización más, otro organismo que se superpusiera a los ya existentes, duplicando innecesariamente funciones y derrochando esfuerzos, energías y recursos económicos, técnicos y humanos. Más específicamente aún, se evitó crear otro mecanismo de integración, debido a que por aquel entonces los esfuerzos de integración se encontraban paralizados o estancados, tanto a nivel regional como subregional; y había además desaliento y hasta un poco de desconfianza en la eficacia de los esfuerzos de integración. Y se evitó también crear una organización para realizar estudios, tipo INTAL o CEPAL, esto en parte porque se consideró que tales institutos ya existían, y en parte, porque no se deseaba algo académico o intelectual, aunque sí de carácter técnico. Pero al mismo tiempo, se evitó crear un mecanismo

de tipo temporal, como pudo haber sido la CECLA, o de acción intermitente, como una serie de Conferencias que se reunieran cada vez que un evento mundial hiciera necesario coordinar posiciones latinoamericanas. Se deseaba algo de carácter permanente.

Se le llamó Sistema porque no debía ser un organismo de integración, ni un instituto de estudios, ni una Conferencia. Y debía tener por misión no reemplazar, sustituir ni duplicar los organismos, institutos y entidades existentes sino procurar su convergencia, tanto en materia de coordinación de posiciones latinoamericanas frente al resto del mundo como de cooperación intralatinoamericana, entendiendo la integración como una forma —hasta ahora prevaleciente, pero no única ni que necesariamente habría de prevalecer siempre— de cooperación.

2. Pragmatismo

Se deseaba ser imaginativo en materia de cooperación. Tenía que haber otras fórmulas cooperativistas, no solamente el modelo de la integración. Pero el primer ejercicio de imaginación fue el haber repudiado la tradición latinoamericana de preferencia por los cuadros y esquemas generales en los cuales se procuraba más tarde —no siempre con éxito— hacer encajar los aspectos de detalle. En 1975 se optó —sin decirlo y tal vez sin pensarlo inclusive— por la óptica casuística o particularista de raigambre anglosajona: la llave de la cooperación según el nuevo modelo o esquema consistiría en atacar problemas, áreas concretas y específicas —prosaicas tal vez— en las que los países pudieran desarrollar gradualmente esfuerzos cooperativos con ventajas mutuas, seguras y medibles en plazos razonables. Se esperaba un mecanismo psicológico de refuerzo por compensación. Los Comités de Acción constituirían el sostén organizacional previsto en el diseño, lo cuales sólo estarían integrados por los países con intereses en cada esfuerzo específico, no siempre el conjunto completo. Había un explícito

reconocimiento al potencial motivador del interés concreto, incluso pequeño si fuese a ser mirado desde el punto de vista tradicional, ampuloso y retórico que acostumbra a enfatizar siempre los "grandes ideales". A esta combinación de particularismo y de santificación o admisión del interés como fin "noble", se le llamó "pragmatismo". Estos tres elementos —particularismo, interés, acción— representan tremendas innovaciones, incluso cada uno por sí mismo. Nótese que en nuestros países todavía a veces "pragmatismo" suele ser una palabra cargada peyorativamente.

3. Universalidad y Pluralismo

Se deseaba una amplia cobertura, un sistema verdaderamente plural de América Latina y el Caribe. Sin regionalismos ni exclusiones, sean éstas fundadas en la geografía, en la historia, en la diversidad de lenguas y culturas u opciones institucionales, políticas e ideológicas. "Todos adentro" parecería ser la voz de orden, que fue rápidamente cumplimentada, como obedeciendo a un consenso previo muy profundo y extendido. Se pensó —con razón más que evidente, por supuesto— que la representatividad universal o plural era lo único que podía darnos verdadera fuerza negociadora en los foros internacionales a nivel mundial, en la confrontación de cara al mundo desarrollado. Lo único que podía hacer escuchar verdaderamente nuestra voz en el planeta, era el hecho de ser la voz del SELA la de toda Latinoamérica y el Caribe, sin exclusiones de ninguna categoría ni representaciones de segundo o tercer orden. Sin disensiones internas o posiciones separadas.

Por otro lado, experiencias tales como la de la UNCTAD I habían demostrado que cada vez que nuestra región marchaba enteramente unida, tenía una atenta, interesada y seguidora audiencia en el resto del mundo en desarrollo. Y que nuestra región podía —bajo condición de firme unidad— aspirar legítimamente a un liderazgo del mundo en desarrollo que los afroasiáticos habían llevado ininterrumpi-

damente, por vía del ímpetu del proceso de descolonización, desde los días de Bandung. Y también que ese liderazgo nos podía traer que nuestras reivindicaciones específicas fuesen apoyadas, frente a los Estados Unidos y Europa, por todos los países de África y Asia.

4. Dualismo Funcional

Desde un principio se entendió que la consulta y coordinación para la defensa de posiciones comunes a todos de cara al exterior, por una parte, y los proyectos de cooperación entre grupos de tres o más países para desarrollarse gradualmente en áreas o temas específicos, por la otra, serían los dos carriles por los cuales habría de andar el SELA. Se fue muy explícito en este sentido, entendiéndose que ambas modalidades —que en conjunto habrían de reemplazar en la práctica, aunque esto no se decía, al modelo de integración— eran no sólo excluyentes sino compatibles y que muy bien podrían ser colocadas a marchar de consuno. Es más, se deseaba evitar la separación entre lo que podría llamarse "el frente externo" (la coordinación de posiciones comunes) y el "frente interno" (el conjunto de los proyectos cooperativos). Ahora bien, en esto no se estaba innovando propiamente, porque si bien se mira, en el modelo integracionista anterior también había una conjunción de los dos frentes: todas las experiencias integracionistas descansaban por una parte sobre el "arancel externo común", visto como un arma defensiva frente al resto del mundo, fruto a su vez de una armonización o síntesis de las posiciones individuales paralelas; y por otra parte, sobre el "desarme arancelario interno", visto éste como el instrumento nacido de la negociación paciente sobre los intereses contrapuestos, en pro del esfuerzo cooperativo. Vale la pena recordar que, en todas las experiencias integracionistas anteriores, los plazos y obligaciones puestos en relación con el primer punto fueron siempre cumplimentados más fácil y rápidamente que las correspondientes al segundo.

5. Flexibilidad

Pero en general, las experiencias anteriores enseñaban, en 1975, que las obligaciones perentorias eran difíciles de cumplir y las metas rígidas no eran alcanzadas en los plazos fijados. En particular, los países latinoamericanos y del Caribe habían demostrado ser tan celosos o más de su soberanía que los europeos. Sólo que —tal vez cediendo a impulsos tropicales— más prestos a comprometerse de palabra y a firmar obligaciones... que a la hora de cumplir —incluso a la hora de vigilar su seguimiento— se mostraban un tanto remisos a satisfacer. De modo, entonces, que se deseaba evitar a toda costa el calendario rígido, la prestación a plazo fijo. Se deseaba, por lo tanto, evitar el escollo de la supranacionalidad, expresada ésta sobre todo en órganos facultados para exigir —con mayor o menor capacidad de influencia— el cumplimiento de los compromisos asumidos soberanamente. (Incluso se era consciente a plenitud que una de las paradojas de ese elusivo punto de la soberanía es que tanto sirve para asumir un compromiso como para negarse después a cumplirlo.) De manera que el SELA habría de contar con un órgano superior —el Consejo— que tomaría decisiones por consenso, y con un órgano secretarial "permanente" —no "ejecutivo", ni "general"— caracterizado por principios tales como la rotación de su personal, además del pequeño tamaño, y limitado en sus competencias decisoriales y ejecutivas.

6. Carácter Técnico-Económico

Definitivamente, había peligros que se deseaban evitar. Dos fantasmas, dos plagas, si se quiere, que parecían inherentes a nuestras peores tradiciones. Pero había aún un tercer peligro un poco más esquivo y difícil de definir: se pretendía que el SELA no tuviese carácter político sino un estricto carácter técnico-económico. Se pensaba por una parte, que el pluralismo ideológico no era compatible con la perspectiva política en el trata-

miento de los asuntos porque, en un contexto plural, introducir el elemento político significaba introducir un elemento divisorio. Por otra parte, la perspectiva política —necesariamente general— tampoco parecería compatible con el principio pragmático ni con los aspectos casuístico y de intereses involucrados en ese principio. De modo que si se observa atentamente, el propósito de alejarse de la política —que por otro lado es algo inevitablemente retórico en esta latitud— era consistente con los demás. También era consistente con el propósito de poner fuera del sistema cualquier elemento que luciera como obligación a plazo fijo, porque siempre hay razones "políticas" para justificar su incumplimiento. De modo que una especie de neutralidad o asepsia política era principio en línea con los demás, particularmente con el de una Secretaría Permanente de relativamente bajo perfil.

III El SELA, a diez años de Panamá: Logros, Problemas, Sugerencias

A. Logros

Los logros obtenidos en diez años de funcionamiento ininterrumpido merecen destacarse. Y se trata de éxitos bastante ligados a las concepciones originales, aun cuando no siempre exista una clara relación de causa a efecto, de previsión a resultados. Muchas veces los resultados positivos son fruto directo e inequívoco de los designios expresos tenidos en mente por quienes concibieron y pusieron en marcha el Sistema. Pero otras, son un producto complejo, a la vez, de propósitos voluntarios y a la vez de factores circunstanciales, que pueden considerarse coautores o al menos corresponsables objetivos. Los desarrollos históricos van muchas veces más lejos de lo que se proponen quienes los lanzan. Pero en unos y en otros casos, me parece que existen líneas de vinculación que vale la pena señalar. Por eso es que voy a tratar de los logros obtenidos en relación directa con los seis temas examinados en la "perspectiva de 1975".

1 Amplitud temática y operativa.

En el SELA caben tanto las actividades relacionadas con artesanías tradicionales como con microcomputadores; tanto se trate de desastres naturales como de agresiones económicas; se dedican tiempo y energías a la pesca de agua dulce y al acero; se estudia la nueva Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos con tanto detenimiento como las perspectivas de nuestro desarrollo turístico latinoamericano. Esta variedad, nunca antes alcanzada en otro organismo latinoamericano, debería ser considerada como uno de nuestros logros más importantes, si es que la riqueza de asuntos —todos ellos concretos y particulares— tiene algún valor. Y lo propio cabe decir de la variedad de modalidades de actividades y de esfuerzos: reuniones de expertos, redes de información, empresas comercializadoras y agencias noticiosas tienen lugar entre las iniciativas. Y ello tiene mucho que ver con la idea de "Sistema" que se tuvo en mente al comenzar.

2 La pedagogía del interés y de la acción

El valor de una experiencia —como en este caso la del SELA— puede medirse por la medida del aprendizaje que significa. Por eso es que la amplitud temática y operativa reseñadas en el párrafo anterior poseen valor: porque la rica diversidad de una experiencia implica un alto grado de aprendizaje. Sobre todo si la situación enfrentada es relativamente nueva. El caso del interés, incluido en el concepto de "pragmatismo" es igualmente instructivo y aleccionador. Porque los latinoamericanos estamos aprendiendo ahora que los intereses son legítimos, que no necesariamente son "estrechos", "egoístas", o "subalternos". Y que pueden sellarse fuertes lazos cooperativos a partir de intereses particulares y concretos, lo cual no siempre puede decirse de las frases elegantes. Y que en todo caso la acción vale tanto o más que el verbo a la hora de ensayar fórmulas cooperativas. Los latinoamericanos

también estamos aprendiendo que vale la pena lanzarse a una actividad aún antes de haber completado totalmente su definición conceptual.

3 Acción innovadora

Como resultado directo de la ambición pluralista y de la vocación de universalidad regional del SELA, tenemos los latinoamericanos y caribeños una instancia no comprometida con fórmulas culturales, regionales o ideológicas y políticas, en la cual no podría manifestarse la diversidad: he allí una oportunidad para el ejercicio de la coexistencia que nos ha enseñado mucho y que no habíamos tenido hasta ahora. Pero hay más todavía: el SELA no se encuentra comprometido de antemano con ningún "modelo de desarrollo" (sustitutivo de importaciones o de crecimiento hacia afuera, etc.), ni con ninguna fórmula integracionista (complementación industrial o librecomercialista, etc.), ni mucho menos con proceso regional o subregional alguno de integración. Y esto es meritorio porque implica un considerable aumento en la capacidad de discusión y análisis.

4 Realizaciones visibles en las dos áreas

Tanto en el área de consulta y coordinación como en el terreno de la cooperación, el SELA puede exhibir hoy en día algunos resultados visibles. En la primera hay que considerar que actualmente es el SELA quien está coordinando la posición latinoamericana y del Caribe en diversos foros y organismos internacionales, tales como UNCTAD, GATT, ONUDI, Grupo de los 77 y otros. La poca o mucha armonización de políticas económicas externas que existe de hecho actualmente en la región pasa por la Dirección de Consulta y Coordinación del SELA. Y lo propio puede decirse del campo de la cooperación: todos los esfuerzos cooperativos importantes no incluidos en esquemas preexistentes de integración regional o subregional, pasan o han pasado a través de alguno de los ca-

torce Comités de Acción o de alguno de los siete organismos de ellos derivados.

5 Sensibilidad

La sensibilidad de un organismo internacional se define con la prontitud y agilidad con que un tema, un problema o un punto de interés especial (para todos los miembros o un grupo significativo de ellos) puede introducirse en su agenda y en su programa o calendario de actividades. Y como resultado directo de su flexibilidad, el SELA es un organismo, desde este punto de vista, altamente sensible. Tópicos como el de la seguridad alimentaria o el más amplio de la seguridad económica, casos como el de las agresiones económicas a Argentina y a Nicaragua, problemas como el de la deuda externa, o novedades de interés como los asuntos de la transferencia internacional de datos o comercio internacional de servicios, todos ellos pueden ser rápidamente atendidos, y al menos examinados y discutidos en alguna REGAN o incluidos en alguno de los Programas Bienales. Y ello, como ha sido el caso en repetidas ocasiones, en el momento mismo de su máxima actualidad y vigencia.

5 Independencia política en la región

También en este caso como producto directo de su vocación no política, el SELA puede hoy exhibir, con legítimo orgullo, un blasón de organismo absolutamente inatacable desde el punto de vista de su independencia en relación a países, categorías de países o grupos de países en la región. No puede —ni ha podido decirse en estos diez años— que el SELA se halle comprometido, o cercano, o mucho menos, que exprese exclusivamente los puntos de vista de los países andinos, o caribeños, o exportadores de petróleo, o NIC's o cualesquiera otros que pudieran tener en el SELA mayor peso o capacidad de influencia relativa. Hasta aquí algunos de los méritos indudables. Expresamente he querido destacar algunos elementos que

no siempre se tienen en mente, porque me parece que a la hora de evaluar la gestión de un organismo a veces se pasan desapercibidos ciertos legados por razón de su excesiva familiaridad con su existencia cotidiana. Pero ello no debe hacer que los perdamos de vista.

B. Problemas y Sugerencias

Paralelamente, la exhibición de logros y resultados no debe hacer que se olviden o desconsideren las fallas y los defectos —por mejor decir, los "problemas"— que por supuesto existen, y sobradamente. En este sentido, no creo faltar a la verdad, ni a la realidad, ni a la medida, si considero preocupante la situación que atraviesa el SELA actualmente, en cuanto a su capacidad política, organizacional y operativa para cumplir con los fines que le fueran encomendados, debido a los problemas que enfrenta. Al mismo tiempo, sostengo que esta situación nos debe llevar a una profunda reflexión crítica y autocrítica, para la cual es propicia la ocasión aniversaria, a todos quienes en los diversos países y en la sede tenemos algo que ver con el SELA. Me parece que hay tres tipos de actitudes que debemos evitar:

- 1 Autocomplacernos en los logros, aunque a veces no llevaría a nada bueno desconocerlos;
 - 2 Resignarnos ante las limitaciones externas, las restricciones y los condicionamientos que están fuera de nuestro alcance remover o disminuir;
 - 3 Desconocer nuestros propios errores, fallos, limitaciones e incapacidades. El Décimo Aniversario debería ser la ocasión para un frío, desapasionado, sincero y franco autoanálisis que nos lleve a madurar, a crecer y a enriquecernos mediante la asimilación de las experiencias pasadas, incorporándolas a nuestro proceso de aprendizaje.
- Son tantos los escollos con que la diaria gestión se tropieza que, a veces, el desaliento provoca ser pesimista. Esta sensación frustrante la hemos sentido alguna o varias veces, en mayor o menor medida, todos quienes estrechamente nos incluimos

e involucramos en el organismo. En momentos de reflexión como éste del X Aniversario, nos ocurre que puestos a enumerar las dificultades o problemas con que chocamos, la lista se nos antoja interminable.

No obstante lo anterior, he querido que la siguiente lista de problemas no sea muy extensa. Para lo cual he procurado resumir o sintetizar, seleccionando los problemas más importantes o más graves. Entiendo por tales, los de fondo, que a su vez incluyen muchos otros más superficiales, más sintomáticos, más secundarios, o que simplemente no son otra cosa que resultados o consecuencias de aquéllos.

Desde este punto de vista, he encontrado que estos problemas pueden reducirse a seis, los cuales tienen bastante que ver con cada uno de los elementos contenidos en lo que di en llamar "Perspectiva de 1975". Cada uno de ellos deriva o proviene —directa o indirectamente— de aquellos elementos. Aunque, por supuesto, no de una manera voluntaria, o siquiera prevista. Se trata de consecuencias directas o remotas pero no deseadas ni previstas. Junto a cada problema, trataré de acompañar algunas sugerencias.

1 Crisis de Identidad

En relación con el elemento "sistema", al que va asociado el logro de la amplitud temática y operativa, también hay que mencionar un inevitable grado de crisis de identidad. Al punto por ejemplo, que un documento informativo precisamente se titula ¿Qué es el SELA? y que todos los documentos elaborados con motivo del seminario auspiciado por INTAL en conmemoración del X Aniversario del SELA y su evaluación, dediquen gran cantidad de títulos, subtítulos y páginas a tratar "el papel" del SELA o "la naturaleza" del SELA. Una persistente impresión de ambigüedad e incertidumbre se desprende de su lectura. Si es que un grado de crisis de identidad es inevitable, como me parece que lo es, dado que el SELA constituye por sí mismo toda una innovación en las prácticas latinoame-

ricanas, lo que corresponde es profundizar en la propia identidad. El Décimo Aniversario podría servir como oportunidad para realizar un estudio a fondo sobre nuevas experiencias en materia de relaciones económicas internacionales entre países en desarrollo. Sería conveniente la creación de un mecanismo que asumiera una función de pequeño "tanque de pensamiento" sobre el tema, dando inicio a una serie de estudios que podría realizar con su propio personal o en colaboración con ciertos institutos universitarios aprovechando la fuerza de trabajo intelectual constituida por tesis y pasantes.

2 Necesidad de mayores realizaciones concretas

Se ha señalado varias veces que la "performance" o actuación del Sistema ha caído por debajo de las expectativas mantenidas, sobre todo en el campo de la cooperación. He expresado ya que esta desigualdad de resultados se había observado en las anteriores experiencias integracionistas, en las cuales las posiciones externas fueron más fáciles de armonizar que las relativas posiciones de los países entre sí o "hacia adentro". De manera que creo puede decirse, sin temor a equivocarse, que ello no constituye monopolio alguno por parte del SELA.

Parece muy ajustada la recomendación de un necesario estudio de prefactibilidad que sea al mismo tiempo riguroso y realista antes del emprendimiento de iniciativas de cooperación, tanto a nivel de Comités de Acción como de organismos derivados. Y ese estudio, lo que debe medir principalmente es el interés económico y político que los países tienen y podrán mantener en la iniciativa de que se trate. Los propios países tienen la palabra.

Podría ser igualmente recomendable un seguimiento más efectivo de parte de la Secretaría Permanente, en el contexto de unos lazos más estrechos, inclusive de apoyo por supuesto, tanto del propio como del que la Secretaría pueda gestionar a favor de

las iniciativas. Tanto el seguimiento como la más estrecha vinculación pueden ser la única garantía de feliz término para ellas. Al fin y al cabo, el éxito o fracaso en una gestión de un Comité de Acción, atañe a la imagen de todo el Sistema.

3 Falta de interés uniforme y consecuente

El SELA es un organismo plural, representativo de la diversa universalidad latinoamericana y caribeña. Pero por ello enfrenta una dificultad: no todos los países tienen el mismo grado de interés en todos los puntos. Y aún entre quienes tienen interés en alguna cuestión, no siempre ese mismo grado de interés se mantiene constante, y a veces hasta decae. Por otra parte, las posiciones de los países —que se supone el SELA debe coordinar— cambian y varían con el tiempo.

Esto hace que el SELA deba permanecer constantemente alerta sobre los intereses y las posiciones de los gobiernos y que deba hacer un uso más frecuente de los mecanismos de consulta —formales e informales— que necesariamente han de preceder a la coordinación. Debe ser muy sensible en este sentido, incluso extendiendo los mecanismos de información y consulta a los otros organismos e instituciones donde los gobiernos de la región expresan sus intereses y sus políticas, a fin de poder tener una visión lo más completa, clara y actualizada posible sobre cuáles son las estrategias predominantes en cada momento. La información aquí es vital, y la Secretaría Permanente debería continuar manteniendo estrecho contacto con organismos como GRULAS, BID, CEPAL, ALADI y otros a fin de obtenerla, a través, por ejemplo, de reuniones informales de intercambio de experiencias.

4 Mayor coherencia

En correspondencia con el objetivo de dualidad funcional "coordinación-cooperación", se han señalado como logros las realizaciones visibles en

ambas áreas. Pero es de registrar también, y así se ha hecho, una cierta incoherencia manifestada en una aparente —para los "outsiders"— especie de división en dos hemisferios distintos dentro del SELA, situación ésta que confunde en los Consejos Latinoamericanos: dos comisiones que parecen dos Consejos paralelos.

Si se recuperara el nivel ministerial para el Consejo y se hiciera uso de un diálogo informal junto al propio Consejo, sus sesiones dejarían de tener el cierto sabor rutinario que les da el hecho de tener que revisar y producir decisiones sobre todas y cada una de las actividades en ambas áreas, y podríamos tener discusiones y decisiones de mayor trascendencia y más coordinadas, y solamente sobre aquellas cuestiones de mayor importancia. De esta manera se evitaría que el Consejo sesionara en la forma en que lo ha venido haciendo hasta ahora, es decir, dejando la impresión de dos reuniones llevadas a cabo para pasar revista a su vez a las decisiones de las dos reuniones anteriores.

Está bien que el Consejo haga seguimiento de sus Decisiones, pero una cosa es el seguimiento político y otra el seguimiento del detalle técnico y administrativo, que debería dejarse a cargo de la Secretaría Permanente. Por otra parte, deberían realizarse más a menudo reuniones, sobre todo a nivel técnico intermedio. Estas reuniones deberían producir papeles de trabajo que sirvieran para preparar y alimentar las Reuniones Ordinarias del Consejo, que serían así mucho más eficientes y productivas.

5 Un poco de parálisis organizacional

La flexibilidad, la misma virtud que ha producido un apreciable grado de sensibilidad para que los temas del momento puedan ser introducidos rápidamente en algún lugar del cuadro del Sistema, no se encuentra exenta de costos. El costo de no haber compromisos rígidos que cumplir en fechas inexorables es un poco de parálisis organizacional. El Consejo opera por consenso. Si el consenso no se produce entonces no hay deci-

siones o éstas son un tanto anodinas. Y la Secretaría Permanente por su parte, goza de facultades un tanto limitadas. Su esfera de competencia para la toma de decisiones se encuentra ciertamente restringida; si a ello le agregamos la crónica penuria financiera que sufre, habremos completado un panorama organizacional con elementos no muy alentadores, sin excluir el de cierta falta de coordinación entre el Consejo Latinoamericano y la Secretaría Permanente.

Se han propuesto mecanismos de vinculación más estrechos entre la Secretaría Permanente y el Consejo. Parece algo saludable. Pero no cualquier tipo de mecanismo. Pienso que a los países miembros les toca decidir por algún tipo de procedimiento que aumente la eficiencia, capacidades y productividad de la Secretaría Permanente y no que las disminuya.

6 Falta de apoyo suficiente

Por último, el problema tal vez más crítico: la falta de suficiente apoyo por parte de todos los gobiernos. A mi juicio es un poco consecuencia de la estricta independencia política, que a su vez es un resultado esperado por los "diseñadores" en la "Perspectiva de 1975".

La falta de apoyo suficiente tiene mucho que ver con la escasa difusión que se ha hecho del SELA en los países miembros, y no solamente a nivel de gobiernos sino también entre sectores influyentes en la opinión de los países, tales como empresariales, gremiales, educativos, culturales, etc. Esta amplia difusión ha faltado. Y a esta escasa difusión no ha sido ajena la penuria financiera, factor que también ha repercutido negativamente en el cúmulo de actividades que ha debido desarrollar para mantener la vigencia operativa del sistema en todas sus partes. Esto debe destacarse muy especialmente porque la falta de recursos económicos puede considerarse un eslabón importante en una cadena circular viciosa de factores, en la cual otro eslabón, es la falta de apoyo.

Así es que no hay actividad y difusión

porque no hay dinero y no hay dinero porque no hay apoyo, y no hay apoyo porque no hay actividad ni difusión. Luce bastante simple, pero lamentablemente no estamos fuera de la realidad cuando así lo afirmamos.

IV Hacia los próximos diez años

Gran parte de los problemas que actualmente enfrenta el SELA —casi todos los realmente graves— son consecuencia directa o indirecta de políticas seguidas o decisiones tomadas en función de lo que se deseaba evitar y lograr en 1975.

Esto no quiere decir que sean problemas que no puedan resolverse. Sí pueden resolverse. Pero a condición de un cambio en la perspectiva. No podrán resolverse si se sigue pensando que los problemas son causados por una supuesta "desviación" en relación a hipotéticos principios originales adoptados en 1975, a los cuales supuestamente habría que volver si es que se pretende remediar tales problemas y dificultades. Debe quedar claro que no se trata de regresar o retomar previsiones injustamente abandonadas. No es tan fácil. Habrá que tener un poco más de imaginación. Habrá que hacer un diagnóstico de la situación actual del SELA, su estructura y sus capacidades organizacionales, sus debilidades financieras y su situación en el cuadro político latinoamericano y del Caribe. En relación con la falta de apoyo suficiente, tiene la palabra el Consejo Latinoamericano. Bien está que el SELA sea un organismo técnico económico y no de carácter político. Pero ello no debería impedir que en el SELA se analice el aspecto político de los tópicos técnicos y económicos. En el mundo desarrollado se considera que los aspectos políticos no necesariamente son irracionales, incomprensibles, secretos, subjetivos, conflictivos ni reservados exclusivamente a los más altos niveles de decisión. Los aspectos políticos se pueden y se deben tratar, desarrollar, comprender, explicar, analizar, discutir y decidir. Una cosa es dar a lo político el lugar que corresponde y otra muy distinta convertirlo en un

tema tabú. Al adoptar esta posición, el SELA se limita, se contradice respecto a lo que debe ser y se esteriliza innecesariamente.

Vengo sosteniendo desde hace tiempo la necesidad perentoria e inostergable de que todos los países latinoamericanos y del Caribe cuenten con un foro apropiado para el tratamiento de los asuntos comunes de carácter político. América Latina debe contar con una sola voz en lo político, sin perjuicio de las naturales y aceptables diferencias sobre algunos tópicos. La sociedad —como la naturaleza— tiene horror al vacío: y allí están los "Grupos" de Contadora y de Cartagena para confirmar este aserto y para corroborar lo urgente de la necesidad que vengo señalando. Nótese que esos grupos no equivalen al Foro Político Latinoamericano, son mucho menos que éstos, más limitados en su alcance y en su cobertura geográfica. El SELA —universal y plural como es— sí podría desempeñar esa función hasta ahora sólo satisfecha en forma parcial y limitada.

En la introducción de este artículo se explicaba que las condiciones de 1985 son diferentes de las de 1975. Se han agravado. Se decía que en 1975 los problemas no eran tan críticos ni tan urgentes como lo son hoy. Ejemplos: el de la deuda externa, el de la fuga de capitales, el del deterioro de los términos del intercambio comercial, el del proteccionismo. En 1975 no hacía tanta falta como hoy un organismo dotado de fuerza, de capacidad de acción, de libertad de movimientos, incluso en lo político. Hoy sí hace falta, y no hay otro organismo genuina e integralmente latinoamericano que el SELA. Por eso, a partir del diagnóstico del SELA en el agravado contexto mundial y latinoamericano actual, se deduce una gran necesidad: es preciso fortalecer al SELA. Fortalecerlo significa aumentar sus capacidades decisionales y ejecutivas, agilizar su estructura, reforzar sus recursos financieros, mejorar los aspectos organizativos de la relación con los Estados Miembros, etc., partiendo de un ejercicio de diagnóstico claro y franco.

Los diez años del Sela y la integración latinoamericana

Carlos Andrés Pérez

Discurso del señor Carlos Andrés Pérez, ex-presidente de Venezuela, durante la inauguración del seminario sobre "Evolución y perspectivas del SELA", realizado en Caracas, del 9 al 11 de octubre de 1985, con el patrocinio de INTAL y del SELA.

Queridos compatriotas latinoamericanos:

Me siento profundamente satisfecho por esta iniciativa, tomada conjuntamente por la Secretaría del SELA y el INTAL, para celerar los diez años de la Institución con un Seminario donde se enjuicie, con sentido a la par de crítico y afirmativo, el proceso cumplido durante los primeros diez años de existencia del Sistema Económico Latinoamericano.

Acabamos de escuchar las reflexiones del Presidente Luis Echeverría, un ilustre mexicano y un latinoamericano por vocación. Me ha distinguido con elogios inmerecidos, producto de un afecto que se ha construido en esta trama interminable de la lucha por el progreso y por la soberanía de los pueblos latinoamericanos. El y yo tuvimos la suerte o la fortuna, por iniciativa suya, de decidimos a la creación de este instrumento de integración latinoamericana.

Recordaba los días de 1974 cuando reunidos en Venezuela, convocamos nuestra responsabilidad y nuestro amor latinoamericano para estudiar los problemas de nuestros países; y luego, en mi visita a México en marzo de 1975, continuamos ese diálogo fraterno y provechoso. Fue entonces cuando nos decidimos a enviar a todos los países de América Latina, incluido el Caribe, una delegación integrada por representantes de ambos gobiernos. El Embajador Navarrete y Héctor Hurtado tuvieron la responsabilidad de conducir esta misión y aun cuando actuábamos con seguro optimismo, no pensamos nunca que en tan corto tiempo pudiera llevarse a feliz realización esta iniciativa. No hay precedente histórico en América Latina de una institución multinacional, multilati-

americana que se hubiera constituido en tan corto tiempo. Así, en octubre de 1975 ya pudo celebrarse en Panamá la Asamblea donde se firmó el acta constitutiva del Sistema Económico Latinoamericano. Vivíamos entonces tiempos de entusiasmo, de gran fe y confianza en un Nuevo Orden Económico Internacional. Fue un momento luminoso en la lucha del Tercer Mundo por la justicia y la equidad internacional. En aquellos venturosos meses de los años 70 sentíamos que se acercaban mejores tiempos para nuestras patrias y dedicamos esfuerzos máximos para hacer fructificar nuestra iniciativa. Dolorosamente el panorama al cual hoy nos enfrentamos, diez años más tarde, es muy diferente al de 1975. Entonces el multilateralismo aparecía como una realidad viable que nos iba a llevar a los grandes acuerdos de integración latinoamericana y a un entendimiento justo con las grandes naciones industrializadas. Porque nunca en nuestro ánimo, al propiciar la creación del SELA, estuvo la idea de confrontación sino el entendimiento y el diálogo.

Fueron los tiempos en que por primera vez un Presidente de los Estados Unidos, el Presidente Jimmy Carter, reconocía la globalidad de los problemas de América Latina y planteaba que era indispensable entender esa aspiración integradora y no reducir sus relaciones con nuestra región a la mera relación bilateral; y cuando también tuvo el valor de decir que el problema de la América Latina no era el comunismo o la posible propagación del comunismo, sino era la miseria y la explotación a que se habían sometido nuestros pueblos; y que luchar por los derechos humanos en su más vasta concepción y luchar por la democratización de la América Latina era la forma moderna, la forma contemporánea, la forma justa de enfrentar los retos de los totalitarismos en América Latina.

Esos tiempos, repito, han cambiado. No son lo que estamos viviendo hoy, cuando el multilateralismo va en retroceso en todos los ámbitos del mundo. Vemos al Grupo de los No-Alineados, génesis de todo este movimiento tercermundista y al Grupo de los 77 silenciosos y muchas veces contradicto-

rios. Y observamos a las grandes potencias aprovechando las circunstancias para asestar duros golpes. Nada se sabrá de esta agresión estratégica para recuperar posiciones hegemónicas. Hasta la Organización de las Naciones Unidas, esperanza de la paz, de la concordia y de la justicia internacional, sufre esas consecuencias y sus instituciones, las que realmente han significado un aporte valiosísimo en el mundo para los países en desarrollo, se encuentran en crisis. Están en crisis todas ellas. Está en crisis la UNESCO, está en crisis la propia OIT, en fin, todas las organizaciones que nacieron bajo ese ámbito y ese espíritu de cooperación y de solidaridad internacional vienen decayendo en su actividad y recibiendo las claras muestras de antipatías de las grandes naciones industrializadas. La UNCTAD, que tanto nos ha servido como tribuna para plantear nuestros problemas y dialogar con el mundo capitalista, hoy ha perdido importancia y significación junto con las demás instituciones del multilateralismo internacional.

Pero lo más lamentable es que en nuestra América Latina estamos actuando en esa misma dirección, negativa y anti-histórica. Por eso son tan importantes y trascendentes las reflexiones que acabamos de escuchar a Luis Echeverría. Ni más ni menos, esa es la situación que estamos viviendo en nuestro continente latinoamericano. Nosotros mismos estamos también provocando reacciones contra lo que hemos ganado, sobre lo que hemos avanzado en materia de unidad e integración latinoamericana. Es doloroso saber cómo las instituciones de integración apenas existen en la retórica de los discursos oficiales y en la burocracia de los organismos que las están actualmente representando en nuestra región. No por culpa de los técnicos, no por culpa de quienes en ella laboran, sino porque no hay voluntad política para impulsar ni para apoyar estas grandes empresas que significan el futuro de América Latina. Porque no es que esa sea una posibilidad o uno de los muchos destinos de nuestra región, sino que es el destino de América Latina. Estamos definitivamente vinculados a la inte-

gración de nuestras patrias o a ser cada día más dependientes, que esa es la nueva forma del colonialismo. Ya lo decía el Presidente Echeverría, pareciera que estuviéramos creyendo que avanzar es entregarnos al creciente proceso de neocolonialismo que asedia a nuestros países; que renunciar a nuestra voluntad de soberanía auténtica, en lo político y en lo económico, y plegarnos a los dictados de las grandes naciones, fuera el destino de los pueblos latinoamericanos. Un pragmatismo desolador ha ido invadiendo los ámbitos gubernamentales y también los del pensamiento político de los latinoamericanos. Tal vez ha habido un error. El proceso de integración se ha planteado en los campos de la técnica donde naturalmente tiene que desarrollarse, pero donde no puede consolidarse y conformarse como una vivencia, como un sentimiento latinoamericano. Tenemos que llevar la integración al sentimiento popular, llevarla a los programas de los partidos políticos, a los planes de gobierno, de todos los gobiernos de América Latina; tenemos que llevarlo al debate de opinión pública para que comience a ganar terreno en el alma del pueblo latinoamericano. Tal vez ese ha sido el error en que hemos incurrido; y cuando advienen circunstancias como la actual, la más dramática que haya vivido nuestra región, entonces se liberan, actúan, esas fuerzas de la anti-historia y los sentimientos chauvinistas hacen avanzar un falso nacionalismo, un nacionalismo egoísta que tira alambradas de púas en las fronteras entre nuestros pueblos. Eso lo estamos viviendo hoy en América Latina.

Cuando hablo de esta forma no estoy convocando al pesimismo. No, vengo como Luis Echeverría con la misma fe y con el mismo propósito, de que andamos en el sentido progresista de la historia, las contingencias negativas de la hora no pueden quebrantar nuestras voluntades. Las voluntades de quienes entendemos el proceso de integración de América Latina como el deber de las generaciones actuales, como el propósito inmodificable e irrenunciable de nuestro tiempo histórico.

Sin embargo, no debemos desconocer

que los momentos son extremadamente difíciles. Que se requiere un esfuerzo muy importante, muy valiente y vigoroso de quienes creemos en el destino grande de nuestra región para tratar de dar un viraje a las circunstancias que nos afectan.

¿Por qué estas circunstancias? La deuda pública externa en lugar de provocar un sentimiento de solidaridad y de unidad en nuestros pueblos, han despertado los viejos egoísmos, nos hace actuar con un sentimiento nacionalista miope. ¿Para qué vamos a complicarnos la suerte con la de otros países que pueden estar peor que el nuestro? ¿Por qué vamos a combinar esfuerzos cuando nos hacen falta fuerzas para tratar de seguir adelante nosotros solos? Eso está en el sentimiento de muchos de nuestros hombres de Estado, de muchos de los conductores políticos de nuestras naciones, y se publicita, se escribe en la prensa. Los grandes voceros de la reacción, de la anti-historia, usan estos momentos para predicar exacerbando egoísmos nacionalistas. Los leemos todos los días en los diarios de América Latina y así lo oímos y lo leemos también de las grandes naciones que nos invitan a la relación bilateral y a atender a sus observaciones y a sus consejos, como si ese fuera el destino de nuestros pueblos: incrementar nuestra independencia. Yo a veces me pongo a reflexionar un tanto simplistamente y pienso qué hubiera sucedido de nuestra independencia si hubieran existido los medios de comunicación de hoy. Los prohombres del status colonial hubieran salido a decir: "¿Y qué hace el Libertador, llevándose a nuestros pobres llaneros por los altos páramos para ir a libertar a Colombia, por qué no se queda entre nosotros para libertar a Venezuela, por qué lleva nuestra sangre a derramarse en otras tierras? ¿Qué hace el Libertador llevándose los pocos recursos que nos ha dejado la dura guerra de independencia para tramontar, cruzar los Andes e ir hacia los confines del Sur a libertar al Perú y a crear a Bolivia? Cuando esos recursos y esos hombres, los mejores de Venezuela, nos hacen falta en nuestra tierra." Así habrían hablado como hoy, ¿por qué vamos a tener

solidaridad, qué nos importa que en Bolivia se esté sacrificando la democracia latinoamericana, qué nos importa que los pobres indios bolivianos estén muriéndose innecesariamente de miseria? ¿qué nos importan las tragedias que están viviendo otros pueblos si nosotros tenemos muchos problemas?

Los libertadores no vacilaron. Fatal equivocación histórica hubiese sido pensar que la independencia era un proceso endógeno, era un proceso interno y no un proceso de integración y de relación auténtica de solidaridad latinoamericana. Esta es la misma circunstancia en épocas muy distintas. Hoy no luchamos contra armas relativamente iguales, hoy no luchan los fusiles y las lanzas de los latinoamericanos contra los fusiles y las espadas de los regímenes colonialistas, hoy luchamos frente a la ciencia y la tecnología, hoy la lucha se transforma en más desigual y más asimétrica. Si no sabemos entenderlo estamos perdidos. La dependencia será la respuesta del futuro y esa será la responsabilidad de los líderes latinoamericanos de hoy.

Estas son verdades que debemos llevar a nuestros centros de educación, a nuestros parlamentos, a los partidos políticos, para que pueda surgir entonces la luz que nos ilumine en el camino de la unidad latinoamericana. Desde luego que yo no pienso que hemos perdido el tiempo. La América Latina de hoy es una América que ha progresado, que ha ganado terreno en la creación de esta conciencia de unidad. Sólo que las circunstancias adversas que hoy vivimos nos han llevado a esta exaltación de los nacionalismos negativos, de los egoísmos nacionales que tanto daño nos han hecho a lo largo de la historia. Como hechos afirmativos en la vida de diez años del Sistema Económico Latinoamericano, podemos apreciar en primer lugar que ha sido un foro permanente de consulta y de coordinación latinoamericana.

Pese a todo lo modesto de su tarea, ha cumplido este formidable objetivo y aunque en materia de promoción de proyectos nos hemos quedado en gran parte sólo en la reunión de los Comités de Acción y en la promoción en el

papel de esos proyectos, es un principio de acción que lo que necesitamos es revisarlo y mejorarlo para que pueda culminar en realidades. Ese debe ser uno de los objetivos de este Seminario. También el SELA ha significado una toma de conciencia global de los problemas latinoamericanos, como seguramente quedará muy claro en las ponencias y en las intervenciones que se van a escuchar en el curso de este seminario. Pero también tenemos otro logro muy concreto. La absurda guerra de las Malvinas vino a darnos a los latinoamericanos un aldabonazo, una campanada de alarma que repicó acá en el SELA y dio lugar a uno de los acontecimientos históricos de mayor significación en nuestro siglo como fue el acuerdo o la Decisión sobre Seguridad Económica Regional, luego aplicado con motivo del bloqueo unilateral decidido por los Estados Unidos contra Nicaragua, violando todas las normas del derecho internacional. ¿Que éstas son posiciones que no van a reflejar en la práctica mayores consecuencias? Lo acepto. Yo me atrevería a llamarlas "gimnasia de soberanía", ejercicio de soberanía que nos va enseñando progresivamente el camino para ejercerla de verdad.

Frente a la deuda pública de América Latina debemos hacer mejores y más concretos ejercicios de soberanía, porque como lo señalaba el Presidente Echeverría y en las otras exposiciones de quienes me antecedieron en la palabra, este es el gran problema latinoamericano. Y es el gran problema no sólo en sí mismo, sino por la forma desunida como lo estamos enfrentando, donde esos egoísmos nacionales de que les hablaba hace unos momentos se han puesto dramáticamente de manifiesto. El Consenso de Cartagena es un buen comienzo pero no puede satisfacernos. El SELA, que integra todos los países de la región, incluido el Caribe, debe tomar en sus manos con decisión y con firmeza, la apertura de fórmulas concretas que pudieran desenvolverse luego dentro del marco del Consenso de Cartagena o desenvolverse dentro de la propia autonomía de acción que tiene ese Sistema Económico Latino-

americano. Lo que es cierto es que entre la deuda, el proteccionismo y la limitación de nuevos flujos de capital a la región, se está hundiendo no solamente nuestra economía sino este vigoroso movimiento hacia la democracia de que nos hablaba el Presidente del INTAL y el Primer Secretario Permanente del SELA, nuestro amigo Moncayo.

Nunca en la América Latina —y esa es la contradicción más dolorosa— habíamos vivido una circunstancia de mejores augurios que ésta que hoy vivimos; nunca tantos países han sido regidos en América Latina por el sistema de la democracia representativa como hoy; nunca en América Latina se había enjuiciado el militarismo, no a los militares, como lo está haciendo hoy ese gran Presidente que es Raúl Alfonsín en Argentina. Sin embargo, todo esto que es esperanza cierta de un futuro distinto para la América Latina puede hacerse trizas por razón de la crisis económica que desaten el cobro irracional de la deuda y el comercio internacional, entrelazados para causar los mayores males a nuestra región. ¿Cómo vamos nosotros a decir que podemos seguir pagando 35 mil millones de dólares anuales en intereses de la deuda sin que eso afecte las posibilidades de crecimiento, de desarrollo y del incipiente bienestar social de nuestros países? ¿Cómo vamos a aceptar que en promedio tengamos que pagar el 35% del valor de nuestras exportaciones y al propio tiempo que la CEPAL nos diga que la mitad de nuestras exportaciones a los Estados Unidos, a Europa y al Japón están afectadas por todo tipo de medidas restrictivas, dentro de ese proteccionismo abrumador que viene abrazándonos en una circunstancia intolerable ya para la dignidad de nuestros pueblos?

Se ha dicho por los organismos especializados, que en los últimos tres años la América Latina ha exportado 75 mil millones de dólares. ¿Puede en esta forma aceptarse que vamos a salir adelante? ¿Puede pensar Venezuela o puede pensar México, para poner los dos ejemplos aquí presentes, que podemos pagar la deuda como la estamos pagando y, al propio tiempo, reactivar la economía y lograr

nuevos procesos de desarrollo en nuestros países? Vana ilusión. ¿Y qué hablar de ese gran país que es el Brasil o de ese otro grande que es la Argentina, que deben dos o tres veces lo que nosotros debemos y que no tienen la fortuna relativa de la exportación petrolera para sustentar un ingreso seguro en divisas? ¿Y qué hablar entonces de Bolivia, país sacudido por la crisis más espantosa que haya sufrido jamás nación latinoamericana, frente a la cual permanecen impasibles todos nuestros países? Esto no lo puede resistir América Latina. Sólo mediante una acción solidaria que nos permita fijar un marco digno y respetable, para enfrentar nuestros compromisos internacionales, podremos avanzar. Ya vemos lo que está quedando claro de la reunión en Seúl del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Hace apenas ocho días nos despertamos, incrédulos, ante noticias que nos llegaban de los Estados Unidos de que iba haber un cambio efectivo en las políticas norteamericanas hacia la América Latina y el Tercer Mundo; que se iba a contar con recursos y a racionalizar las condiciones en las relaciones financieras internacionales. Y aquí estamos frente a la realidad. Nos ofrecen créditos de la banca privada y medidas restrictivas para acoger más la miseria en que están viviendo nuestros pueblos. Por aquí no habrá salida para la América Latina. Por más obsecuentes que seamos con los Estados Unidos y con Europa, no podrán lograrse en esta forma las condiciones que requerimos para salir adelante. Esta realidad, queridos compatriotas latinoamericanos, tenemos que mirarla con objetividad, sin ánimo de retaliación ni de confrontación, pero sí con decisión de enfrentar las circunstancias que vivimos de forma solidaria para que nuestras fuerzas se multipliquen y nuestra voz sea realmente oída por las grandes naciones industrializadas.

A mí se me ocurre en estos momentos pensar en esa espantosa tragedia que vive el fraterno pueblo mexicano. Sobre la deuda, le viene un espantoso terremoto y sobre el terremoto le llueve el granizo.

No pueden juntarse más calamidades en una patria latinoamericana. Se calcula en US\$ 7.000 millones los daños materiales (porque los demás son incalculables e imponderables) por el terremoto de México. Pues bien, nosotros tenemos que pagar cinco veces 7 mil millones en intereses de la deuda cada año, de manera que estamos sufriendo cinco terremotos mexicanos cada año en América Latina.

Esa es la triste y espantosa realidad y sobre esa base no podemos seguir adelante, sin que venga un colapso que nos arrebatte también los avances que la democracia ha tenido en la región.

¡Y qué podemos decir del comercio! Actualmente, está en proceso el plan llevado por los Estados Unidos y otras naciones industrializadas ante el GATT, donde se están definiendo las nuevas fórmulas del comercio internacional y ahora, se avanza no solamente sobre el comercio tradicional, sino que se incluyen los servicios, los seguros, la banca, las comunicaciones, el capital extranjero, en fin, todos los servicios. ¿Estamos actuando coherentemente los países de América

Latina, para llevar adelante una discusión que pueda transformarse en afirmativa esta circunstancia nueva que se avecina? porque se nos dice que esta nueva ronda de negociaciones es indispensable para limitar el proteccionismo. ¿Vamos a creer que sin una acción de nuestra parte, sin una presencia activa, coherente, coordinada, de consenso de los países del Tercer Mundo, de los países latinoamericanos en este caso, podemos lograr esa nueva dirección de una división internacional del trabajo que surgiría de esta nueva ronda de negociaciones?

Yo creo que no. Y para eso está el SELA. Ese es uno de los objetivos para el cual creamos este organismo. Para que sea el organismo de coordinación de la política de América Latina frente a los organismos internacionales, frente a los países industrializados. De aquí deben salir lineamientos para que coherentemente, y en un consenso absoluto, podamos enfrentar esto que, si no lo vemos de esta manera, es una nueva amenaza para la independencia y el progreso de los países de América Latina.

Yo no quiero alargar más mis pala-

bras, porque son tantas las reflexiones que se agolpan en mi mente, y que vibran en mi sentimiento latinoamericano, que abusaría del tiempo de ustedes.

Quiero dirigir mis últimas palabras en un mensaje que pido que ustedes lleven, en nombre del Presidente Echeverría y en el mío, a los Presidentes latinoamericanos aquí representados por sus embajadores. Es una responsabilidad histórica, es una cuenta a saldar con la historia mañana, si se deja perecer el SELA. Esta ha sido una experiencia de las más fructíferas de América Latina y de las menos costosas de todas las experiencias de integración que hemos realizado; y hoy la escasez de fondos, la negligencia con que se mira el pago de las cuotas, nos puede llevar al cierre por quiebra, implicando también al SELA en el programa de la deuda latinoamericana.

Al Sistema Económico que con tantas dificultades hemos creado. Yo quiero que vaya este mensaje a los Presidentes, que la historia de América Latina espera su palabra. Nada más.

La Economía debe trabajar al servicio de nuestras Naciones

Luis Echeverría

Ex-Presidente de México. Discurso pronunciado en la inauguración del Seminario "Evaluación y Perspectivas del SELA", efectuado en Caracas del 9 al 11 de octubre de 1985 con el copatrocinio del SELA y del INTAL.

Se ha dicho que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organizado hace diez años, ha tenido resultados modestos. Creo que esto es verdad, como han sido muy modestos todos los intentos de una mayor coordinación latinoamericana. Desde el siglo pasado se ha intentado la unidad latinoamericana, y en estos momentos, se afirma, que el SELA es nuevo y que se ideó hace diez años.

Yo no lo creo. Creo que está implícito en las grandes potencialidades sólo expresadas por Bolívar en la Carta de Jamaica en 1815. Allí ya se indicaba lo que deberíamos hacer. En el genio de nuestros libertadores y sobre todo en el de Bolívar, estaba señalada una ruta en la que es preciso reflexionar cada día con mayor urgencia. Vine a Venezuela a mediados de 1974 y desde el primer momento dejando protocolos de la vida diplomática, con Carlos Andrés Pérez, este distinguido latinoamericano a quien tenemos en México gran admiración y afecto, charlamos acerca de una idea permanente que su gobierno y el mío tuvimos sobre nuestras patrias: la integración económica.

En marzo de 1975 en mangas de camisa, recorrimos en México campos petroleros, observamos la situación de los trabajadores del campo y de la ciudad y volvimos a analizar la situación del pasado y presente de Latinoamérica.

Lanzamos la idea. La pusimos en manos de técnicos, ésta es esencialmente política. Finalmente, en octubre de 1985, constituyó así el Sistema Económico Latinoamericano.

Ocurre que los modestos resultados del SELA se deben a que seguimos siendo los Estados desunidos del Sur. Es un problema de inmadurez política, sin duda alguna. Todavía somos

naciones jóvenes, nos falta mucho por reflexionar, nos queda mucho por avanzar en el camino valiente que nos enseñaron nuestros libertadores con la lucidez de sus doctrinas, para que avancemos.

Quizá, las complicaciones de la política, quizá temores o falta de lucidez de lo que aprendemos en nuestras universidades, la confusión entre el temor y la prudencia, nos hacen ser a veces demasiado cautos.

Al mismo tiempo es un fenómeno de nuestro subdesarrollo hacer radicar muchos de los orígenes de nuestros problemas, en factores externos. Ciertamente desde principios del siglo pasado en los años de la formación de nuestros próceres que avizoraron el porvenir, existía ya lo que es el concepto norteamericano del "destino manifiesto". Llegaron en busca de libertad religiosa los primeros emigrantes del viejo continente a lo que ahora es Norte América y transformaron una de las doctrinas con que allá llegaron, el "destino manifiesto", para proyectarla hacia América Latina. Algunos países dieron a Estados Unidos facilidades para su expansión. En México lo sabemos, más que en cualquier país latinoamericano. Pero hacer radicar todo en ello, es una simplificación. Equivaldría a aceptar formas propagandistas de la otra superpotencia para hacernos sentirnos sólo víctimas. Únicamente con autocrítica iremos desarrollándonos con madurez.

Tenemos que pensar que nos hemos apartado de los lineamientos con los cuales nacimos a una vida independiente. Colonias fuimos e iniciamos la política de descolonización desde principios del siglo pasado. La descolonización política vino a consolidarse después de la Segunda Guerra Mundial. Debemos aprender a fondo que debemos mantenernos unidos. Cuando lo logremos, el SELA alcanzará sus frutos. Esta desunión lleva implícita el sentirnos muy dependientes de factores externos (y mis palabras estímela como una pincelada histórica con reflexión académica, porque estoy al margen de los compromisos de la vida política concreta).

Los préstamos externos, la tiranía que significa la deuda, son formas de sub-

desarrollo que hemos querido resolver a base de modelos extranjeros. Quizá haga falta que en nuestras instituciones universitarias y técnicas aprendamos quienes estamos o hemos pasado por las responsabilidades políticas, para entender que la pobreza y la sub-alimentación, la ignorancia y la inseguridad, no vamos a afrontarla como los Estados Unidos o como la Unión Soviética. Tenemos que ser lúcidamente valientes para entender que necesitamos otro modelo de desarrollo, estimar que no es el consumismo un tipo de desarrollo industrial, o la aspiración a un tipo de bienestar que sólo alcanza pequeñas minorías, que ése no es el camino para nosotros, tenemos que hacer que los economistas lo entiendan, que los políticos lo aprendan y que los sociólogos lo expliquen bien.

Entender nuestros orígenes históricos, para no confundirnos como pasa en las grandes civilizaciones instrumentales e industriales del capitalismo o el comunismo, es imprescindible para poner en desarrollo todas nuestras potencialidades. Por ello, la economía debe trabajar al servicio de los grandes objetivos de nuestras naciones y de nuestro espíritu que quiere justicia, independencia y verdad, para encontrar un camino que nos lleve a la plenitud de todas las instituciones que hemos creado.

Claro que esta lucha, que parece estar preparando la guerra nuclear, con el gasto enorme que hace una potencia, financiada en realidad por los intereses de la deuda del Tercer Mundo con una geopolítica que se está convirtiendo en neocolonialismo en este continente, y por el otro lado, un régimen que suprime la libertad esencial del espíritu humano, que impide la salida de sus ciudadanos y que está presente también en primer plano. En la preparación de la guerra nuclear, una de las potencias ha dado románticamente el nombre de "Guerra de las Galaxias" a una guerra que no consiste sino en llevar los proyectiles atómicos al espacio exterior, para lograr la supresión militar de la otra superpotencia.

Quizá esta crisis, junto con la crisis del endeudamiento que impide el crecimiento y la mejor distribución del

ingreso en nuestros países nos haga reaccionar para fomentar la unidad latinoamericana y para llevar a la plenitud instituciones como el SELA. Todavía están por realizarse las aspiraciones de nuestros próceres, comenzando por Bolívar. Bolívar tiene prioridad en nuestra conciencia para llevar a efecto la unidad latinoamericana, ese afán de integración tan conocido en Venezuela gracias a Carlos Andrés Pérez, tan ilustrativo de lo que los países tienen que hacer, si es que queremos salir adelante. Cuando hay pequeñas minorías que trabajan o viven en estos países, cuando vivimos orgullosos usando y consumiendo tantos productos del extranjero, cuando nos complacemos por la disposición de riquezas que la naturaleza nos ha dado, no debemos en ningún país latinoamericano, olvidarnos de lo que es el trabajo, la solidaridad, la unión internacional. Cuando hay problemas comunes lo único que va a permitir que salgamos adelante con independencia, es la unidad.

No basta la tranquilidad social en América Latina para salir adelante, esto ya está pasado de moda en el continente. Los propios Estados Unidos están decepcionados de los regímenes dictatoriales en Latinoamérica, saben que no se logra así ni la paz ni la tranquilidad, que con la fuerza no se contienen las inquietudes populares, los afanes de libertad y de justicia. Si piensan que esto puede ser sustituido por las presiones bancarias, por la deuda, seguramente están también en un gran error. Entre los fenómenos del sub-desarrollo de la política norteamericana y los errores de sub-desarrollo de la política de cada país latinoamericano, evidentemente tenemos que superar muchos aspectos y entender que queremos establecer un mundo realmente nuevo. Así tenemos que esforzarnos en reflexionar y dejar a un lado las divisiones latinoamericanas y los otros sus afanes de predominio, para avanzar en los niveles de la conciencia humana y poner al servicio de valores

superiores los objetivos prioritarios que tengamos en la vida de cada país latinoamericano.

Yo no vengo a lamentarme de que los frutos del SELA hayan sido modestos. Quienes nos dieron independencia y libertad política para lograr una vida mejor, quisieron independencia política con independencia económica. Yo felicito a los actuales dirigentes y coordinadores del SELA por su espíritu latinoamericano, por ese entusiasmo con que han querido cumplir los objetivos del SELA. Sin duda tendrán éxito, porque son fenómenos de la crisis los que en este momento permiten ver un poco más adelante, y con mayor posibilidad, lo que nos ha ocurrido, lo que nos está pasando. Estoy seguro que de aquí saldrán aportes para lograr un incremento de la voluntad política de nuestros estados y fomentar la vida multilateral en Latinoamérica.

Antecedentes del SELA

El Sela: Un nuevo horizonte para América Latina

Jaime Moncayo García

Economista ecuatoriano. Ex-ministro de Finanzas y ex-asesor de Asuntos Económicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de su país. Fue el primer Secretario Permanente del SELA (1975-79). El artículo que se transcribe corresponde a los capítulos III y IV del documento "El SELA: un nuevo horizonte para América Latina. Análisis de su formación y puesta en marcha" que presentó ante la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, realizada en Caracas en diciembre de 1985.

I Por qué el SELA

Conviene ahora intentar un breve análisis de los antecedentes inmediatos, así como las circunstancias externas en las que se origina el SELA, con el propósito de comprender a cabalidad sus principales fuerzas e influencias constitutivas.

En esta materia estimo necesario partir de una apreciación muy personal: El SELA no surge como producto de una concertación esencialmente racionalista, exhaustiva y premeditada, ni como resultado del análisis profundo de la situación y requerimientos del momento. Más pesan las circunstancias coyunturales, la capacidad de iniciativa y de persuasión de pocos; la búsqueda, más psicológica que racional, de una capacidad efectiva de respuesta a una realidad crítica e incierta; de una mayor capacidad de acción autónoma y propia frente a la necesidad de cambio, de transformación del orden de cosas existentes.

El sentido de urgencia y de iniciativa se sobrepone al juridicismo, a la formulación de metas ideales. Se evitan las grandes declaraciones de principios, el reiterado discurso integracionista. Todo ello da lugar a una correlación particular de fuerzas capaz de plantearse la cooperación, la acción conjunta, como viables y deseables, en medio de la diversidad, con tolerancia de las diferencias, mediante aproximaciones sucesivas y parciales, para actuar sobre comunes denominadores mínimos. Así se explica la acogida inmediata y entusiasta en muchos casos, de la idea lanzada por

los dos Presidentes proponentes, así como una mecánica muy poco ortodoxa en la negociación del Convenio Constitutivo.

Pero este proceso aparentemente circunstancial tiene raíces profundas y se deriva de algunos antecedentes directos que fueron conformando el conjunto de ideas y de objetivos plasmados en el Convenio de Panamá. Es conveniente referirse directamente a algunos de ellos.

1. La Crisis Económica Internacional

Las primeras manifestaciones de la profunda crisis que confronta el ordenamiento económico internacional instaurado al concluir la segunda Guerra Mundial, se ponen en evidencia a comienzos de la década pasada, con el derrumbe del sistema monetario vigente desde los Acuerdos de Bretton Woods, ante la pérdida del valor del dólar frente al oro, la inestabilidad de las paridades monetarias europeas y la decisión unilateral de Estados Unidos de suspender la convertibilidad del dólar. Fracasan los intentos de los países industrializados tendientes a eliminar, mediante regulaciones monetarias y fiscales convencionales, los desequilibrios de la balanza de pagos de los Estados Unidos, entendidos como causa fundamental de la situación y en los que habían influido los cuantiosos gastos militares destinados a la Guerra del Viet Nam.

Las economías de los países industrializados habían experimentado un extraordinario crecimiento a lo largo de más de dos décadas. A partir del impulso inicial provocado por las tareas de reconstrucción europea al concluir la terrible conflagración, la rápida incorporación y desarrollo de numerosos avances científicos y tecnológicos, aumentan la productividad y permiten un sensible avance en la industrialización, el transporte y las comunicaciones, así como un notable progreso en las técnicas de administración y de manejo empresarial. Los mecanismos creados en Bretton Woods promueven poderosamente el comercio, los pagos y el financiamiento entre los países industrializados. A su vez se fortalece un conjunto de

poderosas empresas transnacionales que disponen de una gran calidad de acceso a la nueva tecnología y a los crecientes recursos financieros generados en la expansión, las cuales, con el auspicio de sus gobiernos, realizan una resuelta política de penetración y de conquista de mercados en otros países industrializados y de control de recursos naturales e influencia en el incipiente proceso de industrialización, en los países en desarrollo. Se produce una profunda internacionalización, más propiamente una transnacionalización de las economías, mediante la cual los países desarrollados aprovechan a plenitud el ordenamiento imperante y ejercen diversas formas de influencia y predominio sobre las regiones en desarrollo.

El esquema se completa con la creación de otros poderosos instrumentos al servicio de los intereses de esos países, tales como: el Mercado Común Europeo, la Asociación Europea de Libre Comercio, la OTAN, la OECD y más adelante la Comisión Trilateral. Para 1971, es claro el fenómeno de una etapa recesiva que se había iniciado hacia 1967 y que produjo la reducción en las tasas de crecimiento de las economías industrializadas, combinada con la inflación generalizada y el rápido aumento del desempleo, en forma contraria a lo que se había sostenido por largo tiempo en las teorías de los ciclos económicos. La recuperación del ritmo de crecimiento en 1972 no logra reducir el fenómeno inflacionario ni el desempleo.

Se pone de manifiesto la incapacidad de las políticas correctivas convencionales de estímulo a la producción o de freno a la inflación. El desequilibrio en las tasas de acumulación y de productividad entre esos países se hace evidente; la competencia entre las empresas transnacionales norteamericanas y entre éstas y las europeas y japonesas, por aumentar su participación en el mercado mundial, se ha traducido en la instalación de capacidades productivas excedentarias e ineficientes en importantes ramas industriales.

Las transnacionales petroleras que por largo tiempo habían mantenido el

circ. país

control en la exploración, la explotación y la comercialización de petróleo, otorgando ínfimas remuneraciones a los países dueños de ese recurso y suministrando energía barata para alimentar el bienestar y la expansión de los países industrializados, se resisten a modificar su comportamiento y, por el contrario, recurren a viejas prácticas de presión y maniobra. Pero ello provoca en respuesta, una actitud definida y coherente de los países en desarrollo productores de petróleo. La organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a los 12 años de creada, asume una firme defensa de los intereses de los productores y logra, en 1972, consagrar el principio de participación en la propiedad de las concesiones petroleras así como el derecho de los Estados a nacionalizar el recurso. En 1973, luego de difíciles y conflictivas negociaciones con las compañías petroleras, se aumenta el precio del petróleo en un 5,7% como ajuste a la devaluación del dólar. A partir de ese momento, la OPEP reivindica el derecho de los países a fijar el valor de sus ingresos por barril de petróleo y por ende los precios de exportación del mismo. Los aumentos son dramáticos: de 2,80 dólares por barril al comienzo de 1973, nuevas decisiones de la OPEP, empujadas en buena parte por el conflicto del Medio Oriente, elevan el precio a 11,65 dólares, con lo cual los países productores alcanzan una participación de cerca de 9 dólares por barril exportado.

El aumento de los precios del petróleo revela, en 1974, con toda intensidad la crisis de las economías desarrolladas, cuyo impacto afecta también a los países en desarrollo. Se profundizan la inflación y el desempleo, se estanca y aún disminuye la producción de los países industrializados, se observan distorsiones en los precios relativos y se convulsiona en general todo el conjunto de fuerzas de la economía internacional.

Se pone en evidencia que la economía mundial afronta desajustes de carácter estructural y no meramente transitorio. Se aprecia que la etapa de rápido crecimiento, fundamentado en buena parte en la disponibilidad cre-

ciente de materias primas de suministro seguro y aparentemente inagotables había llegado a su fin. Además, el período de expansión había producido una serie de fenómenos y modificaciones estructurales en el interior de las economías industrializadas, que contribuían a generar la crisis. Así por ejemplo, la mayor capacidad y fuerza de las organizaciones sindicales había permitido una mejor participación del sector laboral en los frutos del crecimiento, así como la defensa de sus conquistas, particularmente frente a las políticas que implicaban la reducción del salario real, el cual, en 1974, descendió a los niveles de 1971. Por su parte, las utilidades de las corporaciones habían aumentado hasta 1969 a un ritmo que era prácticamente el doble del correspondiente al período de preguerra y estaban empeñados en mantener esa situación, sobre la base de que las tendencias monopólicas y de concentración de la riqueza habían sido entendidas por algunas corrientes de opinión, como el motor del crecimiento. Una mayor actividad estatal en la economía, con el fin de compensar o atender a los grupos más débiles y mayormente perjudicados por la forma de operación del sistema, conducían al incremento de los déficit fiscales en virtud de que se mantenía intocada la estructura de poder de los otros grupos.

El deterioro de la calidad de la vida en muchas ciudades, el aumento de la delincuencia, la proliferación de movimientos de descontento social, conducen a una crisis de ciertos valores tradicionales asociados con el consumismo, el desperdicio y el crecimiento a ultranza.

Aún hasta el momento son materia de amplio debate tanto las causas de la crisis como sus posibles soluciones. En 1974-75, la reacción externa de los países industrializados se manifestó de varias maneras que ahondaron en vez de corregir la situación. Por una parte, con el intento de fracturar a la OPEP y dividir a los países en desarrollo, hubo pronunciamientos oficiales en el sentido de calificar a los aumentos de los precios del petróleo como la causa de la crisis. A iniciativa de los Estados Unidos se creó la

Agencia Internacional de Energía, con el objeto de contrarrestar la fuerza de los países exportadores de petróleo. Por otra parte, los países industrializados recurrieron a varias prácticas de proteccionismo comercial, que provocaron de inmediato impedimentos y restricciones a las exportaciones de los países en desarrollo. Además, con el argumento de la crisis energética, redujeron la cooperación internacional oficial, particularmente financiera y se endureció su posición en los foros internacionales.

A la vez, en los países en desarrollo habían ocurrido acontecimientos de gran trascendencia, durante el período anterior a la crisis. Se destaca el apreciable aumento del número de países independientes, gracias al avance del proceso de descolonización.

Se había estructurado una relación injusta para los países en desarrollo, a la vez que muy vulnerable al comportamiento de los agentes transnacionales y al desenvolvimiento de las economías desarrolladas. Las economías de estos países dependen fundamentalmente de los pocos productos básicos, cuya comercialización y en muchos casos también la explotación, están dominados por las empresas transnacionales de los países industrializados. Los precios que se pagan por esos productos son totalmente insuficientes y sujetos a bruscas fluctuaciones. El desarrollo industrial también experimenta una honda dependencia de la tecnología y de los mercados de los países industrializados. En consecuencia, la crisis de las economías desarrolladas se transmite con rapidez.

Durante la etapa de expansión de postguerra, en estas desventajosas condiciones, se había producido una vinculación marginal de los países en desarrollo a las nuevas corrientes de comercio, de industrialización y de tecnología, que fue, sin embargo, de gran importancia para alentar el crecimiento económico de dichos países. En efecto, los países del Tercer Mundo y en particular los de América Latina, habían registrado en las décadas recientes un rápido ritmo de crecimiento económico, acompañado

de indudables progresos en sus niveles de salubridad, educación, infraestructura, industrialización, desarrollo institucional.

Pero los factores externos, junto con las condiciones estructurales internas habían provocado, a la mayoría de los casos, el deterioro de la producción agrícola y de la situación de los campesinos; en tanto, que la rápida urbanización había generado serios problemas de marginalidad y de miseria de grandes masas de la población. Una injusta distribución del ingreso, había propiciado que un grupo relativamente pequeño de la población adquiriera hábitos de consumo muy sofisticados a los cuales se dirigía buena parte del esfuerzo industrialización.

Por consiguiente, en los países en desarrollo era evidente la insatisfacción con respecto a las estructuras internas y externas prevaletentes. En lo interno, ello alentó la necesidad de transformaciones sociales y provocó una serie de conflictos de acuerdo a la realidad de cada cual. Hacia el exterior, se había llegado a un consenso respecto a la necesidad de transformar las condiciones de funcionamiento de la economía mundial y de reducir la dependencia de los países industrializados.

Al sobrevenir la crisis en las economías industrializadas, la inflación y el aumento de los precios del petróleo, provocan el incremento de los precios de los productos básicos en general, pero se comprime la demanda, en tanto que se mantiene la escasa participación de los productores en el valor de las materias primas. Por tanto, los ingresos adicionales de exportación no son suficientes, en varios casos, para sufragar los precios más altos de las importaciones que se deben realizar y se ven obligados a recurrir a un creciente endeudamiento externo para mantener el ritmo de crecimiento principalmente de la banda comercial que estaba recibiendo los depósitos de los países exportadores de petróleo. Al mismo tiempo, algunos recurren a políticas de estabilización, alentadas o condicionadas por el Fondo Monetario Internacional que dan como resultado la disminución de los salarios reales

y de la ocupación, al tiempo que se debilitan las posibilidades de avance en las reformas internas favorables a los sectores populares.

No es el propósito de este breve análisis examinar a fondo las características y efectos de la crisis económica que se evidenció durante la gestación del SELA. En la abundante literatura que se ha producido sobre la materia, bastante contradictoria por cierto, dependiendo de los enfoques y de los intereses que se promuevan, resalta el hecho de que esa crisis coincide fatalmente con el cuestionamiento del modelo de crecimiento altamente dependiente que habían experimentado los países de la Región. Cuestionamiento que tiene varias direcciones, bien sea para profundizar o para modificarlo.

La crisis del 74 sobreviene en momentos en que se habían agudizado las diferencias de desarrollo y de bienestar entre los países del norte y del sur, a tal punto de llegar a niveles claramente conflictivos, ante el aumento de la opulencia y del derroche de algunos, frente a la pobreza y marginación de los más, con la circunstancia de que esta situación se hacía presente no sólo a nivel internacional sino también dentro de la gran mayoría de los países en desarrollo.

Es interesante destacar además la estrecha correlación que se observa en el presente siglo entre el crecimiento de las economías industrializadas, con el desenvolvimiento de las vías en desarrollo. Una estrecha relación factual que expresa, en su esencia, una verdadera dependencia que se va forjando y profundizando a través de los diversos mecanismos, políticas e instrumentos que propiciaron la expansión de los países desarrollados.

En esas condiciones, ciertas corrientes de opinión sostenían que el bienestar y el dinamismo de los países desarrollados se esparcía también a los países en desarrollo; y que dentro de éstos, el bienestar de pocos se desparramaba en beneficio de todos. Se llegó a propugnar de manera falaz, que el crecimiento basado en una explotación indiscriminada de los recursos naturales por parte de los

países desarrollados resultaba conveniente para los países en desarrollo y era sólo cuestión de tiempo el que éstos pudieran ir ascendiendo gradualmente a niveles superiores de bienestar. Afortunadamente, junto a estas corrientes de pensamiento, fueron apareciendo otras que, por medio de estudios, análisis de casos y manifestaciones políticas, demostraban la necesidad de reducir y eventualmente eliminar la dependencia externa, acrecentando las capacidades propias de utilización y control de los recursos naturales, impulsando la industrialización, el desarrollo tecnológico y la cooperación en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, clamaban como ineludible el imperativo de modificar el orden económico vigente para que sea más justo y equitativo. La crisis internacional estimuló las corrientes de pensamiento y las posiciones políticas que en América Latina, por algunos años habían propugnado la conveniencia y la necesidad de acrecentar las relaciones comerciales y la cooperación económica entre los países de la región, como un elemento indispensable para reducir la dependencia y la vulnerabilidad externas; así como la conveniencia de actuar conjuntamente ante los países industrializados, en forma coordinada, fundamentada en la solidaridad y en la defensa común de intereses mutuos.

Desde comienzos de la década de los 70, se fortaleció nítidamente el concepto de confianza en el esfuerzo propio, que implicaba adquirir cada vez más autonomía y capacidad de acción, en lo interno, a la vez que una mayor influencia y poder de negociación en lo internacional.

Adicionalmente se admitía, cada vez con mayor amplitud, el hecho de que los países latinoamericanos y en general los en desarrollo, no podían adquirir en forma individual, por sí solos o mediante relaciones bilaterales con los industrializados, tales capacidades. Las experiencias de cooperación adquiridas, limitadas y complejas como fueron, dejaron una clara noción de posibilidad y de necesidad de fortalecer la solidaridad y el entendimiento.

En la actualidad se observa que la

crisis del 70-74 no se ha superado y se reconoce que no podrá ser solucionada sin cambios profundos en el funcionamiento de la economía internacional establecida en la postguerra. Hacia el futuro, los impulsos en favor de la solidaridad entre los países latinoamericanos, como instrumento insoslayable para hacer frente a la crisis y para modificar la situación de dependencia de los países industrializados, son quizá más válidos que cuando se estableció el SELA. Sin embargo, la capacidad de respuesta deja aún mucho que desear y conspira contra un avance definido y oportuno del proceso.

2. Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional

Los países latinoamericanos, desde hace más de 30 años, fueron pioneros en denunciar las inequidades del actual ordenamiento económico y la necesidad de que sea modificado a fin de que contemple adecuadamente los intereses de los países en desarrollo. A tal fin cumplieron un papel destacado en la creación de instrumentos de análisis y negociación, tales como la Conferencia de Comercio y Desarrollo y el Grupo de los 77. En la década de los setenta, este Grupo cobró particular relevancia y planteó abiertamente la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional, en base al conjunto de principios, reivindicaciones y medidas que habían formulado y propuesto durante varios años, en el seno de la UNCTAD y de otros foros internacionales.

Por su parte, el Movimiento de los Países No Alineados que se fundó en 1961, había efectuado valiosas e importantes contribuciones, tanto conceptuales como de principios, tendientes a promover la paz, la cooperación y la atención a los intereses y problemas de los países en desarrollo. Adquiere particular importancia el concepto de "confianza en el propio esfuerzo" que se fundamenta en la necesidad de que los países en desarrollo elaboren y apliquen sus políticas de desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades, problemas y experiencias, en vez de tratar o

adoptar esquemas aplicados en los países industrializados. En igual forma se advierte la necesidad de cambiar la estructura del comercio, la cooperación económica y la transferencia de tecnología, que habían constituido instrumentos de dominación de los países desarrollados, todo ello con el propósito de establecer una interdependencia internacional equitativa.

La confianza en el propio esfuerzo no implica búsqueda de autarquía o desconexión del resto del mundo por parte de los países en desarrollo. Por el contrario, se manifiesta un afán de participación en la economía internacional en condiciones justas, de modo que sirva a sus intereses y a los esquemas de desarrollo que hayan escogido sin imposiciones, de acuerdo con sus necesidades y conveniencias. Ello presupone, asimismo, una mayor colaboración y solidaridad entre los países del Tercer Mundo, tanto a nivel subregional como regional e interregional, bajo el concepto de "confianza colectiva", fundamentada en la cooperación, en la defensa de intereses comunes y en una mayor capacidad de utilización de sus recursos.

Estas concepciones, abren el camino para una vigorosa acción de los países en desarrollo, en la década pasada, tendiente a consagrar normas y principios de comportamiento y de acción internacional destinadas a transformar el orden económico. Tuvieron una influencia directa en las nuevas orientaciones de la cooperación latinoamericana que se manifestaron en la formación del SELA.

a La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

En diciembre de 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" mediante la Resolución N° 3281 (29), por ciento veinte votos a favor, seis en contra y diez abstenciones, luego de más de dos años de negociaciones. La iniciativa de este instrumento fue presentada por el Presidente Luis Echeverría de México, ante la Tercera Conferencia de la UNCTAD, en

Santiago de Chile, en abril de 1972, argumentando que "no es posible un sistema justo ni un mundo estable, en tanto no se creen obligaciones y derechos que protejan a los débiles. Hay que desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho". La conferencia acogió la iniciativa y estableció un grupo de trabajo de cuarenta países, con el encargo de elaborar el proyecto, el mismo que fue sometido a consideración de la Asamblea General, luego de dos años de arduas negociaciones. La propuesta original pretendió la adopción de un instrumento obligatorio, aun cuando no empleó los términos convención o tratado. En el proyecto final, que fue presentado con el apoyo de la totalidad de los países en desarrollo y de los países socialistas, se convino adoptar la Carta mediante una Declaración, ante la oposición de los países industrializados a darle un carácter normativo obligatorio.

Entre los Derechos incorporados en la Carta es del caso destacar los siguientes: el de reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de la jurisdicción nacional; controlar y supervisar las actividades de empresas transnacionales; nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros pagando una compensación apropiada de acuerdo a las leyes y normas pertinentes de cada Estado; establecer y asociarse en organizaciones de productores de materias primas.

Entre los Deberes de los Estados, se destacan la responsabilidad primordial de cada uno para promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo, practicar el comercio internacional y otras formas de cooperación económica independiente de las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales; cooperar para el logro de relaciones internacionales más amplias y equitativas; fomentar los cambios estructurales en el contexto de una economía mundial equilibrada; promover la cooperación internacional en ciencia y tecnología; no emplear medidas económicas, políticas o de ninguna

otra índole para coaccionar a otro Estado.

Los países en desarrollo presentaron un frente muy cohesionado tanto en la fase de elaboración como de aprobación de la Carta, lo que representó un importante avance, en cuanto dicho instrumento pasó a constituir una plataforma común de principios, objetivos y normas respecto a sus relaciones internacionales.

La carta presenta una codificación de principios y conceptos de mucha importancia para la construcción de un orden internacional justo y equitativo. Fundamentalmente, constituye un aporte para el desarrollo progresivo del derecho internacional económico, puesto que va más allá de la afirmación conceptual, a la creación de relaciones jurídicas. Consagra que el nuevo ordenamiento internacional debe basarse en el derecho y en el reconocimiento de los intereses de los países en desarrollo, sin el predominio de los más fuertes sobre los más débiles.

Con diverso grado de precisión normativa, la Carta plantea como uno de los fundamentos esenciales del Nuevo Orden, un proceso dinámico de perfeccionamiento y desarrollo de los principios y normas, con respecto a un amplio conjunto de materias, a fin de corregir la relación desigual preva-
lente.

Además, otorga legitimidad internacional a determinadas acciones de carácter nacional, como la expropiación y el control de la inversión extranjera; y a nuevos mecanismos de cooperación entre los países en desarrollo, tales como las empresas multinacionales y las asociaciones de productores, destinadas a mejorar el nivel de participación y la capacidad de negociación de esos países en la economía internacional.

Estas innovaciones no fueron aceptadas por 16 de los principales países industrializados: seis votaron en contra de la Carta y diez se abstuvieron, restándole fuerza a un instrumento que estaba llamado a propiciar el diálogo y la negociación internacional sobre nuevas bases.

En lo que respecta a los países de América Latina, conviene destacar que brindaron un decidido apoyo a

la iniciativa mexicana original y participaron activamente en la formulación de la Carta. Pero, además, tomaron conciencia de que si bien el nuevo derecho económico ha logrado cambiar muchos conceptos jurídicos tradicionales, no se han logrado consecuencias positivas capaces de alterar la situación internacional prevalente. Por tanto, se puso en evidencia la necesidad de contar con instrumentos y mecanismos propios de cooperación a nivel regional que permitan el cumplimiento y la aplicación de las disposiciones de la Carta.

b La Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional

A comienzos de 1974, Argelia propuso la convocatoria a un período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU a fin de examinar los problemas de las materias primas y del desarrollo, el mismo que tuvo lugar entre abril y mayo del mismo año.

Mediante las Resoluciones Nos. 3201 (S6) y 3202 (S6) la Asamblea adoptó la Declaración y el Programa de Acción, para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En la primera de ellas se proclama la determinación de trabajar en forma urgente para el establecimiento del NOEI, a fin de corregir las inequidades e injusticias existentes y reducir la creciente brecha entre países desarrollados y en desarrollo. Recoge además un importante conjunto de principios en los que deberá estar fundado el nuevo orden, los cuales son precisamente los que se habían incluido en el proyecto de Carta de Deberes y Derechos que estaba en negociación.

En el Programa de Acción se señalan los objetivos y las orientaciones planteadas por los países en desarrollo acerca de los problemas fundamentales que confrontan, con respecto a materias primas, alimentos, comercio, transporte, financiamiento del desarrollo, industrialización, transferencia de tecnología. Es decir, los temas y cuestiones que habían quedado pendientes desde la Tercera Conferencia

de la UNCTAD. Pero se les coloca en una nueva dimensión, partiendo de la necesidad de transformación del orden existente, en vez de un concepto de concesionalidad por parte de los países industrializados.

Es conveniente destacar que el mencionado programa de acción, en su parte séptima, destaca la confianza colectiva en el esfuerzo propio y la cooperación entre países en desarrollo como elementos del nuevo orden económico y menciona algunas medidas que los países deben tomar en ese sentido, tales como mecanismos de defensa de sus productos de exportación, protección de sus recursos naturales, promoción y fortalecimiento de la integración regional y sub-regional, incremento del comercio entre países en desarrollo. Se plantean, además, nuevas formas de cooperación en el campo financiero, monetario y de inversiones, así como en la industria, la ciencia, la tecnología, el transporte y las comunicaciones.

c Otras Reuniones Internacionales

Numerosos eventos internacionales realizados en la primera mitad de la década pasada contribuyeron también, de una manera notable, a una creciente percepción, por parte de los países latinoamericanos, de la necesidad de intensificar la cooperación y promover la acción conjunta entre ellos en el plano internacional.

En este sentido, merece destacarse la firme posición latinoamericana en apoyo a la restitución de la soberanía panameña sobre la denominada Zona del Canal, que en virtud de los tratados suscritos a comienzos del siglo subsistía como un enclave neocolonial en la América Latina, que debía ser eliminado mediante los nuevos tratados cuya negociación se había adelantado a partir de 1973.

Por otra parte la Declaración de Lima, adoptada en la Segunda Reunión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en 1975, significó asimismo, un importante aporte conceptual, en cuanto a nuevas posibilidades de cooperación entre los países en desarrollo, y en especial en la dimensión regional de América Latina, res-

pecto a la industrialización, el comercio de manufacturas y la tecnología. Por su parte la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, dio ocasión a un trabajo coordinado de numerosos países latinoamericanos en defensa de sus derechos y de los recursos marinos, dentro de la zona adyacente hasta 200 millas de distancia de las respectivas costas que había sido proclamada inicialmente por algunos países de la Región como sujeta a la jurisdicción o soberanía de los Estados ribereños. La posición latinoamericana dio origen a un notable avance de conceptos y principios, que han provocado una verdadera transformación del derecho marítimo tradicional que había sido dictado por las grandes potencias. A la vez, abrió nuevas perspectivas de cooperación entre los países del Tercer Mundo, tanto para la consagración de sus reivindicaciones como para una mejor explotación y preservación de los recursos marinos. La Conferencia de países en desarrollo sobre materias primas, realizada en febrero de 1975, por iniciativa de la Cuarta Cumbre de los Países No Alineados, aprobó la Declaración de Dakar. En esta declaración se registra un importante cambio de actitud de dichos países, por el énfasis especial que se otorga a la acción conjunta y a la cooperación entre ellos, como instrumentos necesarios para obtener el establecimiento de un nuevo orden económico. Esta Declaración recogió los lineamientos y las posibles medidas de cooperación financiera, comercial, técnica e institucional entre países en desarrollo que habían sido aprobadas por la Cumbre de los No Alineados. La cooperación entre Países en desarrollo, denominada "horizontal", se convirtió en un elemento primordial de la política del Grupo de los 77. América Latina se reveló como la región en desarrollo con mayor y más rica experiencia en ese tipo de cooperación y por esa misma razón, como la que tenía mejores posibilidades de profundizarla y aplicarla en nuevos campos. El avance de la cooperación regional formaba parte esencial de los esfuerzos destinados a modificar el orden internacional y

era, a la vez, perfectamente compatible con los propósitos de cooperación entre las tres regiones en desarrollo.

Era evidente que muchas de las iniciativas de cooperación planteadas podían llevarse a cabo a nivel regional con mayor facilidad y en menor tiempo que en el conjunto de los países en desarrollo. Todo ello contribuyó a afianzar la idea del SELA que en esos momentos se encontraba bajo consideración de los países latinoamericanos.

3. Cambios en la Estructura del Poder Político Mundial

En las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se produce una internacionalización de la economía a nivel mundial, que tiene como elementos de avanzada los progresos tecnológicos y el desarrollo industrial y, como agentes principales, las empresas transnacionales, particularmente estadounidenses, que con enorme dinamismo y capacidad gerencial penetran y se apoderan de una buena parte de los mercados de los demás países industrializados, con el respaldo político oficial y el flujo de cuantiosos recursos financieros. Por su parte, la Unión Soviética registra, asimismo, importantes avances tecnológicos y una rápida diversificación económica que le permite aumentar su influencia en los países socialistas de Europa Oriental y convertirse en una potencia de gran envergadura. Se modifica entonces la estructura de poder existente al término de la Segunda Guerra Mundial, consagrándose una situación de bipolaridad económica, ideológica y política. Se produce el enfrentamiento entre los dos bloques, el cual no se concentra sólo a sus integrantes, sino que se extiende a los países en desarrollo y repercute hondamente en su desenvolvimiento económico y político.

La espectacular recuperación económica europea y japonesa introduce en la década de los sesenta, claros elementos de dispersión en la bipolaridad, principalmente en el ámbito económico. Igual efecto producen las corrientes nacionalistas y de no ali-

neamiento que florecen en el Tercer Mundo, junto con el proceso de descolonización y el crecimiento de los países en desarrollo, que provoca aperturas comerciales y tecnológicas cada vez más amplias.

En la década pasada, se registra además un apaciguamiento de la confrontación Este-Oeste, mientras cobra vigor, el conflicto Norte-Sur, en el que están presentes las profundas desigualdades de oportunidad y de bienestar, así como la división del mundo en desarrollo y subdesarrollo. La formación y actuaciones del Grupo de los 77 y del movimiento de los Países No Alineados introduce además un profundo cuestionamiento a la doctrina de Areas de Influencia por parte de las dos potencias mayores.

El propio dinamismo económico y tecnológico de los países industrializados profundiza la competencia entre ellos y en especial, entre sus empresas y entre sus políticas de control de mercados y de recursos. El fortalecimiento de las economías de los países europeos y del Japón, da como resultado un número cada vez mayor de actores en las relaciones económicas internacionales. Se multiplican las fuentes de abastecimiento de bienes de capital, tecnología y financiamiento, y aumento del número de empresas competitivas que participan en las transacciones comerciales y tecnológicas.

Se amplían, asimismo, los instrumentos de colaboración y de cohesión entre los países desarrollados tanto socialistas como capitalistas, dando lugar al establecimiento de bloques y alianzas económicas multilaterales de gran envergadura y complejidad. Este proceso conduce a que las relaciones económicas entre los países industrializados, se fortalezcan notoriamente y se conviertan en su primera prioridad, relegando a un segundo plano las relaciones con los países en desarrollo y a último término, la atención global de los problemas de los países del Tercer Mundo, en su totalidad o en el ámbito de cada región. América Latina, en consecuencia, ve reducida su participación en el comercio internacional y en las transacciones económicas mundiales, y se restringe su influencia para el

logro de nuevas condiciones y la adopción de medidas concretas, tendientes a lograr mejores condiciones en su relación internacional.

Todos estos elementos de transformación en la estructura del poder mundial alimentan las corrientes integracionistas, particularmente en América Latina, y fortalecen el afán de coordinar las posiciones y las actuaciones regionales en el ámbito internacional, a fin de lograr un frente unido, con capacidad de negociación entre los grandes bloques y grupos de países, capaz de contener el notorio debilitamiento de la influencia y de la participación de América Latina en la economía mundial.

4. Crisis en las Relaciones Interamericanas

En 1974, los Estados Unidos plantea llevar a cabo "un nuevo diálogo" con América Latina, lo que da lugar a una Reunión de Cancilleres de la OEA en Tlatelolco, México, en febrero de 1974. La idea del nuevo diálogo pretendía romper el estancamiento y la tensión existentes en las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina, provocadas en lo inmediato, por la falta de atención a los planteamientos efectuados por los países latinoamericanos en el Consenso de Viña del Mar. También por la inoperancia de la OEA, incluida la Comisión Especial de Consulta y Negociación que se había creado en 1971 en medio de optimistas expectativas, en cuanto a solucionar los graves problemas existentes en las relaciones económicas entre las dos partes. La Reunión de Tlatelolco evidenció la falta de fundamento para insistir en el concepto de una "relación especial" entre América Latina y Estados Unidos, así como la incapacidad de la relación hemisférica para aportar soluciones o mejorar en forma apreciable las condiciones en que se desenvolvían tanto el comercio, como el financiamiento y la cooperación tecnológica interamericanas. Puso de manifiesto, asimismo, el interés de Estados Unidos en afianzar las relaciones de carácter bilateral, particularmente con algunos países de la

región, y de remitir las cuestiones y planteamientos de conjunto a los foros internacionales y mundiales, en los cuales no se estaban registrando progresos significativos. Ante la crisis económica, los Estados Unidos rehuía cualquier compromiso que pudiera aliviar el impacto de la crisis para los países latinoamericanos. Buscaba un compás de espera, sobre la base de intereses comunes no evidentes y de una interpretación de interdependencia, que inducía a dedicar los esfuerzos al servicio de la recuperación económica de ese país, como la mejor forma de lograr el mejoramiento para los demás países del Continente. Además, a fines de 1974 el Congreso Norteamericano aprobó la Ley de Comercio Internacional, luego de cerca de dos años de trámite, claramente influenciado por criterios proteccionistas, la Ley contenía un conjunto de normas restrictivas, punitivas y aún discriminatorias contra los países en desarrollo en general y latinoamericanos en particular.

A pesar de que dicha Ley no estuvo dirigida a la América Latina, pues era de carácter general, muchas de sus disposiciones afectaban claramente a los países de la Región, al introducir una serie de mecanismos de restricción y control de las importaciones, que significaban condicionamientos, limitaciones y trabas al comercio, mayores y más nocivos que los que regían anteriormente. El sistema general de preferencias que dicha Ley puso en vigencia para las manufacturas, fue de un alcance limitado y no incluyó numerosos productos de interés para la región. Además, la Ley discriminó de la aplicación de ese sistema a Venezuela y Ecuador, por ser miembros de la OPEP, en represalia por el aumento de los precios del petróleo, y a Cuba, continuando el bloqueo comercial impuesto desde 1962.

La alarma que había producido el proyecto de Ley durante su trámite, se transformó en rechazo por parte de América Latina, una vez expedida. La oposición de todos los países latinoamericanos a la discriminación impuesta en contra de Venezuela y Ecuador, dio al traste con el "nuevo diálogo" al suspenderse la reunión pre-

vista como continuación de la de Tlatelolco.

En noviembre de 1974 se realizó en Quito la XV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA para tratar, entre otros temas, el levantamiento de las sanciones económicas impuestas por ese organismo a Cuba en 1964. La mayoría de países se pronunció a favor de la terminación de las sanciones, pero no se logró los 2/3 necesarios. Sin embargo, entre los países latinoamericanos quedó establecida la norma que deja en libertad a todos los que así lo desearan, de mantener o establecer relaciones con Cuba, por considerarse que resulta totalmente incompatible con los avances logrados a nivel mundial y con los deseos de cooperación regional, el mantener un aislamiento anacrónico respecto a ese país latinoamericano. La mayoría de los países de la región demostraban que deseaban liberarse de ataduras e impedimentos extraños a la cooperación y al acercamiento entre ellos.

Por otra parte, la oposición de Estados Unidos a la Carta de Deberes y Derechos Económicos y particularmente a varias de sus disposiciones de interés para los países latinoamericanos, tales como el derecho de expropiación, la promoción de asociaciones de productores en defensa de los productos básicos y el control de las empresas transnacionales, significó otro elemento que contribuyó a agudizar la crítica situación en que se encontraban las relaciones interamericanas. Se puso de relieve que la acción latinoamericana debía encaminarse a afianzar su unidad y aumentar su capacidad real de negociación, sin ceder a la tentación de un compás de espera o de los eventuales beneficios provenientes de relaciones bilaterales privilegiadas. Se había llegado a un punto en el que la región deseaba hacer uso pleno de su propia capacidad de iniciativa, en forma autónoma, en defensa de sus intereses, sin buscar la confrontación sino una relación nueva, en condiciones más equilibradas.

5. Deterioro de las Relaciones Económicas con la Comunidad Económica Europea

Las propuestas latinoamericanas aprobadas por la CECLA en 1970, que dieron lugar al diálogo América-CEE en Bruselas no había dado resultados satisfactorios.

A pesar de que el valor nominal de las exportaciones latinoamericanas a los países de la CEE había aumentado, su participación en el mercado comunitario se había deteriorado apreciablemente. Así por ejemplo, entre 1968 y 1975 las importaciones europeas desde la región disminuyeron del 11 al 5,5% del total. El relegamiento latinoamericano se aprecia asimismo al constatar que sólo un doce por ciento de las exportaciones de la Región estaban amparadas por el sistema general de preferencias comerciales y un 3% por preferencias especiales. La gran mayoría quedaban sujetas, por tanto, a las mismas condiciones que las provenientes de los países desarrollados, anotándose que algunos productos de interés para la Región eran objeto de restricciones o de prácticas discriminatorias.

Una vez desencadenada la crisis internacional se hizo más evidente la necesidad de reformular la forma y el contenido de las relaciones de América Latina con la CEE, sobre nuevas bases, mediante un proceso negociador en condiciones equitativas, teniendo en cuenta los intereses coincidentes que la crisis había revelado con mayor nitidez. La CEE había optado por una serie de aproximaciones a nivel individual con algunos países latinoamericanos, con miras a asegurar el abastecimiento de materias primas y lograr un ambiente propicio para las inversiones europeas. Los problemas comerciales y la modificación de las estructuras económicas internacionales, planteadas por la Región, no habían tenido acogida. La CEE había llegado a constituir un núcleo económico de importancia creciente en el que la participación de la América Latina mostraba un franco deterioro que era necesario corregir, mediante una acción coordinada, con caracteres más

diferenciados y autónomos. Se consideró que el SELA podía ser un instrumento idóneo para lograr tal propósito.

6. Problemas de la Integración Económica

Desde fines de la década del sesenta se observaron profundos desequilibrios y estancamiento en los tres esquemas de integración vigentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). Estos problemas se hicieron más visibles en los primeros años de la década pasada, llegándose incluso a admitir una "crisis de la integración" y la necesidad de reformarla.

En el caso centroamericano, en 1973 se creó el Comité de Alto Nivel con el propósito de preparar un proyecto de un nuevo tratado de integración, ante la paralización a que había llegado el proceso iniciado a partir del Tratado de 1958 para el establecimiento del Mercado Común Centroamericano. A las dificultades de orden político entre El Salvador y Honduras, se sumó la insatisfacción de este país por los escasos beneficios que había logrado por vía de la liberación del comercio y la falta de avance en otras iniciativas destinadas a corregir los desequilibrios. La liberación del intercambio concentró en Guatemala y El Salvador los balances positivos, con un creciente déficit para Nicaragua y saldos negativos menores para Honduras y Costa Rica. Por algunos años, se había registrado un rápido crecimiento del comercio recíproco, particularmente de manufacturas, el mismo que se estanca a partir de 1969 y no logra corregir la dependencia de unos pocos productos agrícolas que caracteriza la estructura de las exportaciones de los cinco países centroamericanos al resto del mundo. Por otra parte, las nuevas industrias originadas en virtud de la ampliación del mercado, eran controladas en buena medida por empresas transnacionales y no lograron introducir modificaciones importantes en las estructuras productivas y de poder de los países. El descrédito del proceso

integracionista aumentó tanto por el lado de quienes aspiran a un mercado ampliado que logre modificar la situación previa, cuanto por parte de quienes la utilizan para afianzar privilegios o alianzas con las transnacionales. El esfuerzo de los técnicos por superar la crisis, con un nuevo instrumento que represente una nueva concepción del esfuerzo integracionista no tiene éxito y la crisis se torna permanente. Sin embargo, entre 1972 y 1974, el comercio subregional responde positivamente ante la crisis internacional y logra atenuar su impacto en algunas ramas industriales. Al mismo tiempo, los países se benefician temporalmente de mejores precios de sus exportaciones, lo que les permite absorber los altos precios de sus importaciones, sin sacrificar el ritmo de crecimiento de las economías. Esta situación revela la conveniencia de mantener y defender los compromisos de liberación del comercio, así como los de carácter financiero y monetario que habían dado frutos de mucha importancia en las situaciones de apremio.

Pero ante la imposibilidad política y práctica de superar la crisis interna, los países sienten la necesidad de una mayor apertura hacia el resto de América Latina, en campos seleccionados y reaccionan positivamente a las iniciativas de creación de nuevos instrumentos de cooperación a nivel latinoamericano. Particular simpatía tienen las ideas de avanzar en la denominada "integración de hecho" o sea mediante proyectos y acciones parciales, con otros países latinoamericanos.

Por su parte la ALALC da claras muestras de desfallecimiento a comienzos del decenio pasado. Mediante el engorroso sistema de negociación producto, hasta 1970, se habían acordado reducciones arancelarias para 11.000 productos, de los cuales menos de la tercera parte generaban algún intercambio. El comercio intrarregional aumentó rápidamente en los primeros tiempos de vigencia del Tratado de Montevideo pero luego su crecimiento era apenas similar al de las importaciones procedentes del resto del mundo. Se habían acentuado las desigualdades

comerciales, como resultado del esquema aplicado. En 1977, más de las dos terceras partes de las exportaciones intrazonales correspondían a Argentina, Brasil y México, mientras que al inicio del proceso representaban menos de la mitad del total. Estrechos criterios comerciales y un sentido extremo de la reciprocidad, tanto real como potencial, inmovilizó una serie de iniciativas tendientes a superar algunos de los más graves problemas y dejó un amplio margen a la acción de las transnacionales, cuyos representantes de sucursales y subsidiarias, eran con frecuencia los que adelantaban negociaciones. El proceso perdió autonomía y trascendencia para muchos de los países. Además, los países medianos y pequeños se sintieron perjudicados por el esquema comercial y por una participación marginal en el desarrollo de nuevas industrias o nuevas corrientes comerciales. No lograron corregir la situación, al no haberse producido reformas institucionales u operativas oportunas.

El estancamiento de la ALALC, en la época que se comenta, revelaba claramente el fracaso del enfoque comercialista que persigue la asignación de recursos por medio de las fuerzas invisibles del mercado, otorgando a las empresas transnacionales una amplia capacidad de maniobra para provocar las desgravaciones, con gran influencia en la localización de industrias y en la conducción de los programas de industrialización. Demostró, además, que esa vía no conduce a una integración económica satisfactoria ni equitativa ya que el comercio y los aranceles son sólo parte del proceso integracionista. Si no va acompañado de mecanismos que aseguren beneficios para todos y propicien acciones solidarias, con una gran capacidad creativa, irremediablemente se produce la crisis y la frustración. La ALALC enseñó muchas lecciones sobre las dificultades de la integración regional y merece el crédito de haber constituido un semillero de experiencias de conocimiento mutuo, indispensables para proseguir en los esfuerzos de cooperación económica regional.

En los campos en que el fracaso de la

ALALC ha sido más notorio, como por ejemplo el agrícola, se ha producido un lastre de desconfianza, un ahondado espíritu comercial y de reciprocidad milimétrica que constituyen obstáculos mentales y psicológicos al avance de nuevos esfuerzos. Por cierto que tanto el "activo" como el "pasivo" de la ALALC han tenido una notoria y significativa gravitación en las relaciones económicas latinoamericanas.

Esta situación contribuyó poderosamente a la formación del Grupo Andino en 1969, cuyo Acuerdo Constitutivo introdujo importantes innovaciones a la doctrina integracionista de entonces. El principio del desarrollo armónico y equilibrado y la adopción de algunos instrumentos para lograrlo, tales como la programación industrial, el tratamiento común al capital y a la tecnología externa; un régimen preferencial conceptualmente amplio y extenso en favor de los países de menor desarrollo; con un régimen institucional solvente, dotado de un órgano comunitario de proposición y un órgano decisorio de plenipotenciarios, dio inicio a un esfuerzo particularmente vigoroso y promisorio. Pronto se alcanzaron resultados muy positivos, tanto en lo referente a la expansión del comercio entre los socios, como en nuevas perspectivas de industrialización y de acción internacional conjunta. Se robustecieron importantes elementos de vinculación política y económica entre los integrantes. La no participación de Venezuela en el inicio dio lugar a extensas negociaciones entre 1971 y 1973, hasta que finalmente se produjo la incorporación de ese país. Poco después, con el advenimiento del Gobierno de la Unidad Popular de Chile, fue necesario un importante análisis de la conducción del proceso, que si bien retrasó algunos programas, fortaleció el proceso en su conjunto y se logró finalmente una activa participación de los seis países.

En 1974, el nuevo Gobierno de Chile modificó sustancialmente sus políticas económicas, lo que dificultó seriamente la adopción de decisiones y el avance de los programas andinos. Hacia 1975 se agravó la situación, al punto de hacer incompatible la par-

ticipación de Chile con los propósitos del Acuerdo, lo que finalmente culminó con el retiro de Chile, decidido por el Gobierno de ese país, en 1976. Desde sus inicios, el Grupo Andino no había sido concebido como un ámbito cerrado, ya que aún jurídicamente se desprendía del Tratado de Montevideo y planteaba entre sus objetivos el impulso a la integración regional mediante un relacionamiento económico creciente con los demás miembros de la ALALC y en particular, con los tres países más grandes de la Región. Los avances y dificultades del proceso de integración subregional demostraban hacia mediados de la década anterior que era deseable la creación de nuevos instrumentos y nuevas concepciones de cooperación, a fin de fortalecer las relaciones de los países andinos con los demás latinoamericanos en el proceso subregional, a base de acciones y proyectos en campos específicos. En la subregión caribeña de habla inglesa, hacia 1973, los países miembros de CARIFTA habían llegado a la conclusión de que el programa de libre comercio era insuficiente como factor de desarrollo económico y social. Era indispensable avanzar hacia una cooperación más integral, que guarde estrecha relación con los problemas que a raíz de la crisis internacional, se habían agravado, tales como el desequilibrio de la balanza de pagos (excepción hecha de Trinidad y Tobago como productor de petróleo), el desempleo y el subempleo; crecientes importaciones de alimentos; ingerencia excesiva de las transnacionales, tanto en lo concerniente a recursos naturales y turismo, como en lo que respecta a la industrialización y al intercambio de manufacturas. Se hacía necesario, asimismo, fortalecer los mecanismos de cooperación en lo financiero, en el transporte y las comunicaciones, así como una mayor participación de los miembros de menor desarrollo relativo, que aún no habían obtenido su independencia del Reino Unido. Estas circunstancias son, entre otras, las que promueven la estructuración del Tratado de Chaguaramas, de julio de 1973, en el que se acuerda el establecimiento de la Comunidad y Mer-

cado Común del Caribe (CARICOM) en sustitución de CARIFTA creada en 1968.

En los cinco años de vigencia, CARIFTA había logrado liberar aranceles cerca del 90% del comercio intrazonal, el cual sin embargo de haber crecido con rapidez, continuaba siendo pequeño en términos relativos. En efecto, el intercambio había subido sólo del 5% a un 7% de las importaciones, con pequeña diversificación en la composición de las exportaciones recíprocas, las mismas que consistían en pocos productos. Se había acentuado una cierta especialización de aprovisionamientos. Por ejemplo, el petróleo, el cemento y los fertilizantes de Trinidad, el arroz de Guyana, los equipos eléctricos y los productos químicos de Jamaica; las prendas de vestir de Barbados. En mayo de 1973, los integrantes de CARICOM decidieron aplicar un arancel externo común, de aplicación uniforme para 1981 y normas de origen limitando en general a un 50% el contenido importado desde fuera de la zona. Se efectuó también una definición de objetivos de la política industrial integrada; se acordó la elaboración de un programa agrícola de mediano plazo; se creó un Consejo Regional de Navegación encargado de promover el desarrollo de los servicios e instalaciones de pasajeros y carga tanto por mar como por vía aérea. Se adoptó el compromiso de fortalecer el Banco de Desarrollo del Caribe y establecer la Cooperación de Inversiones del Caribe.

Como se puede apreciar, los Acuerdos de 1973 representaron avances conceptuales e institucionales de gran importancia para el proceso de integración subregional caribeño. Sin embargo, se reconocía que aún con esos nuevos instrumentos y decisiones, los países continuarían dependiendo en alto grado de los mercados externos, destacándose la necesidad de una mayor apertura y una más estrecha vinculación con los países de América Latina. Particularmente Jamaica propició esta posición, con una clara concepción regional, y movida además por las serias dificultades que había confrontado en sus relaciones con las transnaciona-

les de la bauxita, ante la decisión de incrementar sus ingresos para elevarlos a niveles más justos y su determinación de nacionalizar el recurso. Las perspectivas de cooperación con México y Venezuela en ese campo adquirieron enorme importancia, más aún ante las exigencias extremas que había planteado el Fondo Monetario Internacional, cuando Jamaica se vio en la necesidad de solicitar recursos financieros de esa institución. Por otra parte, en momentos en que arreciaba la crisis internacional, agravando los problemas internos, se apreciaba que los beneficios del Tratado de Lomé con la Comunidad Económica Europea eran insatisfactorios. Se observa una posición de franca reticencia por parte de los inversionistas extranjeros, así como un debilitamiento de las corrientes turísticas. Todo ello afectaba seriamente las posibilidades de desarrollo autónomo de los países del CARICOM y afianzó la necesidad de participar activamente en la formación de un frente común latinoamericano hacia el exterior y de lograr una mayor vinculación económica entre los países del Caribe de habla inglesa con los demás de la América Latina.

7. La Situación Económica Regional

Hasta 1973, los países latinoamericanos habían experimentado un proceso de expansión económica, a partir de la postguerra, que produjo un cambio dramático y fundamental en la estructura económica de prácticamente todos ellos, obviamente con apreciables diferencias de país a país. En términos de crecimiento económico solamente Japón y los países socialistas de Europa Oriental registraron un dinamismo mayor que el de los latinoamericanos en su conjunto. Junto al crecimiento de las economías y un apreciable grado de industrialización, se produce un fortalecimiento notable del rol del Estado en el proceso productivo; un violento proceso de urbanización y un ostensible mejoramiento, en lo que a promedios se refiere, en los índices de salud, educación y equipamiento económico-social, que les otorga una base material e institucional mucho

más sólida y diversificada que en el pasado.

En relación al punto que nos ocupa, no es del caso profundizar en el análisis de la evolución económica regional de postguerra. Interesa resaltar, que en virtud de las características que habían adquirido las economías de los países latinoamericanos, la crisis económica de los países industrializados les impactó duramente y dio origen a variadas interpretaciones sobre las posibles causas y consecuencias de la crisis y por ende sobre las posibles medidas y políticas a aplicarse para contrarrestarlas. Prevalció, en varios círculos oficiales, la impresión de que se trataba de una crisis temporal de carácter exógeno, provocada por los incrementos de precios tanto del petróleo como de los demás bienes que la región necesita importar. A pesar del incremento de los precios de las exportaciones, principalmente del azúcar, el café, el arroz, el cacao, el cobre y la bauxita, los ingresos no lograron, en la mayoría de los casos, solventar los desequilibrios de las balanzas comerciales. En 1974 y más aún en 1975, se producen entonces graves déficits en las balanzas de pagos de muchos países de la Región, que se ven obligados a recurrir a un creciente endeudamiento externo para mantener niveles mínimos aceptables de crecimiento. Esta situación determinó que numerosos países recurran a políticas de estabilización destinadas a controlar la demanda, reducir el consumo y las importaciones y alentar las exportaciones. El éxito de esas políticas fue muy reducido ya que determinó la disminución de los salarios reales, sin que se logre contener la inflación ni el desempleo y subempleo, ni reducir de manera apreciable el impacto externo de la crisis. El endeudamiento externo creciente se volvió crónico y riesgoso para el futuro de la Región. Por otra parte, los problemas económicos internos e internacionales agravados por la crisis, dieron lugar a una actitud positiva y activa de respuesta, que fue proclive a la acción conjunta y a la creación de nuevos instrumentos de cooperación regional. Así lo demuestra el establecimiento de la

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), en noviembre de 1973, la formación de la Unión de Países Exportadores de Banano en septiembre de 1974, del Grupo de Países Productores y Exportadores de Azúcar de América Latina (GEPLACEA) en noviembre de 1974 y de la Naviera Multinacional del Caribe.

Estas instituciones, inspiradas en los principios y conceptos que se habían propugnado en la lucha por un nuevo orden económico internacional, eran a la vez, demostraciones prácticas de la capacidad creativa de la región y de las amplias posibilidades de cooperación concreta que podían existir, y que era necesario impulsar de manera permanente, con un amplio carácter regional.

En este sentido, tuvieron importancia asimismo, los acuerdos entre Venezuela y otros países latinoamericanos, respecto a facilidades financieras para la importación del petróleo y la creación de una empresa multinacional para la defensa de los precios del café, logrados a comienzos de 1975. Para concluir estas consideraciones respecto de antecedentes y circunstancias en las que se originó el SELA conviene puntualizar otro factor de gran importancia. Tanto la iniciativa como los impulsos determinantes para la creación del Sistema surgieron del nivel político de los países, antes que de proposiciones de carácter técnico. Ello obedeció, entre otras razones, al reconocimiento de la politización de las relaciones económicas internacionales y al hecho de que los propósitos de unidad y de acción conjunta de la Región, no constituyen un esfuerzo técnico-económico, sino esencialmente político. Pero conviene notar que no se trata de uniformidad, ni afinidad ideológica, sino de orientaciones y decisiones políticas fundamentadas en intereses comunes y en el desarrollo de la cooperación como elemento básico de las relaciones latinoamericanas, capaces de surgir aún en medio de la adversidad de regímenes y de orientaciones políticas prevalentes en los países de la Región. El consenso se produce además, en medio de distintas percepciones e

interpretaciones tanto del proceso de desarrollo de cada país como de la realidad internacional, que determinaron actitudes de entusiasmo y apoyo decidido a la creación del SELA o simplemente de concurrencia y no oposición.

Estas diversas actitudes tuvieron marcada influencia en la naturaleza y alcance del Convenio de Panamá, no representaron un obstáculo para su formulación y suscripción, pero tuvieron una notable incidencia en su aplicación.

II El Convenio de Panamá

Sin pretender un detenido análisis del Convenio del SELA, conviene señalar sus principales elementos conceptuales, así como sus características fundamentales.

Una Redefinición de América Latina

De los considerandos del Convenio y de los Artículos 2 y 6, se desprende una definición de América Latina como una Región, integrada por la totalidad de Estados Soberanos de la zona geográfica en desarrollo del Continente Americano, que sintetiza las denominaciones de iberoamericanos, hispanoamericanos y del Caribe tanto de habla inglesa como francesa y holandesa. Se engloba entonces la distinción entre latinoamericanos y del Caribe, que ha sido utilizada en numerosos organismos internacionales y documentos oficiales para designar la totalidad de los Estados de la Región. Para completar el sentido universalista del SELA se señala en el artículo 38 que los cuatro idiomas oficiales serán el español, el inglés, el portugués y el francés.

Principios Básicos

Esta nueva concepción latinoamericana se basa en principios unánimemente aceptados, como son los de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, solidaridad entre ellos, no intervención en los asuntos internos, y respeto a los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales libremente decididos por los Estados.

Se añade también entre los principios del SELA, el respeto a las características, los mecanismos y las estructuras jurídicas propias de los procesos de integración regional y subregional (Artículos 4º y 5º Considerando).

En el Convenio de Panamá se consagra además el derecho de membresía para todos los Estados de la Región, sin posibilidad de exclusión que no provenga de una auto-exclusión voluntaria por falta de ratificación del instrumento, que es el caso del Paraguay, país que suscribió pero no ratificó el Convenio y se marginó de participar en el proceso a partir del segundo año, por decisión unilateral, sin aportar explicaciones. La auto-exclusión puede producirse, asimismo, por denuncia del Convenio, en los términos previstos en el Art. 35. Las normas mencionadas establecen entonces otro principio básico del Sistema, que consiste en la participación voluntaria, la libre concurrencia, tanto a la Organización en su conjunto como a las acciones concretas que en su seno se resuelvan llevar a cabo.

La denominación jurídica del SELA está dada en el Artículo 2 del Convenio, en el que se lo define como un Organismo Regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente y con personalidad jurídica internacional.

El Concepto de Sistema

El concepto de sistema no se limita al organismo internacional, sino que tiene un ámbito mucho más amplio. Se refiere al conjunto de principios, objetivos, mecanismos y acciones que irán constituyendo en la práctica un sistema económico regional. Se da el nombre de Sistema al nuevo organismo y se le asigna una naturaleza jurídica propia. Pero se lo crea precisamente como instrumento para que los Estados Miembros logren constituir un sistema económico real y operativo, mediante acciones sucesivas y coherentes. Conviene entonces destacar que el nuevo organismo toma el nombre de la meta que se propone alcanzar. Por tanto, el compromiso que asumen los Estados

Miembros no se limita a conformar una nueva entidad internacional, sino fundamentalmente a constituir, en forma gradual, por medio de decisiones y acciones sucesivas, un nuevo conjunto de relaciones recíprocas que produzcan un verdadero sistema económico regional, como instrumento de unión, solidaridad y desarrollo de sus integrantes.

Los límites del sistema así definido son los principios en que se fundamenta y las normas establecidas en el propio Convenio, tanto para la coordinación como para la cooperación regional. En cuanto a su estructura, el sistema consiste en el conjunto de mecanismos, decisiones e instrumentos que dan lugar a acciones libremente concertadas y a posiciones coordinadas o conjuntas, caso por caso, bien sea entre todos o entre algunos de los Estados Miembros, sin compromisos perentorios ni plazos específicos.

De ello se infiere, necesariamente, que las acciones y posiciones que se adoptan deben ser coherentes y relacionadas entre sí, de modo que puedan ensamblar un conjunto y estructurar una totalidad de ámbito en el tiempo, atribución que queda en manos de los órganos del Convenio, puesto que no se imponen límites precisos ni calificaciones previas a las iniciativas de acción conjunta.

Otro elemento que se incorpora al Sistema propuesto es el que las acciones a emprender deben cumplirse "dentro del espíritu" de la Declaración y del Programa de Acción sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Esta referencia al espíritu y no a la letra o al contenido, le resta sentido normativo obligatorio a dichos instrumentos, con el ánimo de dar la mayor flexibilidad al sistema regional que se persigue crear. Pero en la práctica, la mención de esas resoluciones de las Naciones Unidas que fueron aprobadas con el apoyo de todos los Estados Miembros del SELA, constituye no sólo una inspiración, sino que expresa el deseo de lograr en todo lo posible, su aplicación a nivel regional, por medio de concertaciones y acuerdos a nivel internacional mediante

una actuación coordinada entre los países latinoamericanos, en los diversos foros y en sus relaciones con terceros.

Por tanto, el Convenio no solamente se fundamenta en los principios y objetivos tendientes al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, sino que pasa a constituir un instrumento destinado a promover acciones solidarias con tal propósito. El resultado al que se aspira es el de constituir un sistema de relaciones entre los Estados Latinoamericanos, con características y modalidades que respondan al nuevo ordenamiento económico propugnado por los países de la Región.

El SELA consiste en un esfuerzo multilateral de concertación continua libre y voluntaria, para construir nuevas realidades y dar nuevo contenido a las relaciones latinoamericanas, por medio de acciones específicas de cooperación entre los países y la coordinación frecuente de sus posiciones y actuaciones hacia el exterior.

No se trata, por tanto, de un foro deliberativo o declaratorio, ni de un esquema en el cual los representantes de los países actúen simplemente como cuerpo directivo de la Secretaría Permanente. En consecuencia, los Comités de Acción no pueden constituir una serie de reuniones de carácter técnico. El SELA se concibió fundamentalmente como un mecanismo de decisiones políticas negociadas en el ámbito regional, que deben traducirse en acciones concretas y generar medidas que produzcan efectos sensibles, en el amplio espectro de sectores e intereses comunes que fueron definidos como objetivos del Sistema.

Los Objetivos del SELA

El primer objetivo del SELA es promover la cooperación regional, es decir, el mismo que uno de sus propósitos fundamentales. Pero se establece claramente que tal objetivo y propósito se procurará alcanzar mediante acciones específicas de cooperación multilateral. En esta forma se caracteriza al SELA como un esfuerzo destinado a la acción, mediante decisiones políticas y medidas

prácticas concertadas entre los Estados Miembros, con el concurso de las instancias técnicas, deliberativas y administrativas.

El artículo 5 del Convenio señala doce objetivos del SELA, los mismos que constituyen una verdadera codificación de aspiraciones, instrumentos y áreas de prioridad común para los países de América Latina, identificados en el curso de varios años. Son la expresión de una posición conjunta de carácter activo sobre aspectos fundamentales del desarrollo económico y social.

Con esta perspectiva, tales objetivos adquieren singular relieve y es del caso transcribirlos a continuación:

- a Propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Dichas empresas multinacionales latinoamericanas podrán constituirse con aporte de capital estatal, paraestatal, privado o mixto, cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados Miembros y cuyas actividades están sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos;
- b Estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, prestando especial atención al abastecimiento de alimentos, y propiciar acciones encaminadas a la coordinación y suministro, con miras a lograr una política latinoamericana en esta materia;
- c Impulsar en la región la transformación de materias primas de los Estados Miembros, la complementación industrial y la exportación de productos manufacturados;
- d Sin perjuicio de prestar todo el apoyo necesario a los sistemas y mecanismos de coordinación y defensa de los precios de las materias primas a los que ya pertenezcan países del área, diseñar y reforzar mecanismos y formas de asociación que permitan a los Estados Miembros obtener precios remunerativos, asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados y acrecentar su poder de negociación;

SELA
Comisión
11 de
Diciembre
1985

- e** Mejorar la capacidad de negociación para adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología;
- f** Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de los países de la región;
- g** Fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica, así como el mejor desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos, educativos, científicos y culturales;
- h** Estudiar y proponer medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los Estados Miembros, así como intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen;
- i** Promover el desarrollo y coordinación del transporte y las comunicaciones, especialmente en el ámbito intra-regional;
- j** Promover la cooperación en materia turística entre los países miembros;
- k** Estimular la cooperación para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;
- l** Apoyar los esfuerzos de ayuda a los países que afronten situaciones de emergencia de tipo económico, así como las provenientes de desastres naturales;
- m** Cualesquiera otras acciones afines a las anteriores que coadyuven a lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Respecto a la cooperación regional, se establece, asimismo, con la categoría de objetivo del SELA, el trato preferente para los países de menor desarrollo relativo y medidas especiales para los mediterráneos y de mercado insuficiente. Este objetivo reconoce la necesidad de procurar un desarrollo armónico en la Región, así como de asegurar una distribución equitativa de los beneficios derivados de la cooperación multilateral. Sin embargo, es esencialmente de carácter declarativo, por cuanto no es posible anticipar el tratamiento o las medidas especiales, los mismos que dependerán de la naturaleza de las acciones que se emprendan. En esta

materia, el Convenio, dada su naturaleza, apenas deja planteado el problema de los acentuados desniveles de desarrollo prevalecientes en los países latinoamericanos.

Conviene anotar que varios de los objetivos de cooperación coinciden con los que han sido consagrados en los esquemas subregionales de integración, y en los organismos sectoriales o especializados existentes en la región, así como en programas específicos de carácter bilateral o multilateral. Esta coincidencia es inevitable, por cuanto responde a necesidades y aspiraciones de larga data y no representa una superposición de esfuerzos, puesto que al ser planteados a nivel de toda la región, en nada afecta a los esfuerzos que se vienen realizando. Por el contrario, les otorga un refuerzo conceptual actualizado y amplía el ámbito de sus posibilidades. En tal virtud queda claro, eso sí, que el SELA no debe duplicar esfuerzos, reconociéndose que la cooperación regional puede avanzar, en forma simultánea, por varias vías, bien sea bilaterales, subregionales o regionales, que pueden complementarse y colaborar entre sí, sin crear estratificaciones o secuencias mecánicas en cuanto al ámbito en que se realicen. De hecho, la cooperación que se propone impulsar el SELA se fundamenta en una rica y variada experiencia latinoamericana, particularmente de los últimos 20 años, que ha arrojado resultados valiosos y positivos, a la vez que ha confrontado serios problemas y limitaciones. Se han registrado notables avances, pero el balance es claramente insatisfactorio, frente a las posibilidades y a las necesidades existentes. Se puede afirmar que la cooperación regional se encuentra en una etapa incipiente, que no ha logrado penetrar mayormente en las estructuras productivas de los países ni lograr una base suficiente de interés y de apoyo por parte de los sectores políticos.

Esta situación determinó que la consagración de los objetivos e instrumentos de cooperación del SELA se produzca en medio de diversas actitudes: entusiasmo y apoyo; interés en nuevas posibilidades, confianza en la capacidad propia; buenos propósitos;

escepticismo; expectativas, todas las cuales generaron diversos grados de compromiso político y decisión para emprender la marcha.

Otro objetivo básico del SELA es actuar como mecanismo permanente de consulta y de coordinación regional para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, ante países, agrupaciones de países, organismos y foros internacionales. El antecedente directo en este campo es la Comisión Especial de Consulta y Coordinación (CECLA), creada en 1964, que había funcionado como foro ocasional de consulta y coordinación sobre algunos temas que estaban bajo consideración de la UNCTAD y otros foros de Naciones Unidas, y también con respecto a las relaciones económicas de la Región con Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

El aporte de la CECLA fue de incuestionable valor, particularmente en la formulación de principios comunes, en la adopción de posiciones y planteamientos conjuntos. Permitió, además, un conocimiento más constante y profundo de los intereses de cada uno de los países. En ella se aprendió a sortear diferencias, a buscar el consenso progresivo, a identificar intereses comunes concretos.

Desde 1972, la CECLA había decaído notoriamente en su funcionamiento. Su carácter ocasional informal hacía que con frecuencia se presentasen dificultades para la convocatoria oportuna a reuniones; la carencia de una secretaría permanente de carácter regional obligaba a que las deliberaciones se efectuasen sobre ponencias de países individuales, presentados, a veces, a última hora y sin mayores antecedentes, lo cual despertaba recelos o reticencias inconvenientes. Además, al haberse multiplicado los foros internacionales, frente a una avalancha de reuniones y de temas, muchos de ellos interrelacionados, la falta de continuidad y de oportunidad le restó fuerza al mecanismo coordinador, que tampoco estaba en condiciones de seleccionar prioridades y programar actividades. Se debe destacar que la decisión de establecer un organismo regional con el objeto de constituir un mecanismo

permanente de consulta y coordinación entre los países latinoamericanos, es de gran trascendencia.

El Convenio de Panamá, asignó al SELA las labores de coordinación y de consulta que había iniciado la CECLA, pero esta vez con la participación de todos los países, otorgándoles permanencia y continuidad y con una instancia política de mucha fuerza institucional como el Consejo Latinoamericano.

Se manifestaron algunas reservas al comienzo, en cuanto a consagrar en un convenio internacional el compromiso de consulta y coordinación regional en forma permanente e institucionalizada. Se logró superarlas al acordarse, según quedó estipulado en el Convenio, que las posiciones y estrategias comunes serían adoptadas por consenso, por parte del Consejo Latinoamericano. Al mismo tiempo, se restringieron las atribuciones de la Secretaría Permanente en esta materia.

Las circunstancias que habían llevado al debilitamiento de la CECLA no se corrigieron totalmente en el Convenio de Panamá, particularmente las que se originaban en la reticencia a la coordinación y a eventuales acciones conjuntas derivadas de ella, bien sea por posiciones que procuraban resguardar en toda forma las acciones individuales o por el escepticismo, originado en la falta de resultados obtenidos hasta el momento a partir de las posiciones comunes. Puede afirmarse que la decisión política expresada en el Convenio sobre esta materia, fue por tanto cautelosa, pero significó un gran avance, al constituirse un foro regional permanente, un mecanismo continuo de análisis, un punto de partida para una nueva etapa de la acción externa conjunta de la Región. Precisamente en momentos en que la coordinación y la consulta debían afrontar nuevos campos, con el propósito de adoptar medidas y políticas comunes, acciones conjuntas que den a los países latinoamericanos una mayor capacidad real de negociación, una vez que se había recorrido gran parte del camino de los enunciados, de la formulación de principios y el planteamiento de reivindicaciones.

Los Organos del SELA

Los tres órganos del SELA, el Consejo Latinoamericano, los Comités de Acción y la Secretaría Permanente, constituyen instancias claramente diferenciadas y esencialmente participativas.

El Consejo Latinoamericano

Es el Órgano Supremo del Sistema, integrado por representantes de cada Estado Miembro; debe celebrar una reunión ordinaria anual, a nivel ministerial, y tantas extraordinarias como sea necesario, por decisión de las propias reuniones ordinarias o a pedido de al menos un tercio de los Miembros.

Las atribuciones asignadas al Consejo en el Artículo 15 del Convenio, le otorgan la calidad de órgano de carácter político de nivel regional en aspectos de mucha trascendencia, como son el establecer las políticas generales y aprobar el programa del SELA, reglamentar y orientar las actividades de sus órganos, adoptar las medidas necesarias para la ejecución del convenio, decidir sobre su interpretación y reformas, aprobar las posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, elegir y remover al Secretario Permanente y al Secretario Permanente Adjunto, aprobar el presupuesto y el financiamiento del Sistema.

Hay que anotar que la estatura política que se le quiso dar al Consejo Latinoamericano fue apoyada por la mayoría de los países y en particular por los que participaron más activamente en la formulación del Convenio. En otros casos se pudo apreciar una clara tendencia a ubicarlo en un nivel menor, como órgano superior de carácter operativo-técnico. Las disposiciones del Convenio en esta materia dejan la puerta abierta a que el Consejo adecúe su estatura y capacidad política de decisión, de acuerdo a las circunstancias y posiciones prevalentes.

Los Comités de Acción

Como se ha expresado en numerosas ocasiones, los Comités de Acción son

la mayor innovación introducida por el SELA para impulsar la cooperación regional. El Convenio estipula los conceptos y las normas básicas de funcionamiento de los Comités, con gran flexibilidad para que en su aplicación y con la experiencia, se vayan desarrollando y perfeccionando. La norma fundamental es que los acuerdos y proyectos específicos de cooperación regional sólo son obligatorios para los países que participen en ellos. De ahí que pueden ser constituidos por dos o más Estados, para llevar a cabo estudios, programas y proyectos específicos o para la adopción de posiciones negociadoras conjuntas, respecto de cualquier materia o asunto que se ajuste a los objetivos del SELA. Están abiertos a la participación de todos los Estados Miembros y corresponde a los Estados participantes el financiamiento de los Comités, así como la determinación y la conducción de los trabajos. Sin otra limitación que la de ajustarse a los objetivos y principios del SELA, no tener efectos discriminatorios y no crear situaciones de conflicto en perjuicio de otros Estados Miembros. El Convenio establece además, una vinculación funcional de los Comités con los otros órganos del Sistema. Con el Consejo Latinoamericano, dicha vinculación está dada por la facultad que éste tiene de constituir Comités de Acción, de considerar los informes anuales de los Comités, orientar sus actividades y adoptar medidas de apoyo, bien sea a propuesta de los propios Comités de Acción o de la Secretaría Permanente. Con esta última, la vinculación se establece por la norma que dispone que la Secretaría de los Comités será ejercida "en lo posible" por un funcionario de la Secretaría Permanente, a más de la obligación que a ella se le asigna, de facilitar el desarrollo de las actividades de los Comités y de contribuir a la coordinación entre ellos. Lo que no se especifica en el Convenio son las ventajas o atractivos que motiven a los países a conducir las iniciativas o proyectos de cooperación en forma preferente e intensa a través de Comités de Acción, lo que constituye un vacío que sería necesario superar.

El ánimo que prevaleció durante la formulación del Convenio de Panamá era el de que existían numerosos proyectos de interés multilateral que podían dar origen a varios Comités de Acción, tan pronto se constituya el SELA. Se mencionaron algunas iniciativas, que en la práctica estaban en un estado muy incipiente y no constituían propiamente proyectos. Sirvieron para ilustrar una amplia gama de posibilidades y facilitaron la aprobación del instrumento constitutivo del Sistema.

La Secretaría Permanente

La Secretaría Permanente quedó consagrada en el Convenio de Panamá como el órgano técnico-administrativo central del Sistema, con sede en Caracas y con personería interfuncional. Será dirigida por un Secretario Permanente elegido por el Consejo Latinoamericano, por un período de cuatro años, sin reelección. La segunda autoridad será el Secretario Permanente Adjunto, elegido también por el Consejo y, asimismo, por un período de cuatro años. Las atribuciones asignadas a la Secretaría Permanente representan una conciliación entre dos corrientes diversas de opinión. Una que propiciaba una Secretaría con alta capacidad de iniciativa y de proposición con amplias atribuciones promotoras y otra que aspiraba a una Secretaría esencialmente coordinadora y administrativa, sin mayores atribuciones. El encuentro entre las dos posiciones se produjo asignándole funciones que otorguen a la Secretaría amplias posibilidades de iniciativa y de promoción, pero con la restricción de que se trataría de un órgano de pocos funcionarios con recursos reducidos, que limitan en la práctica sus atribuciones. Además los estudios y la identificación de proyectos, están limitados a las asignaciones presupuestarias que para el efecto se le otorguen, entendiéndose que en general, no sería posible que llegue a formular en profundidad los proyectos sino que tendría que limitarse a plantearlos de manera preliminar, para que sean desarrollados por los Comités de Acción u otras fórmulas de cooperación.

Con esta misma orientación se restringe su capacidad para efectuar reuniones de expertos gubernamentales, los cuales quedan sujetos a la aprobación del Consejo, al igual que los posibles acuerdos de cooperación con otros organismos internacionales que estén destinados a obtener recursos complementarios, para efectuar estudios y formular proyectos. Con estas restricciones, la Secretaría tiene la facultad de proponer programas y proyectos de interés común que puedan contribuir al mejor logro de los objetivos del SELA, así como de sugerir medidas para llevarlos a la práctica.

Desde el punto de vista legal la Secretaría Permanente queda consagrada como un órgano con suficientes capacidades para ejercer una labor activa y dinámica, con amplias posibilidades de iniciativa y de promoción de acciones y proyectos de cooperación y con la responsabilidad de elaborar proyectos de programas de trabajo, todo lo cual resulta indispensable para el éxito del SELA. Tales capacidades quedan libradas, sin embargo, a la capacidad e idoneidad de los pocos funcionarios que la integren, así como a la magnitud de los recursos financieros y técnicos que el Consejo le asigne anualmente, tanto por la vía presupuestaria, como mediante la aprobación de acuerdos de colaboración externa.

Se debe señalar, además, que en el cuidadoso balance de atribuciones y restricciones existe el claro propósito de que la Secretaría sea un órgano esencialmente dinámico y diferente, que promueva la participación activa y constante de los Estados Miembros. Se le asignan plenas facultades para contratar el personal técnico y administrativo sin cuotas de personal o influencias de orden político, evitando así la burocratización y otros defectos que han sido objeto de constantes críticas por parte de los países latinoamericanos, con respecto a los organismos internacionales.

El Financiamiento de las Actividades del SELA

Es del caso destacar que el Convenio

consagra el principio de que corresponde a los Estados Miembros sufragar los gastos necesarios para el funcionamiento del SELA, mediante presupuestos anuales y contribuciones fijadas para cada País Miembro según un sistema propio de cuotas. Este principio es de gran importancia ya que es una manifestación de autonomía regional, de aplicación práctica de la confianza en el esfuerzo propio. Es aún más relevante si se tienen en cuenta algunas experiencias anteriores en las cuales el financiamiento de los organismos regionales ha estado sujeto principalmente a recursos internacionales o contribuciones de países desarrollados. Una de las debilidades de la cooperación regional ha sido la escasa asignación de recursos por parte de los países, tanto para la identificación de proyectos, como para su ejecución. Es innegable que la proliferación de organismos y foros internacionales ha elevado grandemente el costo de la participación de los países en la vida internacional, al mismo tiempo que la urgencia y la carencia de los proyectos de carácter nacional absorben cada vez mayores recursos y relegan a un segundo plano las realizaciones de carácter regional y subregional. Por otra parte, si se crean instrumentos de gran potencial y no se les proporciona los recursos indispensables, se corre el riesgo de limitar sus posibilidades y dar lugar a frustraciones.

Nuevo Estilo

Con mucha insistencia se expresó durante la formulación del Convenio que el SELA no es un organismo más, sino una organización diferente, que iba a beneficiarse de las experiencias y tratar de evitar los problemas surgidos en anteriores esfuerzos. Con tal propósito se evitaron en el Instrumento Constitutivo las declaraciones elocuentes, las estructuras obligatorias, los plazos perentorios, la excesiva juricidad y detalle de las normas. Se instituyó un marco institucional y normativo esencialmente pragmático y sencillo que ofrece la posibilidad de intensificar las relaciones económicas entre los países latinoamericanos, en forma tan amplia o tan restringida

como decidan los Estados Miembros, bien sean todos o algunos, de manera voluntaria y según las posibilidades. Además, la dimensión multilateral que ofrece el SELA puede facilitar la relación bilateral y subregional, en la medida que reduce muchas de las limitaciones políticas derivadas de relaciones conflictivas entre algunos países, a la vez que está en condiciones de propiciar avances significativos en campos específicos y en nuevas áreas de interés.

Es ésta una característica muy peculiar del SELA, que le convierte en un instrumento de reunión, de relacionamiento y de negociación continuas, esencialmente creativo, cuyo grado de dinamismo y de avance queda irremediablemente condicionado a la voluntad política de las partes, dependiendo de la correlación de fuerzas, de intereses y circunstancias que prevalezcan en cada oportunidad decisoria. Circunscrito en la práctica a los asuntos en los que los países tengan la decisión de cooperar y a aquéllos en los que acuerden efectuar consultas y coordinar posiciones. En teoría, el ámbito de acción del SELA, es inagotable y sumamente amplio; pero en la práctica, sus posibilidades quedan sujetas a las circunstancias políticas y económicas prevalecientes, al apoyo efectivo que le proporcionan los países y a los vaivenes de la capacidad de acción multilateral.

El SELA y la Integración Económica

El Convenio establece una clara relación entre el SELA y los diversos procesos de integración, que se fundamenta en la conveniencia de fortalecer y complementar dichos procesos, mediante la promoción conjunta de programas y proyectos específicos de desarrollo, entre países que pertenecen a diferentes esquemas integracionistas o que no forman parte de ninguno de ellos. A tal efecto, uno de los objetivos del SELA es apoyar los procesos de integración, propiciar acciones coordinadas entre ellos, o entre éstos y países individuales; dándose el calificativo de especial a aquellas acciones que tiendan a la armonización y convergencia entre los esquemas integracionistas.

Además, se señala expresamente que las acciones del SELA deben respetar las características propias, así como los mecanismos fundamentales y la estructura jurídica de los distintos procesos de integración.

Estas definiciones asignan al SELA la función de procurar la vinculación y la colaboración entre los varios programas subregionales de integración que existen en la América Latina, sin pretender sobreponerse a ellos. En esta forma se llena un importante vacío, al establecerse un mecanismo permanente para el relacionamiento y la coordinación entre los procesos subregionales, en forma voluntaria mediante acciones y proyectos concretos, sin afectar los respectivos programas y compromisos, añade la dimensión regional a sus esfuerzos, descartando la formación de bloques cerrados o eventuales alianzas antagónicas. Además, se institucionalizan las vinculaciones entre los esquemas integracionistas con países que no participan en ninguno de ellos. Es conveniente destacar que el Convenio de Panamá elude calificar al SELA como organismo de integración. Sin embargo, la noción actualizada de la integración económica no está restringida al comercio ni a la formación de un mercado común. Desde ese punto de vista, el Sistema Económico que se propugna crear, y con alcance regional, introduce nuevas posibilidades y representa un nuevo horizonte para el avance del objetivo integracionista. Si bien no se abandona explícitamente el concepto de mercado común ni se señala que el sistema es su sustituto, es evidente que la interpretación actualizada y realista de la integración regional reconoce la falta de viabilidad e inclusive de interés por constituir un mercado común o de situar a éste como sinónimo de integración. La construcción de un sistema de cooperación regional en el que participen los procesos subregionales y se establezca una verdadera interdependencia económica, una comunidad de variados intereses y de instrumentos permanentes a su servicio, constituiría, sin duda, una forma de integración económica regional de un alcance mayor que la liberación

arancelaria. Desde el punto de vista político, sería éste además, el camino viable para el futuro. No se pretende con esto insinuar que sea una meta más fácil o inmediata de alcanzar, pero sí una nueva perspectiva que responde objetivamente a la realidad. Con estos mismos criterios, otra importante actividad del SELA consiste en propiciar la coordinación y la colaboración entre los diversos organismos y entidades que existen en la república, dedicados a promover la cooperación latinoamericana en diversas materias. Se ha reiterado con frecuencia que es conveniente lograr una armónica cohesión entre los diversos instrumentos institucionales latinoamericanos.

El SELA ofrece por tanto la posibilidad de lograr una participación sistemática en los esquemas de integración y de los demás organismos existentes en la América Latina, en las acciones conducentes a alcanzar los objetivos regionales consagrados en el Convenio de Panamá, que son perfectamente compatibles con los de cada uno de ellos. Brinda la oportunidad de propiciar un estrecho relacionamiento recíproco que tiende a la conjunción de esfuerzos y a la colaboración mutua. En esta forma se puede lograr una mayor utilización de la rica y variada gama institucional con la que cuenta la región en diversos campos.

El SELA y los Esfuerzos Nacionales

El logro de un desarrollo integral, autosostenido e independiente es el fin que consagran los países latinoamericanos en el Convenio de Panamá. A ese fin se dirige la cooperación regional que debe promover el SELA. Dicha cooperación, por tanto, es el instrumento que los países acuerdan aplicar y realizar respecto a una diversidad de materias que configuran un ámbito muy amplio y flexible de posibles acciones conjuntas. Por tanto, las acciones de cooperación y la coordinación de posiciones ante terceros constituyen elementos coadyuvantes y de apoyo al esfuerzo de cada país, con miras a alcanzar ese desarrollo económico y social integral, autosostenido e independiente. A la luz de la experiencia inte-

gracionista de América Latina, confrontada con las crecientes y complejas demandas de desarrollo económico y social de los pueblos, es evidente que el esfuerzo interno ocupa el lugar central, incluyendo dentro de éste la capacidad y la voluntad de impulsar y aprovechar los aportes de la cooperación. La acción multilateral puede ser muy significativa en varios aspectos, así como muy limitada con relación a fundamentales requerimientos sociales. Su eficacia depende además, de que no se relegue a la cooperación a un nivel marginal, ocasional e inconstante. La interrelación entre lo nacional y lo regional queda claramente perfilada, en forma tal que no de lugar a que se insista innecesariamente en estériles discusiones respecto a eventuales efectos sobre la soberanía nacional, a la capacidad de acción individual de los países, que concebidos a veces en forma muy estrecha, han conspirado contra el desarrollo latinoamericano.

La cooperación y la solidaridad con los demás países latinoamericanos, así circunscrita, se produce en ejercicio de la soberanía de cada cual, sin detrimento de ella. Por el contrario, el fortalecimiento de la capacidad nacional por medio de la cooperación, posibilita ejercer en forma más plena la soberanía individual.

El Énfasis en lo Económico

Según puede apreciarse, el Convenio de Panamá fue en varios sentidos, un gran paso histórico y político para América Latina, pero incompleto y con debilidades que corresponden a la realidad prevaleciente. Calificativos éstos que no le quitan mérito, puesto que son aplicables, en mayor o menor grado, prácticamente a todos los grandes avances ocurridos en las relaciones latinoamericanas. Establece un marco conceptual y normativo orientado a la acción, a la construcción conjunta, a la solidaridad práctica. Constituye un instrumento

idóneo para alcanzar los fines que se propone, con la suficiente flexibilidad y dinamismo, como para que pueda ser desarrollado y perfeccionado en el tiempo, a la luz de la experiencia. Un instrumento de esa naturaleza era más fácil de negociar y aprobar en las circunstancias prevalecientes en 1975. Esta reflexión es válida también cuando se critica un excesivo énfasis "económico" en todo el esfuerzo. Mal podían introducirse elementos de concertación o de aproximación política en una situación tan heterogénea. Esperar un grado de mayor homogeneidad política para actuar, sólo habría significado un aplazamiento interminable, la pérdida por mucho tiempo de una gran oportunidad para la Región. La falta de conflicto para su adopción y ratificación tuvo, sin embargo, el precio de una falta de conocimiento y de debate interno en la mayoría de los países y por ende una escasa participación de las diversas fuerzas sociales.

El papel del Sela en la articulación del Sistema de Seguridad Económica de América Latina

Carlos Alzamora Traverso

Diplomático y abogado peruano. Fue Secretario Permanente del SELA en el período 1977-83. Actualmente se desempeña como embajador de su país ante la Organización de las Naciones Unidas.

El artículo que se transcribe corresponde a extractos de la primera parte del documento "Por la autonomía y seguridad de América Latina", presentado en la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

Introducción

Contrariamente a lo que a veces se ha pretendido ignorar, olvidar o hacer creer, el SELA se creó con una finalidad eminentemente política. Se buscaba, en esencia, promover la unidad y la cooperación entre los países latinoamericanos para lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente; acrecentar el poder de negociación de la Región; y como resultado, asegurar que América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional.

Eran objetivos netamente políticos, a lograrse mediante la cooperación y la coordinación en el campo económico y social. Y correspondían a la exigencia política de un momento histórico en el que la organización y aglutinación de bloques y grupos regionales e inter-regionales en el resto del mundo demandaban la creación de un sistema permanente de coordinación intrarregional de consulta y cooperación, del que América Latina carecía.

Así lo estima el primer Secretario Permanente del SELA, Jaime Moncayo, cuando en su trabajo sobre la formación y puesta en marcha de la organización, dice:

"Para concluir estas consideraciones respecto de los antecedentes y circunstancias en los que se originó el SELA, conviene puntualizar otro factor de gran importancia. Tanto la iniciativa como los impulsos determinantes para la creación del Sistema

surgieron del nivel político de los países, antes que de proposiciones de carácter técnico.

Ello obedeció, entre otras razones, al reconocimiento de la politización de las relaciones económicas internacionales y al hecho de que los propósitos de unidad y de acción conjunta de la Región, no constituyen un esfuerzo técnico-económico, sino esencialmente político."

"El propósito político que inspiró la creación del SELA resulta así elemento inseparable de su carácter, de su potencialidad y, en definitiva, de su destino."

A mayor abundamiento, el Convenio de Panamá establecía que las acciones de tal sistema debían desarrollarse sobre la base de los principios de igualdad, soberanía, independencia de los Estados, solidaridad, no intervención en los asuntos internos, beneficios recíprocos, y no discriminación, y dentro del pleno respeto a los sistemas económicos y sociales libremente decididos por los Estados. Estos no eran tampoco requisitos técnicos.

Defensa de los intereses latinoamericanos, individuales y colectivos, frente a terceros; autonomía en el desarrollo; independencia en la determinación, eran las ideas motores del organismo regional que nació en 1975. El concepto de la seguridad le era, así, consustancial puesto que era al mismo tiempo condición y finalidad del éxito de la misión que se le confiaba.

Y el objetivo de la seguridad económica regional ha estado presente, en primera línea, entre los factores y elementos conducentes a la formación del SELA que analiza Jaime Moncayo en su trabajo citado, del que extraemos lo siguiente:

"La crisis internacional estimuló las corrientes de pensamiento y las posiciones políticas que en la América Latina, por algunos años, habían propugnado la conveniencia y la necesidad de acrecentar las relaciones comerciales y la cooperación económica entre los países de la Región, como un elemento indispensable para «reducir la dependencia y la vulnerabilidad externas»; así como el imperativo de actuar conjuntamente ante los

países industrializados en forma coordinada, fundamentada en la solidaridad y en «la defensa común» de intereses mutuos."

Las acciones que, desde entonces, desarrolla el SELA están fundamentalmente encaminadas al establecimiento de condiciones de seguridad económica que preserven, en una u otra forma, la estabilidad e independencia de los procesos de desarrollo de los Estados Miembros y la capacidad de autonomía de la Región, que debe servirles de garantía y sustento. Las acciones de consulta y coordinación y de cooperación regionales están todas también encaminadas, en una u otra forma, a ese objetivo. A esa meta se arriba por sucesivas aproximaciones pero el concepto como tal y el compromiso de realizarlo sólo se asumen con nitidez y rotundidad definitivas a raíz de la grave y aleccionadora crisis de seguridad que confronta América Latina cuando el conflicto de las Malvinas, hito decisivo en este proceso.

Es entonces que América Latina toma cabal conciencia de su vulnerabilidad, que advierte plenamente tanto la utilidad de contar con un sistema propio de acción concertada que le permita enfrentar colectivamente la emergencia como la necesidad de fortalecerlo, perfeccionarlo y utilizarlo en todas sus inmensas posibilidades para afianzar su seguridad integral.

Esa experiencia demostró, ante todo, la validez de los planteamientos sostenidos por el SELA y la visión de las iniciativas que presentará para hacerlos realidad.

Es necesario tener permanentemente en cuenta que, a lo largo de este proceso, el SELA sostiene la tesis de que la seguridad de América Latina es indivisible y que, conforme lo demostró la inoperancia de los esquemas defensivos en que confiaba, el establecimiento de los mecanismos de seguridad económica demanda, a su vez, la adopción de decisiones y mecanismos de consulta y concertación política y estratégica latinoamericanas que permitan a la Región afirmar de manera efectiva su seguridad integral. En el período que abarca este trabajo (1979-1983) esos planteamientos e iniciativas para consolidar y reforzar

la seguridad económica latinoamericana están principalmente referidos a cuatro áreas: la seguridad energética, la seguridad financiera, la seguridad alimentaria y su conjunción en el marco global de la seguridad económica colectiva e integral. Para mejor comprensión del proceso en estudio este trabajo se ha dividido en los correspondientes capítulos.

Más que limitarse a una cronología comentada, o a la transcripción de textos de acuerdos y decisiones que están al alcance de todos, este trabajo busca presentar las raíces y antecedentes del proceso bajo estudio, los estímulos conceptuales y políticos que impulsaron su desarrollo, las etapas que atravesó el proceso de toma de conciencia de la seguridad económica, su materialización en acciones conjuntas y su relación con el problema global de la autonomía e independencia del desarrollo latinoamericano.

Antes que formular cómodamente a posteriori consideraciones y comentarios sobre lo que se hizo o pudo hacerse, se ha preferido acudir al testimonio documental del momento para exponer en toda su dimensión y alcance el rol protagónico de inspiración, formulación y propuesta que tocó a la Secretaría Permanente desempeñar en este proceso, su participación en el plano conceptual, organizativo y operativo, y la relación de causa y efecto que provocaron sus planteamientos y sus acciones.

Para mayor constancia de la continuidad y coherencia del pensamiento y la acción de la Secretaría permanente en este proceso, se ha recurrido por ello, toda vez que ha sido posible, a la transcripción literal de las intervenciones y pronunciamientos que contienen sus planteamientos sobre las diversas esferas de la seguridad económica, y cuyos textos completos están en poder de la Secretaría Permanente.

En la perspectiva del tiempo transcurrido desde entonces las posiciones asumidas por el SELA y por su Secretaría Permanente —aún las que parecían más avanzadas y quiméricas—, se van consagrando más y más, conforme van siendo confirmadas por los acontecimientos y asumidas con cre-

ciente convicción e identificación aún por los actores más recalcitrantes. Si algún mérito cabe a este trabajo, será el de haber afianzado la confianza y la fe de los Gobiernos y pueblos latinoamericanos en la idoneidad de su órgano regional de cúpula para hacer frente a la compleja responsabilidad que se le confió en la orientación / organización de este proceso, y para que en el futuro sus llamados, advertencias y recomendaciones —así como los de los otros organismos económicos latinoamericanos con los que actúa tan estrechamente unido en el pensamiento y en la acción— sean escuchados más oportunamente, en beneficio de la seguridad de la Región, la eficiente defensa de su interés y la salvaguardia del bienestar de sus pueblos.

La estrategia y el mecanismo de seguridad económica integral

Ha de ser el episodio de las Malvinas el que ha de sacudir la conciencia de América Latina y exhibir en toda su peligrosidad la vulnerabilidad externa de la Región y la necesidad imperiosa de alterar un rumbo que le ha conducido a tal situación de inseguridad y dependencia, dotándose de los elementos que refuerzan y consoliden su seguridad económica integral, tan gravemente comprometida en esa oportunidad por acciones extrarregionales.

Para analizar este proceso en toda su significación y trascendencia para la Región parece menester dejar de lado los prolegómenos y desenlace del conflicto anglo-argentino, que no es materia de este trabajo, dejando a salvo, en todo caso, la consideración de que se trata de un problema colonial, considerado como tal por las Naciones Unidas, con la aceptación de ambas partes, y en consecuencia sujeto a los procedimientos respectivos de los mecanismos de descolonización de la organización mundial, conforme resolución que contó con el apoyo de los Estados Miembros del SELA.

La primera declaración de la Secretaría Permanente, formulada a requerimiento de la prensa, a escasos días de iniciada la crisis refleja ese crite-

rio institucional cuando, el 7 de abril de 1982, dice: "El destino de América Latina pasa inexorablemente por la reivindicación de su integridad territorial y la desaparición del colonialismo. Y ello reclama la solidaridad latinoamericana para que esas metas comunes se logren por medios pacíficos. Y para que la secular reclamación argentina, que los países latinoamericanos han apoyado en los foros mundiales y regionales, alcance la solución que consagre definitivamente sus legítimos derechos."

El día 10 de abril de 1982, el Gobierno de Bélgica, en ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Comunidad Económica Europea, anunció que los diez países miembros de la CEE (Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido) habían decidido adoptar medidas para impedir toda importación procedente de la Argentina, y solicitado a otros gobiernos que se asocien a dicha decisión.

La medida había sido acordada, en primera instancia, y en pocas horas, por el Comité de Representantes Permanentes y ratificada formalmente por sus Gobiernos. Tenía un plazo de un mes, prorrogable, a partir de la fecha de su publicación. Los Gobiernos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda se sumaron a esta medida y por plazo no definido, añadiendo el de Canadá la supresión de créditos a la exportación hacia Argentina. Quedaban excluidas las importaciones en curso y los contratos ya firmados. Las medidas inglesas comprendían, además, la congelación de fondos y haberes, la suspensión de los seguros y el bloqueo mediante la aplicación de una "zona exclusiva" que se extiende hasta 12 millas de las costas argentinas y que afectará no sólo el comercio argentino sino el de otros Estados Miembros. Estos se verán también perjudicialmente afectados cuando la participación inglesa en algunos créditos a su favor sea cancelada como represalia por el apoyo prestado a la Argentina.

Se informó que el Gobierno del Japón había recomendado a sus importadores no reemplazar a los europeos en

la adquisición de productos argentinos.

El día 15 la Secretaría Permanente emitió la siguiente declaración:

"La aplicación de medidas coercitivas contra un país latinoamericano por parte de países extrarregionales y en apoyo de intereses coloniales constituye un hecho de suma gravedad y debe ser, cuanto antes, objeto de la consideración colectiva de los países de América Latina.

Esta situación, llamada a tener profundas repercusiones entre América Latina y esos países, debe servir para poner en marcha los mecanismos de defensa previstos por el SELA para casos como éste y que contemplan, entre otras modalidades de acción conjunta, el tratamiento simétrico a las exportaciones procedentes de esos países.

Pero fundamentalmente la aplicación de sanciones contra la Argentina pone de manifiesto el imperativo de la solidaridad y de la coordinación regionales en defensa de intereses que hoy se revelan esencialmente comunes, y la necesidad de que América Latina refuerce y active sus mecanismos de concertación, adoptando oportunamente las iniciativas que están abiertas a los Estados Miembros.

Conforme su Convenio Constitutivo, el SELA debe actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos ante terceros países y agrupaciones de países y en los foros y organismos internacionales y para apoyar los esfuerzos de ayuda a los países latinoamericanos que afronten situaciones de emergencia de tipo económico.

Y en la Declaración de Panamá, de diciembre pasado, América Latina proclamó "la solidaridad de los países latinoamericanos en sus relaciones económicas externas, incluso ante cualquier tipo de agresión económica".

"Al rechazar las sanciones económicas extrarregionales contra un Estado Miembro del SELA, saludo las medidas que están adoptando ya diversos países latinoamericanos para contrarrestar los efectos de dichas sanciones y preservar la unidad económica

latinoamericana que ellas amenazan." Con esta declaración la Secretaría Permanente urgía la consideración colectiva del grave problema que para la seguridad económica de la Región se había suscitado, recordaba a los Estados Miembros que existía la posibilidad de acciones colectivas de respuesta contempladas para casos como éste y que las iniciativas correspondientes estaban a su alcance, y citaba, en su sustento, los compromisos de solidaridad frente a la emergencia y la agresión económicas consignados en textos constitucionales y pronunciamientos del SELA. Tres consideraciones fundamentales determinaron la actitud de la Secretaría Permanente: la necesidad de presentar un frente solidario y firme frente a la coerción económica que un poderoso grupo de países industrializados ejercitaba concertadamente contra un Estado Miembro con finalidades políticas; la convicción de que dichas medidas habían sido adoptadas en la presunción de que América Latina carecía de la capacidad de concertación y de reacción y podía ser impunemente agraviada y amenazada; y el imperativo de organizar una demostración categórica de unidad latinoamericana, hasta ese momento no lograda en los otros foros internacionales, hemisféricos, regionales y subregionales que trataban al caso.

Esa situación se hizo aún más grave cuando el 30 de abril de 1982 el Gobierno de los Estados Unidos de América se sumó a las sanciones, disponiendo la retención de nuevos créditos a la Argentina y la suspensión de los seguros y garantías, tanto del Eximbank como de la Commodity Credit Corporation, a ese país.

La solicitud de la Argentina

El 14 de mayo el Gobierno de la República Argentina dirigió una comunicación por télex al Secretario Permanente solicitándole que "introduzca en la agenda del VIII Consejo Latinoamericano la consideración del tema "Medidas de coerción económica contra un país miembro, su repercusión en las relaciones Norte-Sur", y que prepare un estudio exhaustivo

sobre la agresión económica desarrollada contra la Argentina y su significación en las relaciones Norte-Sur". Al hacer el anuncio correspondiente la Secretaría Permanente formuló, ese mismo día, la siguiente declaración:

"La aplicación, por un poderoso grupo de países industrializados, de medidas económicas coercitivas contra un Estado Miembro, con declarado propósito coactivo, constituye un acto de extrema gravedad que amenaza la autonomía y seguridad de todos y cada uno de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano, y sienta un peligroso precedente para el caso de un conflicto de cualquier naturaleza entre un país latinoamericano y uno o más países industrializados que, además, se hace extensivo a todos los países en desarrollo en el contexto de la relación Norte-Sur.

Esta situación se produce en circunstancias en que América Latina no cuenta con los mecanismos que le permitan enfrentar coordinada y colectivamente tal amenaza a su autonomía de acción y a la estabilidad de sus procesos de desarrollo, ni prestase la ayuda recíproca que tal emergencia demanda.

Y, en consecuencia, resulta indispensable el diseño y ejecución de una estrategia que permita a América Latina la defensa de su «seguridad económica», organizando su capacidad de respuesta frente a tales medidas de coerción económica y fortaleciendo su potencial conjunto de acción frente a tales emergencias, de modo de poder superarlas y evitar su repetición.

El trato por el máximo órgano del Sistema Económico Latinoamericano será el primer paso de la Región hacia esa meta de su «seguridad colectiva».

Simultáneamente la Secretaría Permanente anunció que había venido adelantando los trabajos, análisis y conclusiones en torno a esta situación y que estaría, en su momento, en condiciones de poder presentar dichos resultados a los Gobiernos latinoamericanos para su consideración en el VIII Consejo Latinoamericano.

Con esta declaración la Secretaría Permanente inscribió el problema en el marco de la seguridad económica colectiva latinoamericana, señaló la ausencia de un mecanismo y una estrategia que permitan a la Región defender con eficacia esa seguridad económica y destacó la gravedad del precedente que la acción contra la Argentina establecía para el caso de un conflicto de cualquier naturaleza entre un Estado Miembro y uno o más países industrializados. Pero el VIII Consejo Latinoamericano estaba distante aún varios meses y la situación exigía una acción inmediata.

La Reunión de Caracas

Sobre estas consideraciones la Secretaría Permanente, en consulta con el Gobierno argentino y utilizando los precedentes y procedimientos establecidos en la Reunión de Expertos y Representantes Gubernamentales celebrada en México del 8 al 12 de noviembre de 1976 —de la que da cuenta el documento de nomenclatura "REG/I/Documento Final"— promovió y convocó una reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel que, contando con el apoyo reglamentario requerido, se celebró en la sede de la Secretaría Permanente el 1º y 2 de junio de 1982. Previamente a esa fecha la Secretaría Permanente había comunicado a los Estados Miembros, a solicitud de los Gobiernos de Panamá, Perú, Venezuela, la iniciativa de dichos Gobiernos de constituir un Comité de Acción de apoyo a la República Argentina en la emergencia que confrontaba en razón de las medidas económicas coercitivas. Dichas medidas habían sido renovadas por los países de la Comunidad Económica Europea —con la excepción de Irlanda e Italia— el 17 de mayo en circunstancias particularmente agravantes, pues habían estallado ya las hostilidades y en consecuencia venían a respaldar la acción armada de una de las partes. Frente a este último acto de abierta hostilidad e intervencionismo el Grupo Latinoamericano de Bruselas rompió el diálogo que mantenía con la

Comunidad Económica Europea, suspendiendo sine die la reunión que, en el marco del mismo, estaba programada para el mes de junio. A la reunión de Caracas asistieron los 25 Estados Miembros, convocados con tan sólo diez días de anticipación. En su presentación inicial, la Secretaría Permanente sostuvo que "la utilización por parte de países industrializados del comercio y las relaciones económicas con finalidades políticas de coerción contra los países en desarrollo constituye una amenaza de extrema gravedad para su capacidad autónoma de desarrollo y de progreso y, en definitiva, para su independencia económica y política". "La Reunión se enfrenta así a la responsabilidad de dar respuesta a estos desafíos, examinando en toda su profundidad y alcance la situación creada, formulando los pronunciamientos necesarios frente a las medidas adoptadas, reafirmando la trayectoria de solidaridad regional que es sustento y fortaleza de la acción del SELA, y sentando las bases de elaboración de una estrategia, a la vez defensiva y disuasiva, que en beneficio de todos y cada uno de los Estados Miembros y de sus requerimientos de protección y apoyo ante situaciones análogas, atienda la defensa de su «seguridad económica» y fortalezca su potencial de acción conjunta frente a tales contingencias de modo de superarlas y evitar su repetición."

Advertía la Secretaría Permanente que "Elemento esencial de esa estrategia debe ser la aceleración y profundización de nuestros procesos de coordinación y cooperación regionales, y la intensificación de nuestro intercambio comercial y nuestra complementación económica, con miras a reorientar las corrientes comerciales en beneficio de nuestro desarrollo y nuestra integración y fortalecer nuestra capacidad de negociación y de respuesta".

La Reunión aprobó sin modificaciones el proyecto de temario elevado por la Secretaría Permanente y que incluía los siguientes puntos básicos: "Requerimientos y modalidades de la cooperación con la República Argentina, Medidas de defensa económica

de los países latinoamericanos, Fortalecimiento de la capacidad regional de respuesta frente a terceros países y Mecanismos de acción correspondientes."

El Acuerdo aprobado por consenso por la Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, y que inicia formalmente el proceso de organización de la seguridad económica colectiva latinoamericana, contiene los siguientes considerandos fundamentales:

"Que la aplicación de medidas económicas coercitivas contra un Estado Miembro, por parte de un poderoso grupo de países industrializados, constituye un acto de extrema gravedad que amenaza su soberanía así como la «seguridad económica» de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano y atenta contra su inalienable derecho a un desarrollo independiente;

Que tales actos de coerción económica no tienen amparo en el Derecho Internacional y son violatorios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y del Acuerdo General de Aranceles y Comercio;

Que, en consecuencia, América Latina no acepta la aplicación de estas medidas ilegales;

En base a dichos considerandos, la Reunión acordó:

1 Condernar las medidas económicas coercitivas adoptadas por el Reino Unido, los Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea y otros países industrializados contra un Estado Miembro del SELA y que atentan contra su derecho inalienable a su desarrollo independiente. En consecuencia, los países que han aplicado esas medidas ilegales deben levantarlas de inmediato.

2 Proporcionar a la República Argentina la cooperación que reclama la emergencia económica que enfrenta como resultado de la aplicación de dichas medidas, conforme los requerimientos y modalidades definidos en la Reunión y a través de los mecanismos previstos en el Convenio de Panamá, tales como la creación de un Comité de Acción.

3 Tomar nota con beneplácito de los pronunciamientos de los Estados Miembros, hechos en esta Reunión, en torno a sus medidas concretas de cooperación con la República Argentina y exhortar a todos los Estados Miembros a prestar su máxima colaboración a la República Argentina en la presente coyuntura.

4 Recomendar a la Octava Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano la formulación y adopción de una estrategia que, extrayendo las consecuencias prácticas y utilizando esta experiencia, permita a América Latina la defensa de su «seguridad e independencia económica», fortaleciendo su potencial conjunto de acción y de apoyo recíproco para hacer frente a medidas o amenazas de coerción económica.

5 Recomendar al Consejo Latinoamericano la incorporación, como uno de los elementos centrales de esa estrategia, de la ampliación e intensificación del intercambio comercial y la complementación económica entre los países latinoamericanos y caribeños, en todos aquellos sectores donde América Latina y el Caribe pueden reducir su dependencia e impulsar su desarrollo y su integración económica.

6 Encomendar a la Secretaría Permanente que, en consulta con los Estados Miembros y los organismos de integración y desarrollo regional y subregional, proponga a la Octava Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano las bases y lineamientos de esa estrategia global."

Dicho Acuerdo reviste incuestionablemente significación y trascendencia históricas para América Latina. Por primera vez los Estados latinoamericanos condenan y rechazan unánimemente las acciones coercitivas del más poderoso grupo de países industrializados, denuncian ante la comunidad internacional la ilegalidad de esas acciones y dan a un mundo hasta entonces escéptico una tonificante lección de unidad y solidaridad latinoamericanas.

Consagra, al mismo tiempo, el concepto de la seguridad económica regional y además el de independencia económica, que reivindica para los Estados latinoamericanos como

garantía de un desarrollo auténtico, y los incorpora como objetivo y directriz de una estrategia que debe, al mismo tiempo, reducir su dependencia e impulsar su desarrollo e integración económicos y fortalecer su potencial conjunto de acción y apoyo recíproco para hacer frente no sólo a medidas sino también a amenazas de coerción económica.

En el marco de la Reunión se constituye, el 2 de junio, con la participación inicial de 18 Estados Miembros que se ampliará a 21, el Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina, que inicia sus funciones al día siguiente, con sede en Caracas, y acuerda celebrar su primera reunión formal en Buenos Aires. El Comité desbordará el marco estricto del apoyo a un Estado Miembro y se convertirá en un dinámico elemento de ejecución de la estrategia de seguridad económica y de análisis y programación de las medidas concretas que ella reclama.

Un elemento capital de la estrategia al cual la Secretaría Permanente ha aludido repetidamente, el de la capacidad latinoamericana de respuesta, queda sin embargo fuera de la consideración de la Reunión. Aún comprendiendo la compleja dificultad de esta materia, y el proceso de maduración y definición que ella reclama, la Secretaría Permanente ha destacado su importancia desde la declaración que formuló el 24 de abril de 1982, señalando además su valor estructural y permanente:

"El bloqueo económico impuesto a la Argentina por la CEE y otros países desarrollados, y que ha merecido ya el rechazo de todos los organismos políticos y económicos de la Región, debe ser aprovechado por América Latina para ampliar y dinamizar el intercambio comercial intralatinoamericano, especialmente en áreas como la alimentaria donde las producciones subsidiadas de esos países han distorsionado nuestras corrientes internas tradicionales con daño para nuestro sector agrícola, así como en el área industrial en aquellos sectores donde América Latina puede sustituir sus importaciones e impulsar su desarrollo manufacturero y su integración económica.

Este planteamiento será llevado por la Secretaría Permanente al Consejo Latinoamericano, órgano máximo del Sistema, conjuntamente con otras propuestas de acción que permitan a la Región hacer frente en el futuro a este tipo de medidas económicas coercitivas para las que no estamos debidamente preparados, y que constituyen la amenaza económica externa más grave que la Comunidad Latinoamericana ha enfrentado desde la creación del SELA."

Tiene en cuenta, entre otros elementos, la Secretaría Permanente la Recomendación N° 2 de la Reunión de Consulta del SELA sobre las relaciones de América Latina con la Comunidad Económica Europea, celebrada en Montevideo en 1978, que ya contempla la posibilidad de una acción conjunta latinoamericana que incluya:

"a el tratamiento comercial simétrico aplicable a exportaciones provenientes de la CEE en su conjunto o de una o varias de sus regiones; b el señalamiento de lineamientos para restringir o estimular las exportaciones latinoamericanas provenientes de la CEE en su conjunto o de una o varias de sus regiones".

Resulta interesante, como antecedente histórico, advertir que la Recomendación N° 3 de dicha Reunión de Consulta está dirigida a "Arbitrar las medidas que considere necesarias para el establecimiento de un mecanismo de consulta cuando medidas unilateralmente adoptadas por la CEE o sus Estados Miembros perjudiquen a uno o más Estados Miembros del SELA".

Al presentar al VIII Consejo Latinoamericano el documento "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia económica de América Latina" (SP/CL/VIII.O/DT N° 36) solicitado por la Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel de junio, la Secretaría Permanente estima "que la situación hace aconsejable algún tipo de medida colectiva de los países latinoamericanos dirigida a poner en claro que no aceptarán nuevamente víctimas de acciones de este tipo y que les opondrán toda la resistencia que sea posible" así como "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".

El documento analiza sucintamente las condiciones que deben reunir esas acciones para ser oportunas y eficaces así como la necesidad de prevenir el efecto que podrían tener eventuales medidas de retorsión y la capacidad de respuesta ulterior de los países latinoamericanos y, tratando específicamente el campo de las importaciones extrarregionales, dice a título de ejemplo:

"Un estudio reciente de la Secretaría Permanente del SELA (SP/XAARA/IO/DT N° 5 "Posibilidades de reorientación del comercio exterior argentino hacia los países latinoamericanos") puso de manifiesto que una parte de los 3.000 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, 25 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 6.000 millones de dólares de importaciones argentinas procedentes de esos países también podrían, en un porcentaje elevado, ser provistas por países latinoamericanos, que cuentan ya con una importante capacidad de exportación, o de producción, de los mismos productos que Argentina importa."

El ámbito norte-sur

Pero el problema de la seguridad económica regional tiene también una dimensión multirregional en el contexto de la problemática global de los países en desarrollo, enfrentados a similares presiones y riesgos. Así lo interpreta el texto mismo del nuevo tema incorporado a la agenda del

VIII Consejo a iniciativa de la Argentina: "Medidas de coerción económica contra un Estado Miembro: «su repercusión en las relaciones Norte-Sur». " Por ello, al intervenir ante la Reunión sobre Expansión del Comercio e Integración Económica de los Países en Desarrollo, que el 28 de junio de 1982 congrega en Ginebra a 36 organizaciones regionales de integración y cooperación de África, Asia y América Latina, la Secretaría Permanente denuncia las sanciones económicas contra la Argentina como "un peligro precedente que amenaza la autonomía política y la seguridad económica de todos y cada uno de los países del Tercer Mundo y exige más que nunca su unidad y coordinación para defender su independencia y soberanía".

Previene, además, a la Reunión sobre la "ominosa característica de represión organizada que reviste la forma automática e inmediata en que los países industrializados se alinearon para la aplicación de tales sanciones, adoptadas al margen de la ley internacional, en lo que parece ser el comienzo de una ofensiva para revertir los avances y conquistas logrados por el Tercer Mundo con las resoluciones de la VI y VII Asambleas Generales Extraordinarias de las Naciones Unidas, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la reivindicación del valor del petróleo para desalentar su lucha por un ordenamiento económico mundial justo y para imponerle, con medidas de presión política y económica, la aceptación del status quo internacional". Se adelantó así la Secretaría Permanente al propósito de los 21 Estados Miembros, integrantes del Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina cuando, en el Acuerdo N° 2 de su I Reunión Ordinaria, consideraron "necesario sostener en los foros económicos internacionales esta postura latinoamericana, desarrollándose una firme acción orientada a obtener que la comunidad internacional rechace el recurso ilegal y arbitrario a la coerción económica con finalidades políticas" que, "al ser aplicadas contra un país en desarrollo constituyen un serio retroceso en las relaciones Norte Sur"; y al VIII Con-

sejo cuando dispuso lo mismo en su Decisión 112.

La ofensiva que, poco más tarde, los principales países industrializados iniciarían contra la UNESCO y la UNCTAD y el endurecimiento regresivo de su posición frente a los países en desarrollo en los demás foros internacionales, parecieran confirmar las prevenciones de la Secretaría Permanente.

Conseguidos los objetivos políticos que perseguían y terminadas las operaciones militares en el Atlántico Sur, la CEE suspende las sanciones el 17 de junio, no sin advertir —en clara reiteración de su propósito coercitivo e intervencionista— que esa suspensión es condicional y que las sanciones podrán ser renovadas cuando los países que las adoptaron lo estimen conveniente.

Ante el peligro de que esa actitud ambigua perjudique el proceso de concientización y movilización de voluntades hacia la construcción del esquema de seguridad económica regional, la Secretaría Permanente el 24 de junio formula la siguiente declaración:

"Así como la suspensión de hostilidades en el Atlántico Sur no ha eliminado para América Latina el problema de vulnerabilidad estratégica con el que súbitamente se encontró, ni ha detenido el activo proceso de replanteo de sus esquemas estratégicos nacionales y regionales, actualmente en curso, así tampoco la suspensión de las sanciones económicas altera el grave problema de inseguridad económica que ellas nos han revelado, ni elimina la necesidad de los mecanismos de defensa económica colectiva que protejan a la Región de emergencias semejantes. La aplicación ilegal de estas sanciones ha destruido un elemento muy importante de la relación económica internacional, como es la confianza en los contratos comerciales, la inviolabilidad de los depósitos bancarios, la validez de los seguros contraídos. Y esto se aplica igualmente a las relaciones comerciales que tienen incidencia en el campo de la defensa nacional y la seguridad estratégica. De la CEE y de los otros países res-

ponsables de las sanciones dependerá que esa crisis de confianza y credibilidad se supere. Pero de la coordinación y determinación de los países latinoamericanos dependerá que esa situación no se repita." Los Estados Unidos sólo levantarán sus sanciones más de un mes más tarde, el 30 de julio de 1982.

La reafirmación de la posición latinoamericana

Fiel a los compromisos asumidos en el SELA, la Región ha sostenido con dignidad y firmeza esas posiciones y así la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre las relaciones económicas entre América Latina y la Comunidad Económica Europea, celebrada en Buenos Aires el 11 y 12 de abril de 1983, conforme lo dispuesto en la Decisión 116, recomendó, entre los criterios que deben establecerse como base para reiniciar el diálogo con la CEE, que:

"Las relaciones entre ambas regiones deben estar sujetas a los principios adoptados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, en particular la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, entre los que cabe destacar:

- a) la no aplicación de medidas coercitivas de carácter económico, ilegales y arbitrarias;
- b) la no ingerencia en los asuntos internos de los países;
- c) la no discriminación entre los mismos."

Un Aide Memoire circulado por la CEE entre los Embajadores latinoamericanos en Bruselas poco antes del IX Consejo Latinoamericano decía:

"La Comunidad otorga una gran importancia a la reanudación del diálogo institucionalizado con América Latina. Ella considera, sin embargo, totalmente inapropiadas tanto las condiciones de naturaleza política como la transformación del diálogo renovado en un mecanismo de negociación.

Si las sugerencias de los expertos latinoamericanos sobre este tema fueran confirmadas por el Consejo del SELA en septiembre constituirían un serio obstáculo a la reanudación de

dicho diálogo y dificultarían los esfuerzos realizados por una y otra parte para mejorar las condiciones de cooperación entre las dos regiones."

No obstante el evidente propósito de coaccionar la voluntad de los Estados Miembros, incluso mediante la mención de mejores condiciones de cooperación, que encerraba el Aide Memoire, el IX Consejo Latinoamericano aprobó la Decisión 150 que recomienda a los Estados Miembros acoger las recomendaciones de la Reunión de Expertos, y el X Consejo Latinoamericano, celebrado a fines de 1984, mantendría firmemente esa misma posición.

Al terminarse este trabajo, las relaciones europeo-latinoamericanas están así pagando aún el precio de desafortunadas fallas en la apreciación de la madurez política y la solidaridad latinoamericanas que llevaron en su inicio a la adopción de las medidas coercitivas, y de la terca resistencia a advertir esa realidad y corregir ese errado enfoque, no obstante las recomendaciones de sus propias instancias políticas.

Así, poco antes del IX Consejo Latinoamericano, y en su permanente afán por esclarecer y salvaguardar los fundamentos principistas y políticos de la posición latinoamericana, la Secretaría Permanente intervino, especialmente invitada, en la Reunión Conjunta de los Parlamentos Europeos y Latinoamericano, celebrada en Bruselas en junio de 1983, oportunidad en la que manifestó lo siguiente:

"Utilicemos pues, esta crisis como una oportunidad y un incentivo de renovación de los vínculos que se han visto dominados por el conflicto y la confrontación, pero que pueden estar signados mañana por la cooperación y el entendimiento. Pero es indispensable que estén presididos también por la dignidad y el respeto mutuo, que son condición de toda relación sólida y fructífera como la que buscamos establecer, en el marco de los principios que norman la vida internacional y particularmente los de la no coerción, no intervención y no discriminación. Porque muchas generaciones de lati-

noamericanos han luchado por lograr el respeto del principio de no intervención, hasta hacer de él la garantía fundamental de nuestra vida autónoma, para tener a la postre que admitir una sustitución de intervencionismos."

El Parlamento Europeo reaccionará con visión y sentido políticos y el comunicado final de la Conferencia establecerá que "el reforzamiento de sus relaciones (Europa y América Latina) sólo puede tener lugar sobre la base de la igualdad de derechos, de la solidaridad, de la no discriminación y de la no ingerencia en los asuntos internos de Estados soberanos", y entre los objetivos que reciben la adhesión de las dos partes para la construcción de una paz estable, figurará "la renuncia al uso de la violencia, a la amenaza de violencia y de toda forma de coerción".

El hecho de que los Cancilleres de la Comunidad Económica Europea hayan decidido trasladarse a América Latina, por primera vez en la historia, para reunirse con los Cancilleres de los países centroamericanos y los del Grupo de Contadora para tratar de la cooperación entre ambas regiones en función de la problemática del área, parece reflejar también —al margen de sus finalidades específicas— una nueva apreciación de la realidad política latinoamericana y tal vez un nuevo criterio para conducir las relaciones entre ambas partes en la superación de las dificultades que han confrontado.

El Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina (CAARA)

El 26 de julio se inicia en Buenos Aires la Primera Reunión Ordinaria del Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina (CAARA). Por comprender a la casi totalidad de los Estados Miembros y por las valiosas iniciativas que de él surgen hacia el objetivo común de la seguridad económica, él constituye un factor de singular importancia en el proceso bajo estudio.

A más de reafirmar la condena de las sanciones, y la necesidad de prestar el apoyo y colaboración que requiere la Argentina frente a la emergencia

que atraviesa, el Comité convino en que la capacidad efectiva de la Región de llevar a la práctica su rechazo a la coerción económica y su apoyo al país afectado requiere que la seguridad económica regional sea objeto de una atención prioritaria, a través de medidas o programas concretos de cooperación, tendientes a reducir la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas en campos tales como comercio, financiamiento externo, seguros y reaseguros, transporte internacional y tecnología, así como la autosuficiencia alimentaria.

Se pronuncia, en consecuencia, a favor tanto de una estrategia a la vez defensiva y disuasiva que permita reducir esa vulnerabilidad y alcanzar los niveles necesarios de seguridad económica colectiva, como de un mecanismo ágil de consulta y acción que permita, ante situaciones de emergencia como la presente, concretar la solidaridad regional con una respuesta colectiva rápida, oportuna y eficaz. Y sus 21 Estados Miembros se comprometen a propiciar la adopción de tal mecanismo en ocasión del VIII Consejo Latinoamericano.

Recomienda, por último, al Consejo Latinoamericano que considere los planteamientos y la ejecución del Plan de Trabajo del Comité como elemento básico a tenerse en cuenta en la definición de los objetivos permanentes y las acciones fundamentales de la estrategia para la cooperación y la seguridad económica de la Región.

La acción del Comité y los lineamientos básicos de su Programa de Trabajo resultan así un antecedente importante en el proceso de organización de la seguridad económica de la Región. Sus iniciativas en el campo de la reorientación de comercio latinoamericano, la integración de los seguros y reaseguros, sobre la capacidad estatal de compras al servicio de la complementación económica y sobre la preferencia arancelaria regional y su aplicabilidad a las licitaciones de obras y servicios de ingeniería y consultoría son todos elementos que van creando conciencia de la potencialidad de la complementación económica latinoamericana y su

importante papel en toda estrategia de seguridad colectiva. El 10 de mayo de 1983, considerando el Gobierno argentino que el CAARA ha cumplido eficaz y honrosamente su cometido, el Comité pondrá término a sus funciones.

El VIII Consejo Latinoamericano

La Secretaría Permanente ha venido, entretanto preparando el documento que le han solicitado tanto el Gobierno argentino como la Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, en torno a las "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económicas de América Latina", contando con la asesoría del destacado economista y ex-Secretario Ejecutivo de CEPAL y ex-Secretario General de UNCTAD, doctor Raúl Prebisch, y el 3 de agosto de 1982 pone el documento (SP/CL/VIII.O/DT N° 36) a disposición de los Estados Miembros.

Su primer capítulo señala los riesgos y perjuicios que representa para los países de la Región su actual modalidad de inserción en la economía mundial, los peligros de modelos de desarrollo así sujetos a una excesiva vulnerabilidad y dependencia externas y la consecuente necesidad de poner el acento en la integración, la cooperación y la complementación económica regionales, mediante el desarrollo de una estrategia de seguridad e independencia económica cuyos objetivos básicos y cuyas finalidades últimas se dirigen a consolidar las posibilidades de un desarrollo autónomo para América Latina. Se trata de una gran estrategia de doble vertiente: de un lado el refuerzo a la seguridad económica, y de otro el programa de acción para dinamizar la cooperación y la integración regionales, sustento principal de esa seguridad. Propone, al mismo tiempo, las medidas institucionales necesarias para poner en marcha ese doble proceso.

El planteamiento se caracteriza por su moderación y mesura. Tiene en cuenta las realidades políticas y propone avances factibles en terrenos ya preparados. Presenta posibilidades inmediatas y concretas que ilustran el

evidente potencial de la cooperación latinoamericana. Es un programa realizable.

Pero, al mismo tiempo, señala sin tapujos la peligrosidad del modelo de desarrollo orientado hacia afuera, el obstáculo crucial que para el desarrollo de la Región constituye su desequilibrio estructural con el exterior, la gravedad del proceso de endeudamiento y sus perjudiciales consecuencias, para extraer la conclusión fundamental de que América Latina no podrá resolver su actual vulnerabilidad sin replantear su inserción en la economía mundial.

Parte de una adversa coyuntura en la que es legítimo preguntarse si ella habría sido posible si los países latinoamericanos hubiesen estado preparados política, económica e institucionalmente para reaccionar conjuntamente y hacer frente de inmediato a la coerción.

Advierte, al mismo tiempo, que América Latina está aún muy lejos de las metas de integración y complementación que se fijó en los años setenta y comprueba que, si 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 el marco de expansión que no le otorgan los mercados nacionales. En consecuencia, preconiza una acción conjunta de complementación y consolidación económica intrarregional, que se sustente en la revisión y reorientación del comercio latinoamericano para dinamizar al máximo el intercambio intrarregional, mediante la liberación de las condiciones de acceso, el financiamiento de las exportaciones y especialmente las de bienes de capital y la integración del transporte y los seguros y reaseguros a la luz de la experiencia vivida. Sostiene la necesidad de un avance simultáneo en todos los frentes de la cooperación latinoamericana, otorgando especial atención a la seguridad alimentaria, y presenta ejemplos concretos y alentadores del potencial de esa cooperación en los campos de la hidroelectricidad y la siderurgia como cabeza de ese proceso.

Pero señala también que América Latina no cuenta con los instrumentos adecuados para asegurar el lanzamiento de esa acción de doble objetivo que se requiere y, en consecuencia, propone, para el primero, la creación del mecanismo institucional de emergencia para atender el aspecto coyuntural de la seguridad económica regional y sugiere sus características, funciones y procedimientos de creación. Y para alcanzar el objetivo estructural, mediante la ejecución de la estrategia, sugiere un órgano temporal y ad hoc constituido por Representantes Gubernamentales de Alto Nivel que responda de sus actuaciones ante el Consejo Latinoamericano y que, en un lapso razonable, pueda asegurar que los diversos elementos de este plan de acción sean puestos en marcha.

Sugiere que el VIII Consejo establezca dicho Comité y le encomiende la tarea señalada y que los Estados Miembros designen lo antes posible a sus representantes para llevar a cabo su primera reunión a la mayor brevedad.

La Secretaría Permanente podría ser encargada de presentar a esa primera sesión, 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 parte de la estrategia.

El elemento básico era la estrategia, es decir un plan coordinado de acción conjunta, y no meras medidas individuales y, consecuentemente, aisladas, dispersas e ineficaces.

Las decisiones del Consejo

Frente a este planteamiento, el VIII Consejo Latinoamericano adopta dos Decisiones para atender sus componentes esenciales:

En primer lugar el Consejo aprueba la Decisión 112 sobre Imposición de Medidas Económicas de Carácter Coercitivo, que tiene un carácter general y engloba los diferentes casos de coerción económica examinados hasta entonces por el Consejo.

Es conveniente citar los Considerandos de la Decisión porque establecen los fundamentos jurídicos y políticos sobre los que se va a sustentar la acción conjunta latinoamericana frente a la coerción. Ellos son:

"Que algunos países industrializados recurren con intensidad y frecuencia crecientes a la aplicación de medidas económicas de carácter coercitivo como instrumentos de presión política contra algunos países en desarrollo;

Que entre tales medidas se encuentran, entre otras, la aplicación del embargo y del bloqueo económicos, la congelación de fondos, la suspensión de préstamos y créditos, así como el entorpecimiento y el boicot a la obtención de financiamiento internacional;

Que esas medidas económicas de carácter coercitivo constituyen actos unilaterales, ilegítimos y arbitrarios que violan la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos jurídicos internacionales, así como la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados que, en su artículo 32 dispone: "Ningún Estado podrá emplear medidas económicas, políticas o de ninguna otra índole, ni fomentar el empleo de tales medidas, con el objeto de coaccionar a otro Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos";

Que estas medidas ilegales y arbitrarias ocasionan un serio retroceso en las relaciones Norte-Sur, perjudicando así los intereses de los países en desarrollo y adquiere su mayor gravedad cuando su aplicación lesiona las disposiciones del ordenamiento jurídico internacional, especialmente aquellas sobre descolonización y sobre rechazo a las situaciones de fuerza."

Este último considerando introduce un elemento eminentemente político en la acción del Consejo, que revela una vez más la estrecha relación que guarda lo económico y lo político y la dificultad en establecer una separación estricta entre ambos.

La Decisión 112 reafirma "el derecho de todas las naciones, y consecuentemente de todos los Estados Miembros a transitar su propio camino en

lo económico, social y político en paz y libertad, libre de presiones, agresiones y amenazas externas".

Por primera vez el Consejo Latinoamericano proclama así, en forma expresa y formal, el pluralismo político y económico de la Región y del Sistema, también en un pronunciamiento de claro sentido y dimensión políticos.

Expresa además el Consejo "su solidaridad hacia los Estados Miembros y los demás países en desarrollo contra los cuales se hubiesen aplicado o se apliquen medidas económicas de carácter coercitivo, con violación de las normas y prácticas del Derecho internacional que lesionan su soberanía y su seguridad económica".

Condena también la imposición y exige la eliminación del embargo y el bloqueo económicos, la congelación de fondos, la suspensión de créditos y otras medidas de carácter coercitivo, ilegales y arbitrarias aplicadas contra algunos países en desarrollo con el objeto de socavar e impedir el pleno ejercicio de las soberanías nacionales sobre sus territorios, recursos naturales y económicos, y de obstaculizar las políticas económicas y sociales que cada uno de ellos haya determinado mediante decisión soberana de sus pueblos y gobiernos.

Acuerda, por último, sostener en los foros económicos internacionales este principio latinoamericano, desarrollándose una firme acción orientada a obtener que la comunidad internacional rechace, como recurso ilegal y arbitrario, la imposición de medidas económicas de carácter coercitivo.

Se trata nuevamente de un pronunciamiento político del Consejo, de especial trascendencia y esta vez de proyección internacional, cuando extiende el alcance del problema al ámbito del Tercer Mundo y lo inscribe en el marco de la relación Norte-Sur. Es un planteamiento realista que reconoce la dimensión mundial del problema y la necesidad de sustentar la defensa de un interés común fundamental a todos los países en desarrollo en la solidaridad política interregional.

El mecanismo de emergencia

Paralelamente el VIII Consejo Latinoamericano creó, mediante su Decisión 113 (arts. 1 a 4), el mecanismo de emergencia requerido en la forma de una Reunión Extraordinaria de carácter urgente del Consejo Latinoamericano a nivel ministerial para considerar, en un plazo que podría ser de 10 días, la situación del o de los Estados Miembros que se enfrentan a una grave emergencia económica provocada por la imposición contra él o ellos, 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.

Dicha Reunión debe considerar la situación, decidir sobre el curso de acción común y adoptar las medidas necesarias que permitan contrarrestar los efectos de tal coerción. Este acuerdo constituye un avance trascendental en la marcha del SELA y en la organización de un sistema de seguridad económica regional. Por primera vez la Región se da un mecanismo de seguridad que sólo estará en sus manos manejar, y que en consecuencia no podrá ser interferido ni paralizado por terceros. Como lo confirmará muy pronto, es un mecanismo idóneo, ágil y efectivo. Otorga a América Latina una primera capacidad de respuesta, de la que no está ausente la reacción pues al referirse a la adopción de las "medidas necesarias que permitan contrarrestar los efectos de tal coerción" comprende cualquier tipo de medidas, incluso las de retorsión.

Menos de un año más tarde, el mecanismo tendrá su primera oportunidad de aplicación y funcionamiento cuando en mayo de 1983, y a solicitud del Gobierno de Nicaragua, es convocada, en el marco de la Decisión 113, la III Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano en los términos y plazos de urgencia previstos en dicha Decisión.

La solicitud de Nicaragua

El 20 de mayo, el Gobierno de Nicaragua se dirigió a la Secretaría Per-

manente solicitándole que, de acuerdo con el artículo 3º de la Decisión 113 sobre seguridad económica regional, convocara ésta una Reunión Extraordinaria de carácter urgente del Consejo Latinoamericano a nivel Ministerial, prevista en la mencionada decisión, para que considerara la situación provocada por la sustancial reducción de la cuota de azúcar nicaragüense en el mercado de los Estados Unidos por las razones y en las circunstancias señaladas en la nota del Gobierno de Nicaragua, que además acompañaba la notificación oficial del Gobierno de los Estados Unidos.

La Secretaría Permanente puso en marcha ese mismo día el procedimiento de consulta establecido en la citada Decisión 113 transcribiendo la nota del Gobierno de Nicaragua y, al recibir la conformidad mayoritaria requerida, procedió a convocar formalmente la reunión para el día 27, es decir siete días más tarde.

La Reunión, luego de escuchar la exposición de la delegación de Nicaragua y conocer las posiciones de las demás delegaciones participantes, aprobó la Decisión 148 que, a más de "reafirmar el derecho soberano de los Estados Miembros de transitar su propio camino en lo económico, social y político, en paz y libertad, libre de presiones, agresiones y amenazas externas", y reafirmar la condena de los Estados Miembros "a la aplicación contra cualquiera de ellos de medidas económicas coercitivas que amenazan su soberanía y seguridad económica y atentan contra su derecho a un desarrollo independiente, repudia la medida adoptada por el Gobierno de los Estados Unidos de América contra Nicaragua, que afecta la autonomía y amenaza la seguridad económica de este Estado Miembro y configura el caso de grave emergencia económica previsto en el art. 1 de la Decisión 113".

La Decisión también insta "al Gobierno de los Estados Unidos a revocar dicha medida" y registra "con beneplácito las manifestaciones de solidaridad y los ofrecimientos de cooperación hechos a Nicaragua en la presente emergencia económica,

incluyendo la disposición de algunos Estados Miembros de adquirir los volúmenes objeto de medidas restrictivas". Tanto en el GATT como en la Corte Internacional de Justicia la decisión del Consejo encontrará pronunciamientos de sentido coincidente. Pero la Decisión 148 contiene otros tres artículos de claro sentido y proyección políticos, como el "declarar que la adopción de medidas económicas coercitivas contribuye a acentuar las tensiones presentes en la región centroamericana"; el "reafirmar la unidad latinoamericana, rechazando acciones que pretenden dividir a los Estados Miembros promoviendo entre ellos conflictos de intereses"; pero sobre todo el "expresar su más amplio apoyo a los esfuerzos que realiza el Grupo de Contadora por lograr la paz en Centroamérica", pronunciamiento eminentemente político que confiere un nuevo sentido y proyección al Consejo Latinoamericano y constituye un hito en la historia del Sistema y su evolución.

El fortalecimiento de la seguridad económica regional

En la misma Decisión 113, arts. 5 a 7, el Consejo acuerda convocar, no ya una reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, como proponía la Secretaría Permanente, sino de Expertos Gubernamentales, para que, tomando en cuenta las bases desarrolladas por el SELA y otros organismos regionales y sub-regionales, elabore, no ya una estrategia, sino un conjunto de propuestas específicas de cooperación latinoamericana orientadas al fortalecimiento de la seguridad económica regional en campos tales como comercio, financiamiento externo, seguros y reaseguros, transporte internacional, tecnología, autosuficiencia alimentaria y otros que los Estados Miembros consideren adecuados, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad externa de la Región. El Informe del Grupo de Expertos será elevado al IX Consejo Latinoamericano, que lo considerará en forma prioritaria. La Secretaría Permanente queda de preparar, como contribución a los trabajos del Grupo, los

estudios, antecedentes y sugerencias sobre la materia, en consulta con los Estados Miembros y con la asistencia que fuese necesaria de parte de los organismos regionales y subregionales de integración, cooperación, cooperación y desarrollo.

A diferencia de lo dispuesto en materia de emergencia, la parte de la Decisión referida al fortalecimiento de la seguridad mediante la cooperación regional no está a nivel de los requerimientos del momento. El concepto de estrategia ha desaparecido, y consecuentemente se ha debilitado peligrosamente el sentido y finalidad de la acción conjunta. La estrategia global y articulada que debía adoptar ya el Consejo, ha sido sustituida por el encargo a un grupo de expertos de preparar un conjunto de "propuestas específicas" cuya consideración queda diferida para el año próximo, en el IX Consejo.

El factor de resistencia ha recortado una vez más en provecho propio las posibilidades de conjunción de los latinoamericanos y, consecuentemente, las del surgimiento de un nuevo y gran poder en la Región. Y el proceso podría haber naufragado aquí por falta de la dinámica que le aseguraban tanto el impulso político del momento histórico como la creación de un mecanismo de acción idóneo.

La iniciativa del Presidente Hurtado

Pero aún esa contracorriente negativa tiene ya entonces sus limitaciones. La crisis económica internacional va haciendo pagar a América Latina un precio cada vez más alto y más injusto. Las instancias políticas cuestionan, en toda la Región, la pasividad, la dispersión y la inercia. La deuda latinoamericana es ya inmanejable por mucho que acreedores y deudores simulen lo contrario. Es claro ya que las acciones de la Región no están a la altura del desafío que confronta.

La iniciativa del Presidente Osvaldo Hurtado va a romper el nudo gordiano y a relanzar el proceso de la concertación y la complementación latinoamericanas como la única respuesta posible y efectiva a la grave situación que vive América Latina.

Y antes que se reúna el IX Consejo Latinoamericano se habrán producido la carta del Presidente Hurtado a los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y Permanente del SELA, el documento de éstos "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional" y el Compromiso de Santo Domingo, y, lo que es aún más importante, estará convocada a nivel de Representantes Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe la primera Conferencia Económica Latinoamericana de la historia. En su carta de 11 de febrero de 1983, el Presidente Hurtado traza el cuadro de la crisis económica que enfrenta la Región para concluir que nos encontramos ante un fenómeno inédito que afecta por igual a todas nuestras naciones; que demanda la formulación de un renovado pensamiento económico, y que torna indispensable la organización urgente de una respuesta latinoamericana a la crisis, mediante un esfuerzo concertado que permita utilizar a plenitud todas nuestras capacidades, recursos e instituciones.

El documento SELA/CEPAL gira en torno a la tesis de que América Latina requiere, más que nunca, hacer un profundo análisis autocrítico del modelo de desarrollo que practica, para sentar las bases de un nuevo tipo de expansión económica, más sólida, más dinámica, menos vulnerable y más equitativa que la registrada hasta ahora y avanzar así hacia el establecimiento de un nuevo orden económico y social latinoamericano que además sea más estable y más solidario.

Estudia en profundidad la crisis económica internacional y sus mecanismos de transmisión a América Latina, a la que afecta en particular en virtud de la intensidad con que los países de la Región se integraron a la economía mundial en los últimos años. Denuncia la inequidad de los ajustes en curso y plantea la necesidad de un enfoque y curso alternativos. En particular dedica atención prioritaria al problema del endeudamiento externo y a la urgencia de nuevas condiciones y términos para enfrentarlo, puesto que las tradicionales son ineficaces e

inaceptables. Plantea, en consecuencia, la necesidad de que los países latinoamericanos entablen un diálogo directo con los países acreedores para reducir los costos del proceso y distribuirlos simétricamente, sosteniendo que la diversidad y complejidad de las situaciones individuales en materia de endeudamiento externo no debería impedir una amplia concertación de los países latinoamericanos para actuar conjuntamente en los foros internacionales y ante los gobiernos de los países acreedores en la búsqueda de soluciones de mutuo interés.

El planteamiento en favor de la acción conjunta de los países deudores será finalmente acogido en la Declaración de los Presidentes del 19 de mayo de 1984 y en las Reuniones de Cartagena y Santa Marta, que implementan a su vez el planteamiento del diálogo directo con los países acreedores.

Pero fundamentalmente sostiene la convicción de que es necesario hacer frente a la crisis mediante una réplica de carácter regional, que permita superar los riesgos de un inmovilismo pesimista e incrementar el poder de negociación de los países latinoamericanos a través de una posición concertada sobre la base de un programa de acción selectivo, con prioridades claras y firmemente apoyado en la cooperación regional. Para ello la Región deberá efectuar una intensa movilización de sus recursos internos, mediante un programa de producción y complementación a nivel regional, con instrumentos de promoción y protección adecuados que promueva simultáneamente un proceso de integración más eficiente y un reparto más equitativo de los beneficios de éste entre todos los países de la Región.

Ello implica asegurar la máxima complementación factible en la producción, en el intercambio comercial y en la utilización de servicios de transporte, seguros, tecnología, etc., sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana y como medio de lograr un efectivo y eficiente proceso de sustitución de importaciones a nivel regional.

Adquiere por ello hoy vital importancia —sostienen ambas Secretarías— el volver nuevamente los ojos hacia la Región y hacer de la integración y la cooperación regionales un factor esencial para la dinamización de las economías latinoamericanas. Un movimiento firme y genuino en ese sentido permitiría el uso más intenso de la abundante capacidad productiva ociosa o subutilizada que existe en la Región; un aumento de la eficiencia, derivado del aprovechamiento de las economías de escala, hoy severamente erosionada por la caída de la producción, y una reducción de uso regional de divisas externas por unidad de producción. Por ese camino el documento SELA/CEPAL analiza y propone las medidas de defensa y expansión del comercio intrarregional y sus nuevas modalidades, los lineamientos de la cooperación financiera regional, y el potencial de la complementación, señalando cómo casos ilustrativos el de los alimentos, la energía y el transporte. El documento contiene un llamado urgente a preservar la infraestructura física e industrial de la Región, que tanto esfuerzo y tiempo costó construir y que hoy la incapacidad para articular una acción colectiva de defensa ha puesto en tan grave riesgo. Señala la extrema vulnerabilidad externa de América Latina ante la crisis económica internacional y las limitadas posibilidades que ofrece la política actual de los agentes financieros internacionales. Plantea consecuentemente la necesidad de alterar sustantivamente las modalidades presentes de nuestro desarrollo económico y social para sentar concertadamente las bases de un desarrollo regional autónomo que sustente nuestra seguridad económica colectiva. El documento es entregado al Presidente Hurtado y a los Representantes Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno en Quito el 16 de febrero de 1983, ocasión en que se convoca la Reunión de Santo Domingo para analizar el Plan de Acción. Al presentarlo a los Representantes Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno la Secretaría Permanente advierte que:

"América Latina está viviendo no solamente los efectos de la crisis internacional sino su propia crisis para hacerle frente y que ha puesto al descubierto, en todos sus dramáticos alcances, la vulnerabilidad estructural, la alarmante dependencia de factores externos y la insuficiente utilización del potencial propio de la Región.

Y, en consecuencia, América Latina debe utilizar esta doble crisis como una oportunidad y un incentivo para reconsiderar aquellas pautas y estilos de desarrollo que la han hecho tan vulnerable y dependiente, para impulsar la cooperación e integración regionales como pilares de su seguridad e independencia, y para materializar el poder conjunto de negociación que le permita corregir la perjudicial estructura asimétrica de sus relaciones externas, que está en el origen del problema.

En ese contexto, es evidente que el desarrollo latinoamericano, que requiere inevitablemente de una capitalización sustentada en el propio esfuerzo, dependerá de que América Latina consiga detener el drenaje de recursos que le ocasiona ese asimétrico sistema de relaciones económicas externas y reencauzarlos hacia su propio desarrollo. Y que sepa aprovechar su ya importante mercado regional como elemento dinámico de la expansión de su comercio y su desarrollo industrial.

En ese cuadro se inscribe la necesidad de una concertación entre los países latinoamericanos para plantear las condiciones de una renegociación de la deuda externa sobre bases nuevas, realistas y estables, que distribuyan equitativamente el costo del ajuste internacional, preserven el nivel de vida de la población latinoamericana, aseguren el proceso de desarrollo de América Latina —del que depende en último término su capacidad de pago— y salvaguarden la autonomía de las decisiones nacionales.

Porque la deuda externa, la recesión industrial, la insuficiencia de recursos, la disminución del comercio son expresiones de inadecuadas estrategias de desarrollo originadas en la abdicación que hizo América Latina

de su iniciativa, cuando debilitó su propia identidad.

Por ello América Latina tiene que optar ahora por su propio y gran diseño, elaborado en forma autónoma. No puede ni tiene por qué continuar supeditada y condicionada a problemas ajenos. Y la acción conjunta debe asumir, en positivo y a largo plazo, la gran responsabilidad común de la continuidad sin pausas de la construcción de América Latina.

América Latina requiere, sin duda, austeridad pero de signo radicalmente distinto. Requiere autoimponerse limitaciones al gasto y estimular el ahorro y los capitales internos para financiar las metas de su desarrollo, distribuyendo esa austeridad en forma equitativa en lo interno, como lo exige en lo externo.

Pero no es austeridad, ni podemos aceptarla, sacrificar a largo plazo su desarrollo, abandonar sus procesos de industrialización, marginar los grandes proyectos de infraestructura o continuar exportando productos de bajo valor agregado, acatando el proteccionismo de los centros industrializados.

El pago de la deuda requiere de condiciones justas y estamos convencidos de que América Latina tiene la capacidad conjunta para establecer esas condiciones, si parte del principio inabdicable de que el primer compromiso de América Latina es consigo misma, con la seguridad de su desarrollo y con el bienestar de sus pueblos, y de que los sacrificios que esta crisis le exija a esos pueblos tienen que estar destinados, antes que nada, a asegurar su propio futuro.

Y esta evidencia hace urgente una concertación latinoamericana al nivel político correspondiente para considerar conjuntamente la salida a este gravísimo aspecto de la problemática económica de la Región, que no ha sido objeto todavía de una consideración proporcionada a la magnitud y alcances del mismo, pero que está teniendo tan alto costo y comprometiendo valores de todo orden, y que de no ser enfrentado solidariamente, podría poner en peligro el proceso histórico de afirmación de la soberanía y autonomía de las decisiones económicas nacionales, al que América La-

tina ha prestado tan grande y trascendente contribución.

La Región se encuentra así ante la gran alternativa de decidir si los impulsos de su desarrollo deben venir sólo de afuera y confiados a terceros o si deben ser generados dentro de la Región y controlados por nosotros. Y, sobre esa base, adoptar una estrategia regional de desarrollo en nuestros propios términos, y no sólo a partir de las ofertas externas de recursos disponibles.

Porque al enfrentar el reto del presente no debemos perder de vista que históricamente la Región financió predominantemente su propio desarrollo y que en gran medida sus potencialidades de intercambio, complementación y cooperación recíprocos permanecen aún inexploradas. En momentos en que nuestras contrapartes económicas, financieras y comerciales de los países industrializados se organizan y conciertan a todos los niveles, en el marco de mecanismos tradicionales o creados al efecto, resulta particularmente urgente que América Latina considere igualmente los llamados y advertencias que, en favor de la concertación y el empleo del potencial conjunto, le formulan sus propios organismos económicos, encargados de actuar también con criterio colectivo y de considerar los problemas desde una perspectiva regional."

La Reunión de Santo Domingo

La Reunión de Delegados Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, congregados en Quito para recibir el documento SELA/CEPAL, acordó que, una vez estudiado el documento por los respectivos Gobiernos, se convocaría una nueva reunión para "analizar las propuestas del referido documento, y otras que fueran pertinentes, y acordar las acciones y procedimientos que requiere el esfuerzo conjunto de América Latina y el Caribe ante la grave crisis económica regional e internacional".

A invitación del Gobierno dominicano, la Reunión de Representantes Personales de los Jefes de Estado y de Gobierno se celebró en Santo Do-

mingo del 1 al 3 de agosto de 1983.

Al abrirse la Reunión de Santo Domingo la Secretaría Permanente formula la siguiente declaración:

"Atención especial merece el problema de la deuda externa porque de la forma como él se resuelva dependerán en gran medida las posibilidades de solución de los demás problemas económicos, sociales y políticos que confrontan los países de la Región, en la medida en que les permita disponer de las energías y recursos necesarios, hoy alarmantemente absorbidos por el servicio de la deuda, que hoy se torna así el problema determinante del desarrollo latinoamericano."

Ello "requiere un planteamiento regional conjunto y concertado, porque está visto cómo la magnitud del problema está desbordando la capacidad individual de países, bancos y organismos, que sólo alcanzan a improvisar fórmulas de efecto parcial y precario y que en consecuencia demandan una solución ordenada, racional y permanente que sólo puede emerger de una concertación entre deudores y acreedores, y ello reclama, a su vez, la formulación adecuada y oportuna de los planteamientos y propuestas que a ello conduzcan.

Hoy todo el mundo está a la expectativa de lo que harán los latinoamericanos, menos nosotros mismos. Entre otras cosas porque no activamos los foros propios para considerar estos problemas y para concertarnos en autonomía y en función de nuestros propios intereses.

Y esto debe resolverse con urgencia. Porque tampoco conviene a la Región seguir ofreciendo el espectáculo de desinformación y descoordinación en esta problemática tan grave para nuestros países, y porque la eficacia de la negociación exige con apremio el intercambio de experiencias e informaciones.

Este es el cuadro que confrontamos y que demanda hoy más que nunca las definiciones y decisiones políticas que requiere la consolidación de nuestra «seguridad» económica colectiva. Debemos reconocer que hasta el presente nuestra Región no ha instrumentado una respuesta adecuada a los desafíos que ha encontrado. Ha

demostrado en múltiples acciones su vocación solidaria de cooperación, integración y complementación y son numerosos los mecanismos para materializar esa voluntad.

Pero han sido acciones aisladas, inconexas, inorgánicas que no se inscriben aún en una estrategia ni en una estructura institucional capaz de darles impulso permanente, respaldo político y seguimiento en órganos regulares. Hoy, que frente a la tendencia hacia la aglutinación y la concertación de los demás, la dispersión latinoamericana resulta tan perjudicial para la defensa de nuestros intereses, parece haber llegado el momento de empezar a organizar económicamente a la región como una unidad y de contemplar juntos el largo plazo.

Cada vez es más claro que tenemos que prepararnos para enfrentar el futuro con una estructura integralista, de complementación preferencial, de eficacia defensiva y de dinámica desarrollista propia, y para ello es indispensable ya diseñar y aprobar las bases fundamentales de esa estructura, antes que el inmovilismo o la disolución nos expongan más a la acción impuesta desde afuera."

El Compromiso de Santo Domingo, aprobado el 3 de agosto de 1983, recoge y reivindica las inquietudes de la "Región y sus instituciones, en forma sin paralelo. Son los Jefes de Estado que, a través de sus Representantes Personales, declaran que "la crisis compromete el desarrollo, la «seguridad» y la autonomía" de la Región. A tan alto nivel los Gobiernos latinoamericanos, al reiterar que la vulnerabilidad estructural del sector externo de la economía ha permitido que los efectos de la crisis, originada principalmente en la conducción de los países desarrollados se trasmita con efectos multiplicadores a la Región, reconocen por primera vez que "esta crisis difícilmente puede ser enfrentada y resuelta individualmente por cada país".

Añade el Compromiso: "En esas circunstancias, América Latina y el Caribe no pueden confiar el bienestar y progreso de sus pueblos sólo a las contingencias de la recuperación económica de los países desarrollados y, frente a la gravedad de la si-

tuación que confrontan, deben movilizar conjuntamente todas sus energías y recursos, así como organizar su potencial de negociación en defensa de sus intereses."

El documento de Santo Domingo avanza sobre las posiciones de la Decisión 113 del VIII Consejo Latinoamericano cuando en vez de sólo "propuestas específicas de cooperación latinoamericana" conviene en el desarrollo de acciones inmediatas, estudios técnicos y consultas políticas orientadas a la adopción de un "Plan de Acción Conjunta" que se concentrará prioritariamente en la promoción y fortalecimiento de la cooperación y la integración regionales; en el estímulo del comercio intrarregional; en el suministro de alimentos, combustibles y servicios; y en los problemas financieros y monetarios internacionales".

"En el ámbito de la crisis —agrega— los problemas del financiamiento externo en particular el de la deuda externa y los del comercio internacional tienen una importancia prioritaria y determinante. La forma como ellos sean resueltos condicionará, en gran medida, la validez de las opciones que permitan superar los problemas económicos y sociales que nos afectan y posibilitar nuestro futuro desarrollo."

Por ello América Latina y el Caribe comprometen toda su voluntad política para impulsar las acciones que requiere el esfuerzo conjunto ante la crisis y que "estarán destinadas a mejorar sustancialmente injustas condiciones internacionales prevalecientes en los campos del financiamiento y del comercio, así como a fortalecer al máximo la cooperación e integración regionales. Sólo así será posible contrarrestar los efectos de la adversa coyuntura internacional sobre las economías de la Región".

El Compromiso establece que para el desarrollo de ese plan de acción conjunta se considerará como un documento básico de trabajo el documento SELA/CEPAL, y que los elementos específicos del plan serán considerados y formalizados, a alto nivel político, en una Conferencia Económica Latinoamericana a celebrarse en Quito.

Se ha dado así un paso decisivo. En vez de esperar la acción aleatoria de instancias extrarregionales —la 7 años su realización— América Latina asume con sus propias manos la responsabilidad de resolver sus propios problemas y se reúne, por primera vez en la historia, en el marco de una Conferencia económica exclusivamente latinoamericana. Cualesquiera que sean las dificultades y los retrasos es incuestionable que la Región ha franqueado una etapa política determinante para su madurez, su autonomía y la afirmación de su identidad. El Informe de la Reunión de Santo Domingo presenta una lista indicativa de los temas que deben ser objeto de consideración especial en las tareas prioritarias de la Conferencia Económica Latinoamericana, entre los que destacan en el campo financiero los siguientes:

"Fórmulas que permitan encarar la deuda externa de «aquellos países latinoamericanos que así lo soliciten», en base a una evaluación racional y realista de sus capacidades de pago; Análisis de la «viabilidad política y técnica» de criterios alternativos, que puedan guiar los procesos de renegociación «individuales de los países interesados», para asegurar una solución equitativa y estable al problema de su deuda, y que se refieran entre otros a niveles de interés y comisiones, plazos mínimos de gracia y amortización, y relación entre los servicios de la deuda e indicadores económicos pertinentes.

Desarrollo de un intercambio de experiencias e informaciones sobre la deuda externa, para reforzar la capacidad de negociación de los países." Para países que, menos de un año después, van a suscribir una declaración presidencial conjunta protestando de las injustas condiciones en el servicio de su deuda que los empujan hacia una "insolvencia forzada", algunos términos —los subrayados— son excesivamente apocados y evasivos, pero se ha cumplido el objetivo político de iniciar el cuestionamiento conjunto de las condiciones de la deuda y la inequitatividad del costo del ajuste, y la tesis de la acción colectiva ha sido consagrada.

En el campo comercial se pone el

acento en el incremento del intercambio intrarregional, la aceleración de un régimen de preferencias económicas y comerciales que abarque a todos los países de la Región, a fin de contribuir a un aumento sustancial del intercambio regional de bienes y servicios; y un sistema multilateral de intercambio compensado que permita el pleno aprovechamiento del mercado potencial existente en la Región.

En el campo de la cooperación económica, el Informe dispone que, en esa materia, los principales temas deberán estar vinculados a profundizar la «seguridad económica regional», la seguridad alimentaria, y atender a los problemas de suministro y financiamiento de bienes esenciales, tales como alimentos, combustibles y servicios.

El IX Consejo Latinoamericano

El IX Consejo Latinoamericano, reunido en setiembre de 1983, aprueba —sobre la base del Informe de la Reunión de Expertos celebrada en el curso del mismo— la Decisión 174 sobre Seguridad Económica Regional que va a poner énfasis en el imperativo de vincular y complementar las iniciativas surgidas para dar una respuesta latinoamericana coherente y coordinada a la crisis económica en oportunidad de la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana, "etapa fundamental para alcanzar el objetivo de la «seguridad económica regional»".

Acuerda "poner en marcha, en forma gradual, un conjunto de medidas sobre «seguridad económica regional» dirigido a superar la vulnerabilidad estructural de la Región y a lograr una nueva forma de inserción de la Región en la economía mundial, así como a contrarrestar los efectos negativos provocados por la crisis y por la aplicación de medidas económicas coercitivas contra Estados Miembros. Ese conjunto de medidas estará asentado en el fortalecimiento de la integración y la cooperación regionales y en la concertación de posiciones en las relaciones económicas externas de América Latina.

Es la aceptación de los grandes parámetros de la acción conjunta que se ha venido preconizando, y contiene un importante avance: el compromiso para América Latina de lograr una nueva forma de inserción en la economía mundial, de incuestionable significación y protección políticas y que los Estados Miembros asumen también por primera vez.

Pero tiene omisiones y debilidades, concesiones importantes al factor de resistencia. Ya no es una estrategia sino "un conjunto de medidas", a ponerse en marcha en "forma gradual" y no como avance simultáneo en todos los frentes de la cooperación regional. Y no se contempla tampoco la creación de un mecanismo encargado y responsabilizado de ejecutarlas como estaba propuesto.

La enumeración de las acciones que la Decisión acuerda llevar a cabo para reducir la vulnerabilidad externa de la Región y afianzar su seguridad económica se refiere, en casi todos los casos, más bien a objetivos que a acciones propiamente dichas y resultan recortados o distorsionados:

"el pleno aprovechamiento del mercado regional como un factor de reivindicación económica", interpretación excesivamente coyuntural dentro de la filosofía que ha inspirado todo el ejercicio;

"el uso intensivo y eficiente de los factores de producción", sin mencionar el elemento indispensable de la complementación;

"el fortalecimiento de la capacidad de negociación de la Región en sus relaciones económicas externas y de la concertación y la coordinación entre los Estados Miembros";

"el diseño de acciones de emergencia, que se aplicarían en cumplimiento de la Decisión N° 113 para hacer frente a medidas coercitivas de carácter económico."

En cambio dispone que, en su fase de acción inmediata, el conjunto de medidas sobre seguridad económica regional debe llevarse a cabo en estrecha vinculación con el Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA, mediante acciones específicas en temas capitales como el "establecimiento, en el plano comercial, de una preferencia «arancelaria y no

arancelaria» que comprenda a todos los países de la Región", incluyendo el aprovechamiento de la capacidad estatal de compra, preferencia a la oferta regional en las licitaciones públicas y tratamiento especial para las empresas de ingeniería y consultoría de América Latina, y el establecimiento de un esquema latinoamericano de información comercial.

En el campo de la deuda la Decisión 174 repite los párrafos del Informe de la Reunión de Santo Domingo, y que luego en Quito, Cartagena y Mar del Plata serán reforzados vigorosamente. Acuerda promover la celebración de una reunión técnica de encargados gubernamentales de financiamiento del comercio exterior para identificar medidas alternativas que complementen y amplíen el alcance de los actuales mecanismos e identificar nuevos instrumentos intrarregionales de fomento de las exportaciones, dada la urgencia de detener la erosión del volumen del comercio y de fomentar las exportaciones regionales.

Propicia un aumento sustancial en la utilización y participación de bienes y servicios provenientes de América Latina en los proyectos financiados por las instituciones multilaterales de financiamiento del desarrollo, mediante la ampliación y el mejor aprovechamiento de los márgenes de preferencia y de la publicidad regional de las licitaciones, así como del uso de las monedas locales.

En el rubro de transporte, que se revela uno de los más complejos, se limita a disponer que la Secretaría Permanente convoque a una reunión de expertos para formular las recomendaciones correspondientes sobre los problemas del sector.

En materia de energía recomienda a los Estados Miembros de OLADE que aceleren la instrumentación del PLACE para asegurar la autosuficiencia regional y la formación de un mercado latinoamericano de energía.

En lo que toca a los seguros adopta el Acuerdo General de la Reunión Ministerial del Grupo de Trabajo sobre Seguros y Reaseguros del CAARA, como base para las acciones que se desarrollen a este respecto en el Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA, lo que constituye un

comercio promisor en este campo de acción.

Y acuerda el máximo apoyo al CASAR como el instrumento que se han dado los Estados Miembros para establecer el sistema de seguridad alimentaria, por lo que los insta a adherir y participar en el mismo.

La Decisión 174 concluye con tres acuerdos de contenido político. El primero se refiere a la conveniencia de seguir promoviendo y auspiciando reuniones de organismos de integración y cooperación económica de América Latina.

Resulta significativo este acuerdo si se tiene presente que, en su intervención en la Reunión Preparatoria del IX Consejo, la Secretaría Permanente ha señalado "la coincidencia sin precedentes que unánimemente expresan las Declaraciones Finales de las dos Reuniones de Organismos de Integración y Cooperación de América Latina en torno al diagnóstico y tratamiento de la problemática económica latinoamericana" y ha recomendado "muy vivamente a las distinguidas delegaciones presentes en este Consejo la atenta lectura de los documentos referidos a dichas Reuniones, por constituir el más genuino mensaje de lo que todos los organismos económicos de la Región consideran esencial y urgente como objetivos prioritarios de la acción conjunta latinoamericana".

La Declaración Final de la primera de ellas, celebrada en Lima en diciembre de 1982, contiene los siguientes criterios básicos:

"El comercio internacional ha dejado de operar como motor del desarrollo. La magnitud del endeudamiento de los países de la Región se está convirtiendo en un factor de estrangulamiento de sus economías y en una limitación de sus perspectivas a mediano y largo plazo." "La deuda requiere una solución global que comprometa a deudores y acreedores, porque los efectos acumulativos de una negociación tradicional y ortodoxa son incompatibles con las necesidades del desarrollo económico y el progreso social de los países latinoamericanos."

"El fortalecimiento de la «seguridad económica regional» es una condi-

ción indispensable para el logro de las metas del desarrollo latinoamericano. La cooperación económica y la concertación política a nivel regional son, sin duda, elementos insustituibles de la estrategia encaminada a procurar la seguridad y la independencia económica de América Latina." "En este contexto, la celebración de reuniones de los responsables políticos de la Región, al más alto nivel, resultan necesarias para proporcionar el mecanismo y la expresión de voluntad más adecuados con el propósito de obtener la reactivación y fortalecimiento de los sistemas de integración, cooperación y acción conjunta del ámbito regional, la progresiva vinculación y coordinación de los esquemas subregionales y la adopción de medidas eficaces que resguarden la «seguridad económica colectiva» con la oportunidad y rapidez requeridas."

La Declaración Final de la segunda, celebrada en Guatemala en agosto de 1983, sostiene, como criterios esenciales, los siguientes:

"Resulta evidente que el modelo de desarrollo sustentado en la dependencia externa ha fracasado y que América Latina requiere de un desarrollo autónomo, de dinámica propia, que utilice concertadamente su potencial y sus recursos, atienda los intereses y necesidades de sus propias sociedades y conduzca a un cambio fundamental en su modalidad de inserción en la economía mundial.

Mantiene plena vigencia los conceptos expresados en la Declaración de la III Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina celebrada en Lima del 13 al 15 de diciembre de 1982, relativos a la gravedad de la crisis económica internacional, sus repercusiones en la economía de América Latina, la situación de extrema vulnerabilidad de la Región, el deterioro de los sistemas internacionales monetario, financiero y comercial; y sus consecuencias, especialmente en la acumulación de una deuda externa de los países de la Región, a niveles, términos y condiciones imposibles de afrontar sin resquebrajar la base social, política y económica de los mis-

mos y comprometer su desarrollo futuro.

Destacan la positiva significación que para los pueblos de América Latina reviste la unánime y ejemplar coincidencia alcanzada por los organismos regionales en el diagnóstico y tratamiento de la problemática de la Región, y la importancia que para la eficaz defensa de los intereses latinoamericanos adquiere esta coordinación y convergencia, frente a la estrecha concertación que caracteriza la acción de nuestras contrapartes de los países industrializados, especialmente en las negociaciones comerciales, monetarias y financieras internacionales.

Los Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina confían que esta actitud sea ejemplo e inspiración para la unidad, la solidaridad y la integración de los pueblos que conforman la Comunidad Latinoamericana en la marcha hacia la realización de su destino común, en la que la Conferencia Económica Latinoamericana resulta un hito decisivo y fundamental."

Las conclusiones y recomendaciones específicas de ambas Reuniones se ajustan a esta filosofía y coinciden con las acciones que, en los diversos sectores, se han venido proponiendo en el curso del proceso del que el IX Consejo Latinoamericano representa el último eslabón y que ha de culminar en la Conferencia Económica de Quito.

El segundo acuerdo, de proyección política, también contenido en el Art. 7 de la Decisión 174 del Consejo Latinoamericano, encomienda a la Secretaría Permanente proseguir el examen del origen, las causas y consecuencias de las condiciones de vulnerabilidad que afectan a la Región, de modo que permitan alertar oportunamente a los gobiernos e instituciones regionales, confiriéndole así una facultad de iniciativa importante y necesaria.

El tercer acuerdo, incorporado en el Art. 8 de la misma Decisión, dispone que en sus evaluaciones anuales el Consejo Latinoamericano velará por que la ejecución del Programa Bienal de Cooperación Regional contribuya al afianzamiento de la «seguridad

económica regional», con lo que la cooperación regional se encamina abiertamente al objetivo político que siempre la inspiró, a despecho de los intentos por imponerle limitaciones y sentido exclusivamente técnicos, ajenos a los propósitos genuinos y finalidades del Convenio de Panamá.

Gracias al SELA América Latina ha empezado a encarar el problema crucial de su seguridad económica. Ha construido un mecanismo de emergencia que en su primera prueba ha funcionado con extraordinaria rapidez, decisión y unanimidad. Ha condenado severamente los intentos de los países industrializados por someter a los países latinoamericanos de cualquier signo con sanciones económicas ilegales y ha iniciado el camino hacia el establecimiento de una estrategia defensiva y disuasiva.

Pero el problema es esencialmente estructural y América Latina tiene que desarrollar su estrategia de seguridad económica y avanzar simultáneamente en todos los frentes de la cooperación regional en que esa estrategia se sustenta, y complementarla con los mecanismos de articulación política y defensiva que reclama la seguridad integral e indivisible de la Región.

La Conferencia de Quito es la acumulación de esa etapa inicial y sus lineamientos van a enmarcar el proceso que, por mandato de la misma, comienza a desarrollar el SELA. Las concertaciones latinoamericanas en materia de deuda externa, derivadas de la Declaración de los Presidentes del 19 de mayo de 1984, son hitos importantísimos en su desarrollo.

El proceso ha cobrado impulso político, dinámica institucional, urgencia económica. Hay conciencia plena de que en él se está jugando la suerte de los pueblos latinoamericanos. Y toca ahora a los Presidentes asumir, como en otras regiones, la conducción de ese proceso, si se quiere que sus resultados estén a tono con las responsabilidades históricas que él determina.

Pese a las resistencias y los obstruccionismos —cuyas responsabilidades tendrán público deslinde tarde o temprano— es incuestionable que en dos años se avanzó conceptual y políti-

camente lo que no se había progresado en décadas, por fuerza de la dinámica histórica y el proceso de concientización de los pueblos.

Hasta la aprobación de la Decisión 113, en 1982, los conceptos de "seguridad económica", "vulnerabilidad", "dependencia" o "autonomía" no figuraban en las decisiones del Consejo. Entre 1982 y 1983 aparecen ya en diez de ellas.

Pero lo que es más importante es que los pueblos latinoamericanos están plenamente conscientes de la significación y la trascendencia del proceso que se ha iniciado y comienzan a

ejercer una activa fiscalización, de alto costo político, sobre quienes, por interés propio o ajeno, pretendan desviarlo de su camino.

El campo de la deuda externa es uno de los más ilustrativos para apreciar la manera en que el SELA rindió su mejor contribución al esclarecimiento y concientización de un problema vital para América Latina y señaló desde un comienzo, cuando el tema era tabú, los caminos correctos para su tratamiento. Y la acción aislada, inédita y porfiada del SELA —tanto tiempo desdeñada y desatendida, cuando no condenada y rechazada— comien-

za a orientar el rumbo del proceso. Al convocar a la Región a la defensa de su seguridad y su dignidad, el SELA supo interpretar, mejor que nadie, el pensamiento y el sentimiento de los latinoamericanos que hoy lo reconocen como el más genuino representante de sus intereses y aspiraciones.

El SELA creó la conciencia, aportó la inspiración y la mística, asumió sin vacilar sus responsabilidades en el momento necesario y convocó y organizó la acción colectiva. Y puede estar satisfecho de haber cumplido y seguir cumpliendo su misión.

Nota

¹ NR. Este artículo sólo transcribe el subcapítulo correspondiente a la estrategia y el mecanismo de seguridad económica integral.

Primer decenio Latinoamericano Ramón Huidobro

Asesor Especial de la Secretaría
Permanente del SELA

América Latina y el Caribe celebran diez años de la firma del Convenio de Panamá que al establecer el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), dio forma oficial y colectiva a muchos años de esfuerzos de los países de la región, destinados a establecer una organización propia e independiente que encauzara su desarrollo económico y social por medio de un instrumento político, ágil, novedoso y flexible.

Los países de América Latina, que en los años siguientes al establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tomaron conciencia de la fuerza que les daba unirse para lograr posiciones en el ámbito internacional, empezaron a pensar en formas de expresión que afianzaran la personalidad latinoamericana y pudieran dar a la región posibilidades de tomar parte en las decisiones mundiales que la afectan.

Diversos y destacados esfuerzos caracterizaron el camino recorrido hasta llegar al Convenio de Panamá. Desde la formación de los Grupos Latinoamericanos (GRULAS) en Nueva York, Ginebra, Bruselas, etc., pasando por intentos en la OEA, en reuniones de la CEPAL, por varias iniciativas integracionistas de Presidentes y Jefes de Estados y de eminentes economistas de la Región, por acuerdos y convenios de integración y de cooperación subregionales, hasta culminar en la notable Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) cuyo éxito determinaron a los Presidentes de México y de Venezuela, Luis Echeverría y Carlos Andrés Pérez, respectivamente, a iniciar las negociaciones que en un tiempo muy corto establecieron nuestro Sistema Económico Latinoamericano el 17 de octubre de 1975.

En ese acto los 25 países signatarios del Convenio determinaron crear un organismo propio precisando en su texto que estará integrado por "Es-

tados Soberanos Latinoamericanos", definiendo que sus propósitos fundamentales son promover la cooperación entre ellos y un sistema permanente de consulta y coordinación, tanto para acelerar su desarrollo económico y social como para adoptar posiciones y estrategias comunes en foros internacionales y ante terceros países.

Es así como después de más de 150 años de independencia política y de convivencia común, los Estados Soberanos de la región adoptan la trascendental decisión de unirse para la cooperación entre sí, que determina y envuelve la de encontrar la autosuficiencia regional para el desarrollo, de actuar de manera coordinada para participar en el diálogo mundial y buscar, por consiguiente, la forma de tomar parte activa, con una sola voz, en la mesa donde se toman las Decisiones que afectan al progreso de sus pueblos.

Los 25 Estados Miembros de América Latina y el Caribe han sellado en Panamá, en 1975, y ratificado antes de terminar 1977 el instrumento que les permite actuar juntos para, de un modo soberano e independiente, hacer con el desarrollo económico y social de la región aquello que mejor les dicten sus propias e independientes voluntades políticas mancomunadas a un destino solidario.

El examen de los objetivos del Convenio de Panamá demuestra que la decisión de los gobiernos signatarios no vaciló en poner a disposición del Sistema todas las acciones posibles para lograr "un desarrollo integral, autosostenido e independiente". Para lograr este fin, el Convenio en su artículo 5º desarrolla los amplios objetivos del Sistema creado, los cuales abarcan toda la gama de actividades que cubre el campo económico y social. Nada escapa a la voluntad de los legisladores. En materia de cooperación regional, la óptima utilización de los recursos humanos, de sus materias primas, comercio internacional, intrarregional y preferencial, bienes de capital, proyectos y programas para el desarrollo y su financiamiento; tecnología, ciencia y cultura; empresas multinacionales, transporte, comunicaciones, turismo,

medio ambiente, emergencia ante desastres naturales. En suma, todo cuanto atañe al desarrollo de la Región.

En materia de consulta y coordinación establece que el Sistema Latinoamericano es el mecanismo de América Latina y da a su acción la más amplia concepción.

En cuanto a la estructura, el instrumento consagra una muy flexible y pragmática organización.

El Consejo Latinoamericano, verdadero Grupo Latinoamericano a nivel Ministerial, cúpula del Sistema, es el poder decisorio; la Secretaría Permanente el órgano técnico-administrativo que ejecuta las Decisiones del Consejo, y los Comités de Acción realizan los programas y proyectos específicos de cooperación regional. Las atribuciones que fija el Convenio a cada uno de sus órganos hacen del SELA una organización dependiente en su actuar de la suprema voluntad de los Estados Miembros que la forman, con una Secretaría muy reducida no burocrática, con el presupuesto que se mantiene como el más pequeño que registra una organización internacional, regional o subregional existente, en relación al número de sus miembros.

El Consejo Latinoamericano, en su Primera Decisión, ratificó los criterios y lineamientos fundamentales para el Primer Programa de Trabajo del SELA.

En esa Decisión señaló las áreas de interés inmediato para la cooperación regional identificando proyectos, dando su apoyo a los programas de integración y cooperación de la región, y propiciando la coordinación de los programas de trabajo entre los institutos tecnológicos y de investigación existentes en los Estados Miembros, etc.

Asimismo, señaló el trabajo de los mecanismos de consulta y coordinación para planteamientos conjuntos respecto de Asia y Africa, ante el CAME, ante los Estados Unidos de América, ante las Comunidades Económicas Europeas, ante otros terceros países y en foros y reuniones internacionales.

Señaló ese primer plan de trabajo, en el mismo aspecto de la consulta y la

coordinación, de manera específica, el tema relativo a la ley de comercio de los Estados Unidos de América y sus efectos discriminatorios, con lo cual determinó un amplio campo de acciones destinadas a reforzar la posición de los países de la región en su diálogo con aquella potencia hemisférica.

A lo largo de estos diez años, en once reuniones ordinarias y cinco extraordinarias, el Consejo Latinoamericano ha adoptado 222 Decisiones que se ajustan a los objetivos del Convenio de Panamá.

Los Estados Miembros han formado 14 Comités de Acción, de los cuales algunos de ellos dieron origen a organismos permanentes. En la actualidad existen dos Comités de Acción y siete organismos permanentes que institucionalizan la cooperación regional.

Por su parte, en estos años, la Secretaría Permanente ha elaborado al 31 de octubre, alrededor de 1.500 informes técnicos, organizado poco más de sesenta reuniones de consulta de coordinación, de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN) seminarios y mesas redondas de expertos sobre temas que le ha encomendado el Consejo.

La Decisión N° 14 adoptada en 1977, basada en el Primer Programa de Trabajo, señaló normas para la coordinación en foros y reuniones internacionales, especificando asuntos en los cuales se requería actuar, tales como el Programa integrado de productos básicos, el código internacional de conducta de transferencia de tecnología, el programa de cooperación económica entre países en desarrollo, el código de conducta de las empresas transnacionales, el convenio de transporte multimodal, la reconstrucción industrial en el marco de la industria y la cooperación técnica entre países en desarrollo.

Asimismo, la mencionada Decisión determinó la coordinación en acciones de comercio exterior y en las relaciones con la Comunidad Económica Europea.

A lo largo de las primeras reuniones del Consejo Latinoamericano, fueron también aprobadas otras decisiones en las cuales se concretaban múlti-

ples acciones de consulta y coordinación para actuar en los organismos internacionales en las relaciones con USA, el CAME, etc.

Pero no todas han podido cumplirse, tanto porque el Sistema estaba en una etapa de organización, como porque sus dimensiones son muy reducidas.

Por ejemplo, en los problemas relativos a los productos básicos, cuya prioridad siempre han destacado los países de la región, así como en promover medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo, no se ha hecho nada. En los temas de desarrollo industrial y transformación de materias primas, o en la defensa de sus precios, en transportes y comunicaciones intrarregionales, muy poco.

La importante tarea llevada a cabo por el SELA durante estos diez años, por una parte es suficiente como para demostrar la utilidad y eficacia del organismo frente a las aspiraciones y metas cifradas al crearlo y por otra ha servido para que los Estados Miembros cuenten con un foro propio donde al margen de cúpulas directrices y en igualdad de condiciones enfrenten los problemas de la cooperación regional y las dificultades que existen para lograr grados eficaces de consenso que permitan a la región negociar en las mejores condiciones posibles con terceros países o grupos de países.

Pero esta tarea no ha podido ser completa en el sentido de abarcar todos los ambiciosos objetivos trazados en el Convenio de Panamá, cuya simple lectura da la idea cabal del enorme potencial del Sistema Económico Latinoamericano y demuestra cuan ajustado fue concebido el instrumento para enfrentar los complicados, arduos y difíciles problemas económicos por que atraviesan los países de América Latina y el Caribe en la hora actual.

En los primeros pasos del organismo, el Consejo Latinoamericano fijó amplias metas en materia de coordinación y de consulta.

Asimismo, en la búsqueda de mayores contactos entre la Secretaría Permanente y los Estados Miembros, desti-

nados a que las reuniones ordinarias y anuales del Consejo sean breves y la del nivel ministerial sirva de lugar de encuentro de los Ministros de los Estados Miembros para un efectivo cambio de ideas sobre los problemas álgidos de la región que se traduzca en decisiones efectivas y prácticas, podría estudiarse la posibilidad de que la reunión preparatoria se haga en varias etapas, en las cuales se estudien y elaboren temas específicos, despejando la tarea de los ministros o bien se haga lo mismo en Reuniones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN) que podrían tener lugar en la sede del SELA o en las capitales de los Estados Miembros. En uno u otro procedimiento, las conclusiones podrían elevarse a los gobiernos, los cuales tendrían tiempo, antes de la reunión a nivel ministerial, de analizarlas, hacer consultas entre sí y perfeccionarlas.

Si bien la coordinación ha resultado eficaz, no ha ocurrido lo mismo con la consulta.

Este es el punto débil de este aspecto del SELA y sería conveniente explorar métodos para que no sólo se desenvuelva entre los Estados Miembros sino también entre éstos y la Secretaría Permanente con la mayor frecuencia y eficacia posible.

La buena vinculación entre la Secretaría Permanente y los Grupos Latinoamericanos (GRULAS) sugiere la idea de que estos mecanismos podrían servir de una forma de Comités de Acción para la consulta y coordinación en varios de los aspectos de los objetivos que señala el Capítulo II del Convenio de Panamá. Ello no significaría costos ni presupuestos especiales y la Secretaría Permanente podría encargarse de preparar los informes y las reuniones especiales necesarias.

Es posible que un trabajo así sincronizado permitiera al SELA abarcar mayor número de asuntos de interés para los Estados Miembros y facilite un programa de prioridades que ayude al Consejo Latinoamericano en sus decisiones para la acción.

En el campo de la cooperación regional corresponde señalar parecidas características en el trabajo de estos diez años. Puede decirse que el primer

y segundo plan bienal aprobados por el Consejo Latinoamericano son un buen ejemplo de la utilidad del organismo y de la visión que traduce el instrumento de Panamá.

Pero también convendrá acentuar la consulta de programas y prioridades para que los esfuerzos rindan mejor y sirvan verdaderamente a una cooperación que esté en concordancia con las enormes posibilidades de autosuficiencia de que dispone América Latina y el Caribe y reafirme una coexistencia constructiva para el desarrollo de la región.

Es conveniente señalar aquí que el SELA, a pesar de las dificultades económicas que afectan su presupuesto, no ha encarado en profundidad las posibilidades del financiamiento externo a programas y proyectos que podrían llevarse a cabo en el marco de la organización, con evidente alivio de sus propios recursos.

Convendrá que se proponga una adecuada política, ágil y dinámica, que sin condicionamientos limitativos permita al SELA aprovechar los recursos que organismos internacionales y países desarrollados nos ofrecen para cumplir algunas de las metas que señala el Convenio de Panamá. A cierta distancia del Convenio de Panamá, la Conferencia Económica de Quito ratificó sus principios y con apoyo técnico de la CEPAL y de la Secretaría Permanente del SELA reafirmó, en cierto grado, a nivel de Jefes de Estado y de sus Representantes Personales, la vigencia de los principios que inspiraron el Convenio, así como la voluntad política de cumplir sus metas y objetivos.

El resultado de esa Conferencia, el Plan de Acción de Quito, unido a la experiencia de estos diez años de la marcha del SELA, deben servir para reformular las acciones que conduzcan al mejor desarrollo económico y

social de nuestros países, haciendo uso completo del Convenio de Panamá, cuya dimensión contiene todos los elementos necesarios para que los Estados Miembros saquen del compromiso contraído el mayor provecho. El Sistema Económico Latinoamericano no es una organización que busca enfrentar a la región con otras ni con terceros países; busca y promueve el diálogo basada en la autonomía de América Latina y el Caribe, en su deseo de que se contemplen y admitan las soluciones que la región cree mejor para sus problemas y se le dé un lugar en la mesa de las decisiones que la afectan.

Los Estados Miembros encontraron en el Convenio de Panamá un precioso y ejemplar modelo de acción para el desarrollo. En sus manos está hacer de la organización lo que ellos desean que sea.

Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (Sela)

Los Estados de América Latina representados en la Reunión Ministerial convocada para constituir el Sistema Económico Latinoamericano,

Considerando:

Que es necesario establecer un sistema permanente de cooperación económica y social interregional, de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países;

Que la dinámica actual de las relaciones internacionales, en los campos económico y social, hace, asimismo, necesario que los esfuerzos e iniciativas realizadas hasta el presente para alcanzar la coordinación entre los países latinoamericanos, se transformen en un sistema permanente que por primera vez incluya a todos los Estados de la región, asuma los acuerdos y principios que hasta el momento se han adoptado conjuntamente por la totalidad de los países de América Latina y asegure su ejecución mediante acciones concertadas;

Que dicha cooperación debe cumplirse dentro del espíritu de la Declaración y del Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y en forma congruente con los compromisos de integración que han asumido la mayor parte de los países de América Latina;

Que es imprescindible propiciar una mayor unidad de los países de la América Latina, a fin de garantizar acciones solidarias en el terreno de la cooperación económica y social intra-regional, acrecentar el poder de negociación de la región y asegurar que la América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional;

Que es necesario que las acciones de un sistema permanente de coordina-

ción intra-regional, de consulta y de cooperación de América Latina, se desarrollen sobre la base de los principios de igualdad, soberanía, independencia de los Estados, solidaridad, no intervención en los asuntos internos, beneficio recíproco, y no discriminación, y sobre la base del pleno respeto a los sistemas económicos y sociales libremente decididos por los Estados.

Que es conveniente fortalecer y complementar los diversos procesos latinoamericanos de integración, mediante la promoción conjunta de programas y proyectos específicos de desarrollo;

Que, en consecuencia, resulta conveniente y oportuno crear un organismo regional para el desarrollo de estos propósitos; y

Que en la Reunión de Panamá celebrada el 31 de julio al 2 de agosto de 1975 se llegó a un consenso para crear el Sistema Económico Latinoamericano.

Acuerdan Celebrar el siguiente Convenio Constitutivo

CAPITULO I Naturaleza y Propósitos

Artículo 1
Los Estados signatarios deciden constituir, mediante este instrumento, el Sistema Económico Latinoamericano, en adelante denominado SELA, cuya composición, facultades y funciones se especifican en este Convenio Constitutivo.

Artículo 2
El SELA es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por Estados soberanos latinoamericanos.

Artículo 3
Son propósitos fundamentales del SELA:

- a promover la cooperación intra-regional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros;
- b promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y

sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.

Artículo 4

Las acciones del SELA se basarán en los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad y la no intervención en los asuntos internos, y el respeto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales. Asimismo, las acciones del SELA deberán respetar las características propias de los distintos procesos de integración regional y subregionales, así como sus mecanismos fundamentales y su estructura jurídica.

CAPITULO II

Objetivos

Artículo 5

Los objetivos del SELA son:

1 Promover la cooperación regional con el fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente particularmente mediante acciones destinadas a:

- a Propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Dichas empresas multinacionales latinoamericanas podrán constituirse con aportes de capital estatal, paraestatal, privado o mixto, cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados Miembros y cuyas actividades estén sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos;
- b Estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, prestando especial atención al abastecimiento de alimentos, y propiciar acciones encaminadas a la coordinación y suministro, con miras a lograr una política latinoamericana en esta materia;
- c Impulsar en la región la transformación de materias primas de los Estados Miembros, la complementación industrial y la exportación de productos manufacturados;
- d Sin perjuicio de prestar todo el apoyo necesario a los sistemas y mecanismos de coordinación y defensa

de los precios de las materias primas a los que ya pertenezcan países del área, diseñar y reforzar mecanismos y formas de asociaciones que permitan a los Estados Miembros obtener precios remuneradores, asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados y acrecentar su poder de negociación;

e Mejorar la capacidad de negociación para adquisición y utilización de bienes de capital y de tecnología;

f Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de los países de la región;

g Fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica, así como el mejor desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos, educativos, científicos y culturales;

h Estudiar y proponer medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región y a los intereses nacionales de los Estados Miembros, así como intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen;

i Promover el desarrollo y coordinación del transporte y las comunicaciones, especialmente en el ámbito intra-regional;

j Promover la cooperación en materia turística entre los países miembros;

k Estimular la cooperación para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;

l Apoyar los esfuerzos de ayuda a los países que afronten situaciones de emergencia de tipo económico, así como las provenientes de desastres naturales;

m Cualesquiera otras acciones afines a las anteriores que coadyuven a lograr el desarrollo económico, social y cultural de la región.

2 Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos, o de éstos con Estados Miembros del SELA y en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos;

3 Promover la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales de interés para los Estados Miembros;

4 Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales.

5 Propiciar, en el contexto de los objetivos de cooperación intra-regional del SELA, los medios para asegurar un trato preferente para los países de menor desarrollo relativo y medidas especiales para los países de mercado limitado y para aquellos cuya condición mediterránea incide en su desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones económicas de cada uno de los Estados Miembros.

CAPITULO III

Miembros

Artículo 6

Son miembros del SELA los Estados soberanos latinoamericanos que suscriban y ratifiquen el presente Convenio Constitutivo.

Artículo 7

El presente Convenio quedará abierto a la adhesión de los demás Estados soberanos latinoamericanos que no lo hubieren suscrito, los cuales deberán depositar, a tal efecto, ante el Gobierno de Venezuela el correspondiente instrumento de adhesión. El Convenio entrará en vigor para el Estado adherente treinta (30) días después del depósito del respectivo instrumento.

CAPITULO IV

Estructura Orgánica

Artículo 8

Son órganos del SELA:

a El Consejo Latinoamericano,

b Los Comités de Acción, y

c La Secretaría Permanente.

a. Del Consejo Latinoamericano

Artículo 9

El Consejo Latinoamericano es el órgano supremo del SELA y estará integrado por un representante de cada Estado Miembro. Se reunirá normalmente en la sede de la Secretaría Permanente.

Artículo 10

Cada Estado Miembro tiene derecho a un voto.

Artículo 11

El Consejo Latinoamericano celebrará una reunión ordinaria anual a nivel ministerial y podrá celebrar reuniones extraordinarias, a nivel ministerial o no ministerial, cuando así lo decida la reunión ordinaria, o a solicitud de por lo menos un tercio de los Estados Miembros.

El Consejo, por consenso de los Estados Miembros, podrá modificar la proporción mencionada en el párrafo anterior.

Artículo 12

Las reuniones ordinarias del Consejo Latinoamericano a nivel ministerial, serán precedidas por una reunión preparatoria. La convocatoria de cada reunión extraordinaria establecerá si ésta deberá ser precedida por una reunión preparatoria.

Artículo 13

El Consejo podrá constituirse con la presencia de por lo menos la mayoría de los Estados Miembros.

Artículo 14

El Consejo Latinoamericano, elegirá, para cada reunión, un Presidente, dos Vicepresidentes y un Relator.

Artículo 15

Son atribuciones del Consejo Latinoamericano:

1 Establecer las políticas generales del SELA.

2 Elegir y remover al Secretario Permanente y al Secretario Permanente Adjunto.

3 Aprobar su Reglamento y el de los demás órganos permanentes del SELA.

4 Considerar y aprobar, en su caso el Informe Anual que presente la Secretaría Permanente.

5 Aprobar el presupuesto y los estados financieros del SELA, así como fijar las cuotas de los Estados Miembros.

6 Considerar y aprobar el programa de trabajo del SELA.

7 Considerar los informes de los Comités de Acción.

8 Decidir sobre la interpretación del presente Convenio Constitutivo.

9 Aceptar, a proposición de los Estados Miembros, las enmiendas al presente Convenio Constitutivo.

10 Examinar, orientar y aprobar las actividades de los órganos del SELA.

11 Aprobar posiciones y estrategias comunes de los Estados Miembros sobre temas económicos y sociales, tanto en organismos y foros internacionales como ante terceros países o agrupaciones de países.

12 Considerar las propuestas y los informes que le someta la Secretaría Permanente sobre materias de su competencia.

13 Decidir la celebración de reuniones extraordinarias.

14 Decidir el lugar en que se efectuarán sus reuniones, en caso de que no se realicen en la sede de la Secretaría Permanente.

15 Aprobar los acuerdos operativos concertados por el Secretario Permanente en función de lo dispuesto por el artículo 31, inciso 8.

16 Adoptar las medidas necesarias para la ejecución del presente Convenio y examinar los resultados de su aplicación.

17 Decidir sobre los demás asuntos de su interés relacionados con los objetivos del SELA.

Artículo 16

Las atribuciones previstas en los numerales 11 al 17 del artículo anterior podrán ser ejercidas por una reunión a nivel no ministerial cuando los Estados Miembros así lo acuerden.

Artículo 17

El Consejo Latinoamericano adoptará sus decisiones:

a Por consenso, en lo referente a las atribuciones establecidas en los numerales 1, 8, 9 y 11 del artículo 15 del presente Convenio, y

b Por mayoría de dos tercios de los Miembros presentes, o por la mayoría absoluta de los Estados Miembros, cualquiera fuere la mayor, en lo referente a las atribuciones establecidas en los demás numerales del citado artículo 15. Cuando un Estado Miembro considere que un asunto comprendido en los términos del numeral 17 del artículo 15 sea de fundamental importancia para su interés nacional, y así lo comunique al Consejo, la decisión respecto al mismo se tomará por consenso.

Artículo 18

Los acuerdos y proyectos concretos y específicos que se refieren a la co-

operación regional sólo serán obligatorios para los países que participen en ellos.

Artículo 19

El Consejo Latinoamericano no adoptará decisiones que afecten a las políticas nacionales de los Estados Miembros.

b. De los Comités de Acción

Artículo 20

Para la realización de estudios, programas y proyectos específicos y para la preparación y adopción de posiciones negociadoras conjuntas de interés para más de dos Estados Miembros, se constituirán Comités de Acción integrados por representantes de los Estados Miembros interesados.

Artículo 21

Los Comités se constituirán por decisión del Consejo o por decisión de los Estados interesados, los cuales deberán comunicarlo a la Secretaría Permanente para que ésta lo transmita a los otros Estados Miembros. Los Comités, cuya función temporal termina a la conclusión de su cometido, estarán abiertos a la participación de todos los Estados Miembros.

La Secretaría Permanente podrá proponer al Consejo la creación de Comités de Acción.

Artículo 22

El financiamiento de los Comités de Acción estará a cargo de los Estados Miembros que participen en ellos.

Artículo 23

Cada Comité de Acción establecerá su propia secretaría, la cual, en la medida de lo posible, será ejercida por un funcionario de la Secretaría Permanente, con el fin de apoyar sus tareas y contribuir a la coordinación de los Comités de Acción.

Los Comités de Acción deberán mantener, en todos los casos, informada a la Secretaría Permanente sobre los avances y resultados de sus trabajos.

Artículo 24

El cumplimiento de los objetivos relativos a la cooperación regional, a través de los Comités de Acción, sólo será obligatorio para los Estados Miembros que participen en ellos.

Artículo 25

Las actividades de los Comités de Acción deben ajustarse a los objetivos generales del SELA, no deberán tener

efectos discriminatorios, ni crear situaciones de conflicto, en perjuicio de otros Estados Miembros del SELA.

Artículo 26

Los Comités de Acción elevarán a consideración del Consejo Latinoamericano un Informe Anual de sus actividades. Los Estados Miembros podrán solicitar, cuando así lo requieran, información a la Secretaría Permanente sobre la marcha de los Comités de Acción.

c. De la Secretaría Permanente

Artículo 27

La Secretaría Permanente es el órgano técnico-administrativo del SELA y tendrá su sede en la ciudad de Caracas, República de Venezuela.

Artículo 28

La Secretaría Permanente, será dirigida por un Secretario Permanente, de quien dependerá el personal técnico y administrativo necesario para el desempeño de las funciones de la Secretaría Permanente.

El Secretario Permanente ejercerá la representación legal de la Secretaría Permanente y en los casos específicos que determine el Consejo Latinoamericano, ejercerá la representación legal del SELA. El Secretario Permanente será electo por un período de cuatro años. Podrá ser reelecto por una sola vez, pero no por períodos consecutivos, ni sustituido por una persona de la misma nacionalidad. En las mismas condiciones será electo un Secretario Permanente Adjunto, quien no podrá ser de la misma nacionalidad que el Secretario Permanente.

Artículo 29

El Secretario Permanente será ciudadano y nacional de uno de los Estados Miembros y participará con voz, pero sin voto en el Consejo Latinoamericano.

Artículo 30

El Secretario Permanente responderá ante el Consejo Latinoamericano por el ejercicio adecuado de las atribuciones de la Secretaría Permanente. En el desempeño de sus funciones, el Secretario Permanente y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni tampoco de organismos nacionales o internacionales.

Artículo 31

La Secretaría Permanente tendrá las siguientes atribuciones:

- 1 Ejercer las funciones que le encomiende el Consejo Latinoamericano y, cuando corresponda, poner en ejecución sus decisiones.
- 2 Propiciar y realizar los estudios preliminares y tomar las providencias necesarias para la identificación y promoción de proyectos de interés para dos o más Estados Miembros. Cuando tales acciones tengan incidencia presupuestaria, su realización dependerá de la disponibilidad de fondos para tales fines.
- 3 Facilitar el desarrollo de las actividades de los Comités de Acción y contribuir a la coordinación entre ellos, incluyendo ayuda para realizar los estudios correspondientes.
- 4 Proponer al Consejo programas y proyectos de interés común, sugiriendo las formas de llevarlos a la práctica y otras medidas, incluso reuniones de expertos, que puedan contribuir al mejor logro de los objetivos del SELA.
- 5 Elaborar y someter a consideración de los Estados Miembros el proyecto de temario para las reuniones del Consejo y preparar y distribuir los documentos relacionados con dicho temario.
- 6 Elaborar los proyectos de presupuesto y de programas de trabajo para someterlos a la aprobación del Consejo.
- 7 Presentar a la consideración del Consejo los estados financieros del SELA.
- 8 Promover y concertar, sujeto a la aprobación del Consejo, arreglos para la realización de estudios, programas y proyectos con organismos e instituciones internacionales, especialmente los de carácter regional, nacionales de los Estados Miembros y de terceros países.
- 9 Formalizar las convocatorias de las reuniones de los órganos del SELA.
- 10 Recaudar las contribuciones de los Estados Miembros, administrar el patrimonio y ejecutar el presupuesto del SELA.
- 11 Elaborar el informe anual de sus actividades para someterlo a la consideración del Consejo en su reunión ordinaria, y coordinar la presentación de los informes de los Comités de

Acción, en el período mencionado, sin perjuicio de los informes directos que éstos presenten al Consejo.

12 Seleccionar y contratar el personal técnico y administrativo de la Secretaría.

CAPITULO V**Ratificación y vigencia****Artículo 32**

Cada Estado signatario ratificará el Convenio Constitutivo conforme a sus respectivos ordenamientos legales. Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de Venezuela, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que lo hayan firmado y a los que, a su caso, se hayan adherido.

Artículo 33

El presente Convenio entrará en vigor para los países que lo ratifiquen, cuando la mayoría absoluta de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del instrumento de ratificación y para los demás Estados signatarios a partir de la fecha de depósito del respectivo instrumento de ratificación, en el orden en que fueren depositados dichos instrumentos.

Artículo 34

Las reformas al presente Convenio que sean propuestas por cualquier Estado Miembro, estarán sujetas a la aprobación del Consejo Latinoamericano.

Las reformas entrarán en vigor, para los Estados que las hayan ratificado, cuando las dos terceras partes de los Estados Miembros hayan efectuado el depósito del instrumento correspondiente.

Artículo 35

Este Convenio regirá indefinidamente. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros, mediante comunicación escrita al Gobierno de Venezuela, el cual la transmitirá sin demora a los demás Estados Miembros. Transcurridos noventa (90) días a partir de la fecha en que el Gobierno de Venezuela reciba la notificación de denuncia, el presente Convenio cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante.

El Estado Miembro cumplirá cualesquiera obligaciones a las que se hubiere comprometido antes de notificar su retiro, no obstante el hecho de que

las mismas se extiendan durante un plazo posterior a la fecha en que se haga efectivo dicho retiro.

CAPITULO VI**Disposiciones Generales****Artículo 36**

Los Estados Miembros del SELA sufragarán los gastos que origine su funcionamiento, para lo cual el Consejo, al aprobar el presupuesto anual, fijará las cuotas de los miembros, de acuerdo con la fórmula que sea convenida al efecto.

Artículo 37

El SELA, sus órganos, los funcionarios de la Secretaría Permanente y los Representantes Gubernamentales, gozarán en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean indispensables para el ejercicio de sus funciones, para lo cual se celebrarán los acuerdos correspondientes con el Gobierno de Venezuela y los demás Estados Miembros.

Artículo 38

Son idiomas oficiales del SELA: el español, el francés, el inglés y el portugués.

Artículo 39

El presente Convenio quedará abierto para su firma por un período de treinta (30) días a partir del 17 de octubre de 1975.

Artículo 40

El presente Convenio será registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas por medio del Gobierno de Venezuela.

«En fe de lo cual», los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, firman el presente Convenio Constitutivo en nombre de sus respectivos Gobiernos. «Hecho» en la ciudad de Panamá, a los diecisiete días del mes de octubre de mil novecientos setenta y cinco, en un original en los idiomas español, francés, inglés y portugués, siendo dichos textos igualmente válidos. El Gobierno de Venezuela será depositario del presente Convenio Constitutivo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás signatarios y adherentes.

Manuel Pérez Guerrero, El desconocido Frank Bracho

El autor se desempeñaba como Asistente Ejecutivo del Ministro Manuel Pérez Guerrero a su fallecimiento.

Evocar la memoria de un hombre público de logros ampliamente conocidos es algo normal y que surge en forma espontánea. Evocar la memoria de un hombre público de logros notables pero desconocidos del gran público es un deber exigido por la verdad histórica. Es el caso del compromiso con el Dr. Manuel Pérez Guerrero. Tuve el privilegio de estar estrechamente asociado al trabajo del doctor Pérez Guerrero durante los últimos ocho años, lo que probablemente no me califica como el más objetivo comentarista de su obra. Sin embargo, tal experiencia me dio unos conocimientos y vivencias con tan ilustre venezolano que siento mi deber compartir para arrojar más luz sobre su meritoria pero poco conocida personalidad en nuestro país. Al obrar así, también creo reflejar un compromiso de todos los que fuimos colaboradores cercanos durante sus últimos años. Durante el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, el periodista Losada Rondón publicó en su columna del diario «El Nacional» «Miraflores a la Vista» el resultado de una singular encuesta entre los ministros del gabinete del Presidente Pérez en relación a la cual era el ministro más escuchado en el gabinete. El resultado fue Manuel Pérez Guerrero. La noticia sorprendió a muchos. ¿Manuel quién? seguramente dijeron algunos. La noticia, que pronto se diluyó entre la avalancha de sucesos que afectaban al país en esos tiempos y la falta de ulterior resonancia del personaje aludido, no sorprendió sin embargo a los miembros de la élite política decisoria venezolana ya familiarizados desde hacía tiempo con las extraordinarias dotes de Pérez Guerrero. En 1949 Rómulo Gallegos en carta en la cual agradecía al Dr. Pérez Guerrero su testimonio escrito sobre el balance del trienio democrático 1945-1948 —documento histórico que debería ser lec-

tura obligada para entender tan importante período— le hacía a este último el siguiente emocionado reconocimiento:

“Nada de lo que ordinariamente lleva en nuestro desdichado país a escalar alturas de gobierno pudo inducirlo a usted a prestar la colaboración que Rómulo Betancourt y yo le pedimos, en nuestras respectivas oportunidades de dirección de la cosa pública, a fin de que ésta fuese manejada con pulcritud y eficacia, pues ni apetencias bastardas de mando, ni urgencias de bienestar económico, ni impaciencias de figuración en sitios de honor —esto bien logrado ya por usted; eso legítimamente poseído y aquello incompatible con la fina calidad de su espíritu— lo obligaban a abandonar el camino que ya se había trazado, conforme a inclinación de su carácter y por virtud de su especial preparación intelectual, de bien comprobada eficacia.”

En dicho documento el doctor Pérez Guerrero expresaba conceptos que se mantendrían constantes en su pensamiento político de años venideros. Como por ejemplo su profunda identificación con la causa de la democracia popular. Tal valor se encuentra presente al destacar el mérito principal de la experiencia del trienio: “Queda el hecho indiscutible de que por primera vez en la historia de Venezuela el Gobierno se impuso como objetivo primordial de su política el bienestar del pueblo.” También, cuando advertía al gobierno militar golpista: “...No es posible gobernar sin el apoyo del pueblo.” O cuando, por otra parte, hacía en el mismo documento su enjuiciamiento franco de las faltas en que incurrió el partido del gobierno del trienio: “Numerosos lugares de la provincia hubieron de soportar las arrogancias y mezquindades de jefecillos locales del partido, para quienes el triunfo significaba la oportunidad de mandar y en ciertos casos de cobrar deudas personales. Otros demostraron torpeza con su actuación sectaria creyendo así beneficiar a su partido y a su localidad. Al lado de éstos fueron muchos —acaso la mayoría— los que se colocaron en un nivel de altura.”

En materia de virtudes personales el Dr. Pérez Guerrero se destacó en forma extraordinaria por su honestidad, modestia (era enemigo de toda publicidad personal), su dedicación absoluta al trabajo, su generosidad, su pulcritud administrativa, y su devoción al trabajo en equipo y la conciliación de puntos de vista diferentes en aras del interés común. Tal como lo reconociera el Presidente de la República, Jaime Lusinchi, durante los actos del sepelio:

“Manolo en las Naciones Unidas habría podido ser lo que hubiese querido y aquí en Venezuela también, pero él siempre vivió mucho para los demás. De mucha gente se dice: era un hombre muy inteligente y muy capaz y acumuló una gran fortuna. El caso de Manolo es muy distinto. El diluyó una gran fortuna, no en vida disipada, sino sencillamente entregándola generosamente a los demás. De manera que yo me siento muy conmovido porque fuimos amigos durante años y él fue siempre para mí un consejero muy leal y muy oportuno, aun antes de yo ser Presidente de la República. Por eso lo llevé a mi gabinete y le estoy muy reconocido de habernos dicho, en todas las oportunidades en que fue necesario, su verdad siempre racional, siempre ilustrada, siempre inteligente.”

En un país acostumbrado por demasiado tiempo a exaltar más bien como valores sociales la cultura del enriquecimiento material desenfrenado y la viveza o ganancia a expensas de los demás, tales virtudes eran realmente ejemplares.

En lo referente a la corrección administrativa había dicho en 1983 al enjuiciar las causas de la crisis nacional actual en su magistral clase inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo: “En Venezuela se tiende a apreciar al constructor y no al administrador. Nadie se ha destacado por haber recibido una obra, administrado bien y entregado tal como la recibió... En suma, la propensión al gasto por el gasto mismo sin ser general había tendido a generalizarse y a menudo a asociarse con prácticas corruptas y corruptoras. Hemos tenido que endeudarnos en forma exorbitante

para satisfacer nuestros apetitos de hacer y hacer dinero y subir así en la escala social. Hemos vivido, como en los países ricos, por encima de nuestros medios."

En relación al trabajo en equipo y la conciliación de puntos de vista distintos con frecuencia nos recordaba cuando nos impacientábamos ante nuestra dificultad en asimilar puntos de vista aparentemente opuestos: "Nadie está nunca ni 100% equivocado ni 100% correcto." A nivel de las negociaciones internacionales, solía decir que no había que conformarse con la búsqueda de acuerdos en el papel sino lograr además la "concur-rencia de las mentes" o acuerdos que fuesen genuinos y que por consiguiente pudieran sostenerse. Era un conciliador infatigable y certero. Era capaz de emitir la opinión decisiva en el momento decisivo para concretar una decisión difícil o trascendente. Esto último explica en gran parte por qué la mano de Pérez Guerrero estuvo en forma discreta detrás de tantas realizaciones nacionales e internacionales, sin que el gran público lo supiese. Su influencia determinante en la formulación de la política petrolera venezolana e internacional es insospechada por muchos de los que desconocen su labor clara y persistente en este campo. El Dr. Héctor Hurtado, conocedor de tantas historias incontadas de la administración pública venezolana, dijo una vez: "Si Pérez Alfonso es el padre de la OPEP, Pérez Guerrero fue su abuelo." Se refería a toda la experiencia internacional que le había prestado Pérez Guerrero a Pérez Alfonso; experiencia ya muy ilustrada en el momento en que se busca la creación de la OPEP en virtud de los varios años de vinculación de Pérez Guerrero con organismos internacionales, que habían incluido importantes tareas en el Medio Oriente. El Ministro de Energía y Minas del último gobierno de COPEI, Humberto Calderón Berti, ha hecho público su reconocimiento al decisivo aporte que la experiencia de Pérez Guerrero le había suministrado para su efectivo desempeño en las relaciones con la OPEP. Incidentalmente, al margen de su identificación con Acción Democrática, Pérez Guerrero era ante todo un hom-

bre del país; en tal sentido, la presencia de ex-jefes de estado venezolanos de los dos partidos en el sepelio al lado del Presidente Lusinchi, fue algo más que un gesto formal. Pérez Guerrero también juega un papel clave en la nacionalización del petróleo, como lo documenta muy bien un artículo de Julio César Arreaza aparecido en «El Universal» el 21 de septiembre de 1985, tanto por acciones que emprende durante su gestión en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos bajo el gobierno del Presidente Leoni como por su labor como Ministro del gobierno del Presidente Pérez. Una vez más, la mente calculadora y de trabajo persistente de Pérez Guerrero explica la coherencia y lógica de sus acciones en pro de la nacionalización del petróleo a través de un escenario de varios años de actuación. Pérez Guerrero fue además el arquitecto y negociador de la nacionalización del hierro, durante el gobierno del Presidente Pérez, proceso que además de sus propios méritos aportó importante experiencia para la nacionalización del petróleo.

Pérez Guerrero con singular sentido didáctico formó toda una generación de venezolanos con vocación de servicio público y especial sensibilidad internacional, la mayor parte de los cuales ha llegado a ocupar posiciones de responsabilidad en el país y en el exterior en diversos quehaceres. En lo referente al ideario como tal del Dr. Pérez Guerrero, una de las constantes fundamentales de su pensamiento fue la del enfoque integral para la solución de los problemas, esto es atender los problemas en el contexto de su relación con problemas afines. Esto se sustentaba en una cultura general sorprendente que él enriquecía constantemente. Tal rasgo de su acción explica por qué en los gabinetes ministeriales, Pérez Guerrero siempre tuviese aportes de interés que hacer sobre las labores de sus otros colegas; explica lo multifacético de su obra. A nivel internacional, el enfoque integral se reflejó en sus aportes decisivos a planteamientos negociadores tales como el del "Nuevo Orden Económico Internacional" y el de las "Negociaciones Globales", que propugnan el cambio estructural orde-

nado y simultáneo en áreas claves de la economía internacional. Así, llegó a expresar: "La inserción de estos problemas: moneda y finanzas, energía, materias primas, comercio y desarrollo, dentro del marco de las Negociaciones Globales obedece al hecho hoy palpable de la interdependencia e interacción que existe entre ellos; como deben existir entre sus soluciones, dentro de un mundo en que las naciones son cada vez más interdependientes." Tal enfoque, inescapable cuando en verdad se trata de solucionar los grandes problemas económicos internacionales, encontró natural reflejo en la concepción del Grupo del Consenso de Cartagena, integrado por los principales países deudores latinoamericanos: sin acciones concurrentes en los campos del comercio y las finanzas, no puede haber solución efectiva al problema de la deuda. El Canciller Simón Alberto Consalvi expresó las siguientes palabras en relación a la vigencia del pensamiento del Dr. Pérez Guerrero al referirse al balance de su lucha en pro del establecimiento de un nuevo orden económico internacional: "Esa experiencia fue frustrada por quienes carecen de visión y percepción histórica, pero sus principios permanecen plena y cabalmente vigentes y deben orientar los pasos y las acciones de nuestros pueblos." La convicción de marchar en la dirección correcta era lo que hacía infatigable la persistencia de Pérez Guerrero. En 1983 después del fracaso de la VI Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, expresaría, en medio de la frustración y desorientación que cundía en los delegados de los países en desarrollo, una genial sentencia que sería después muy parafraseada con admiración en el medio internacional: "el éxito ha sido postpuesto". Cabe recordar el temple similar que mostrase Simón Bolívar, cuando al preguntarle uno de sus edecanes al término de una ruidosa batalla para la causa patriota qué pensaba él hacer, Bolívar le contestase para su desconcierto: "triunfar". La preocupación de Pérez Guerrero por la integralidad en el tratamiento de grandes problemas tuvo natural reflejo en la dimensión cronológica con

sus constantes advertencias de no dejar que los apremios de la coyuntura y del corto plazo hicieran perder de vista el cambio de fondo y las grandes metas del largo plazo. En la "Estrategia del Sector Económico Externo", quizás el documento conceptual más importante realizado bajo su guía durante el gobierno del Presidente Luisinchi, se registraría esta dimensión en los siguientes términos: "La orientación que se imprima a la política económica internacional de Venezuela para responder a la situación coyuntural que vive el país debe inscribirse en estrategias de mediano y largo plazo." Finalmente, la concepción integralista le llevó a tener un gran interés en el tema de la búsqueda de estilos de vidas más acordes con la realidad nacional y mundial, estilos de vida centrados en la dignidad del ser humano. Así, en el mismo documento aludido anteriormente se señalaría: "Es necesario utilizar la actual coyuntura y el Programa de Medidas Económicas para iniciar el proceso de transición hacia un estilo de vida más humano, en el cual se propenda a la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre y a su plena realización." En su preocupación permanente por la integralidad, Pérez Guerrero manifiesta sus mayores dotes de estadista. Se acerca a los grandes hombres de nuestra historia. Nuestro Libertador Simón Bolívar, tuvo en la totalidad norte fundamental —casi obsesivo— de su obra, tal como expresara en los siguientes pensamientos: "Para sacar de este caos nuestras repúblicas, todas nuestras facultades morales no serán bastantes, si no fundimos la masa del pueblo en un todo: la composición del gobierno en un todo: la legislación en un todo y el espíritu nacional en un todo. Unidad, Unidad, Unidad debe ser nuestra divisa."

Otro valor básico del ideario de Pérez Guerrero fue el de la justicia. Este concepto era otra constante fundamental de su pensamiento. En su clase inaugural de la Cátedra Pérez Alfonzo, una vez más en su enjuiciamiento de las causas de la crisis nacional, señalaría: "Faltó en buena parte un ingrediente indispensable para la construcción de una nación, el elemento aglutinante

que motive la sociedad entera. Es decir, una sociedad más justa sin excesos, que prevenga los abusos en detrimento de los más débiles..." También registraría en esa misma oportunidad una de sus más frecuentes e impactantes aseveraciones: "prosperidad que no se comparte no perdura", que evocaba con igual firmeza ante una audiencia nacional como ante los más importantes jerarcas de las grandes potencias industriales.

Pérez Guerrero, fue además un profundo internacionalista, un ciudadano del mundo, un firme creyente en las posibilidades y bondades de la cooperación internacional, a las que enjuiciaba al mismo tiempo con realismo basado en su extraordinaria educación y vivencia internacional: "La experiencia enseña —a diferencia de lo que se infiere en las doctrinas— que la pluralidad de regímenes, como también las diferencias de lenguas o de origen étnico y cultural pueden hacer más compleja la tarea de la unidad solidaria de los pueblos, pero no pueden constituir un obstáculo insuperable. Más bien hacen el reto más interesante y más a tono con la diversa sociedad humana. Ya está en nuestra conciencia la idea matriz de la "unidad en la diversidad". ¿Cuál es la alternativa? Castas, clases, roscas, grupos aislados, que pueden tender a perpetuarse y a dominar a los demás.

En la Estrategia del Sector Económico Externo asentó el siguiente pensamiento: "Debemos precavernos del peligro de encerrarnos en nosotros mismos para combatir nuestra crisis. Solos no podemos salir de ella, a causa de sus raigambres internacionales. Se requiere la solidaridad y la concertación con otros países." Reconocimiento a su conocida trayectoria internacionalista fue la masiva y conmovedora reacción de pesar de los medios internacionales ante su muerte. Apenas horas después de conocerse su fallecimiento, decenas de países habían expresado su interés en mandar representantes a los actos del sepelio.

El internacionalismo de Pérez Guerrero, por otro lado, era un internacionalismo tercermundista. De allí el comentario del Secretario del SELA,

Sebastián Alegrett, cuando dijo que su muerte "deja un vacío y tristeza en todos los confines del planeta y muy especialmente en los tres continentes del Tercer Mundo"; e igualmente la mancheta de «El Nacional» del día del sepelio que leía: "De luto el Tercer Mundo." La solidaridad internacional tenía que atender primero que todos los intereses de los más débiles. Durante los últimos años de su quehacer puso especial atención en el fomento de la cooperación entre los países en desarrollo, lo que caracterizó su ejercicio de la Presidencia del Grupo de los 77. A nivel regional, cabe destacar su papel determinante en la creación del SELA; su contribución tal vez más importante a este esquema fue la singular idea de los Comités de Acción. En una de sus sentencias más conocidas llegó a sostener: "La solidaridad de la comunidad internacional entera pasa por la solidaridad de los países en desarrollo." Era una solidaridad militante: "En América Latina, como en el Tercer Mundo, nos hemos percatado de que si no nos unimos a pesar de nuestras diferencias de tipo económico y cultural y no nos afincamos en los objetivos comunes esenciales, seguiremos siendo, como hemos sido, presa fácil de las tácticas divisionistas. El 'dividir para reinar' que hemos experimentado en carne propia y a lo que debemos en buena parte nuestro subdesarrollo."

Más allá de las exaltaciones a las virtudes y obra de Manuel Pérez Guerrero hechas al calor de la emoción de los actos de su sepelio, su legado debe constituir materia de seria reflexión a la luz del pasado, presente y futuro. Su obra le coloca fácilmente entre los venezolanos más importantes del siglo XX en realizaciones nacionales, y probablemente lo ubica como el venezolano más ilustre del siglo en realizaciones internacionales.

Las evocadoras palabras del Presidente de la República durante las últimas honras a sus restos significan un compromiso para la conciencia nacional y al mismo tiempo una severa sentencia sobre la sociedad actual: "...que todos tratemos de servir al país siquiera con un poco de la nobleza, desprendimiento y generosidad con que Manolo lo hizo".

El pensamiento de Pérez Guerrero en citas

I Situación Económica Internacional y el Desarrollo.

Crisis Económica y Tercer Mundo

"Para la humanidad como un todo, ninguno de los problemas que nuestro atormentado mundo tiene que confrontar es más importante que el del desarrollo del Tercer Mundo."

1970, siendo Secretario de la UNCTAD.

"La solución de los problemas económicos del mundo no radica sólo en la atención urgente a aquellos que han surgido en tiempos recientes sino en la puesta en marcha de este nuevo orden económico internacional que haga desaparecer las injusticias que tienen sus raíces en el viejo orden que estamos dejando atrás."

Mayo de 1974, en la ocasión de la adopción de la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

"Un tercio de la humanidad no puede vivir en paz y prosperidad cuando los dos tercios restantes sufren de pobreza, privados de las cosas esenciales de la vida. Una prosperidad que no se comparte no es duradera."

Mayo de 1977, discurso ante la Reunión Ministerial de la Conferencia de París (Norte-Sur).

"No se trata de despojar a nadie de sus bienes o de su legítimo bienestar. Pero no es posible que algunos sigan viviendo por encima de sus medios a expensas de otros. Se trata de poner en práctica una verdadera justicia social internacional, dentro de cuyo ámbito no habría perdedores; todos, en definitiva, saldrían ganando. En el cuadro interno, al cobrar conciencia solidaria, los obreros de los países hoy industrializados se rebelaron contra la explotación, lo que debe probar que, ni desde el punto de

vista ético ni desde el punto de vista económico, puede eludirse una auténtica solución a los problemas planteados."

Marzo de 1977, palabras en la mesa redonda conmemorativa del X Aniversario de la Encíclica Papal "Populorum Progressio".

"Todas las medidas improvisadas por los grandes países industrializados, rectores autodesignados de la economía mundial, han probado ser estériles y la economía mundial sigue traumatizada entre la inflación, la recesión, y el desempleo. La agudización y persistencia de la crisis ha demostrado que el sistema (o no sistema) no funciona ya ni siquiera para los propios países desahuciados."

Febrero de 1979, discurso ante la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77, realizada en Arusha, Tanzania.

"Estamos todos conscientes de que si no se atiende esta crisis con sentido de urgencia y eficacia nos seguiremos deslizándonos hacia una depresión de incalculables consecuencias para la humanidad entera y sin salida previsible. Habríamos perdido completamente la posibilidad de guiar nuestro porvenir. Hemos venido advirtiendo este gravísimo peligro, sin que se nos creyera o atendiera, desde la época de la gestación de la UNCTAD y en el curso de su existencia de casi veinte años. Así ocurrió en la VI Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas que concluyó, a pesar de serias resistencias, con la declaración del nuevo Orden Económico Internacional. Estas resistencias no han cesado y se manifiestan en una terca defensa de un viejo orden nacido —o más bien resucitado— en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial."

Abril de 1983, discurso ante la V Reunión Ministerial del Grupo de los 77, realizada en Buenos Aires.

"El viejo orden, anacrónico e injusto, se ha venido resquebrajando por no corresponder a todas luces con las circunstancias actuales y también por el hecho de que sus forjadores en la postguerra, que obraron y maniobraron para que se mantuviera a pesar de sus graves defectos estruc-

turales, maniobraron abusando descaradamente de los privilegios que se otorgaron en su estructura y funcionamiento."

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

"El tan anunciado y deseado repunte (económico), que pareciera estarse asomando con una interpretación favorable de los indicadores, no puede tener ninguna sustentación confiable mientras no se ataquen las causas estructurales de la recesión que sufrimos, que ya presenta visos de depresión."

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo Caracas.

"Resultaría en verdad una dolorosa y peligrosa fantasía el procurar mantener las reglas del juego en el desorden en que se encuentran, pretendiendo dejar el destino de la humanidad en las manos de las llamadas fuerzas del mercado."

Octubre de 1984, ante la Segunda Comisión (Asuntos Económicos) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Estilos de Vida y Desarrollo

"Nosotros somos en buena parte responsables de las distorsiones que se han introducido en nuestros ámbitos por obra del consumismo desenfrenado. En vez de copiar modelos de los países ricos para beneficio transitorio de los ricos de nuestros países, deberíamos darnos más a la tarea de encontrar fórmulas que correspondan a las necesidades verdaderas de nuestros pueblos. Con ello podríamos tal vez contribuir a realizar la tarea de rectificación que reclama un creciente número de habitantes del Norte, hacia una sociedad más humana y menos derrochadora de recursos naturales y destructora de la naturaleza misma en sus propios países. No es justo que mientras algunos viven por encima de sus medios, otros carezcan de los medios esenciales para vivir."

Febrero de 1979 discurso ante la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77, realizada en Arusha, Tanzania.

"No puede haber crecimiento económico y menos aún desarrollo —lo que

entraña el mejoramiento de la calidad de la vida— si la meta es el hombre, su dignidad, su libertad.”

Marzo de 1977, palabras en la mesa redonda conmemorativa del X Aniversario de la Encíclica “Populorum Progressio”.

“...no podemos dejarnos deslumbrar e impresionar por lo que ocurre y ha ocurrido en los países desarrollados, que han estimulado la economía derrochadora del consumismo desenfrenado.”

Abril, de 1983, discurso ante la V Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Buenos Aires.

“Lo que se aplica a las relaciones entre naciones puede aplicarse muy bien a los distintos grupos sociales dentro de cada país: prosperidad que no se comparte no perdura.”

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

Conflicto Este-Oeste y Conflicto Norte-Sur

“El problema político más grave y potencialmente más peligroso que confronta nuestro atormentado mundo es el de las grandes inequidades entre el Norte y el Sur.”

Octubre de 1978, discurso ante la XXIII período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

“Así, las llamadas potencias del orden, han sido los artífices principales del desorden que hoy prevalece en el mundo... Todavía podemos contrarrestar ese proceso. No podemos aceptar el argumento de que todo ello está inexorablemente condicionado por la rivalidad entre las superpotencias y que mientras sigan las tensiones entre ellas, sería en vano cualquier esfuerzo conjunto con ánimo renovador. A nuestro entender, el proceso de distensión se vería vigorizado con una concertación global como la que está planteada. Todos estamos vitalmente interesados en que tal proceso ocurra y se active. De ello depende el que la palabra desarme deje de ser hueca y se le dé sentido en la práctica. Así podrían atenuarse hasta desaparecer las aprensiones y suspicacias recíprocas que más que nada alimentan la insaciable

carrera armamentista a partir de los grandes centros de poder.”

Abril de 1983, discurso ante la V Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Buenos Aires.

II En cuanto a las Negociaciones Internacionales y las Soluciones

“No podemos atenernos a la fórmula clásica de la negociación en la que las partes se hacen concesiones mutuas equivalentes, lo que no es razonable cuando éstas son desiguales. Cada país o grupo de países debe estar dispuesto a hacer su contribución según su situación y posibilidades, participando efectivamente en la toma de decisiones. Los países del Tercer Mundo, unidos a pesar de su diversidad, pueden coadyuvar en la búsqueda de soluciones armónicas no sólo para sus propios problemas, sino para los que se plantean entre los propios países desarrollados y que han sido fuente de grandes desajustes para la humanidad. Pero los más poderosos tienen mayores responsabilidades. Estos países deberían acostumbrarse a tratar su contribución al desarrollo de los países del Tercer Mundo —financiera y de otra índole— como parte integrante de sus propios planes económicos y no como algo residual, a la merced de las vicisitudes de la coyuntura.”

Mayo de 1976 discurso ante la IV Conferencia de la UNCTAD.

“La inserción de estos problemas: moneda y finanzas, energía, materias primas, comercio y desarrollo dentro del marco de las Negociaciones Globales obedece al hecho hoy palpable de la interdependencia e interacción que existe entre ellos, como debe existir entre sus soluciones, dentro de un mundo en que las naciones son cada vez más interdependientes.”

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

“Todavía esperamos que tanto Estados Unidos como los pocos países que lo siguen en esta actitud vacilante se convenzan de nuestra buena fe en lo que atañe al importante asunto de las Negociaciones Globales —puesto que de ellas se trata— y que, abando-

nando esa actitud equivalente a un rechazo de negociar, se sienten en la mesa para discutir y actuar en consecuencia sobre problemas comunes... En esto no hay perdedores, todos saldremos ganando y sólo así se creará la confianza mutua, que ha fallado, y la convivencia armónica entre todos. Tal vez esto parezca demasiado pedir, pero ¿qué alternativa hay para nuestra humanidad enferma en estos momentos sino curarse para enfrentar desafíos nuevos y más atractivos.”

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

III Cooperación entre Países en Desarrollo

“Esta unidad, la de los países en desarrollo que nace de un sentimiento de solidaridad, tiene un precedente en los sindicatos formados por los trabajadores después de la revolución industrial. En efecto, la meta es la misma: una justa participación en la riqueza que ayudan a crear.”

Agosto de 1977, Exposición “El Nuevo Orden Económico Internacional y el Derecho Internacional”, ante el XX Seminario Internacional para Diplomáticos, Salzburgo, Austria.

“En América Latina, como en el Tercer Mundo, nos hemos percatado de que si no nos unimos a pesar de nuestras diferencias de tipo económico y cultural y no nos afincamos en los objetivos comunes esenciales, seguiremos siendo, como hemos sido, presa fácil de las tácticas divisionistas. El “dividir para reinar” que hemos experimentado en carne propia y a lo que debemos en buena parte nuestro subdesarrollo.”

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

“La solidaridad de la comunidad internacional entera pasa por la solidaridad de los países en desarrollo.”

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

“La cooperación sur-sur no es una empresa fácil. Habrá que vencer obstáculos importantes tanto en el frente interno como el externo, obstáculos

que son expresión de la fuerza de los intereses creados en torno al orden establecido."

Junio de 1985, artículo "América Latina, parte indivisible del Tercer Mundo", revista "Capítulos del SELA", N° 9.

"La cooperación de América Latina con el resto del Tercer Mundo —y en general la cooperación sur-sur— tendrá éxito en la medida en que las acciones que se acometan se apoyen en el aprovechamiento del inmenso potencial de cooperación económica que existe en el mundo en desarrollo y en la reducción de su vulnerabilidad frente a elementos externos. Ello redundaría en beneficios mutuos los cuales serían el mejor aliciente para participar y perseverar en los esfuerzos de cooperación."

Junio de 1985, artículo "América Latina parte indivisible del Tercer Mundo", revista "Capítulos del SELA", N° 9.

"Si no hay integración, se abre el camino a la desintegración. Sobran razones para seguir construyendo, con mayor apremio, la unidad latinoamericana con la mirada puesta en lo que se propusieron nuestros próceres."

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

IV Energía

Petróleo

"La llamada 'crisis energética' de 1973 fue una advertencia de que estábamos en un falso camino, que había que cambiar el rumbo. La crisis energética no es sino una manifestación más de lo irracional del actual sistema de relaciones económicas internacionales. Estamos en presencia de otras crisis que tienen que ver con la energía, porque todo está interconectado, como la crisis alimentaria, la del endeudamiento externo de los países en desarrollo, del deterioro del medio ambiente y la crisis de valores éticos..."

Abril de 1978, ponencia "La Energía y el Nuevo Orden Económico Internacional", presentada en el Primer Seminario de Planificación Energética Caracas.

"En lo que respecta al petróleo, el exceso de demanda causado por esta

situación artificial resultó en un exorbitante aumento promedio anual del 7%, con el consecuente peligro de un agotamiento prematuro del recurso petrolero. Se venía actuando irresponsablemente. La persistencia de los bajos niveles de precios en el petróleo inevitablemente tenía que desembocar en un ajuste súbito e importante, que a la postre actuó como único freno en el derroche de una materia prima vital."

Marzo de 1985, discurso de apertura de la Tercera Conferencia sobre el Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe.

OPEP

"Aún hay países que no se reconcilian con la idea de que exista la OPEP. Esos países revelan una falta de responsabilidad, al no darse cuenta de las consecuencias que la anarquía en el mercado petrolero internacional podría acarrear a la economía mundial y, desde luego, a ellos mismos."

Agosto de 1985 "La OPEP, un Asunto Económico Internacional", revista CORPOVOZ, Caracas.

"En cuanto a los contactos con los países desarrollados exportadores de petróleo, aun cuando se puede argüir que son útiles, deben acometerse con precaución. No hay que olvidar que, si bien se trata de países productores y exportadores de petróleo, su condición de exportadores es solamente un elemento más dentro de una política global —y un sector de producción más dentro de economías relativamente diversificadas— pero no es el elemento preponderante. En la medida en que sus objetivos básicos en cuanto al petróleo no coinciden con los de la OPEP, resulta difícil imaginar que pueda producirse una concertación duradera."

Abril de 1985, "El Futuro de la OPEP", Ponencia presentada ante el Seminario Internacional sobre el Futuro de la OPEP, auspiciado por CENTROPEP, Caracas.

"La seguridad hay que buscarla en el seno de la OPEP pero también hay que buscarla en un ámbito mucho más amplio. La vulnerabilidad es tanto consecuencia de la condición de países en desarrollo de los países miem-

bro, que hace que sus economías sean débiles y desarticuladas con una escasa capacidad de resistencia frente a elementos externos adversos, como de la persistencia de un sistema de relaciones económicas internacionales caduco y en crisis, que no responde a las necesidades de los países en desarrollo."

Abril de 1985, "El Futuro de la OPEP", Ponencia presentada ante el Seminario Internacional sobre el Futuro de la OPEP, auspiciado por CENTROPEP, Caracas.

Deuda Externa

"La privación de ingresos indispensables para los países en desarrollo ha llevado al endeudamiento y, por ende, a políticas de contracción que procura imponer el Fondo Monetario Internacional, organismo éste que tan sólo puede lanzar críticas tímidas contra las prácticas dañinas de los países desarrollados, que con sus políticas monetarias siguen sustrayendo inmensas cantidades de dinero de los países en desarrollo."

Agosto die 1984, discurso ante la IV Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial ONUDI.

"La deuda es resultado de una situación injusta e irracional producto de un viejo orden en vías de descomposición. Basta con recordar lo que se ha comprobado más que nunca y que es una tradición en las pautas que impone el Norte, deliberadamente o por inercia, en sus relaciones con el Sur: vender caro y comprar barato, estimular el consumismo en el sur para poder vender más y, a la vez, restringir sus mercados a nuestras exportaciones. De nosotros esperan más que nada materias primas mineras y agropecuarias a precios deprimidos, que fluctúan imprevisiblemente con una tendencia permanente hacia la baja, ello en forma más pronunciada en época de recesión. En esa forma y con la inflación que importamos del Norte en la compra de cualquier producto que fabriquen, desde maquinarias hasta artículos suntuarios, se hizo ostensible el deterioro constante y a veces brusco de los términos del intercambio. En pocas palabras, lo que vendimos no alcanzó para pagar

lo que compramos. Para cubrir el déficit hubo que endeudarse."

Mayo de 1983, Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

"...en nuestra posición de deudores, en América Latina como en otras regiones, no estamos indefensos y a la merced de nuestros acreedores como se ha notado en las actitudes de más de un país de la región. En respuesta a las presiones que puedan ejercer los acreedores, los deudores disponemos de instrumentos de presión, que debemos saber manejar y que nos permiten lograr arreglos prácticos que resulten llevaderos para nosotros y no comprometan nuestros intereses de países en desarrollo."

Mayo de 1983 Clase Inaugural de la Cátedra Juan Pablo Pérez Alfonzo, Caracas.

"Entre 1978 y 1983 en términos netos aproximadamente unos 55 mil millones de dólares abandonaron la región, en su mayor parte atraídos por las altas tasas de interés en Estados Unidos. Irónicamente ese país, el más rico del mundo, va en vías de convertirse en pocos años en el mayor deudor a expensas de otros países."

Marzo de 1985, discurso de apertura de la Tercera Conferencia sobre el Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe.

"... es necesario que se entienda que el cumplimiento de los compromisos derivados de nuestro endeudamiento no puede significar el descuido del deber de nuestros gobiernos de garantizar el bienestar y la estabilidad social de nuestros pueblos."

Marzo de 1985, discurso de apertura de la Tercera Conferencia sobre el Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe.

Moneda y Finanzas

"En el centro de todo el problema monetario y financiero actual, y por ex-

presión social y política, está la política deficitaria de los grandes países industrializados que procuran mantener el nivel de vida de sus poblaciones, y por tanto evitarse problemas sociales y políticos, sin reparar en los daños que se causan entre ellos y sobre todo los que causan a los países en desarrollo que no han podido lograr un cambio en la actitud de los países industrializados responsables de esta situación."

Agosto de 1984 discurso ante la IV ONUDI.

"El desajuste e inestabilidad monetaria se instauraron y se han mantenido con altibajos impredecibles y dentro de una gran incertidumbre tal como lo estamos viviendo en este momento. A la desvinculación del dólar del oro en 1971, siguió la flotación de las monedas como resultado de una política unilateral sin auténticas concertaciones previas... Todo lo anterior evidencia la forma asistemática y desordenada en que se han venido conduciendo los asuntos monetarios, lo cual se ha traducido en la inoperancia de los organismos internacionales para mantener la estabilidad monetaria internacional en concordancia con los requerimientos del comercio mundial. A ello se agrega la negativa a democratizar el proceso de toma de decisiones en dichos organismos, en particular dando más responsabilidad a los países en desarrollo."

Marzo de 1985, discurso de apertura de la Tercera Conferencia sobre el Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe.

Comercio

"No es compatible con el desarrollo un supuesto libre comercio que encubre una serie de medidas restrictivas y barreras de todo tipo que ignoran los intereses de los países en desa-

rollo frente a aquéllos de los países poderosos. Si hemos de escoger la vía de cierto manejo del comercio por no querernos entregar en manos de las fuerzas del mercado es necesario que ese esfuerzo favorezca el desarrollo de todos los países y, en especial el de los pobres. Así concebimos nosotros el interés mutuo."

Abril de 1983, discurso ante la V Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Buenos Aires.

Materias Primas/Industrialización

"Como se ha dicho muchas veces, los precios de las materias primas han llegado a una situación de gravedad sin precedentes en los últimos cincuenta años. Las pequeñas mejoras que precariamente se manifiestan no cambian sustancialmente este estado de cosas. La especulación sigue rigiendo, porque la libertad se entiende como el derecho de hacer lo que se quiera, cualquiera que sea su repercusión en el exterior en espera de que las fuerzas del mercado reviertan la tendencia."

Agosto de 1984 IV Conferencia General de la ONUDI.

"Una conclusión concreta a la que se llega naturalmente es la necesidad de promover con mayor fuerza, para atender los requerimientos del comercio mundial y en todo caso de los países en desarrollo, el procesamiento de las materias primas agrícolas y minerales en los propios países en desarrollo productores. Mediante su procesamiento en nuestros países, no sólo podemos captar el valor agregado de la transformación, sino también lograr una mayor valorización de las propias materias primas."

Agosto de 1984, IV Conferencia General de la ONUDI.

Factores que afectan el comercio de productos básicos

El artículo que se transcribe es un resumen del documento "Problemática General de los Productos Básicos en América Latina y el Caribe", de la Dirección de Cooperación Regional del SELA.

I El comercio de los principales productos básicos de la región

1 Características generales y dependencia

Las exportaciones de la región en los 18 productos básicos que conforman el Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB) contó con el 22,4% del valor total de sus exportaciones como promedio en el período 1979-82, esta participación llegaría al 30% en igual período si se toma en cuenta otros productos básicos agrícolas no incluidos en el PIPB.

Cabe señalar que América Latina posee la mayor participación en la exportación de los 18 productos básicos del PIPB entre las diferentes regiones que componen el grupo de países en desarrollo; así en 1982, su participación fue del 23,8% mientras que Asia y África participaron, con el 19,9 y el 11,6 respectivamente. De esta situación se deriva el gran peso de la región en el contexto de la problemática general del comercio internacional de productos básicos.

CUADRO N° 1

Participación de las Regiones en Desarrollo en el Valor del Comercio Mundial de los 18 Productos Básicos del PIPB

	EN PORCIENTO				
	1970	1975	1980	1981	1982
Países en desarrollo	62,6	59,6	58,7	56,3	56,2
África	19,2	15,5	12,0	11,1	11,6
América Latina	24,2	25,3	24,6	24,0	23,8
Asia	18,6	17,5	20,9	20,2	19,9
Oceanía	0,6	1,2	1,1	1,0	1,0

A pesar de que ha continuado la tendencia decreciente de la participación de los productos básicos, excluido el petróleo, en el total de los ingresos de la región, el grado de dependencia de muchos de sus países respecto a determinados productos, es elevada, por lo que el examen de la evolución del comercio de dichos productos resulta importante. Las características estructurales de los países de América Latina determinan que varios de ellos sean fuertemente dependientes de un solo producto básico de exportación, como es el caso de Cuba con el azúcar o El Salvador y Colombia con el café, con más del 50% de sus ingresos, obtenidos por concepto de la exportación de tales productos. (Ver cuadros 2 y 3).

CUADRO N° 2

Dependencia de un Producto Básico Agrícola por Parte de Países Seleccionados (producto como porcentaje del total de las exportaciones de los países)

	Promedio 1979-1982
Café	
El Salvador	60
Colombia	58
Nicaragua	32
Haití	30
Guatemala	27
Costa Rica	26
Honduras	25
Rep. Dominicana	10
Brasil	10
Banano	
Honduras	44
Costa Rica	23
Panamá	20
Ecuador	8,7
Guatemala	7,3
Azúcar	
Cuba	79,4
Belize	54
Rep. Dominicana	33
Guadalupe	28
Barbados	16
Cacao	
Granada	39
Rep. Dominicana	6

CUADRO N° 3

Dependencia de los Minerales y Metales del PIB en la Región para Países Seleccionados (producto como porcentaje del total de exportaciones)

	Promedio 1979-1982
Cobre	
Chile	46
Perú	17
Mineral de Hierro	
Brasil	8
Estaño	
Bolivia	40
Bauxita	
Guyana	34
Jamaica	14
Surinam	12
Haití	10

Al hablar de dependencia de los países de la región, no puede entenderse exclusivamente en el sentido de una monodependencia, como se trata en los casos anteriormente mencionados. En los casos de países que han logrado una cierta diversificación en sus exportaciones la porción de los productos básicos, tomados en su conjunto, continúa siendo predominante.

El ejemplo más evidente de esta afirmación lo constituye el Brasil para el que, pese al desarrollo alcanzado en la producción y exportación de manufacturas, en 1981 el conjunto de exportaciones de productos básicos (excluyendo petróleos y considerando los cereales) ascendió a más del 36% del total de sus exportaciones; Argentina (incluyendo los cereales) dependió ese año en un 56% de exportaciones de productos básicos, así como Uruguay con un 36%¹.

A pesar de esta elevada dependencia, se produce una constante disminución de los ingresos por este concepto. En 1980 los países de la región obtuvieron \$ 27.781,4 mil'ones por las exportaciones realizadas de los 18 productos básicos del PIPB, en tanto que en 1982 estos ingresos disminuyeron en un 23,5% en precios corrientes.

2 Análisis de los principales productos básicos de exportación de la región

El banano, el café, el cacao y el azúcar concentran el 12,7% de los ingresos obtenidos por concepto de exportación de los productos agrícolas de la región en el período 1979-82 y con el 56,7% de los ingresos obtenidos por las exportaciones de todos los productos básicos comprendidos en el PIPB, por lo que a continuación se exponen, someramente, los rasgos fundamentales que caracterizan el comercio internacional de cada uno de ellos.

Banano

El período a partir de 1980 ha estado caracterizado por una escasez de la oferta, debido fundamentalmente, a las malas condiciones climatológicas que han afectado a la región, lo que ha creado serias dificultades a la producción.

En 1983, Ecuador, Honduras, Guatemala, Colombia y Nicaragua, vieron reducidos sus volúmenes disponibles a la exportación, debido a los factores antes apuntados. Esta escasez de la oferta elevó los precios a niveles sin precedentes; no obstante, estos precios no compensaron a los países exportadores la reducción de sus volúmenes de exportación. Todavía, a principios de este año los precios se mantenían altos, por lo que los pronósticos sobre la evolución del comercio y del precio dependerá de la normalización de las condiciones de la producción en los principales exportadores.

Café

Luego de los precios sin precedentes alcanzados en 1979, sobrevino una etapa de baja a causa de un nivel creciente de las existencias, unido a un estancamiento de la demanda. El restablecimiento de las cuotas dentro del Convenio Internacional del Café en octubre de 1980 consiguió atenuar esta tendencia; hasta 1983 los precios compuestos de la OIC se mantuvieron estables, aunque muy

próximos al límite inferior de la escala del Convenio. A mediados de 1984 los precios volvieron a elevarse por encima del límite máximo de la franja de precios del convenio, retornando a ésta a través de los mecanismos reguladores previstos en el acuerdo.

Cacao

El cacao ha presentado una situación de sobreoferta durante los años transcurridos de esta década. En la estabilización de los precios en mayor o menor medida, han jugado un papel las medidas de control del Convenio Internacional del Cacao, a través de las reservas reguladoras del convenio.

Azúcar

El azúcar resulta, dentro de los productos básicos agrícolas el de mayor variabilidad en los precios durante los últimos años.

En 1980, debido a las perspectivas de disminución de la cosecha en la URSS, unido a una reactivación de la demanda, se provocó un incremento de los precios, que alcanzaron como promedio alrededor de 17 ctvs/lb.

El restablecimiento de las cuotas en 1981, tuvo pocas repercusiones en los precios debido, por una parte, a que la suma de los TBE¹ fue mayor que la demanda del mercado libre y a que la CEE, el mayor exportador a ese mercado, no era miembro del Convenio y por tanto no se ejercían medidas de control sobre sus volúmenes de exportación.

A partir de ese momento, un conjunto de situaciones propias de ese mercado entre las que se destacan: el estancamiento del consumo; la virtual cesación de las compras especulativas; y las crecientes expectativas de buenas cosechas hicieron que los precios descendieran.

Desde 1982 se ha desarrollado un proceso acelerado de caída de los precios, llevándolo en 1984 a 5,2 ctvs/lb.

En este proceso han incidido además factores de diversa índole, en los que se incluyen: el fracaso de la Confe-

rencia Azucarera para el establecimiento de un nuevo convenio con cláusulas económicas y el nivel de sobreoferta, que unido a la alta inelasticidad del consumo de azúcar respecto a las variaciones tanto de los ingresos como del precio, incrementa las ya enormes existencias acumuladas, así como las altas tasas de interés monetario prevalecientes en el período y la fortaleza del dólar de EE.UU.

Bajo estas condiciones y sin un convenio que intente al menos mejorar la correlación oferta-demanda, en junio de 1985 el precio nominal se mantuvo entre 2,60 y 2,80 ctvs. por libra, lo que se considera, en términos reales, los precios más bajos que se tengan noticia para este producto.

1 Tonelaje Básico de Exportación

Por su parte, los minerales y metales comprendidos en el PIPB representaron el 8,4% de los ingresos por concepto de exportación de la región en el período 1979-82, con el peso fundamental concentrado en Chile con el cobre, Bolivia con el estaño y Guyana con la bauxita.

En 1980 la región obtuvo por concepto de exportación de minerales y metales \$10.007,5 millones; mientras que en 1982 este valor se redujo en un 16% a precios corrientes, debido fundamentalmente, a la caída de los precios en esos años.

La situación de alguno de los productores básicos es la siguiente:

Cobre

En la década del setenta los gobiernos de Chile, Perú, Zaire y Zambia crearon el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) como reacción a las constantes fluctuaciones de los precios de este producto.

Estas fluctuaciones ocasionan consecuencias negativas para los países en desarrollo al producir la disminución de los ingresos de exportación por ese concepto.

De un precio establecido en febrero de 1980 de 126,75 ctvs/lb., ha llegado

en su descenso a 62,50 ctvs/lb. en febrero de 1984.

En 1984 este mercado estuvo caracterizado por un incremento del consumo del cobre refinado a expensas de las existencias, pues el nivel de producción siguió deprimido. A pesar de estos resultados, sobre el precio siguió influyendo el exceso de las capacidades productivas, la depresión de las cotizaciones de los metales preciosos, las tasas de interés elevadas y la fortaleza del dólar. Para este año se espera una ligera mejoría de los precios, condicionado al mejoramiento de las restricciones a la producción y sobre todo, a que se haga realidad el clima generalizado de recuperación económica que se pronostica por algunos especialistas. No obstante, si los precios mejoran, es posible que se incentive la apertura descontrolada de las capacidades ociosas, provocando una nueva caída, a niveles imprevisibles, en el futuro.

Estaño

A partir de 1973, el mercado del estaño se ha caracterizado por las fluctuaciones de los precios. Si bien los precios corrientes se incrementaron a una tasa promedio anual de 11,4% entre 1973 y 1982, los precios reales tuvieron un crecimiento reducido, agudizándose esa tendencia para los años subsiguientes, incluyendo los primeros meses de 1985. Evidentemente, aunque el Convenio Internacional del Estaño ha jugado un papel en la formación y evolución de los precios, los mecanismos para lograr el equilibrio entre oferta y demanda dentro del mismo no han logrado ser todo lo efectivo que se requería, debido, fundamentalmente, a que el número de miembros sobre los que el convenio ejerce regulación ha disminuido. La etapa recesiva mundial también ha influido negativamente, además de que la manipulación de las reservas estratégicas de EE.UU. ejerce una gran influencia negativa en la formación de precios al ocasionar una distorsión total del mercado. Las ventas de estaño de EE.UU., procedentes de estas reser-

vas, ascendieron de 25 TM en 1980 a 4.172 TM en 1982.

Un alto porcentaje de los ingresos de exportación de la región por la venta de productos incluidos en el PIPB se concentran en los productos analizados, que en 1982 alcanzó el 68%.

En todos ellos se han manifestado grandes fluctuaciones de los precios, lo que afecta adversamente a corto plazo los ingresos, y a largo plazo la demanda, en unos casos y en otros, generan ciclos de inversión que provocan un derroche de recursos.

La verdadera magnitud de la importancia de los productos básicos, especialmente de carácter agrícola, en los ingresos de los países de la región, se aprecia mejor si además de analizar la participación de los 18 productos del Programa Integrado en las exportaciones de los países latinoamericanos se analizan las de otros productos agrícolas, tales como los cereales, que en el caso de Argentina representó en 1981 el 30% del total de sus exportaciones y las frutas y especies, en otros casos, como Granada, que en 1981 representaron para ese país el 49% de sus ingresos de exportación.

Cabe señalar, que los productos alimenticios exportados por América Latina, tanto los pertenecientes a los 18 productos del Programa Integrado como los que no se encuentran comprendidos en ese grupo, están sometidos a las mismas tendencias declinantes de los precios y a la competencia de los sucedáneos y productos subvencionados de los países desarrollados de economía de mercado, por lo que al estudiar la problemática de los productos básicos de la región no pueden sustraerse del estudio.

Para ello basta señalar, que la participación de los productos agrícolas exportados por América Latina al resto del Mundo ha ido disminuyendo paulatinamente con la consiguiente reducción de ingresos por este concepto. Así en 1955, América Latina exportaba el 20,45% del total de los productos agrícolas, en 1960 el 17,46%, en 1965 el 15,70%, en 1975 el 14,60% y en 1980 el 14,24%.

Por otra parte, la exportación de pe-

tróleo crudo y sus derivados de América Latina se elevó un 47% de 1980 a 1982 y su participación en las exportaciones mundiales de combustible se incrementó un 16% de 1980 a 1981.

Aunque se sale de los marcos de este trabajo un análisis detallado de esta cuestión, existen algunas evidencias que permitirían sustentar la tesis de que el alza de los precios del petróleo y el consiguiente auge de la actividad económica relacionado con los carburantes, incidió en el estancamiento y en la reducción de la producción y exportación de productos básicos, en particular los agrícolas. Así en el caso de México, que en 1973 exportaba cantidades relativamente pequeñas de petróleo, sus exportaciones de café en aquel año representaron el 6,41%, las de algodón el 6,33% y las de azúcar el 4,52%, en tanto que, en 1981 el petróleo fue el 69% del total de su exportación, el café el 2%, el algodón el 2%, y se convirtió en importador neto de azúcar.

Puede pensarse que, además de la causa conocida de la mayor elasticidad del ingreso respecto al consumo nacional de los productos agrícolas, los capitales nacionales y foráneos se desplazaron abrupta y totalmente hacia la prospección y explotación de yacimientos petrolíferos, tanto en países tradicionalmente exportadores de este producto como Venezuela como en otros que no lo eran.

3 Orientación de las exportaciones de productos básicos de la región

Al analizar la orientación del comercio de exportación de los productos de la región, se aprecian entre el período comprendido entre 1970 y 1981 los cambios siguientes:

Los países desarrollados de economía de mercado continúan apareciendo como los principales consumidores de los productos básicos de exportación de América Latina, incluyendo los granos y los fertilizantes y excluyendo a los combustibles. Sin embargo, esta proporción se redujo de un 70 a un 61 por ciento durante el período.

En la categoría de exportaciones a los países desarrollados, se observa un descenso en las exportaciones de los productos antes mencionados hacia los EE.UU. de casi un 10%, de este descenso los minerales acusaron la mayor caída, de más de un 16%, mientras los alimentos se redujeron en un 11%, manteniéndose estacionaria la proporción de las materias primas agrícolas en un 9-10%. Las importaciones de la CEE también disminuyeron, aunque en una proporción cercana a la mitad de la de los EE.UU., es decir de un 5% localizado principalmente en el sector de productos alimenticios. La CEE presentó una ligera disminución de sus importaciones de materias primas agrícolas y un aumento de casi un 7% de las de minerales y fertilizantes.

Los países socialistas han constituido el mercado más dinámico de importación para los productos de la región, habiéndose duplicado su participación en la estructura de las exportaciones reflejo de las compras de productos alimenticios y de materias primas agrícolas que se duplicaron, aunque disminuyeron sustancialmente las de minerales.

Por último, y en el caso de los combustibles se observa poca variación en la orientación comercial, manteniéndose los EE.UU. como el principal importador con cerca de la mitad del total de las importaciones, siendo de interés la disminución que se observa en el comercio intrarregional de este importante producto.

En cuanto al comercio Sur-Sur, éste aumentó de manera significativa, de un 10% en 1970 al 18% en 1981, a cuenta de los productos alimenticios y los minerales, ya que ambas categorías duplicaron su participación. Sin embargo, debe señalarse que el comercio intrarregional latinoamericano de productos básicos se mantiene prácticamente estático.

En 1970, América Latina comercializaba internamente el 7,4% de sus exportaciones totales de productos alimenticios, incrementándose sólo al 9,3% en 1981. En cuanto a las materias primas agrícolas, la situación resultó aún peor; en 1970 se comercializaba el 17% del total de las ex-

portaciones realizadas por ese concepto, mientras que de 1981 ésta resultó sólo del 15,3%

En ello han influido factores exógenos de índole comercial y financiera, tales como:

- La utilización de mercados tradicionales pre-establecidos en países desarrollados;
- El control de la comercialización de rubros de exportación importantes por grandes transnacionales, fundamentalmente en el caso de los productos alimenticios;
- La necesidad de mejorar la balanza comercial con países desarrollados, lo que obliga a mantener mercados tradicionales.

A partir de las consideraciones anteriores se deriva la necesidad de lograr encontrar los medios para desarrollar el flujo del comercio intrarregional de productos básicos, a fin de lograr cubrir las potencialidades que éste brinda. Este empeño estaría íntimamente relacionado con las medidas formuladas en lo relativo a Seguridad Económica Regional, así como a la posibilidad de aumentar los ingresos netos por concepto de incremento de las exportaciones con destino a la propia región y la reducción de las importaciones procedentes de otras áreas económicas.

Dentro de este contexto habría que examinar, por una parte, las estructuras productivas existentes, así como las posibilidades de lograr vías de cooperación regional en su sentido más amplio, que incluya aspectos tanto financieros como tecnológicos y de comercialización, destinados a incrementar el flujo intrarregional del comercio de estos productos, y por otra parte, las características actuales del flujo intrarregional, a fin de explorar nuevas posibilidades.

En cuanto a este último aspecto se evidencia que de los diferentes grupos o asociaciones económicas subregionales latinoamericanas, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, incluido el Grupo Andino) agrupa a los países de mayor actividad económica de la región, por lo que, evidentemente, posee el

mayor porcentaje de participación en el comercio exterior latinoamericano. (Ver cuadro 4 y 5.)

Como se desprende del cuadro anterior, el peso del comercio de la región está basado en la actividad económica de los países miembros de la ALADI.

Entre 1981 y 1982, el 66% de las exportaciones totales de la ALADI correspondió a productos incluidos en los 18 del Programa Integrado de Productos Básicos.

Si tomamos como base el flujo intrarregional de productos alimenticios y materias primas agrícolas, de acuerdo con el cuadro N° A, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- El comercio intrarregional se basa fundamentalmente en el flujo intra ALADI.
- Entre el 73 y el 75% de las exportaciones de productos alimenticios en la región correspondió al comercio intra ALADI, mientras que entre el 83 y el 88% de las exportaciones de materias primas agrícolas también correspondió al comercio intra esquema.
- El movimiento intrarregional entre el resto de los países diferentes de ALADI resulta escaso y poco explotado.
- Existen posibilidades en el área de la aplicación de modalidades comerciales que beneficiarían el incremento del comercio intrarregional como un todo.

II

Principales factores que afectan el comercio de los productos básicos de la región

Al analizar los factores que inciden en las exportaciones de los productos básicos de la región, se pone de manifiesto que éstos incluyen un gran número de aspectos relacionados, entre otras cuestiones, con la actual estructura de las relaciones económicas internacionales, el nivel de desarrollo de las estructuras productivas nacionales en los países exportadores, así como la cooperación alcanzada en materia de productos básicos a nivel regional e internacional.

CUADRO N° 4

Porcentaje de participación de los grupos subregionales en el valor de las exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) latinoamericanas

	1950-70		1975		1980		1981		1982	
	exp.	imp.	exp.	imp.	exp.	imp.	exp.	imp.	exp.	imp.
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ALADI	73,0	66,7	65,2	66,0	72,2	68,5	76,5	72,5	76,4	69,2
Mercado Común Centroamericano	5,3	5,7	5,1	5,3	4,0	5,0	3,7	4,7	3,6	4,7
Comunidad del Caribe	5,3	7,0	6,8	6,3	5,3	4,7	4,8	5,0	4,4	6,3
Organismo de los Estados del Caribe Oriental	0,2	0,6	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Otros	16,2	20,0	22,7	22,0	18,3	21,5	14,8	17,5	15,4	19,5

Fuente: Basado en los datos estadísticos que aparecen en el Handbook of International Trade and Development Statistics, 1984.

CUADRO N° 5

Flujo del Comercio Intrarregional de Productos Básicos (con excepción de los minerales y metales) (En millones de dólares)

	Exportaciones de prod. alimenticios						Exportaciones de mat. primas y agrícolas					
	América Latina		ALADI		Otros		América Latina		ALADI		Otros	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981	1970	1981	1970	1981	1970	1981
América Latina de este:	530	2809	—	—	—	—	170	498	—	—	—	—
ALADI	425	2.301	400	2.052	25	249	151	429	149	414	2	15
Otros	105	308	6	127	99	181	19	69	1	30	18	39

Fuente: Handbook of International Trade and Development Statistics, 1984.

Con el ánimo de proceder a un estudio de estos factores, que permita evaluar sus consecuencias para las economías latinoamericanas y al propio tiempo, poder entrever las medidas que en el marco regional podrían adoptarse para tratar de optimizar los ingresos provenientes de este sector, hemos seleccionado aquellos factores o elementos, que a nuestro juicio, constituyen la médula de esta problemática, a saber:

- La situación general, a escala mundial de la oferta/demanda de los productos básicos y su reflejo en los precios;
- la situación que representan los principales mercados de importación de productos básicos de América Latina;
- el papel de las empresas transnacionales en la producción y comercialización de los productos básicos de la región;
- el nivel y los problemas que plantea la diversificación y, en general, el desarrollo vertical de las potencialidades que brindan los productos básicos de que se dispone en la región;
- los intentos de cooperación inter-

nacional y en particular regional, en esta esfera.

Al emprender este análisis lo haremos en forma global, especificando aspectos particulares relacionados con determinados productos sólo a modo de ejemplo de situaciones generales o susceptibles de ser generalizadas en un futuro, a fin de evitar, en lo posible, un enfoque parcializado de estos problemas.

1 La relación de oferta-demanda de productos básicos

A pesar de que el volumen general del comercio mundial evidenció cierta recuperación en 1983, gracias, fundamentalmente, a un incremento de los volúmenes de los productos básicos destinados a la exportación varios factores incidieron en que ello no se revertiera en una mejor posición de los países en desarrollo productores, sino que por el contrario, tal situación creó un clima de sobreoferta en el mercado con los consiguientes incrementos de excedentes y caída de los precios. En lo anterior ha incidido, fundamentalmente la apreciación del dólar, que

ha dado lugar a la depresión de los precios expresados en esa moneda; la contracción de los mercados; el auge de las prácticas proteccionistas y la competitividad de los sustitutos naturales y sintéticos, así como las altas tasas de interés predominantes en el mercado de capitales.

En lo tocante a América Latina, el descenso de los precios de exportación de la mayoría de los productos básicos ha constituido un factor vital en la conformación de los problemas que confronta la región.

A finales de 1981, los precios mundiales de exportación (mercado libre) fueron más bajos que los alcanzados en 1980 en las siguientes proporciones: productos alimenticios 20%, materias primas agrícolas 16%, minerales y metales 16%.

En 1983 estas proporciones fueron aún más bajas, si las comparamos a los precios de 1980: 30,7% para los productos alimenticios; 18,9% para las materias primas agrícolas; 23,5% para los minerales y metales.

Muchos precios de productos básicos particulares, han disminuido a niveles ruinosos, creando graves dificultades a las economías latinoameri-

canas; el azúcar, por ejemplo, se vendió en los mercados internacionales en 1982 a 8,41 ctvs/lb., como promedio y a 5,20 ctvs/lb. en 1984, cifra muy por debajo del precio mínimo establecido por el convenio vigente en ese momento y según se estima, por debajo de los costos de producción de los productores más eficientes. Cabe señalar que el no haber logrado ni siquiera el precio mínimo establecido en el convenio implica una pérdida para la región de \$760 millones de dólares americanos.

Hasta mayo de este año (1985) el precio alcanzado fue de 3,48 ctvs/lb, casi 5 veces menor que el precio promedio obtenido en 1981, por lo que evidentemente las pérdidas serán inmensamente mayores.

Mientras tanto para el cobre, la disminución de los precios en 1982 respecto al de 1981, implicó una pérdida para la región de \$11,8 millones. En el caso del estaño la pérdida calculada ascendió a \$7,4 millones.

Hay dos aspectos que influyen de manera aguda en la competitividad en materia de precios en los productos fundamentales de exportación para la región y en más amplio rango para todos los países en desarrollo exportadores de productos básicos. Por una parte, las prácticas de producciones subsidiarias, que permiten ventas de productos básicos por parte de los países desarrollados a más bajo precio, como es el caso de la carne; donde el precio del mercado ha estado oscilando en alrededor de \$1.150 la tonelada, mientras los países de la CEE pueden ofertarla a \$800; por otra parte las ventajas que ofrece el desarrollo tecnológico de los países desarrollados para la producción de calidades superiores en lo relativo a productos básicos, que implica la determinación de precios en el mercado para sus productos en condiciones ventajosas; tal es el caso de la expansión de las exportaciones de azúcar refinado por la CEE en amplia ventaja con respecto a los países en desarrollo de azúcares crudos y así como las diferencias de precios en cuanto al aluminio y cobre, producido en esos países.

CUADRO N° 6

Indice de precios de los productos básicos
(Mercado Libre)
1980 = 100

	Tot.	Prod. alimenticios y bebidas tropicales	Aceites y sem. oleag.	Mat. P. agr.	Mine. y met.
1970	33,3	28,5	45,2	28,4	44,4
1981	84,4	80,3	96,8	86,4	86,4
1982	70,7	65,7	74,6	75,7	76,5
1983	74,8	69,3	92,1	81,1	76,5

CUADRO N° 7

Indice precios de productos básicos seleccionados
(Mercado Libre)
1980 = 100

	Azúcar	Café	Cacao	Algodón	Cobre	Estaño
1970	12,8	31,0	25,9	31,1	56,9	21,9
1981	58,9	76,6	79,8	89,4	82,6	84,3
1982	29,3	83,3	66,9	78,4	71,9	97,8
1983	29,5	84,9	81,4	90,6	76,4	100,4

Fuente: Handbook of International Trade and Development Statistics, 1984.

2 Situación de los principales mercados de exportación de productos básicos de América Latina y el Caribe

Al examinar la problemática de las exportaciones de productos básicos de la región es ineludible recordar las características del comercio con los Estados Unidos, y la CEE, sus principales mercados de exportación y al propio tiempo los mayores suministradores de todo tipo de importaciones fuera de la región. (Ver cuadro N° 8.)

2.1 Estados Unidos de América

América Latina exporta a EE.UU. a un ritmo de crecimiento anual medio del 9,3% entre el 35 y el 40% de sus exportaciones totales y a su vez, importa a un ritmo de incremento medio del 0,8% de sus necesidades totales. Sus principales rubros de exportación se concentran, en primer término, en el petróleo y sus derivados, café, azúcar y cacao, que cuentan en su totalidad, con algo más del 60% del valor total de las exportaciones a EE.UU. Solamente el petróleo y sus deriva-

dos contó, en 1984 con el 56% del total mientras que el resto de los productos enumerados abarcó el 6,9%.

El azúcar tradicionalmente ha representado un rubro importante en el comercio latinoamericano con EE.UU. Este es un mercado que asimilaba 3,3 millones de TM de azúcar de la región en el período 1977-81, reduciéndose a 1,7 millones de TM en 1984-85; las causas de esta enorme contracción del mercado son variadas y complejas aunque la esencia del problema radica en la protección a la industria nacional, unida a un estancamiento del consumo y al desplazamiento del azúcar por sustitutos naturales y sintéticos, tales como el Jarabe de Maíz rico en Fructuosa, Aspartame y otros.

La industria de bebidas no alcohólicas y de confitería es el principal consumidor de los azúcares importados, sin embargo ya para 1984-85 los grandes consorcios de la Pepsi-Cola y Coca-Cola decidieron utilizar el 100% de jarabe de maíz, lo que desplazará 500.000 TM de azúcar del mercado, previéndose un desplazamiento de 70.000 TM para 1985-86. Los ingresos de la región por con-

CUADRO N° 8

Participación Porcentual en la Estructura de Importaciones de América Latina por Procedencias y Años Seleccionados

	Años	1970	1975	1980	1981	1982	Promedio 1980-82
Países							
EE.UU.		34,79	29,07	30,14	31,96	28,52	30,28
C.E.E.		23,77	27,49	15,95	15,75	14,14	15,32
Comercio interregional latinoamericano		16,27	16,51	17,96	19,50	19,90	19,13
Japón		5,97	8,01	6,82	7,90	7,75	7,49
Países Socialistas ¹		5,53	4,63	4,34	4,71	7,50	5,45
Países Asiáticos ²		2,22	10,55	12,28	10,44	11,80	11,49
Otros		11,45	3,74	12,51	9,74	10,39	10,84
Total:		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

1 Incluye a los de Europa y Asia.
2 Excluye a los países socialistas de la región.

Fuente: Elaborado en base al Manual de Estadísticas de Comercio y el Desarrollo, 1984, UNCTAD.

cepto de exportaciones de azúcar a EE.UU. han pasado de \$1.425,1 millones en 1980 a \$901,4 millones en 1984. Con las nuevas reducciones previstas se estima que los ingresos por ese concepto, para 1985 y 1986, serán de poco más de \$400 millones.

CUADRO N° 9

Exportaciones de productos seleccionados a Estados Unidos
(En millones de dólares)

	1980	1983	1984
Azúcar	1.425,1	771,4	901,4
Café	2.973,9	1.935,1	2.334,2
Cacao	147,1	141,5	218,3
Petróleo y derivados	18.866,5	20.470,7	27.633,2

Fuente: Highlight of US Export and Import Trade.

Otras medidas que se aplican en EE.UU. a las exportaciones de productos básicos procedentes de América Latina son la imposición de gravámenes a las exportaciones y tratamientos preferenciales a algunos países, en virtud de la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La aplicación de estas medidas en ocasiones contienen un matiz político de carácter coercitivo como en el caso de la eliminación de la cuota azucarera de Cuba y Nicaragua, o la condición de país elegible para la aplicación del SGP de forma coercitiva y discriminatoria.

En el cuadro N° 10, aparece la parte de las importaciones de EE.UU. desde América Latina, sujetas a impuestos.

CUADRO N° 10

Importaciones de EE.UU. desde América Latina sujetas a impuestos y por ciento que representan de las importaciones de cada agrupación

Valor de Aduana Millones de dólares

	1980	1984
Mercado Común Centroamericano	509,7 28%	282,6 16%
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	11.742,9 44%	26.361,1 69,5%
Resto de los países de América Latina	3.476,4 41%	4.894,7 68%

Fuente: Highlight of US Export and Import Trade.

En 1984 a Brasil, por ejemplo, se le incluía dentro del esquema del SGP sólo el 2,6% de sus exportaciones a EE.UU. y de ellas, el 63% entró libre de derechos; Chile, en cambio poseía el 41% dentro del esquema y de ellos, entran libre de derechos el 19%. México poseía el 30% y de ellos, sólo el 21% entró libre de derechos. Como puede apreciarse, en buena parte de los países latinoamericanos, como conjunto, se ha incrementado la parte correspondiente del valor de las importaciones norteamericanas procedentes de la región sujetas a impuestos o gravámenes entre 1980

y 1984, las causas de ello vienen dadas, en primera instancia, por un recrudescimiento de las medidas proteccionistas y en particular, por no ser algunos países latinoamericanos beneficiarios de las preferencias del mercado norteamericano a través de sus esquemas, tal y como se había enunciado anteriormente.

2.2 La Comunidad Económica Europea

En 1980, al igual que en el año precedente, las importaciones comunitarias hacia América Latina aumentaron más rápidamente que las exportaciones de la región hacia ese mercado, en un 20% y un 17% respectivamente.

La balanza comercial continuó siendo favorable, en su conjunto, para América Latina, acumulando, a finales de ese año, un superávit de poco más de dos mil millones de dólares. Sin embargo, a pesar de que hasta ese año el comercio de la región se desarrolló aparentemente de forma favorable hacia América Latina, el ritmo de esta evolución no es comparable al de los restantes intercambios de la CEE con otros países, ya que las importaciones totales de esta agrupación, han aumentado más rápidamente que las de América Latina en particular.

Esto lo evidencia el que las importaciones comunitarias provenientes de países en desarrollo, que no son

miembros ni de la OPEP ni de América Latina, han progresado a un ritmo de 40,8%, es decir dos veces más rápidamente que las importaciones de la CEE provenientes de América Latina.

La estructura del comercio de la Comunidad con América Latina se modificó en 1980, muy poco con relación a los años anteriores. Como antes, cinco países latinoamericanos han concentrado el comercio de la región con la CEE, en este caso abarcando el 73% del total de las importaciones y el 75% de las exportaciones. (Ver cuadro N° 11.)

Se evidencia, que 3/4 de las importaciones comunitarias provenientes de América Latina son originarias de sólo un cuarto de países de esa región y aproximadamente, esta misma proporción de las exportaciones comunitarias son absorbidas por sólo un tercio de los países de la región. Si se toman los diez productos más importantes que exportó América Latina a la CEE en 1979, se constata que en 1980 ocurrieron algunas modificaciones. En 1979, 10 productos cubrían el 57,3% de las importaciones comunitarias, de ellas:

- cinco productos agrícolas: café (16,3%), soya (4,6%), frutas frescas (banana 4,7%), carnes (3,2%) y cereales (esencialmente maíz) (2,2%).
 - un producto agrícola transformado: las tortas de aceite vegetal (7,22%).
 - tres materias primas: cobre (6,5%), mineral de hierro (5%) y petróleo bruto (3,8%).
 - materias primas transformadas: derivados del petróleo (3,63%).
- Además de estos 10 productos, otros con relativa importancia en la estructura de las exportaciones, contando entre el 1 y el 2 por ciento, fueron:
- cinco productos agrícolas: lanas, tabacos, aceites vegetales, algodón y cacao;
 - cinco productos agrícolas transformados: conservas de carne, preparados y conservas de frutas, extracto de café, melazas, harina de carne y de pescado;
 - minerales no ferrosos;
 - cinco productos industriales: textiles, materiales de transporte, cueros,

CUADRO N° 11

Situación de países latinoamericanos seleccionados en orden descendente de su participación en el intercambio comercial con CEE en 1980

Lugar	Exportaciones	a	b	Lugar	Importaciones	a	b
1	Brasil	30,11	30,11	1	Brasil	20,98	20,98
2	Argentina	12,94	43,05	2	Argentina	18,32	39,30
3	Venezuela	12,45	55,40	3	México	18,29	57,59
4	Chile	9,58	65,08	4	Venezuela	12,72	70,31
5	México	7,74	72,82	5	Chile	4,91	75,22
6	Colombia	7,71	80,53	6	Colombia	4,63	79,85
7	Perú	3,83	84,36	7	Cuba	3,60	83,45
8	Guatemala	1,92	86,28	8	Perú	3,50	86,95
9	Cuba	1,80	88,08	9	Panamá	2,75	89,70
10	El Salvador	1,69	89,77	10	Ecuador	2,48	92,18
11	Uruguay	1,67	91,44	11	Uruguay	1,93	94,11
12	Costa Rica	1,35	92,79	12	Guatemala	1,06	95,17
13	Ecuador	1,32	94,11	13	Paraguay	0,88	96,05
14	Bolivia	1,22	95,33	14	Rep. Domin.	0,84	96,89
15	Paraguay	1,08	96,41	15	Costa Rica	0,76	97,65
16	Panamá	1,07	97,48	16	Bolivia	0,68	98,33
17	Honduras	0,96	98,44	17	Honduras	0,58	98,91

a Porcentaje individual
b Porcentaje acumulado

Fuente: Análisis del intercambio CEE-América Latina.

maquinarias eléctricas y productos siderúrgicos.

El cambio sustancial se produjo debido a la rapidez creciente de las exportaciones de los productos petroleros y a la reducción de las importaciones de cereales y de soya. Debe señalarse que el ritmo de crecimiento de estos 10 principales productos (26%) fue superior a las registradas por el conjunto de las exportaciones latinoamericanas hacia la CEE (20%). Las alzas mayores la registraron el petróleo bruto (190%) y sus derivados (139%). El petróleo bruto es actualmente el segundo producto de exportación de la región, con un 9,2% de participación, seguido de los derivados del petróleo con 7,2%.

Estos dos grupos de productos totalizan valores de más de 3.000 millones de dólares y es precisamente en ese sector de exportación, donde gracias a los altos precios de los combustibles, se encuentra la razón fundamental de una balanza comercial favorable para América Latina en

el intercambio con la CEE, ya que tomando como base 100 el promedio 1974-1975, el índice de cantidad de petróleo bruto exportado a la CEE en 1979 fue de sólo 67 y el de sus derivados de 195, en tanto los índices respectivos de valor fueron: 100,39 y 299,72.

Las importaciones de café por la CEE, que aumentaron aproximadamente en un 300% entre 1970 y 1979, se estancaron prácticamente en 1980, aunque ocupó de nuevo el primer lugar en el total de las exportaciones latinoamericanas hacia ese mercado con el 14%, gracias a los buenos precios que presentó como promedio este producto en ese año.

En este caso, como en el del petróleo, el estudio de los índices (base 1974-1975=100) muestra que en el período 70-80, las cantidades exportadas no han variado prácticamente, así los valores unitarios tienen un período de lenta alza (75,99 en 1970 y 95,73 en 1975), alcanzaron su techo en 1977: 323,04, para después estabi-

lizarse alrededor de un índice de 250 para los dos años siguientes.

Si se exceptúa a Argentina, Chile y Uruguay, todos los países de América Latina exportan café a la CEE.

Brasil que proveía alrededor del 50% del total de las exportaciones latinoamericanas a la CEE de este producto, redujo su participación en 1979, hasta un 26,58%, en provecho de Colombia, El Salvador y Guatemala, mientras que Paraguay, que era un proveedor marginal alcanzó en 1979 un 3,05% de participación en este comercio.

El rápido aumento de las ventas de residuos de aceite vegetal en el curso de los últimos diez años (hasta un 55%) arribó un punto muerto en 1980, cuando el alza de un 21% no es más que ligeramente superior a la media de todas las exportaciones, con una participación de 6,8%, este producto retrocedió del segundo al cuarto puesto.

Las importaciones de cobre, que en 1979 no fueron superiores a las de 1970 más que en un 70% a precios corrientes, progresaron en ese año en un 17,9% para constituir el 6,4% de las exportaciones totales.

La tasa de crecimiento ha sido aún más débil (12,2%) en las exportaciones de mineral de hierro, cuya participación del total fue de un 5,1%.

Las importaciones de frutas frescas (especialmente banano) aumentaron a un ritmo relativamente rápido de 30,3%, ocupando actualmente la 6ª posición con una participación del 4,7. Las exportaciones de soya disminuyeron en 27,4% con una participación de 2,8% respecto a 4,8% en 1979.

La carne disminuyó aún más en su participación de 2,8 a 2,3. En este caso, como en el del azúcar, se pone de manifiesto la política de subsidios de la CEE a producciones tradicionales de países en desarrollo bajo la bandera de la "autosuficiencia", a través de la política agrícola común.

3 El papel de las empresas transnacionales en la producción y comercialización de los productos básicos de la región

En los últimos años se van observando ciertas nuevas tendencias en la dirección de las inversiones de las empresas transnacionales en los países en desarrollo en general.

En primer término, las empresas transnacionales prefieren realizar sus inversiones en aquellos países más desarrollados industrialmente dentro de los países del tercer mundo, así como en aquellos que poseen las mayores reservas de combustibles o de algunos minerales.

Al propio tiempo, en los años 70 se produjo una reducción de su proporción en el total de flujos financieros dirigidos hacia los países en desarrollo, variando del 17,6% en 1970-72 al 13,5% en 1979-81. Sin embargo, la enorme deuda externa de los países en desarrollo ascendente a cerca de 900.000 millones de dólares con un 40% correspondiente a América Latina, ha quebrado el sistema monetario crediticio imperante, por lo que se espera que en la presente década la participación de las inversiones directas de las empresas transnacionales en los países en desarrollo asuman la proporción habitual del total de flujo de inversiones.

De todas las regiones del Tercer Mundo, Latinoamérica es la de mayor actividad inversionista por parte del mundo desarrollado, como se demuestra en el cuadro N° 12.

CUADRO N° 12

Distribución de las inversiones privadas extranjeras (%) en los países en desarrollo

	Inversiones acumuladas (hasta 1978)	Flujo anual promedio (OECD) 1978-80
América Latina	56,7	59,7
África	12,4	12,1
Asia Occidental	3,2	2,4
Asia del Sur	5,00	4,3
Asia Sur-Oriental	22,1	17,4

Fuente: «Transnational Corporations in World Development. Third Survey». UN New York, 1983, p. 30.

Cabe señalar, que aunque en los últimos tiempos se ha experimentado una reducción porcentual, las inversiones en la esfera de los productos básicos continúan siendo las de mayor peso por parte de las empresas transnacionales.

En esta reducción han influido las nacionalizaciones producidas en los años 70 en ciertos países en desarrollo, incluyendo algunas de América Latina, como la industria petrolera de Venezuela. Así, según los datos del documento: "Transnational Corporations in World development: A Re-examination" U.N. New York, 1978, p. 223, las nacionalizaciones de filiales extranjeras registradas en los países en desarrollo se elevó, de 170 en el período comprendido entre 1960-1969 a 402 entre 1970 y 1976.

Sin embargo, los países en desarrollo continúan jugando un papel esencial en el abastecimiento de los países desarrollados en lo que se refiere a los productos básicos, aún descontando a los combustibles. Por ejemplo, la participación de los países en desarrollo en la producción de siete minerales vitales: bauxita, cobre, mineral de hierro, estaño, plomo y zinc, fue en 1950 el 36% del total mundial, en 1970 el 45% y el 48% en 1981.

Con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones surgidas, la actividad de las empresas transnacionales en el ámbito de los productos básicos, se encuentra dirigida en dos direcciones fundamentales:

- La difusión de formas alternativas a la inversión directa en la elaboración de los productos primarios.
- El traslado consciente del centro de gravedad del control monopólico de los productos primarios hacia los estadios "superiores" del proceso de elaboración de los productos básicos y, en particular, de la esfera de su realización.

En cuanto a la primera de estas orientaciones, se trata de la transformación de las empresas filiales, completamente dependientes de las corporaciones transnacionales, hacia compañías mixtas.

Como señala el autor sueco M. Ra-desko, en un artículo de la publicación "World Development" de enero

de 1982, "La transformación de las filiales pertenecientes completamente al capital extranjero en empresas mixtas con la participación de capital local, se observa como método de evitar actuaciones más decididas contra los intereses transnacionales. En los contratos entre países en desarrollo y firmas multinacionales se prevé el dominio de nacionales sobre una parte considerable de las acciones".

Los primeros que le abrieron el camino a los "joint venture" en el campo de las materias primas fueron las empresas japonesas, últimas por cierto en desplegar su actividad en América Latina.

Esta práctica se difundió rápidamente. Así, de las 180 nuevas grandes empresas creadas en el período 1971-1975 por las empresas transnacionales en el total de los países en desarrollo, los casos en que la casa matriz poseía una cantidad menor del paquete de acciones, fue de un 28%.

Teóricamente, las empresas mixtas son más beneficiosas a las economías de los países en desarrollo que las inversiones directas a través de filiales; sin embargo, si no se toman las medidas adecuadas, estas ventajas, derivadas no tan sólo de la participación en las utilidades, sino en el mayor control posible a ejercer sobre sus actividades y a su posible ajuste dentro de los planes nacionales, pueden perderse a través de las extremas dependencias que se crean respecto al socio foráneo a través de esferas tales como, administración, la tecnología, el acceso a los mercados crediticios, y sobre todo, a los mercados de consumo de la producción obtenida.

El documento de la UNCTAD TD/B/C2/212 del 14 de enero de 1983, constata esta situación al plantear: "Muchos países en desarrollo han conocido en la práctica que el grado de participación del capital de las sociedades anónimas, dice poco acerca de cómo se distribuye entre los accionistas el control sobre la empresa."

Las deficiencias señaladas a las empresas mixtas son extensible, en gran

medida, a las fórmulas contractuales sobre la explotación de productos primarios, que se han utilizado en los últimos tiempos en el caso de algunos de los países de la región. Así los llamados contratos de servicio "service contracts" prevén, por lo general, que el total del "riesgo" del capital, incluyendo los gastos por los trabajos de prospección geológica y los trabajos preparatorios, la asistencia técnica y los gastos en la producción, que garantiza la empresa extranjera, deberá ser compensado a través de la venta de una parte de la producción obtenida, negociada "a priori", a precios, por lo general, inferiores a los prevalecientes en el mercado mundial.

En el caso de las plantaciones de banano por ejemplo, se ha comenzado a utilizar la modalidad contractual conocida por "contract-growing", mediante la cual las transnacionales, en lugar de cultivar extensas plantaciones a su cuenta, suscribe contratos con un gran número de agricultores, a fin de controlar la mayor parte de la producción de un producto, a cambio de brindarle créditos, asistencia técnica, así como la garantía de la compra de una determinada cantidad de la cosecha, a precios convenidos de antemano.

De esta forma, la transnacional continúa a cargo de la comercialización del producto evitándose los problemas derivados de su participación directa como empresa latifundiaría, optimizando sus beneficios e impidiendo la actuación independiente de los productores locales en el mercado internacional del producto que se trata.

En cuanto al control de los escalones superiores del proceso de elaboración de los productos básicos, cabe señalar que, hasta el presente, sólo un poco más del 30% de las materias primas que exportan los países latinoamericanos se elabora en la región. Sin embargo, el mayor control monopolístico de las transnacionales se ejerce sobre los canales internacionales de distribución de los productos básicos.

En 1980, de conformidad con datos de la UNCTAD, las empresas trans-

nacionales controlaban entre el 70 y el 80% del mercado internacional de las materias primas, como se desprende del cuadro N° 13.

CUADRO N° 13

Control de las empresas transnacionales sobre el comercio internacional de las materias primas (1980)

Producto	Por ciento controlado por las 15 mayores empresas transnacionales
Minerales	
Petróleo	75
Cobre	80-85
Hierro	90-95
Estaño	75-80
Fosfatos	50-60
Bauxita	80-85

Materias Primas

Agrícolas

Algodón	85-90
Maderas	90
Caucho natural	70-75
Yute	85-90

Alimentos

Trigo	85-90
Azúcar	60
Café	85-90
Maíz	85-90
Arroz	70
Cacao	85
Banano	70-75

Fuente: "Trade and Development, An UNCTAD Review" Winter 1982.

El carácter del control de las empresas transnacionales sobre los mercados internacionales de productos básicos es selectivo y específico. Por ejemplo, tres empresas transnacionales norteamericanas: United Brand, Castle and Cook y Del Monte, que controlan la mitad del mercado del banano, mantienen grandes plantaciones en América Latina, así como una gran red de distribución en América del Norte, Europa Occidental y Japón.

De hecho, la mayoría de los flujos internacionales de estos productos

se efectúan en canales cerrados de la circulación mercantil, que escapan, en gran medida, a las fuerzas naturales del mercado.

En este sentido, las empresas transnacionales efectúan un control directo sobre el movimiento internacional de las masas comerciales de productos, creando al propio tiempo enormes dificultades en ese camino a los países en desarrollo.

No es obra de la casualidad, que en la estructura del intercambio internacional de muchos tipos de productos básicos el suministro intracorporativo continúe poseyendo un papel preponderante.

Debe tenerse en cuenta, que las estadísticas tradicionales del intercambio de las transnacionales con filiales en las que la casa matriz posea más del 50% de las acciones ya no es realmente representativo, debido al crecimiento del papel de las compañías mixtas y de otras formas de control internacional como se expresó anteriormente.

El carácter específico del control monopólico de las empresas transnacionales se pone de manifiesto en una serie de productos, que se encuentran relacionados con la actividad de las corporaciones mercantiles internacionales.

Este tipo de ente no produce directamente ningún bien, pero al poseer una amplia red comercial, se introduce en calidad de intermediario en el comercio internacional obteniendo ganancias.

En el caso de algunos mercados, como por ejemplo, el del algodón, granos, cacao y tabaco, las transnacionales controlan el grueso de la comercialización internacional. Así, por ejemplo, 15 firmas comerciales transnacionales compran y revenden del 80 al 85% del algodón que se comercializa y más del 85% del tabaco sale al mercado bajo el control directo o indirecto de seis transnacionales intermediarias.

4 Aspectos relacionados con la producción, procesamiento, investigación y desarrollo de nuevos usos, comercialización y distribución de los productos básicos de la región

Según datos de la UNCTAD, el 66% de las exportaciones de productos básicos de la región latinoamericana se efectúan sin elaboración alguna. A continuación se presenta el cuadro N° 14 en el que se recogen los porcentajes de elaboración para algunos productos básicos de importancia para la región exportados a países desarrollados.

CUADRO N° 14

Porcentaje del valor de las importaciones de productos básicos sin elaborar efectuadas por los países desarrollados de economía de mercado de los países en desarrollo

Producto	Porcentaje (Promedio 1978-80)
Café	96
Frutas	77
Hierro	67
Azúcar	51
Bauxita	33
Cobre	29
Tabaco	94
Estaño	10
Cacao	74
Carne	72
Algodón	18

Fuente: Documento UNCTAD TD/B/C/1/253.

Cabe destacar el caso de los minerales, cuya elaboración requiere el empleo de técnicas más complejas y que poseen fases de elaboración más largas, así como un valor agregado generalmente mayor que los productos básicos agrícolas.

Los datos sobre el valor de las exportaciones tienden a exagerar el grado de la elaboración realizada en los países en desarrollo; a título de ejemplo se muestra el siguiente cuadro con tres de los productos básicos minerales de mayor importancia para Latinoamérica, donde se calcularon los porcentajes representados por el producto en bruto y en diferentes

etapas de elaboración respecto del equivalente en materia prima, del volumen de las exportaciones a países desarrollados principales sobre los que había datos disponibles. (Ver cuadro N° 15.)

Para los tres productos básicos seleccionados, el porcentaje del producto en bruto respecto a las exportaciones del producto correspondiente, excede de manera significativa a los respectivos porcentajes calculados sobre la base de los valores de las exportaciones¹.

CUADRO N° 15

Porcentajes correspondientes a las importaciones en bruto y en forma elaborada de ciertos minerales en equivalente en materia prima efectuadas por los principales países desarrollados de economía de mercado (países miembros de la CEE más los Estados Unidos y el Japón) de los países en desarrollo

Mineral	Bauxita	Hierro	Estaño
En bruto	52,4	97,3	22,6
Primera fase de elaboración	42,4	1,7	76,9
Segunda fase y fases superiores	5,2	1,0	0,5

En los párrafos posteriores se analizarán las causas del por qué, la proporción de productos básicos elaborados que exportan los países latinoamericanos es tan baja. A los efectos de este análisis, por razones metodológicas, estas causas se describirán por separado, sin embargo es necesario hacer notar que todas ellas conforman una unidad debido a que se encuentran interrelacionadas y en consecuencia, sometidas a un proceso de constante interacción. Entre las causas, deben destacarse varias etapas: en primer lugar, las que surgen «antes» de tomar la decisión de invertir en la ulterior elaboración en el país de que trate, de un determinado producto básico y que se centran en las dificultades financieras para la obtención del capital necesario, especialmente en divisas, unidas al desconocimiento de la tecnología adecuada. «Después» de es-

tablecida la planta, para su funcionamiento adecuado, «se tropieza con» la insuficiente calificación profesional de los trabajadores y directivos, así como de los insumos materiales complementarios, transportes interiores y otros aspectos de infraestructura. La comercialización de los productos básicos elaborados, es otro obstáculo a vencer, ya que al estar dirigida la producción hacia las exportaciones inciden los costos de transportación y los obstáculos en el campo de la comercialización y la distribución.

En este sentido se pone de manifiesto el problema del acceso a los mercados en los países desarrollados en los momentos actuales, en los que predominan tendencias proteccionistas, expresado en medidas de este tipo tanto arancelarias como no arancelarias, así como con las barreras comerciales derivadas de las estructuras oligopólicas y de la integración vertical de las empresas transnacionales que actúan en el dominio de los productos básicos.

Tales barreras surgen en aspectos tales como la transparencia del mercado, las prácticas comerciales restrictivas, las operaciones de las bolsas de productos, la diferenciación de productos y la competencia de los productos sintéticos.

Los problemas antes señalados se presentan a todos los productos exportados por la región, aunque con más agudeza para algunos que para otros.

Si bien la financiación es un problema presente en todos los casos, éste se agudiza en los casos en que se requieren fuertes sumas de capital, tales como en el cobre, la bauxita, los fosfatos y el azúcar; las barreras comerciales inciden aún en mayor medida en el caso de los productos agrícolas.

Desde el punto de vista meramente económico no se puede pretender lograr milagros en este campo. La industria de elaboración de productos básicos en países latinoamericanos sólo podrá avanzar hasta que demuestre sus ventajas comparativas respecto a las existentes en los países de alto desarrollo, tanto en el

proceso productivo propiamente dicho como en su distribución y realización.

Lógicamente, cuando se habla de la obtención de ventajas comparativas en las condiciones actuales de la economía internacional, no puede pensarse en términos clásicos de un mercado ideal, sino de un mundo en el que imperan las tendencias proteccionistas, los conglomerados oligopólicos y las subvenciones, por lo que tales industrias en la región, deberán ser objeto de una atención especial a fin de lograr luchar contra esos obstáculos hasta lograr su desarrollo. Por otra parte, el mercado de los productos básicos de origen agrícola ha sufrido con la competencia de los productos sintéticos y de los sustitutivos. El caso más conocido es el del azúcar, de gran importancia para la región y el cual ha estado sometido a la competencia de productos sintéticos como la sacarina y el aspartame y de su sustituto: el jarabe de maíz Rico en Fructosa (JMRF).

Otro caso de la competencia de los productos sintéticos en el caso de productos básicos de interés para la región se observa en el algodón, donde a partir de la década de 1970, a pesar del aumento de las exportaciones mundiales, se produjo una disminución de las exportaciones procedentes de los países en desarrollo. Esta aparente contradicción se explica a partir de que las exportaciones de los países en desarrollo constituyen un mercado «residual» sobre el que recayó el peso de la competencia de los productos sintéticos.

5 Los intentos de cooperación internacional y regional en la esfera de los productos básicos

Las grandes fluctuaciones de los precios de los productos básicos han dado lugar a que, tanto productores como consumidores, hayan intentado frenar esta tendencia a través de medidas que contribuyesen a un mejor ordenamiento del mercado, preservando la obtención de precios remunerativamente estables para los productores y, a su vez, garantizando el suministro a los consumidores.

La práctica ha demostrado, que los diferentes convenios internacionales de productos básicos establecidos han alcanzado resultados muy limitados y que no han podido, durante la vigencia de los mismos, mantener los precios internacionales dentro de las escalas de precios acordadas. Los países productores, en su gran mayoría países en desarrollo, presentan la característica general de que son heterogéneos en cuanto al amplio universo de los productos básicos, a diferencia de los países consumidores, en su mayoría desarrollados, que presentan gran homogeneidad. Esta característica, quizás sea el elemento fundamental en cuanto a la debilidad que presentan los países en desarrollo para ejercer presión conjunta a favor del criterio de que, la problemática de los productos básicos se trate en la práctica, como un aspecto principal del problema general del desarrollo.

Esta debilidad, por supuesto, ha estado presente en las negociaciones para el establecimiento de acuerdos internacionales de productos básicos, dando por resultado Convenios cada vez más débiles.

Diferentes Organizaciones Internacionales han intentado impulsar el desarrollo del comercio de productos básicos; se han concertado además, acuerdos y arreglos internacionales dentro de la FAO, así como acuerdos officiosos que en la práctica, no han sido efectivos en función de un mayor equilibrio de la oferta y demanda al no aplicarse en su integridad sus mecanismos de cuotas y precios indicativos convirtiéndose, en algunos casos, en códigos de conducta voluntarios.

La UNCTAD, desde su fundación, ha sido una fiel defensora de la concertación de acuerdos o programas que hicieran evolucionar positivamente el comercio de productos básicos; a su vez, realiza un examen profundo y serio de la problemática de los países en desarrollo ante el deterioro de este comercio ha propiciado la concertación de acuerdos internacionales y en aquellos productos donde existen condiciones adecuadas se llevan a cabo negociaciones.

Como resultado de la experiencia internacional acumulada y en base a lo planteado en la Declaración y en el Programa de Acción para el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional, surge el Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB), que resumió las aspiraciones de los países en desarrollo en cuanto a las relaciones imperantes en la esfera de los Productos Básicos. Este programa introducía el importante elemento de la gestión global de los recursos en beneficio del proceso de desarrollo y favorecía una evolución más ordenada de la oferta de los productos básicos.

El PIPB se basa en la tesis de que los problemas de diferentes productos básicos debían abordarse aplicando principios, mecanismos y sistemas comunes, entre ellos, una institución común para el funcionamiento, fundamentalmente, de las operaciones de constitución de reservas resultantes de los acuerdos sobre productos básicos encaminados a regular los mercados internacionales.

La adopción del PIPB dio esperanzas de que su aplicación llevaría a la celebración de convenios internacionales de productos básicos y contribuiría a que éstos jugaran un papel más positivo, dentro de las condiciones de cada uno de los productos.

Los escasos resultados obtenidos hasta el momento se ha limitado al logro de acuerdos sobre un pequeño número de productos, tales como el caucho natural, el yute y maderas tropicales.

El establecimiento de un Convenio Constitutivo del Fondo Común para los productos Básicos en 1980, como una nueva institución financiera fue quizás el mayor éxito del PIPB, aunque el propio desarrollo ha demostrado, que ni aún esta idea ha podido ponerse en práctica.

Debe señalarse, que la concepción original del Fondo acerca de la financiación de todas las reservas reguladoras de los diferentes convenios ha ido variando, debido a que los aportes financieros para los que fue concebido, en la práctica no podrían alcanzarse.

La causa fundamental por la que el Fondo Común no ha entrado en vigor,

radica en que EE.UU., el país individual con mayor peso en el aporte de capital (\$73,9 millones), luego de firmarlo, ha decidido no ratificarlo, lo que significa que no se dispondrá del 16% del aporte directo de capital.

Es conveniente aclarar, que la importancia de la participación completa y activa de los EE.UU., en un Fondo Común que realmente sea un instrumento viable para la estabilización de los productos básicos a nivel internacional, va más allá de la simple cifra prevista de participación de ese país en las acciones de capital. El impacto de los EE.UU. en el comercio internacional de productos básicos no está dado solamente por el hecho de importar y exportar más del 12 y del 11%, respectivamente, del total de los 18 productos básicos que abarca el programa integrado, lo que equivale a decir que exporta la tercera e importa la sexta parte de estos productos del total de los países desarrollados, que de por sí es bastante. A ello hay que añadir que, EE.UU. es el mayor mercado de importación de muchos productos sobre todo del área latinoamericana, tales como el café y el azúcar, aunque en este último caso su importación se ha reducido sensiblemente en los últimos años, que en su territorio se encuentran las matrices de las mayores firmas transnacionales que controlan el comercio de estos productos, así como se debe considerar el enorme volumen que se comercializa en las bolsas situadas en su territorio. A los factores comerciales hay también que añadir, haciendo abstracción de otros elementos de índole política, los de carácter financieros.

El Fondo Común es una entidad financiera no lucrativa intergubernamental, destinada a la estabilización del comercio de productos básicos y por ello, se hace indispensable, a los efectos de su viabilidad de operación financiera que cuente como miembro con el país de mayor poder monetario-financiero del mundo, a fin de poder actuar con la garantía necesaria en el mercado internacional de capitales. Estos elementos comerciales-financieros demuestran, que la creación del Fondo Común sin la participación norteamericana, no permitiría cum-

plir cabalmente la función para la que fue negociado y en la que la delegación norteamericana jugó un papel activo.

De esto se deriva, que a pesar de que los países en desarrollo tienen una situación cada vez más crítica desde el punto de vista monetario-financiero y que las condiciones de control de los precios mediante mecanismos regulatorios en los diferentes convenios internacionales apenas existen o son muy débiles, por lo que, evidentemente, las ventajas originales del establecimiento de un Fondo Común para los productos básicos no existen hoy. Por ello, los compromisos de pago de los países en desarrollo que han ratificado el Fondo se ha convertido en un compromiso político.

Resulta difícil realizar una evaluación general del cumplimiento de los objetivos planteados ante los diferentes acuerdos existentes de productos básicos debido a que el funcionamiento de cada acuerdo depende de la coyuntura económica mundial y de la situación particular de cada producto y por lo tanto, el análisis del cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente para cada acuerdo debe realizarse tomando en consideración el desarrollo de la coyuntura económica mundial y la particular del producto que se trate.

Sin embargo, puede afirmarse que, en términos generales, el resultado en los últimos años del funcionamiento de estos acuerdos no ha sido el más satisfactorio. En muchos casos, este comportamiento podría atribuirse a una desviación de la perspectiva original adoptada por los miembros del acuerdo, respecto al desarrollo del mercado del producto de que se trata. De hecho, los miembros, o más exactamente, los futuros miembros de un acuerdo, se encuentran siempre en la disyuntiva de tratar de predecir cómo funcionarán los mecanismos que adopten ante las diferentes situaciones reales que podrán presentarse durante el período para el que se concerta el acuerdo.

Antes de proseguir en este análisis es conveniente detenernos en ciertas particularidades esenciales de la negociación de los acuerdos de productos básicos.

Normalmente, la concertación de un acuerdo de productos básicos implica el tratar de acercar bajo un enfoque común los intereses de los exportadores e importadores, esta tarea constituye el objetivo principal de la negociación y a que ello, aparentemente, se le debe dedicar la mayor atención y tiempo por parte de los negociadores.

Como se ha señalado anteriormente, los países de América Latina tomados aisladamente son altamente dependientes del comercio de uno, a lo sumo dos, productos básicos, por lo que cualquier enfoque relativo a una política concertada en el campo de las materias primas deberá basarse en el respeto de los intereses nacionales individuales en este campo. Lo anterior induce a pensar en la conveniencia de establecer algún foro de consulta sobre productos básicos cuyo marco más apropiado desde el punto de vista institucional sería el SELA. Tal foro, sin asumir mecanismos rígidos podría abarcar la función de servir como vehículo de consulta y coordinación de las políticas que asumirían los países latinoamericanos y del Caribe en las negociaciones internacionales sobre productos básicos, lo que redundaría en el fortalecimiento de la función negociadora de la región y por consiguiente de los países más interesados de la misma en uno u otro producto.

Sin embargo, la experiencia reciente, demuestra que antes de abordar esta tarea fundamental tiene lugar una negociación interna en el seno de los exportadores, a fin de preparar una plataforma común para discutir con el bando importador. La preparación de esta plataforma común en el seno de los exportadores tropieza con serias dificultades, ya que surgen intereses diversos relacionados fundamentalmente, a la porción del mercado que le correspondería a cada exportador, a los mecanismos que se emplearían en la regulación de la oferta y a los niveles de precios. En este sentido, el caso de la negociación del acuerdo del azúcar para substituir el convenio de 1977 fue un vivo ejemplo de las dificultades que se plantean ante los exportadores en tales casos y que se agravan cuando, como en el

ejemplo mencionado, participan grandes exportadores desarrollados cuyos intereses y posibilidades difieren de los de la mayoría de los exportadores en desarrollo.

La situación antes descrita entre los exportadores contrasta fuertemente con la de los importadores, que cada día desarrollan y perfeccionan sus mecanismos regionales y de cooperación para consultas y adopción de políticas comunes en el campo de los Productos Básicos.

Otra característica de estas negociaciones consiste en la debilidad negociadora relativa del conjunto de los países en desarrollo y en particular los latinoamericanos y del Caribe, en la discusión de determinados aspectos concretos en cada producto. Estas dificultades se originan, en primer lugar, debido a la falta de una política concertada que abarque los intereses nacionales vitales de los países de la región respecto al producto de que se trata, y que se conjugue con una comprensión de los intereses generales de la región.

El reciente fracaso de los convenios de productos básicos ha dado lugar a una tendencia hacia la concertación de acuerdos que no contengan disposiciones económicas.

Sin embargo, entre tales acuerdos pueden diferenciarse claramente dos tipos, los llamados acuerdos administrativos, que persiguen como propósito fundamental, el mantener en funciones un foro especializado internacional a nivel gubernamental a fin de continuar en la búsqueda de los medios y posibilidades adecuadas para que cuando la coyuntura lo permita, reiniciar negociaciones para la concertación de un nuevo convenio con cláusulas económicas y aquellos que consisten en tratar de establecer un marco institucional que permita la obtención de fondos con el propósito de iniciar en el campo de la diversificación vertical del producto en cuestión, así como mantener un foro de consulta permanente entre exportadores e importadores a fin de intercambiar opiniones sobre la situación del mercado pero sin proponerse la adopción de medidas económicas regulatorias. A raíz de las negociaciones sobre el Fondo Común de los Productos Bá-

sicos se generó una proliferación de iniciativas sobre acuerdos de esta última categoría, con el propósito de poder utilizar a la mayor brevedad el capital de que dispondría el Fondo bajo el concepto de la "Segunda Cuenta".

Esta distinción se hace necesaria ya que la posición respecto a la participación o no en tales acuerdos podrá variar en dependencia de los intereses nacionales y regionales sobre los diversos productos básicos, en dependencia del objetivo que persigue un determinado acuerdo.

En el caso de los convenios administrativos o de tránsito, encaminados a continuar nuevas negociaciones para la obtención de un convenio con cláusulas económicas, éstos surgen generalmente a posteriori de una negociación económica frustrada, mientras que en el caso de los otros convenios analizados, se requiere una negociación con los importadores que puede implicar un desgaste por parte de los exportadores sin la obtención en cambio de un resultado realmente efectivo en lo tocante a la regulación del mercado.

Otra forma de defensa ante los difíciles problemas de los productos básicos motivó a los países exportadores a organizarse dentro de las Asociaciones de Productores.

El éxito de la OPEP, en los primeros años de la década del setenta dio auge a esta idea, creándose nuevas asociaciones tales como:

1 Banano. Unión de Países Exportadores del Banano (UPEB) formada por 6 países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Panamá). Entre sus objetivos figura la comercialización conjunta y la elevación de los precios (esto se ha pretendido lograr a través de un impuesto de exportación).

2 Fosfato. Marruecos y Estados Unidos, conjuntamente con los países miembros del Instituto de Fosfatos (Argelia, Senegal, Togo y Túnez) han tomado medidas coordinadas para influir en los precios internacionales de este producto.

3 Bauxita. La Asociación Internacional de la Bauxita fue fundada en 1974 por Australia, Guinea, Guyana, Ja-

maica, Sierra Leona, Surinam y Yugoslavia, después se unieron República Dominicana, Ghana, Haití e Indonesia, que en 1975 representaban el 85% de la producción del mundo no socialista. Dentro del AIB se han tomado medidas para aplicar impuestos de exportación, cuotas y se ha buscado uniformar los precios al máximo.

4 Cobre. El Consejo Intergubernamental de países exportadores del Cobre (CIPEC), fue fundado por Chile, Perú, Zaire y Zambia, en 1966-67, uniéndose después Australia, Papúa, Nueva Guinea y Canadá. Entre sus medidas se destacan: presiones en contra de Estados Unidos y Japón, para evitar boicots y ventas masivas de reservas estratégicas, impuestos a la exportación y restricción a la producción, las cuales tuvieron efectos limitados.

5 Hierro. La Asociación de Países Exportadores de Mineral de Hierro (APEF), creada en 1975 y constituida por nueve miembros, ha iniciado la reunión de información, la preparación de estudios y la celebración de consultas sobre la economía mundial del hierro y ha hecho preparativos para la participación de sus miembros en las deliberaciones intergubernamentales sobre el hierro dentro de la UNCTAD.

6 Caucho Natural. Siete países productores de caucho son miembros de la Asociación de Países Productores de Caucho Natural (APPCN) creada en 1970. Los objetivos principales de la Asociación consisten en asegurar la cooperación y la coordinación en todos los aspectos de la producción y la comercialización del caucho natural. Una de las preocupaciones principales de la Asociación ha consistido en lograr precios justos y estables para el caucho natural. La estrecha cooperación entre sus miembros sobre esta cuestión fue un importante factor que coadyuvó al éxito de las negociaciones acerca del Convenio Internacional del Caucho.

7 Té. La Asociación Internacional para la Promoción del Té (AIPT), es un órgano intergubernamental que actualmente comprende nueve países productores y exportadores de té. El objetivo de la AIPT es ampliar

el mercado mundial del té mediante la promoción genérica del consumo del té. Las operaciones sustantivas de la AIPT comenzaron recientemente y en varios países importadores de té se están iniciando campañas de promoción.

Pueden citarse, además, la Asociación Internacional de Países Productores de Mercurio y la Alianza de Productores de Cacao. Dentro de América Latina, sobresalen: la UPEC (ya citada), el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), la Federación Interamericana del Algodón, así como las empresas multinacionales Comunbana, Otros Suaves, Pancafé², Namucar y Multifert.

Cabe destacar que están en estudio dentro del marco del SELA, empresas multinacionales de comercialización de alimentos, productos pesqueros y material para la construcción y dentro del contexto del Grupo Andino, una Compañía de Comercio Exterior. Los principios económicos básicos en los que se fundamentan pretende darle una imagen que va más allá que la de ser "cartels".

En lo que se refiere a la experiencia concreta acumulada por estas asociaciones se aprecia que la política adoptada en sus inicios fue de carácter defensivo, no siendo éste el papel que deben jugar.

Los principios económicos en los que se fundamentan las asociaciones de productores de países en desarrollo, constituyen uno de los aspectos centrales de la práctica sobre el comercio de productos básicos en los últimos años.

Las características particulares de cada grupo de producto implica, que no pueden tomarse medidas generales para la fundamentación de las diferentes asociaciones de productores; así, por ejemplo, las referidas a productos minerales se enfrentan al problema del control de cuotas limitadas por parte de los países en desarrollo, mientras que el mayor control lo ejercen los países desarrollados.

No puede obviarse tampoco el factor de la elasticidad precio con relación a la demanda, que en algunos productos es baja a corto plazo, pero no así

a más largo plazo y en aquellos productos con estas características donde los países desarrollados disponen de amplias reservas en sus territorios, podrían iniciar una explotación más intensa o intensificar las producciones de sustitutos, etc., provocando una reducción de los ingresos.

Teniendo en cuenta la crítica situación que enfrentan hoy los productos básicos y lo que ello representa para la región latinoamericana, no pueden obviarse ninguno de los mecanismos existentes que de una forma u otra fortalezcan las posiciones de la región para el logro de una mayor estabilización del mercado de dichos productos.

Bajo esta tónica, no puede obviarse el potencial que representan las Asociaciones de Productores, a pesar de sus limitaciones, particularmente las que se enmarcan en el plano regional, tal es el caso de GEPLACEA, UPEB, Federación Interamericana del Algodón, etc.

La UPEB, por ejemplo, a través de los mecanismos establecidos, ha logrado la comercialización conjunta del banano, así como en algunas oportunidades ha jugado un papel importante en la elevación del precio, lo que ha beneficiado fundamentalmente a los países centroamericanos. GEPLACEA por su parte, como organismo de consulta ha mantenido una política consecuente en cuanto a posiciones conjuntas en defensa de los intereses de los países exportadores de azúcar de la región, tanto en las negociaciones que se han llevado a cabo, como frente a la drástica reducción del mercado norteamericano.

Cabe destacar también los esfuerzos para el establecimiento y desarrollo de empresas multinacionales de comercialización que se viene llevando a cabo.

Sin embargo, la situación económica imperante, la extrema debilidad de los convenios internacionales de productos básicos, y el papel que juegan los países desarrollados en el escenario mundial de los productos básicos, hacen que el éxito de las medidas que intenten tomar los países en desarrollo a nivel internacional en lo relativo a los productos básicos, dependa de las acciones que se to-

men tendentes a incrementar su poder de negociación. Sobre esta base, serían importantes todas las medidas y acciones que

la región pueda tomar para integrar su política en materia de productos básicos en un foro adecuado, que sirva no tan sólo como medio de con-

sulta, sino que también pueda utilizarse como una vía concreta y práctica de cooperación regional a corto plazo.

Notas

1. En el caso de Uruguay se excluyó la participación de la lana. Datos tomados del *Manual de Estadísticas del Comercio y el Desarrollo*, 1984, de la UNCTAD.

2. Para este cálculo se utilizó el coeficiente técnico correspondiente a cada etapa de elaboración; dicho coeficiente representa el volumen de materia necesaria para producir una unidad del producto en forma elaborada.

3. Esta empresa fue desactivada por los países miembros en octubre de 1980 como resultado de una negociación con los Estados Unidos, a cambio de un apoyo para activar el mecanismo de cuotas del Convenio Internacional del Café.

América Latina y el Sistema de Comercio Internacional

El artículo que se transcribe corresponde a los capítulos I y V del Documento DT 7 de la Secretaría Permanente del SELA, "América Latina y el sistema de comercio internacional", presentado ante la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en Caracas, endiciembre de 1985.

I Cambios en el ámbito político y económico en que se desenvuelve el comercio mundial

A Introducción

La estructura del comercio internacional está cambiando en forma acelerada. Si bien el dinamismo del comercio mundial ha dependido tradicionalmente de un continuo proceso internacional de ajuste a las variaciones en las ventajas comparativas, los cambios actuales constituyen un reflejo de las profundas transformaciones de que ha sido objeto el proceso productivo.

Desde hace algún tiempo está en marcha una tercera revolución industrial. Esta se basa en el desarrollo de nuevas tecnologías, tales como la microelectrónica y la biotecnología, y en una nueva clase de infraestructura del sector terciario y está alterando de manera fundamental la estructura y los patrones del comercio mundial¹. Este fenómeno ha puesto en tela de juicio las teorías convencionales basadas en conceptos básicos de economía tales como las ventajas comparativas, el ajuste estructural y la división internacional del trabajo. Ningún país puede ignorar estos desarrollos a la hora de formular sus políticas industriales y comerciales. Algunos países han logrado adaptarse a esta situación dinámica, mientras que otros apenas han podido salir adelante. La mayor parte de los países todavía no han dado muestras de poder adaptarse y entre éstos parece estar la mayoría de los países latinoamericanos. La tesis fundamental de este documento, que en esencia trata sobre los temas que serán objeto de discusión en las negociaciones co-

merciales del futuro, es que, a pesar de lo importante que resulta para los países de América Latina mejorar el acceso a los mercados mundiales de los productos con respecto a los cuales han demostrado tener ventajas comparativas, el objetivo prioritario de estos países en las negociaciones comerciales debería ser reestructurar sus economías de una manera que les permita competir en la economía mundial del futuro.

Las ventajas comparativas de los países están cambiando rápidamente como resultado de los avances tecnológicos que se han realizado en varios campos, los más importantes de los cuales han sido la tecnología de la información y la biotecnología. Uno de los efectos que han tenido estos cambios ha sido disminuir la importancia de las ventajas que se han atribuido a los países en desarrollo, a saber, la mano de obra barata, los productos básicos y los recursos naturales. Algunos países en desarrollo han logrado salir adelante al combinar las nuevas tecnologías con la mano de obra barata. Sin embargo, estas ventajas también están siendo neutralizadas por los rápidos avances tecnológicos que han reducido el componente de mano de obra en la elaboración de bienes².

No obstante, estos procesos quizás tengan un aspecto positivo. Las nuevas tecnologías tal vez permitan a los países en desarrollo "saltar" los que tradicionalmente han sido considerados los "peldaños" de la "escalera" del desarrollo, o desarrollar economías "de alcance", en las que se puedan elaborar varios productos en una misma línea de producción, sin que aumenten significativamente los costos de elaboración. De esta manera, se eliminarían, potencialmente, las desventajas de los países en desarrollo³. Algunos países asiáticos ya están empleando estas técnicas. Las modificaciones que se han llevado a cabo en la estructura del proceso productivo se han visto reflejadas en el comercio mundial mediante cambios en la demanda entre los distintos sectores manufactureros, aunque estos cambios se han producido con mayor rapidez respecto a la de-

manda de las diversas categorías de productos que conforman estos sectores. Los flujos del comercio internacional han sido influidos en gran medida por la tecnología, la cual ha estimulado la demanda de nuevos productos. La viabilidad de la especialización basada en la teoría tradicional de las ventajas comparativas se ha visto socavada en muchos casos, por lo cual los economistas han comenzado a utilizar el concepto de "ventaja absoluta"⁴. Parece que la competitividad de un país ya no depende de la dotación de ciertos factores (capital, materias primas o incluso, mano de obra calificada), sino más bien de la capacidad de una sociedad de adaptarse a las nuevas tecnologías⁵. Los países que han logrado mantener una "ventaja comparativa" en esta situación dinámica, han sido aquellos que han podido desarrollar la capacidad de exportar los productos cuya demanda a nivel mundial está aumentando. Esta capacidad de reaccionar ante los desarrollos constituye la "nueva" ventaja comparativa. Subrayándola está el fenómeno de la integración de los bienes y servicios.

Las nuevas teorías sobre las ventajas comparativas afectan, a su vez, el concepto de ajuste estructural. El ajuste estructural internacional, tal como suele ser concebido, incluso por instituciones como el Banco Mundial, es un proceso en el cual los países industrializados concentran su producción en los sectores basados en las altas tecnologías y en la utilización intensiva del capital, mientras que los países en desarrollo dirigen sus esfuerzos hacia los sectores que han sido abandonados por los primeros, es decir, las industrias basadas en los recursos naturales y en el uso intensivo de la mano de obra.

Estas teorías tal vez deban ser revisadas y revaluadas. De verse reflejado en las políticas de los países, tal enfoque sólo serviría para ampliar la brecha existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En primer lugar, porque estos últimos estarían concentrándose en aquellos sectores en que hay poca demanda y grandes presiones protec-

cionistas (el acero y los textiles) en lugar de desarrollar su capacidad productiva en los sectores más dinámicos; y segundo, porque el desarrollo de la tecnología al amparo de las barreras proteccionistas está permitiendo a los países industrializados recuperar la competitividad incluso en aquellos sectores en que se suponía que los países en desarrollo disfrutaban de ventajas comparativas. La aplicación de tales políticas relegaría a los países en desarrollo a un segundo plano y los mantendría en una situación de dependencia en la división internacional del trabajo⁶. En efecto, tal como lo indica Grey, las teorías convencionales no logran comprender la realidad del poder en las relaciones económicas internacionales, al no tomar en cuenta las "grandes diferencias en cuanto a poder de mercado que existen entre los países del sistema. Además, el modelo de comercio se abstrae de la realidad del poder económico privado, e ignora las diferencias que existen entre las entidades privadas que realizan transacciones internacionales en lo que se refiere al poder y a la capacidad de controlar los mercados"⁷. Estas relaciones de poder han dado origen a los nuevos conceptos de reciprocidad que los países industrializados están aplicando y que reflejan "la percepción de que, en lo referente a ciertos productos manufacturados (tales como los semiconductores), algunos países han alcanzado de modo artificial una ventaja comparativa que de otra forma le hubiera correspondido a otros países"⁸.

Pero los países industrializados están evadiendo incluso este enfoque limitado. Lo que se está presenciando es una rápida expansión de los servicios y los bienes de alta tecnología procedentes de los países industrializados —junto con presiones para la liberalización de estas áreas— acompañada por un aumento significativo de las medidas proteccionistas dirigidas contra las exportaciones tradicionales y no tradicionales de los países en desarrollo. Esta situación surge no sólo de los cambios en la demanda para distintos productos, sino tam-

bién de las limitaciones en el actual sistema de comercio internacional, y muchas de las propuestas actuales para llevar a cabo negociaciones comerciales parecen orientarse más bien hacia una institucionalización de esta situación, que hacia un reforzamiento del sistema comercial propiamente dicho.

Las diversas maneras cómo han reaccionado los distintos países a los profundos cambios experimentados por el comercio mundial han producido tensiones considerables en las relaciones comerciales internacionales, las cuales, a su vez, han afectado la actitud de los países hacia las negociaciones comerciales. Parece que los países desarrollados están cambiando su posición respecto al uso de medidas comerciales para ayudar a los países en desarrollo. Tanto por razones políticas como económicas, algunos países desarrollados parecen haber adoptado un enfoque en sus relaciones comerciales con los países en desarrollo mediante el cual "premián" a aquellos países que están dispuestos a aceptar su actual situación de dependencia, y "castigan" a aquellos que escogen estrategias comerciales independientes. Dicho enfoque se aplica bajo el lema de la "interdependencia", con el propósito de establecer una complementariedad entre los principales países industrializados y los países en desarrollo, según la cual la participación de estos últimos en el comercio se limitaría a la producción de materias primas y a la realización de ciertas actividades básicas de manufactura, mientras que los países industrializados continuarían expandiéndose sobre la base de nuevas tecnologías y productos. Si bien esto puede traer como resultado un aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial, también evitará que dichos países se conviertan en verdaderos competidores⁹.

B La nueva relación del comercio y las finanzas

Cuando se creó el sistema comercial y financiero de la postguerra, se

pensó que los flujos financieros irrestrictos y las monedas estables y convertibles constituirían el requisito fundamental para la recuperación y expansión del comercio internacional, así como para la estabilidad del sistema multilateral de comercio. Los flujos financieros eran el "lubricante" del comercio internacional, el cual se llevaría a cabo sobre la base de las ventajas comparativas.

Además, se pensó que el comercio internacional era el "motor" del crecimiento y de la industrialización de los países en desarrollo y que la política comercial era un componente inherente de los programas de desarrollo dirigidos hacia ese fin. El financiamiento internacional, incluida la ayuda extranjera directa, constituía el instrumento para llevar a cabo tales programas.

Recientemente, esta relación comercio/financiamiento se ha invertido dramáticamente. Esto se ha debido a una serie de factores, el más importante de los cuales radica en el hecho de que el volumen de los flujos internacionales de capital que se producen a diario es muchas veces mayor que el de los flujos comerciales¹⁰. Este factor se ve agravado por el hecho de que la política monetaria se utiliza cada vez con mayor frecuencia para la consecución de los objetivos macroeconómicos.

Después del aumento de los precios del petróleo en 1973 y del incremento general de la inflación mundial durante la década de los años 70, los organismos internacionales de financiamiento se volvieron cada vez más ajenos a las necesidades de los países en desarrollo. Estos países recurrieron a los bancos comerciales, los cuales no sólo estaban dispuestos sino que, dada la afluencia de petrodólares, estaban virtualmente obligados a conceder préstamos como parte del mecanismo de "reciclaje". Este proceso se paralizó súbitamente cuando los países desarrollados comenzaron a aplicar políticas monetarias restrictivas, las cuales, al traducirse en altas tasas de interés, en un dólar sobrevaluado y en un aumento del proteccionismo, pusieron en tela de juicio la capacidad de muchos

países en desarrollo, incluyendo los de América Latina, de contar con los recursos que les permitieran el servicio oportuno de su deuda externa. Durante los últimos años se ha presenciado no sólo la disminución de los flujos financieros hacia los países en desarrollo sino, de hecho, la inversión de la dirección de estos flujos que se ha traducido en una transferencia neta de recursos de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En el caso de América Latina, se calcula que entre 1982 y 1984 el monto total neto de los recursos transferidos ha sido del orden de los 65 mil millones de dólares¹¹. En este sentido, Estados Unidos, cuya recuperación económica actual se debe en buena medida al influjo de capital foráneo¹², ha jugado un papel muy particular. El dólar fuerte ha atraído las importaciones, lo cual, aunado a la disminución del poder de compra de los países en desarrollo, ha dado como resultado el que muchos de estos países mantengan saldos favorables en sus balanzas comerciales con Estados Unidos. Sin embargo, estos saldos comerciales tienden a regresar a los Estados Unidos por la vía del servicio de la deuda, de las inversiones o de otras transferencias financieras, en lugar de ser invertido en los países en desarrollo, anulando así los posibles beneficios que dichos ingresos pudieran aportar al desarrollo de estos países. De este modo, las políticas comerciales se han convertido en un instrumento de las políticas financieras y se han desvinculado de las necesidades de desarrollo de los países.

Son muy pocos los países, ya sea desarrollados o en desarrollo, que han logrado evitar la subordinación de la política comercial a las consideraciones financieras. Por ejemplo, el ingreso masivo de capitales a los Estados Unidos ha conducido a un dólar sobrevaluado, lo cual ha debilitado aquellos sectores de la economía estadounidense que tradicionalmente habían sido competitivos y acelerado la decadencia de los sectores que durante el período del dólar subvaluado, a fines de los años 70, habían

mantenido una cierta competitividad. Esto ha originado una situación extraordinaria en que el actual gobierno estadounidense, el más decidido defensor del libre comercio durante las últimas décadas, ha sido el que ha adoptado más medidas proteccionistas desde los años treinta. Los países de América Latina, en particular, se han visto afectados en gran medida por estas políticas proteccionistas.

Esta reversión en la relación comercio/financiamiento también se refleja en las actividades de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que fueron creadas en Bretton Woods con el fin de que sirvieran de base a un sistema monetario y financiero internacional estable sobre el cual pudiera apoyarse el sistema multilateral de comercio. Para todos los efectos, el sistema monetario y financiero internacional se derrumbó en 1971 y hasta el día de hoy no ha logrado recuperarse. Paradójicamente, sin embargo, esto no ha conducido al debilitamiento de estas instituciones. Por el contrario, su importancia ha aumentado debido a la inversión de los papeles desempeñados por las finanzas y el comercio. El FMI, en particular, ha aumentado mucho su influencia en su función de "certificador" de la "solvencia crediticia" de los distintos países. Además, tanto el Fondo como el Banco se han involucrado más en los asuntos relacionados con el comercio y sus políticas de préstamos y de ajuste estructural han sido utilizadas como instrumentos para influir las políticas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo. Las decisiones que se toman en estas instituciones también están motivadas por consideraciones de naturaleza política, como un reflejo de la tendencia general hacia la politización de las relaciones comerciales. La subordinación de la política comercial a consideraciones de tipo financiero es muy aguda en América Latina.

Los cambios en el valor de la moneda, las tasas de interés y los flujos financieros, han generado una situación que afecta dramáticamente las

políticas comerciales de los países latinoamericanos. Por una parte, los recursos internos se invierten en la producción de bienes que se venden en los mercados externos a precios que los países desarrollados consideran que son inferiores a los costos de producción (de ser esto cierto, constituiría otra forma de transferir recursos de América Latina hacia los países desarrollados). Por otra parte, a medida que se requieren saldos comerciales favorables para satisfacer los requerimientos del servicio de la deuda y dadas las medidas proteccionistas y la situación general de inseguridad que impera con respecto al acceso a los mercados de los principales países desarrollados, la "solución" en materia de política comercial ha sido la reducción drástica de las importaciones esenciales para el crecimiento económico¹³. Más aún, los programas de ajuste impuestos por el FMI están distorsionando no sólo la política comercial de los países de América Latina, sino también sus políticas básicas de desarrollo; los programas del Fondo están diseñados para cumplir objetivos a corto plazo y no corresponden a los cambios en la estructura del comercio mundial.

Esta situación constituye una restricción sustancial de las estrategias comerciales, tanto nacionales como regionales, que se aplican en América Latina. La vulnerabilidad económica de la región ha aumentado y la autonomía que tiene con respecto a su propio proceso de desarrollo ha disminuido justo cuando más se requiere adoptar una estrategia independiente para enfrentar los retos de la "tercera revolución industrial". Por ende, el principal objetivo de América Latina en las negociaciones económicas internacionales debería ser recobrar en las negociaciones económicas la autonomía y la libertad de acción que se necesitan para formular tal estrategia.

C La continua erosión del sistema de comercio internacional

Las tensiones que se han originado a raíz de la situación descrita en las

secciones anteriores, se han visto reflejadas en la erosión general de las disciplinas del sistema del GATT. El fracaso o erosión del sistema multilateral de comercio se ha manifestado de diversas maneras¹⁴, entre las cuales se mencionan: (a) la inobservancia del principio incondicional de la nación más favorecida, regla fundamental del GATT y, en particular, la aplicación de medidas comerciales discriminatorias en contra de los países en desarrollo; (b) la introducción (o resurrección) de conceptos pseudo económicos para justificar tal discriminación (tales como "desorganización del mercado" y "cláusula NMF condicional") y la aplicación de políticas comerciales que contradicen los principios básicos del sistema multilateral; (c) el aumento en la utilización de las medidas no arancelarias, especialmente las diseñadas para "administrar el comercio" a través de mecanismos que permiten controlar la cantidad, el precio y, a menudo, las fuentes de las importaciones; (d) el irrespeto evidente de las promesas y compromisos realizados en beneficio de los países en desarrollo (tales como el SGP); (e) la insatisfacción general y la no utilización de los mecanismos multilaterales para la solución de controversias; (f) el aumento en la "politización" de las relaciones comerciales, que ha llevado a la aplicación de embargos y otras medidas comerciales coercitivas por motivos políticos; (g) la incapacidad de incorporar los principios y reglas convenidos multilateralmente a las leyes y reglamentos nacionales, de manera de poder garantizar su efectiva aplicación a nivel nacional. La erosión del sistema de comercio internacional ha continuado, como lo confirma el último informe de la Secretaría del GATT sobre los acontecimientos en el sistema de comercio¹⁵ y está generando un sistema de relaciones comerciales basado en las relaciones de poder más que en el respeto a los principios y compromisos contractuales convenidos multilateralmente. Otra manifestación del deterioro del sistema de comercio ha sido el aumento del comercio compensado

("counter-trade"). Las prácticas comerciales pertenecientes a esta categoría, como por ejemplo la contracompra ("counterpurchase"), la recompra ("buyback"), las operaciones de intercambio ("switch operations"), etc., han sido utilizadas tradicionalmente en el comercio entre los países en desarrollo y los países de Europa Oriental que no poseen monedas convertibles. Recientemente, sin embargo, este tipo de transacciones comerciales ha venido en aumento, no sólo entre países en desarrollo, particularmente en relación a compras de petróleo y compromisos de suministro, sino también entre los países desarrollados y los países en desarrollo. De hecho, los bancos comerciales de los países desarrollados se están involucrando activamente en el comercio compensado y actúan como intermediarios para la búsqueda de compradores¹⁶.

Por lo general, se ha percibido el comercio compensado como un reflejo de la falta de adecuación del sistema monetario y financiero al sistema de comercio (por ejemplo, la escasez de divisas). Hay pruebas, sin embargo, de que el comercio compensado está siendo utilizado para superar las fallas del propio sistema de comercio, en particular las barreras que deben confrontar los nuevos competidores, evadir el hostigamiento comercial y otras medidas proteccionistas, obtener acceso a los servicios de distribución y mercadeo de las empresas transnacionales y eludir las prácticas comerciales restrictivas.

Estas fallas pueden atribuirse en gran medida al hecho de que el sistema del GATT se basó en una serie de supuestos, particularmente en relación con los objetivos que perseguían los países que, según se esperaba, habrían de dominar el sistema indefinidamente. Cuando se crearon las instituciones de Bretton Woods, existía un amplio consenso al más alto nivel político acerca de cuáles debían ser los objetivos de política económica de los países industrializados. Por esta razón, no se consideró necesario forjar los compromisos en función de los objetivos, sino más bien en torno a los mecanismos. So-

bre la base del supuesto de que el sistema debía ser de libre mercado, se acordó que el mecanismo clave de la política comercial debía ser el arancel de aduana. Sólo se establecieron reglas para el uso de otras medidas comerciales (por ejemplo, las barreras no arancelarias) en los años en que estas eran necesarias para mantener la integridad de las concesiones tarifarias, las cuales constituían el núcleo del sistema contractual del GATT. Los intentos de modificar el sistema del GATT y de adaptarlo a nuevas situaciones en las que no se podía aplicar el "modelo", a fin de permitirle responder a las presiones de la comunidad internacional, no sólo fueron infructuosos, sino que las diversas medidas ad-hoc que se han adoptado (y que por lo general se han denominado "pragmáticas") han debilitado la coherencia del sistema hasta el punto que ya resulta difícil referirse al "sistema", como lo demuestra el uso de la expresión "sistema GATT/NCM"¹⁷. Este sistema ha reaccionado ante los cambios en los patrones de competitividad internacional alejándose de los principios fundamentales que prohíben la discriminación y la limitación cuantitativa del comercio. Su respuesta a las presiones de la comunidad internacional para que se adopten medidas positivas en beneficio de los países en desarrollo ha sido la evasión de obligaciones concretas y el intento de imponer un marco de negociación basado en la reciprocidad. Los compromisos pendientes de liberalizar el comercio en beneficio de los países en desarrollo todavía no se han cumplido. El comercio en áreas tales como la agricultura, en la cual los objetivos nacionales difieren radicalmente, ha originado una serie interminable de disputas y retórica. Ningún país está dispuesto a comprometerse a respetar los principios del sistema. Por el contrario, los países más grandes han sido los que más los han incumplido. Es obvio que los países industrializados no están preparados para aceptar un incremento aceptable de las importaciones procedentes de varios países en desarrollo¹⁸, en aque-

los sectores en que estas importaciones compiten con su producción interna. Esto pone de manifiesto las limitaciones que trae consigo, para la mayoría de los países en desarrollo, la adopción de estrategias de desarrollo en políticas de promoción de las exportaciones.

El ambiente de inseguridad que prevalece actualmente en las relaciones comerciales internacionales afecta seriamente las decisiones sobre inversiones que deben hacer los países latinoamericanos a fin de reestructurar sus economías y "adaptarlas" a los requerimientos de la competitividad internacional del futuro. El fortalecimiento del sistema internacional de comercio ya no es un tema de debate académico; se ha convertido en una base fundamental del desarrollo económico de América Latina. Tal sistema debe satisfacer por lo menos tres criterios: i) debe permitir que se lleve a cabo un proceso continuo de liberalización que beneficie las exportaciones tradicionales de América Latina; ii) debe eliminar el proteccionismo en aquellos sectores que tengan potencial de crecimiento; y iii) debe evitar que el acceso a los mercados sea utilizado para obtener concesiones en áreas no comerciales, especialmente en aquellas que podrían debilitar la capacidad de la región de competir en el futuro.

Asimismo, los países latinoamericanos deberían pensar en adoptar políticas de comercio y de desarrollo que, sin estar necesariamente "orientadas hacia adentro", no dependan de los caprichos del electorado en los países desarrollados. Las políticas comerciales, en particular, deberían estar diseñadas en función del sistema de comercio del futuro y no ser simplemente un mecanismo para cumplir compromisos financieros. Por último, la independencia y la seguridad económica son objetivos a largo plazo que deberían tener prioridad por encima de los beneficios a corto plazo.

II Hacia una estrategia latinoamericana en relación con las negociaciones comerciales multilaterales

Como resulta evidente del análisis de los capítulos anteriores, la propuesta nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales es de naturaleza diferente a las anteriores. Ya no se trata, como fue el caso en el pasado, de impulsar la liberalización del comercio sólo mediante la reducción de las barreras tarifarias, ni de lograr esa liberalización mediante acciones recíprocas entre los países industrializados, aun cuando la disminución de las tensiones y conflictos comerciales entre estos países se presenta como un objetivo a alcanzar.

En esta ocasión, las negociaciones parecen estar dirigidas más bien a diseñar el sistema de comercio que regirá las relaciones comerciales internacionales en lo que resta del presente siglo y en el venidero y a la reestructuración de las relaciones comerciales internacionales con el propósito de reflejar los cambios, inducidos por la tercera revolución industrial, que están teniendo lugar en la economía mundial.

Lo que está en juego son los mercados del futuro, esto es, los mercados de los países en desarrollo que son los de un mayor potencial de crecimiento. Es el acceso a estos mercados lo que pretenden garantizar los países industrializados, con el fin de asegurar una expansión continua de sus economías, con base en los nuevos productos y técnicas de producción que reflejarían las "ventajas comparativas" de que disfrutaban actualmente. Esto explica, por una parte, el énfasis que han puesto los países industrializados en la necesidad de lograr el acuerdo de los países en desarrollo para la celebración de la nueva ronda; y por la otra, su interés en incluir en estas negociaciones los nuevos temas de servicios, alta tecnología y asuntos de inversión relacionados con el comercio. La insistencia en lograr una mayor "integración" de los países en desarrollo en el sistema de comercio

internacional y en lograr de éstos un cierto grado de "reciprocidad" apunta también a este objetivo.

Esta situación plantea a los países en desarrollo un desafío de nuevo tipo pues tendrán que jugar un papel muy activo en las negociaciones propuestas y tendrán que definir una estrategia coherente que les permita desplegar su acción conjunta y coordinada en la defensa de sus intereses y objetivos en materia comercial.

Esto implica una definición previa de estos intereses y objetivos y de las modalidades y mecanismos que será necesario establecer para alcanzarlos. Se trata, sin embargo, no solamente de incrementar el poder de negociación, sino también —y fundamentalmente— de impulsar el establecimiento de un sistema de comercio y, en general, de relaciones económicas internacionales que sean más favorables a sus intereses y a la consecución de sus objetivos y estrategias de desarrollo autónomo. Para los países de América Latina esta definición reviste la mayor importancia, debido a la situación particularmente crítica que atraviesa la región y a la necesidad de enfrentar con decisión los problemas que afectan las relaciones económicas externas. De hecho, aún en el caso de que no se estuviera planteando actualmente la celebración de negociaciones comerciales multilaterales, América Latina tendría que definir una estrategia coherente de acción externa que le permitiera la mejor defensa de sus intereses.

Del análisis de la posición adoptada por los países en desarrollo en el GATT, con la activa participación de los países latinoamericanos, se desprende claramente que éstos podrían tener interés en participar en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales si se concentrase en el logro de objetivos como: (i) una reversión del creciente proteccionismo en los países industrializados, de manera que se garantice un acceso adecuado a sus mercados para las exportaciones de los países en desarrollo; (ii) el fortalecimiento y mejora del sistema de comercio multilateral, lo que implica la

eliminación de medidas comerciales discriminatorias e ilegales y, por ende, la negociación de un efectivo mecanismo de salvaguardias y, (iii) el logro de avances significativos en materia financiera y monetaria.

A El vínculo deuda/comercio

Para los países de América Latina y el Caribe, estos objetivos tienen una gran importancia. Con una deuda externa cuyo servicio consume una porción cada vez mayor de los ingresos de exportación¹⁹ y la escasa posibilidad de que la región pueda contar con un flujo suficiente de recursos financieros de origen externo, es indudable que el componente desarrollo de los países latinoamericanos de las estrategias de desarrollo adquiere una nueva y especial significación. Como se ha reconocido en diversas ocasiones²⁰, existe una estrecha relación entre las posibilidades de expansión comercial y el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas. Esto implica un tratamiento adecuado del vínculo deuda/comercio.

América Latina tendrá que generar excedentes comerciales crecientes para estar en condiciones de cumplir oportuna y adecuadamente sus compromisos de orden financiero, pero también —y fundamentalmente— para financiar la inversión productiva, lograr un nivel adecuado de importaciones y fomentar la recuperación y el desarrollo regionales. Es necesario que una porción significativa de los ingresos que la región sea capaz de generar —vía incremento de exportaciones u otras fuentes— se destine a la reestructuración de la capacidad industrial latinoamericana para adaptarla a las nuevas realidades del comercio y la competencia internacionales. Sólo en esta forma podrá América Latina participar plenamente en la nueva estructura del comercio y la economía mundial que se intenta diseñar.

En consecuencia, para los países de América Latina, cualquier definición en materia de política comercial debe tener en cuenta la situación financiera, particularmente crítica, que

atraviesa la región. En las presentes circunstancias, cualquier estrategia comercial que formulen los países de América Latina, individual o conjuntamente, debe partir de una evaluación adecuada de las limitaciones financieras que enfrentan nuestros países. Si bien es necesario diseñar políticas que garanticen una expansión continua de las exportaciones de la región y, sobre esa base la obtención de superávits comerciales, es igualmente necesario encontrarle una solución adecuada y duradera al problema de la deuda externa. La posibilidad de contar con recursos suficientes para atender las necesidades del desarrollo latinoamericano dependen tanto de la capacidad de dinamizar su comercio como de una reducción significativa de los pagos que genera el servicio de la deuda externa regional. Este es el verdadero sentido del vínculo deuda/comercio.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las medidas de ajuste que han debido poner en práctica los países de América Latina en los últimos años son inconsistentes con algunas de las exigencias que formulan los países desarrollados, particularmente en lo que se refiere a una mayor "liberalización" de los mercados como condición para una mayor "integración" de los países en desarrollo en la economía mundial. Asimismo, los "nuevos" criterios de reciprocidad, que parecen tan en boga en los países industrializados, son incompatibles con la naturaleza del ajuste en curso. Estas medidas son también inconsistentes con una participación activa, dinámica y "competitiva" de América Latina en el mundo comercial del futuro.

En consecuencia es necesario enfrentar simultáneamente tanto los problemas comerciales como los financieros, pues hay una estrecha relación entre ambos. La reversión del flujo de recursos financieros hacia los países en desarrollo, los problemas del endeudamiento externo, la continua variación en las tasas de cambio y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas entre los principales países industrializa-

dos, son otras tantas fuentes permanentes de inestabilidad que tiene un profundo impacto en la evolución del comercio y la economía mundiales. Las negociaciones de índole comercial, por lo tanto, deberían estar acompañadas paralelamente por un proceso de reforma del sistema monetario y financiero internacional, en el que puedan participar activamente los países en desarrollo y se reflejen sus intereses y planteamientos al respecto.

B Acceso a los mercados

En buena medida, el que los países de América Latina logren generar excedentes comerciales significativos depende del acceso de las exportaciones regionales a los mercados de los países industrializados. Son notables, sin embargo, los obstáculos de diverso tipo que actualmente enfrentan nuestras exportaciones. Las medidas proteccionistas se han intensificado notablemente en Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea, que constituyen los principales mercados de América Latina, con los consiguientes efectos para las exportaciones de la región.

Es obvio, por lo tanto, que un proceso negociador que tienda a una expansión considerable de las exportaciones de los países en desarrollo, inclusive los países latinoamericanos, encontraría un apoyo resuelto de éstos. De allí que se haya puesto tanto énfasis en la necesidad de aplicar los compromisos de detención ("standstill") y desmantelamiento ("roll-back") de las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados²¹ como **condición previa** al inicio de negociaciones comerciales multilaterales. Un acuerdo en torno a este asunto le daría una mayor credibilidad y sentido práctico a los planteamientos de los países industrializados, que han destacado como uno de los objetivos fundamentales de las negociaciones comerciales propuestas la necesidad de garantizar la "liberalización" del comercio internacional y de frenar la tendencia creciente a la adopción de medidas proteccionistas.

En ese mismo orden de ideas aparece como indispensable la adopción de un mecanismo de salvaguardia eficaz. En realidad, los compromisos de "standstill" y "roll-back" sólo podrían ponerse en práctica en el contexto de un nuevo sistema multilateral de salvaguardias. El recurso frecuente a medidas contingentes de protección, la celebración de acuerdos de restricción "voluntaria" a las exportaciones, los acuerdos de ordenación de mercados y otras medidas discriminatorias que han sido adoptadas al margen de las normas internacionales, afectan de manera particularmente seria los intereses de los países en desarrollo. Sectores en los cuales los países en desarrollo han alcanzado un alto grado de competitividad, como es el caso de los textiles y el acero, son "administrados" mediante este tipo de medidas. Los países industrializados que las han utilizado se han abstenido de recurrir al Artículo XIX del GATT, con el propósito de evadir la disciplina de no discriminación que esta norma contempla.

Desde la Ronda de Tokyo se ha tratado de negociar un nuevo sistema de salvaguardia, pero esto no ha sido posible —como se dijo arriba— debido a la insistencia de algunos países industrializados de revisar los principios del Artículo XIX a fin de contemplar la aplicación de medidas de salvaguardia sobre una base "selectiva", esto es, en contra sólo de los proveedores que se considera causantes de daño a la industria doméstica. Los países en desarrollo se han opuesto resueltamente a esta posibilidad pues ello equivaldría a legitimar las prácticas mencionadas anteriormente, con los consiguientes efectos negativos para sus economías.

El establecimiento de un sistema adecuado de salvaguardia, basado en el principio de la no discriminación debería, por lo tanto, constituir el «primer eslabón» de un proceso de negociaciones comerciales multilaterales que pretenda realmente solucionar los problemas que hoy afectan el comercio internacional. El logro de este objetivo es en verdad una con-

dición necesaria para el diseño de un sistema de comercio internacional que tome en cuenta los intereses fundamentales de los países en desarrollo. La ausencia de un eficiente mecanismo de salvaguardia impide que los países en desarrollo planifiquen sus inversiones y desarrollo industrial y, por lo tanto, sus estrategias de crecimiento "hacia afuera", debido a la incertidumbre en cuanto al acceso a terceros mercados que genera el recurso frecuente a medidas contingentes de protección. Otros asuntos tendrían también que ser objeto de «acción inmediata». En una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, los intereses y planteamientos formulados por los países en desarrollo en materia de productos tropicales, textiles, agricultura, escalonamiento arancelario, restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias, tendrían que ser objeto de compromisos específicos por parte de los países industrializados con el fin de liberalizar los sectores mencionados y eliminar las diversas restricciones que afectan las exportaciones de los países en desarrollo.

C Los nuevos temas

El hecho de que los países industrializados, en particular los Estados Unidos, pretendan incluir en las negociaciones futuras los llamados "nuevos temas" de servicios, asuntos de inversión relacionados con el comercio y bienes de alta tecnología ha complicado mucho más el logro de un consenso en cuanto a la nueva ronda, puesto que si bien los países en desarrollo podrían tener un claro interés en iniciar negociaciones en materia de comercio de bienes —sobre la base de los planteamientos y precondiciones formulados—, son pocos o inexistentes los beneficios que podrían obtener estos países de la propuesta de "liberalización" del comercio de servicios y de la inclusión de temas como éste y el de inversiones en el marco del GATT, que no tiene competencia para su tratamiento. De allí que los países en desarrollo hayan rechazado hasta el

presente la inclusión de estos temas en cualquier proceso de negociación. Los países latinoamericanos, en particular, han señalado que la importancia económica actual y prospectiva de las actividades de servicios indica que "todo tratamiento que reciba el tema a nivel internacional, cualquiera que sea su alcance, debe orientarse a la preservación de los objetivos de desarrollo económico que persiguen los países en desarrollo y que un conocimiento más amplio de los servicios en el desarrollo y en las economías de la región resulta fundamental y debe preceder cualquier decisión respecto de la conveniencia de iniciar o no discusiones en el área de los servicios"²². Asimismo, han destacado que "el ámbito del GATT se circunscribe exclusivamente al comercio de bienes y por lo tanto no tiene competencia en el área de los servicios"²³.

El interés de los países industrializados —y especialmente de Estados Unidos— en incluir el tema de los servicios en las negociaciones refuerza la idea, como se ha señalado en este informe, de que estas negociaciones tienen como propósito la definición del sistema de comercio multilateral de los años por venir. Este sistema reflejaría una división internacional del trabajo en la cual los países industrializados serían los principales productores —y exportadores— de conocimientos y tecnologías "de punta" y los países en desarrollo se concentrarían en la producción de algunas manufacturas sencillas y productos básicos e importarían de aquéllos las técnicas y conocimientos que necesitasen. Debe agregarse que la inclusión del tema de servicios en el marco de las negociaciones propuestas podría conducir a un intercambio de concesiones recíprocas entre países industrializados y en desarrollo, en el que estos últimos se verían obligados a una "liberalización" de su comercio de servicios (lo que implica en muchos casos también las inversiones en el sector) a cambio del mantenimiento o expansión del acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados. De hecho,

esta alternativa se refleja en las enmiendas a la Sección 301 que introduce la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos. Parece, entonces, conveniente establecer algún tipo de diferenciación entre los distintos temas que las negociaciones comprendan. Temas como los mencionados en la Sección B, «supra», podrían ser objeto de negociaciones "clásicas", es decir, negociaciones en que los objetivos han sido definidos con relativa claridad y las negociaciones podrían comenzar sin mayores demoras. Paralelamente y en forma separada se podría iniciar la discusión de los "nuevos temas", con el fin de definir cuáles son los objetivos que persiguen los distintos países, la conveniencia o no de algún tipo de acción multilateral y los organismos que serían competentes para el tratamiento de esta materia. Asimismo, es necesario deslindar claramente ambos procesos a fin de evitar negociaciones "en paquete" que conducirían al otorgamiento de concesiones en materia de acceso para los bienes o productos de los países en desarrollo, a cambio de que éstos abran sus mercados a los servicios—inclusive las inversiones en el sector—provenientes de los países industrializados²⁴.

D Otros asuntos

Desde una cierta perspectiva, las negociaciones comerciales multilaterales ya han comenzado. De hecho se ha entrado en un proceso de negociación continua. Las discusiones en el GATT sobre las condiciones o precondiciones que harían posible su lanzamiento, los asuntos que deberían ser negociados, el debate sobre los "nuevos temas", etc., constituyen de hecho una fase pre-negociadora que no puede ser subestimada. A la luz de la experiencia del pasado, la definición de los «mecanismos y procedimientos» de las negociaciones es tan importante como la defensa de los intereses de la región en las negociaciones propiamente dichas. Hay que tener presente que en negociaciones anteriores, particularmente durante la Ronda Tokio, la

definición clara de los planteamientos de los países de la región y la actitud inicialmente positiva de los países industrializados²⁵, no fue suficiente para evitar que los resultados de las negociaciones mismas fueran poco satisfactorias para los países en desarrollo. En la etapa final de la Ronda Tokio, los acuerdos fueron presentados a los países en desarrollo después de haberse logrado entendimientos básicos entre los principales países o grupos de países industrializados. De allí que parezca necesario definir cuanto antes la manera cómo serán conducidas las negociaciones mismas.

En el caso de las barreras arancelarias, por ejemplo, la forma "clásica" de negociaciones—mediante la cual las ofertas y solicitudes de concesiones se dan entre los principales proveedores—podría ser la más conveniente para América Latina, en la medida en que la región podría beneficiarse, mediante la extensión de concesiones en virtud de la cláusula NMF, del mayor poder de negociación de los países desarrollados que son, en muchos casos, los principales proveedores de productos de interés exportador para América Latina. En lo que se refiere a las barreras no arancelarias, cuyo tratamiento es mucho más complejo, las negociaciones para su desmantelamiento deberían estar precedidas de la determinación de su "legalidad" o conformidad con las reglas del GATT, utilizando para ello tal vez los mecanismos de solución de controversias existentes.

Un asunto que reviste la mayor importancia en materia de modalidades y procedimientos es el relacionado con el tratamiento que reciba el tema de servicios. Independientemente del carácter que revista el examen de esta temática, en ningún caso debería aceptarse, como ya se ha señalado, el intercambio de concesiones en materia de servicios a cambio de un mayor acceso para los bienes de los países en desarrollo.

afectados, positiva o negativamente. Otra consideración igualmente importante tiene que ver con la participación de los países no miembros

del GATT en las negociaciones. Si bien este asunto aún no ha sido discutido por las Partes Contratantes pareciera que cualquier decisión al respecto sea la de optar por negociaciones abiertas a la participación de todos los países interesados. En todo caso, esta opción podría ser planteada por los países de América Latina pues resulta evidente que, independientemente de que sean o no miembros del GATT, todos los países de la región enfrentan problemas comerciales que pueden ser examinados en las negociaciones y, además, todos tienen interés y serán por sus resultados.

En el curso de las negociaciones será necesario mantener bajo constante análisis las políticas comerciales y las estrategias de negociación de los países industrializados. Un conocimiento adecuado de los objetivos y motivaciones de los países industrializados y del debate interno en estos países en relación con los distintos temas en negociación permitiría, por una parte, una apreciación más realista de las expectativas que podrían formarse los países de la región en cuanto al alcance y resultados últimos de las negociaciones; y, por otra parte, facilitaría la conformación de alianzas específicas con países o grupos de países industrializados en relación con temas específicos. Asimismo, un conocimiento adecuado de los objetivos negociadores de los países industrializados y de los grupos de interés que los impulsan, permitiría ejercer acciones, en los propios países industrializados encaminadas a influenciar a estos grupos u otros con intereses divergentes, lo que fortalecería las posiciones planteadas por los países de la región en las negociaciones al ampliar el respaldo para sus demandas.

Por último, es importante señalar que además de las negociaciones que se lleven a cabo en el seno del GATT, los temas comerciales podrían ser discutidos en organismos como la UNCTAD, que fue creada sobre la base de que los países en desarrollo lograrían superar sus desventajas históricas y estructurales si se les

otorgaran beneficios especiales, incluyendo preferencias comerciales. Durante su primera década, se negociaron en la UNCTAD importantes acuerdos en materia de comercio, productos básicos, transporte marítimo, etc. Sin embargo, recientemente una sensación de frustración ha comenzado a prevalecer en la UNCTAD debido, en parte, a la posición asumida por algunos países desarrollados en cuanto a la celebración de negociaciones sobre temas comerciales en ese foro. Esa actitud en relación con la UNCTAD puede atribuirse, en buena medida, a la erosión del consenso en favor de medidas comerciales orientadas hacia el desarrollo que prevaleció en los años sesenta y principios de los años setenta.

Sin embargo, la UNCTAD podría responder a los intereses de los países latinoamericanos en las negociaciones comerciales, siguiendo su tradición de elaborar análisis independientes y orientados hacia el desarrollo. El debate que actualmente se está llevando a cabo en la UNCTAD dentro del marco de sus mandatos, particularmente en lo que se refiere al sistema de comercio internacional, el ajuste estructural y las ventajas comparativas, los servicios, la tecnología y el vínculo deuda/comercio, podría contribuir a contrarrestar las nuevas tesis que sostienen los países industrializados. Asimismo, dicho debate podría ayudar a los países en desarrollo a sentar las bases para futuras iniciativas que tomen en cuenta sus necesidades de desarrollo y generar, de esta manera, un "consenso internacional" más acorde con sus intereses específicos. Los países latinoamericanos podrían aprovechar esta oportunidad.

E La acción conjunta y coordinada de América Latina

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se presentan a continuación algunas ideas de carácter general que podrían facilitar la movilización de la acción conjunta y el apoyo recíproco de los países de América Latina en una nueva ronda

de negociaciones comerciales multilaterales. Se señalan, asimismo, algunas de las acciones que podrían ser emprendidas por el Consejo Latinoamericano, como órgano de expresión de la voluntad política de la región, y las medidas de apoyo que podría emprender y coordinar la Secretaría Permanente del SELA, así como la contribución de otras organizaciones internacionales (UNCTAD, PNUD) y regionales (CEPAL).

Una acción coordinada de América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales lleva a la necesidad de combinar los pronunciamientos de carácter político con una actividad permanente de consulta y coordinación a lo largo de las negociaciones. Los primeros pueden encontrar en el Consejo Latinoamericano su expresión más idónea. El Consejo Latinoamericano podría, en una primera instancia (léase en su próxima XI Reunión Ordinaria), definir las pautas generales de política para la acción conjunta de América Latina en las negociaciones, lo que implicaría una definición de sus intereses básicos en este campo y de la estrategia común para alcanzarlos; luego, el Consejo Latinoamericano podría evaluar anualmente los progresos en las negociaciones y definir la posición de la región al respecto.

Las actividades, más frecuentes, de consulta y coordinación tendrían que llevarse a cabo cada vez que, en el curso de las negociaciones, se requiera examinar algún asunto o asuntos de interés particular para la región o adoptar un determinado comportamiento frente a propuestas que sean presentadas por otros países o definir posiciones que puedan ser planteadas por la región. Para contribuir a estas actividades de coordinación sería conveniente estructurar un mecanismo de apoyo técnico semejante al que existió durante las negociaciones de la Ronda Tokio. En esta ocasión, la Secretaría Permanente del SELA podría solicitar la colaboración de organizaciones como la UNCTAD, a nivel internacional, y la CEPAL, a nivel regional, para que sobre la base de un programa de trabajo que sea definido por los propios

países en función de sus intereses específicos, se elaboren los estudios y análisis necesarios para una adecuada participación de la región en las negociaciones. Dado que esta labor implicaría gastos financieros de cierta importancia se podría, con el concurso de los países interesados, solicitar el apoyo del PNUD y otras fuentes²⁶.

F Hacia una estrategia integral

Es obvio que la problemática comercial de América Latina no se limita a su participación en una eventual ronda de negociaciones en el GATT, ni será resuelta en este contexto. La deuda externa impone una pesada carga a las economías de la región que plantea dudas sobre las posibilidades de recuperación y desarrollo futuro. Es menester, por lo tanto enfrentar también con decisión el desafío que esta situación implica y redoblar los esfuerzos para lograr, mediante un proceso de concertación a nivel político con países acreedores²⁷ una solución duradera y equitativa al problema del endeudamiento externo que, sobre la base de la corresponsabilidad, permita a los países de la región enfrentar el deterioro de sus relaciones financieras externas de una manera más adecuada con sus necesidades y objetivos de desarrollo.

Por otra parte, en el plano comercial, será necesario desplegar también la acción conjunta y movilizar el apoyo recíproco de los países latinoamericanos para hacer frente, en forma decidida, a las crecientes medidas proteccionistas que enfrentan sus exportaciones en los mercados de los países industrializados. En este sentido, parece conveniente analizar las posibilidades de poner en práctica, en conjunto, acciones específicas de carácter comercial que permitan contrarrestar y, eventualmente, dejar sin efecto las medidas restrictivas que se aplican en contra de productos latinoamericanos. Se trataría, por una parte, de medidas de carácter preventivo destinadas a evitar la imposición de restricciones (lo que implica, básicamente, la acción en los

propios países desarrollados); y, por otra parte, de acciones de respuesta a medidas proteccionistas que consistirían en otorgarle un tratamiento «simétrico» a las exportaciones de los países industrializados que apliquen tales medidas (aquí se trataría, en lo esencial, de utilizar el poder de compra y el mercado regionales como instrumentos de política comercial). Los análisis en curso en la CEPAL sobre este tema y las recomendaciones de política que resultan de dichos análisis podrían constituir un valioso elemento para la definición de acciones específicas de la región en este campo.

Debe también señalarse que los problemas que enfrenta actualmente el comercio intrarregional, tal vez el más afectado por la crisis actual, requieren de una atención especial. Una estrategia de negociación comercial de América Latina vis a vis el resto del mundo, debería sustentarse en un afianzamiento de los vínculos comerciales, la integración y la co-

operación en el interior de la región. Sería poco consistente exigir de terceros países la apertura de sus mercados cuando se cierran los de países vecinos, y poco viable y creíble el plantear la coordinación de esfuerzos hacia afuera en ausencia de una dinámica cooperación regional hacia adentro de la región²⁶. Asimismo, deberían redoblar los esfuerzos por fomentar los vínculos económicos con los países en desarrollo de África y Asia.

En conclusión, los países de América Latina tienen ante sí una serie de definiciones de política económica internacional que son de la mayor importancia para el desarrollo futuro de la región. La propuesta nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales representa al mismo tiempo un desafío y una oportunidad. Representa un desafío porque los países de la región no podrán participar en estas negociaciones como simples espectadores sino de una manera activa en defensa de sus in-

tereses fundamentales y esto implica la definición concertada de una estrategia coherente de negociación comercial. Representa también una oportunidad porque la nueva ronda ofrece la ocasión de resolver algunos de los problemas comerciales que enfrenta la región y participar en el rediseño de un sistema internacional de comercio que ni contempló en su inicio, ni reflejó adecuadamente después, los intereses específicos de los países en desarrollo en general y de los latinoamericanos en particular. La acción es también hacia adentro. Se trata, en síntesis, de articular una estrategia de negociación comercial de América Latina que integre, en forma dinámica, los distintos aspectos de las relaciones comerciales y financieras de la región y facilite el logro de los objetivos de desarrollo independiente y autosostenido que se han fijado los distintos países.

Notas

1 CEPIL: *Economía Mundial: la Montée des Tensions*, Economica, París, 1983.

2 Juan Rada: «Advanced Technologies and Development: Are Conventional Ideas About Comparative Advantage Obsolete?», en *Trade and Development. An UNCTAD Review*, UN Sales N° E/F.84/11.D.8, Ginebra, 1984.

3 John Diebold: «The Information Technology Industries: A Case Study of High Technology Trade», en *Trade Policy in the 1980s*, Institute for International Economics, MIT Press, 1983, pp. 639-671; y T. Scitovsky, Yves Berthelot, A. Brandar (CEPIL): *Marchés, Technologies et nouvelles relations internationales*, Economica, París, 1983.

4 CEPIL: op. cit., Cap. I; ver también, *Trade Policies for a Better Future*, GATT, Ginebra, 1985.

5 Yves Berthelot: «Comments to Chapters 7-9», en *Trade Policy in the 1980s*, op. cit., pp. 311-312.

6 El ajuste estructural se analiza con más detenimiento en el Capítulo III de este Informe.

7 Rodney C. Gray: «A Note on U.S. Trade Policies», *Trade Policies in the 1980s*, op. cit., p. 246.

8 William Cline: «Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?», *Trade Policy in the 1980s*, op. cit., p. 156.

9 Nótese que los países que han logrado adaptarse a los cambios en la estructura del comercio y convertirse en competidores de las potencias industrializadas son aquellos que han aplicado estrategias independientes de comercio y desarrollo, tales como Japón y, más recientemente, Corea.

10 Ver: *Trade Policies for a Better Future*, op. cit., p. 17.

11 CEPAL: *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1984*, enero de 1985, Cuadro II.

12 El flujo de capital procedente del exterior, que fue aproximadamente de US\$ 90 mil millones, financió cerca del 40 por ciento del incremento en la inversión privada de Estados Unidos durante el período 1982-1984. Ver: *Economic Report of the President*, US Government Printing Office, Washington, 1985, p. 101.

13 Ver: Marco Henrique Simonsen: «Trade, Debt and Protectionism: The Brazilian Case», GATT, Ginebra, 1985.

14 El primer análisis sobre este aspecto se llevó a cabo en la Junta de Comercio y Desarrollo. Ver Informe de la Vigésimotercera Sesión de la Junta de Comercio y Desarrollo así como los documentos TD/8/813, 848, 1005 y TD/274. Ver también el estudio independiente publicado recientemente por el GATT: *Trade Policies for a Better Future*, op. cit., y Harold B. Malmgren: «Threats to the Multilateral System», en *Trade Policies in the 1980s*, op. cit., pp. 189-201.

15 Documento del GATT C/W/470, 17 de mayo de 1985.

16 OECD: *Competition and Trade Policies, Their Interaction*, París, 1984, pp. 63-65.

17 Ver por ejemplo, John H. Jackson: «GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements», en *Trade Policy in the 1980s*, op. cit., pp. 159-187.

18 Estos países se suelen dominar «NICs» (newly industrialized countries), «países de industrialización reciente». La lista comprende entre 7 y 10 países, algunos de los cuales son latinoamericanos (Brasil, México y Argentina).

19 En 1984 los pagos por concepto de intereses que realizaron los países de América Latina en su conjunto fueron equivalentes al superávit comercial de la región. Ver: CEPAL: *Balance Preliminar de la economía latinoamericana en 1984*, enero de 1985.

20 Ver al respecto, entre otros, la Declaración de Quito y los diversos comunicados del Consenso de Cartagena.

21 Estos compromisos han sido aceptados por los países industrializados en diversas instancias. Ver: Resolución 159 (vi) de la UNCTAD y Declaración Ministerial del GATT.

22/23 Decisión 162 del Consejo Latinoamericano.

24 Lo inapropiado de este enfoque y las consecuencias negativas que tendría para la región han sido analizados en el Capítulo IV, *supra*.

25 Como se reflejó, en general, en la Declaración de Tokio.

26 Existe un proyecto del PNUD para el Apoyo al Sector Externo de «América Latina», a cargo de la UNCTAD y la CEPAL, cuyas tareas podrían orientarse en el sentido señalado; se requeriría, sin embargo, aumentar significativamente los recursos con que cuenta actualmente este proyecto.

27 Ver al respecto los planteamientos formulados por el Consenso de Cartagena en sus diversos comunicados.

28 Los temas específicos del comercio intrarregional se examinan en varios documentos de la Secretaría Permanente del SELA y de otros organismos regionales y subregionales de cooperación e integración.

Fundamentos e impacto del Plan Baker

Miguel Rodríguez Mendoza

Director de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA

El impacto económico de las nuevas propuestas de Estados Unidos sobre la deuda externa de los países en desarrollo parece bastante limitado. El plan delineado en Seúl por el Secretario del Tesoro, James Baker, aboga por una mayor transferencia de recursos financieros de los organismos multilaterales y la banca privada internacional hacia los países deudores. Sin embargo, el monto de estos recursos —unos US\$ 29 mil millones en total— luce bastante reducido en comparación con lo que necesitarían los países deudores, en especial los de América Latina, para garantizar una recuperación sostenida de sus economías.

Políticamente, sin embargo, el Plan Baker es mucho más significativo. Las propuestas norteamericanas representan un importante cambio de actitud por parte de Estados Unidos. Por primera vez ese país reconoce que el problema de la deuda externa es un tema político y no simplemente financiero. Ya no se considera que la recuperación económica de los países deudores será un derivado automático de la expansión de la economía mundial, ni se intenta dejar al libre juego de las fuerzas del mercado la solución de las dificultades actuales. Estados Unidos reconoce ahora que todas las partes involucradas en el problema del endeudamiento externo (países deudores y acreedores, bancos y organismos financieros internacionales) tienen un papel que jugar y la responsabilidad de actuar decididamente en ese sentido. Esto es, Estados Unidos acepta la tesis de la corresponsabilidad, que ha sido sostenida por los países latinoamericanos prácticamente desde que se inició la crisis de la deuda.

Ahora le corresponde a los países latinoamericanos pronunciarse sobre la propuesta de Estados Unidos. El Plan Baker es poco preciso en su

formulación y muy vago en sus objetivos. Pero es un plan, después de todo, que abre nuevos espacios para la negociación. Sus limitaciones pueden ser enfrentadas por los países deudores de América Latina con propuestas más efectivas.

Es una tarea que los países latinoamericanos agrupados en el Consenso de Cartagena y los otros países deudores de la región deberían llevar a cabo a la mayor brevedad. De lo contrario, el destino de las economías de América Latina seguirá supeditado a las acciones unilaterales que los centros de poder mundial estén dispuestos a ejecutar.

Los Fundamentos del Plan Baker

Es difícil evaluar el plan de tres puntos presentado por el Secretario del Tesoro. No hay ninguna indicación en este plan de cómo serán llevadas a cabo las acciones previstas. No se señala cuáles países serán beneficiados. No se precisa la forma en que la banca privada será estimulada a incrementar sus préstamos a los países en desarrollo; ni se otorga a los organismos financieros multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los instrumentos para desempeñar el papel importante que parece ahora asignárseles. De allí que un primer análisis de estas propuestas deba ser cauteloso. Son más las preguntas sin responder que las respuestas definitivas.

El primer punto del Plan Baker no tiene nada que ver con el esfuerzo internacional. Los países deudores, según Baker, deben continuar su proceso de ajuste y promover su crecimiento económico mediante reformas impositivas, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, reducción del gasto público y de la ingerencia gubernamental en la economía, eliminación de subsidios, etc. Esto es el credo de la "reaganomics" aplicado a nivel internacional. Es una proyección de las ideas que inspiran la política doméstica de la Administración Reagan y de los postulados sostenidos por Estados Unidos desde que se inició la crisis de la deuda.

No hay duda que los países deudores deberán continuar haciendo grandes esfuerzos para adaptar sus economías a las nuevas circunstancias. De hecho, es lo que estos países han estado haciendo en los últimos tres años. El ajuste ha sido enorme. Desde 1982 América Latina logró transformar su tradicional déficit comercial en un excedente sin precedentes de US\$ 35 mil millones en 1984. El déficit en cuenta corriente se ha reducido al mínimo. Las importaciones han experimentado una caída que pocos se hubiesen atrevido a predecir hace algunos años y su nivel actual es inferior a un tercio al de 1981, el año inmediatamente anterior a la crisis. Numerosos proyectos han sido cancelados y otros se han postergado indefinidamente. El gasto público ha disminuido en casi todos los países y se ha restringido el consumo. El resultado ha sido una violenta contracción de la actividad económica y un período recesivo sin igual en la historia económica de América Latina. Hasta qué punto, entonces, se les puede pedir a los países deudores que intensifiquen su proceso de ajuste y hasta qué punto es válido el recetario propuesto por el Secretario del Tesoro. Este recetario es el mismo promulgado por el FMI y rechazado cada vez más por los países de América Latina debido a las consecuencias que su aplicación ha traído consigo. Las recientes declaraciones de varios Jefes de Estado latinoamericanos en la Asamblea General de las Naciones Unidas son el mejor testimonio de que la región no está dispuesta a continuar aplicando medidas de ajuste que atenten contra sus perspectivas de desarrollo y desestabilicen sus procesos de democratización. Como lo señaló el Presidente del Brasil, José Sarney, no se pueden aplicar políticas de ajuste inadecuadas que conduzcan "a la recesión, al desempleo y a renunciar a la capacidad de crecimiento", pues esto "hace explosiva la crisis social, debilita las instituciones, pone en peligro el orden y, como consecuencia, constituye una amenaza para las estructuras democráticas". América Latina tendrá que adoptar políticas que promuevan su desarrollo

económico porque está en su interés hacerlo. Pero estas políticas no son necesariamente las que propone el Secretario Baker. Cada país tiene derecho de determinar cuáles son las acciones que deben ponerse en marcha para alcanzar su progreso y bienestar. El apoyo de la comunidad internacional se requiere no para elaborar los planes internos de desarrollo, sino para recrear las condiciones externas que lo hagan posible. Por esto los otros dos puntos del Plan Baker tienen una mayor relevancia y significación y conviene examinarlos detalladamente para determinar su verdadero alcance.

El esfuerzo multilateral

En el segundo punto de su plan, el Secretario del Tesoro propone un papel más activo para instituciones como el Banco Mundial y el BID. En su opinión, estos organismos podrían incrementar en un 50 por ciento sus actividades de financiamiento en los principales países deudores durante los próximos tres años. Este aumento equivaldría a unos US\$3 mil millones anuales, dado que el nivel actual de desembolsos de ambas instituciones, en favor de ese grupo de países, es del orden de los US\$ 6 mil millones. El Secretario Baker espera también que el FMI continúe jugando "un papel central" en la definición de las políticas de ajuste de los países deudores. Entre el FMI y el Banco Mundial, además, se establecería una relación de complementariedad según la cual los proyectos y programas financiados por el Banco beneficiarían sólo a aquellos países que pusiesen en práctica las medidas de política sugeridas por el Fondo.

Este punto del Plan Baker tiene aspectos positivos y negativos. El Banco Mundial tiene la obligación de prestar su apoyo para la solución de la crisis actual y contribuir a la recuperación económica de los países deudores. Sin embargo, hasta ahora, el Banco ha permanecido inexplicablemente ausente de los esfuerzos que se han hecho para enfrentar el problema del endeudamiento externo. Su papel ha sido marginal y, como se señala en un reciente estudio del SELA, lo úni-

co que ha hecho el Banco es adoptar un programa de acción especial para acelerar los desembolsos de sus préstamos¹. Esto ha beneficiado a algunos países deudores latinoamericanos pero no ha contribuido a generar nuevos recursos financieros. Incluso el nivel de préstamos que el Banco se ha fijado como objetivo no ha sido alcanzado en los últimos tiempos². Esto, a todas luces, es inconsistente con uno de los objetivos fundamentales del Banco Mundial que es el de "estimular el desarrollo de los recursos y las facilidades productivas en los países en desarrollo". De allí que el papel dinámico que le asigna el Secretario del Tesoro al Banco Mundial revista una gran importancia.

El problema, sin embargo, es que al Banco Mundial no se le asignan los recursos necesarios para desempeñar sus nuevas funciones. El aumento de capital del Banco, propuesto por la Administración de esa entidad, y apoyado tanto por países desarrollados como en desarrollo, fue negado por Estados Unidos. El mismo Secretario Baker se encargó de decir que su país no consideraba justificado dicho aumento, aunque estaría dispuesto a reconsiderar su posición en caso de que cambiaran las circunstancias actuales. Tampoco estuvo Estados Unidos dispuesto a modificar las reglamentaciones internas del Banco que obstaculizan el otorgamiento de préstamos en una proporción mayor a la del capital de la institución. Existe, entonces, una gran dicotomía entre la propuesta de Baker de reactivar el papel del Banco Mundial y su oposición a otorgarle los recursos necesarios para que esta reactivación sea efectiva.

Otro aspecto altamente cuestionable del segundo punto del Plan Baker es el de la simbiosis que intenta establecer entre el FMI y el Banco Mundial. Pareciera que a la condicionalidad de corto plazo del FMI se pretende ahora agregar la condicionalidad de largo plazo del Banco Mundial. Más aún, al FMI se le quiere redimensionar en su acción frente a los deudores, cuando en realidad se debería esperar que este organismo desapareciera de la escena en poco tiempo. En efecto, la mayoría de los

programas de estabilización suscritos por los países de América Latina con el FMI han ya concluido o están a punto de hacerlo. En poco tiempo, el FMI dejará de ser proveedor de recursos financieros a la región y se transformará en acreedor neto, puesto que los préstamos que otorgó en los primeros años de la crisis de la deuda tendrán que comenzar a ser cancelados. En estas condiciones el FMI no tendría por qué mantener su capacidad de influencia en los países deudores. Ni provee recursos ni está en condiciones de presionar a la banca privada para que continúe otorgando préstamos "involuntarios" a los países pues ya no podrá ofrecer como "garantía" la ejecución de sus programas de ajuste, que están en vías de concluirse.

No sería de extrañar que el énfasis que el Secretario Baker pone ahora en el Banco Mundial se deba precisamente a la pérdida de influencia del FMI que resultaría del cuestionamiento de este organismo por parte de los países latinoamericanos y de la terminación de los programas del Fondo en la región. Esto explicaría asimismo, el apoyo que recibe, en la propuesta norteamericana, el programa de préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial. Como se sabe, estos préstamos están sujetos a una condicionalidad que es prácticamente idéntica a la del FMI y por esa razón han sido duramente criticados por los países en desarrollo. Los países de América Latina, en particular, han estado poco dispuestos a recurrir a estos préstamos debido, precisamente, a las duras condiciones que acompañan su otorgamiento. Por ello, sólo cinco países de la región (Jamaica, Bolivia, Guyana, Panamá y Costa Rica) han recibido préstamos para ajuste estructural desde que el Banco Mundial estableció estos programas en 1980.

Finalmente, en relación con este punto del Plan Baker debe señalarse que el incremento de un 50 por ciento en los préstamos del Banco a los países deudores, no representa un aporte significativo. En el caso de América Latina, por ejemplo, los desembolsos brutos del Banco Mundial en el año fiscal 1985 fueron de US\$ 3,2

mil millones³ y si esta cifra se incrementara en un 50 por ciento, la región sólo contaría con alrededor de US\$ 1,5 mil millones adicionales en cada uno de los próximos tres años, que es el horizonte temporal en que parece enmarcarse el Plan Baker.

Nuevos préstamos bancarios

El tercer punto del plan norteamericano consiste en un llamado a la banca privada internacional para que incremente sus préstamos a los países deudores. En opinión del Secretario del Tesoro, los bancos deberían prestar al grupo de principales países deudores nuevos recursos del orden de los US\$ 20 mil millones en los próximos tres años. Este es el aspecto del Plan Baker que ha sido más publicitado, aunque se ha prestado poca atención a su verdadera significación. El monto de recursos sugerido es menor que el aceptado por los propios bancos hace apenas un año⁴ e inconsistente incluso con las proyecciones del FMI sobre las necesidades financieras de los países deudores. En términos cuantitativos, el monto de préstamos propuesto para los próximos tres años equivale a un incremento anual del 2,5 por ciento sobre los préstamos totales de la banca privada internacional. Esto es, mucho menos que lo postulado por el FMI, que en un informe de abril de este año señalaba que los préstamos bancarios a los países deudores deberían crecer a una tasa anual de entre el 6 y el 7 por ciento para permitir a estos países un mínimo de crecimiento económico.

El Banco Mundial parece ser de la misma opinión, pues en unas declaraciones recientes su tesorero señaló que lo menos que podía esperarse era que la banca privada otorgara nuevos préstamos por un monto equivalente a lo que recibe de los países deudores, por concepto de intereses (en 1984 América Latina pagó unos US\$ 30 mil millones en intereses solamente a la banca privada internacional). El BID por otra parte ha basado sus proyecciones sobre el desarrollo latinoamericano en lo que resta de la década en el supuesto de que la deuda externa de la región se incrementará

en los próximos años en una tasa del 5 por ciento en términos nominales, es decir, en unos US\$ 18 mil millones anuales, cifra que triplica los estimados del Secretario del Tesoro norteamericano aún en la hipótesis de que todos los nuevos préstamos de la banca internacional fuesen otorgados a los países deudores de América Latina.

Este último punto de la propuesta de Baker plantea además otros interrogantes. No está claro cómo se inducirá a los bancos a incrementar sus préstamos a los países deudores. La disminución de los préstamos bancarios a América Latina ha sido notable en los últimos años. Mientras que en el período 1978-1981 los préstamos privados a países de la región se incrementaron en un 20 por ciento anual, en los últimos tres años estos préstamos han prácticamente desaparecido. El incremento fue del 6,1 por ciento en 1982; del 3,1 por ciento en 1983; y del -0,3 por ciento en 1984⁵. Las proyecciones indican que decrecerán aún más en 1985⁶.

Por otra parte, es evidente que en algunos países las reglamentaciones bancarias impiden una expansión de los créditos a los países endeudados. El caso más notable es precisamente el de Estados Unidos, país en que las operaciones crediticias de los bancos están sometidas a un escrutinio público cada tres meses y a una vigilancia estricta por parte de las autoridades monetarias. El incremento de los préstamos de los bancos norteamericanos podría incluso requerir de acciones legislativas y de esquemas de garantía que tal vez sean difíciles de aprobar por el Congreso de ese país.

Un enfoque político

Las implicaciones económicas del Plan Baker para América Latina no tienen, pues, una gran significación. De ponerse en práctica las propuestas del Secretario del Tesoro, América Latina podría esperar recursos financieros adicionales por un monto de entre US\$ 8 y US\$ 9 mil millones anuales. Esta cifra no alcanzaría siquiera a cancelar la cuarta parte de los pagos que la región deberá rea-

lizar por concepto de intereses en los próximos años. Estos pagos, según el BID, promediarán unos US\$ 34 mil millones hasta el fin de la década⁷. En circunstancias en que es difícil esperar un repunte de la inversión extranjera en la región y de los flujos de préstamos oficiales, las restricciones financieras y el pago de la deuda continuarán obstaculizando las posibilidades de recuperación económica de América Latina.

Las dos variables fundamentales para aportar una solución estable y duradera al problema del endeudamiento externo de América Latina son el comportamiento de las exportaciones regionales y el nivel de las tasas de interés. En cuanto a la primera de ellas, las perspectivas de las economías latinoamericanas no pueden ser más desalentadoras. Se estima que en 1985 el valor de las exportaciones descenderá en un 9 por ciento con respecto al de 1984 y se producirá un incremento marginal de las importaciones. El superávit comercial alcanzado en los últimos años, por lo tanto, se reducirá significativamente y será insuficiente para hacer frente al servicio de la deuda.

En cuanto a las tasas de interés, el alto nivel que éstas han alcanzado en los últimos tiempos está directamente relacionado con la expansión del déficit fiscal de Estados Unidos. El financiamiento de estos déficit ejerce una presión considerable sobre los mercados de capital y absorbe una enorme proporción de los recursos financieros disponibles a nivel mundial. Según el Banco Mundial, las tasas reales de interés en Estados Unidos alcanzan actualmente un 8 por ciento⁸. De allí que una contribución importante de Estados Unidos a la solución del endeudamiento externos de los países en desarrollo, sería una mayor astringencia fiscal. Esto, sin embargo, está ausente del Plan Baker, por lo que parece plenamente justificada la afirmación de un reciente editorial del New York Times en que se le pedía al Secretario del Tesoro que tomase la misma medicina que recomendaba a los países deudores⁹.

La dicotomía entre los enormes recursos financieros que América La-

tina debe destinar al pago de su deuda y los que recibe de fuentes privadas y oficiales, no se resuelven con la aplicación del Plan Baker. No obstante, las propuestas norteamericanas apuntan en la dirección correcta en la medida en que parecen asignarle responsabilidades específicas tanto

a los países deudores como a los acreedores, a la banca privada internacional y a los organismos financieros multilaterales. Lograr un equilibrio justo y equitativo de las tareas que cada una de estas partes debe llevar a cabo, es algo que tendrá que ser definido con mayor precisión. Esta

es materia que requiere de entendimientos políticos y el plan presentado por el Secretario Baker en Seúl abre esa posibilidad. La iniciativa está ahora en manos de los países deudores de América Latina.

Notas

1 Secretaría Permanente del SELA: *El FMI y el Banco Mundial: Un Memorandum Latinoamericano* (SP/GL/XI. O/DT N° 8, septiembre, 1985, pp. 18-19.

2 Ver: *The World Bank Annual Report, 1985*, p. 15. Para el año fiscal 1985 se prevé otorgar entre US\$ 12.6 y US\$ 13 mil millones en préstamos, pero los créditos efectivamente concedidos sólo alcanzaron a US\$ 11.4 mil millones, monto incluso menor en un 4.9 por ciento (US\$ 589 millones) de los préstamos otorgados en 1984.

3 *The World Bank Annual Report, 1985*, Table 1-6, p. 20.

4 "Welcome Plan on Debt", *Financial Times*, 9 de octubre de 1985.

5 UNCTAD: *Trade and Development Report, 1985*, Table 20, p. 103.

6 Ver: *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust Company of New York, september/october, 1985.

7 BID: *Progreso Económico y Social en América Latina, 1985*, p. 89.

8 Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1985*, Figura 1-4, p. 6.

9 The New York Times, 10 de octubre de 1985.

El flujo de datos transfronteros

Reynaldo Figueredo Planchart

*Economista venezolano. Fue presidente del Instituto de Comercio Exterior (ICE) y director de la División de Manufacturas de la UNCTAD. Actualmente se desempeña como Comisionado Especial de la Presidencia de la República de su país. El artículo que se transcribe corresponde al primer capítulo del documento "Un programa de acción para una red de información comercial de Latinoamérica y el Caribe", elaborado en el marco de la cooperación del SELA con la Oficina Intergubernamental de Informática (IBI).

I Contexto Internacional

Las comunicaciones son el elemento vital del crecimiento de la tecnología en general. Por lo tanto, cualquier propósito de generar un sistema universal que rija, en una forma sistemática y compatible, el crecimiento de las comunicaciones, o lo que se ha dado en calificar como Flujo de Datos Transfronteros (FDT), habrá de guardar una relación estrecha con consideraciones de orden social, económico y político.

El ámbito de la cooperación internacional es amplio y su acción progresiva deberá adelantarse en el estricto respeto de las preocupaciones de los Estados vinculados con el crecimiento y control de las comunicaciones.

Entre las preocupaciones más evidentes de las naciones en este contexto se identifican las que tienen que ver con la salvaguarda de la soberanía en las transmisiones transfronteros vía satélite o en aspectos de índole fiscal que guardan relación con la recolección de impuestos sobre los movimientos de transferencia de datos.

Podemos identificar entre las principales inquietudes: el efecto de la tecnología sobre el derecho a la privacidad del individuo, la preservación de su identidad cultural, la vulnerabilidad nacional al depender ante terceros de información soberana, las implicaciones de todo orden de la

admisión de una nueva tecnología, y las consecuencias políticas y militares de tal o cual sistema de comunicaciones.

A Apreciación general sobre la

Industria de Alta Tecnología
 ción de lo que puede denominarse Sin entrar a definir el ámbito de acción como Industria de Alta Tecnología, por lo general se le imagina como una panacea que resolverá los males que afligen una economía moderna, particularmente en estado recesivo. En este sentido se le atribuyen virtudes generadoras de riqueza y de empleo cualquiera que sea el lugar recóndito donde haga falta e independientemente de los recursos con que allí se cuente. Esto explica el por qué prácticamente se ha hecho irresistible tanto política como burocráticamente, puesto que se le considera que contiene como, por suerte de magia, un antídoto recesionista.

La verdad sea dicha. Con mucho y las expectativas que estas industrias generan, podemos aseverar que hasta el presente no se ha comprobado que resulte ser un fuerte empleador, particularmente de los cesantes en industrias decadentes. Su importancia y legitimidad debe ser ponderada como factor de reestructuración de economías desarrolladas sustentadas en industrias tradicionales e industrias de información.

En otras palabras, el fenómeno que corresponde analizar sobre el que es menester pronunciarse tiene mucho que ver con los problemas de ajuste de estructura que aquejan muchas de las industrias tradicionales del mundo industrializado y su transición hacia otra dimensión y característica de funcionamiento de las economías y agentes nacionales de producción. El problema planteado llega hasta involucrar una reevaluación de la función de la industria manufacturera como eje central de una economía moderna. Si tanto se ha escrito sobre las economías postindustriales ¿no estaríamos precisamente hablando de economías de la información? ¿No será acaso éste el elemento central de un proceso revolucionario

que estamos apenas comenzando a vivir?

Alta Tecnología e Información

El vínculo parece claro y evidente. La información es un factor esencial de la alta tecnología y ésta, por excelencia, es una actividad de uso intensivo en información. Se ha dicho que no es que una empresa de alta tecnología requiere, necesariamente, mayor información que otra empresa en su proceso innovador, pero ciertamente sí requiere, relativamente más información que otra clase de insumos y, por ese motivo, se le califica como intensiva en el uso de la información. La información es su materia prima, por esencia, y al propio tiempo su producto principal. Como se sabe, ésta puede adquirir una forma discreta, como ser incorporada al bien tangible.

El proceso innovador en cualquier clase de industria es un proceso de información. El ensamblaje de varias facetas de información en un nuevo patrón de información es la base constitutiva de un producto (o proceso) nuevo, así tome éste la forma de un bien tangible o intangible.

La empresa de alta tecnología debe hallar, activamente, la información dondequiera que ésta se encuentre y su eficiencia depende muy particularmente de los canales informativos fuera de su ámbito natural de acción. Los canales formales a través de los cuales las innovaciones transitan son las especificaciones de las patentes, las licencias, los libros, los artículos de revistas especializadas, las publicaciones sobre comercio, los documentos sobre conferencias, etc., etc. Pero la información también puede estar contenida en el material mismo que una empresa produce y coloca en el mercado. Otros canales son de naturaleza informal y en mucho compensan insuficiencias que se suelen observar en los canales formales. Como tal, y esto tiene amplio reconocimiento, el método informal es un complemento esencial del método formal. Los contactos personales facilitan, frecuentemente, un conocimiento más profundo y preciso de la

información indispensable. Muchas veces, la información de mayor significación para la industria de alta tecnología es la que en apariencia es más insignificante y que tiene más que ver con la experiencia práctica y la inspiración —el know how o "cómo hacer"— que con la información adquirida de manera estricta y formal.

A la luz de las consideraciones anteriores no es difícil entender el por qué, desde el año 1978 el IBI ha venido señalando en foros intergubernamentales sobre "Estrategia y Políticas Informáticas" la necesidad de considerar las implicaciones y amenazas a las evasiones de leyes nacionales de los FDT. El tratamiento que debe dársele, en función de la soberanía nacional, a ciertos datos vinculados con los Estados y las empresas y con el derecho a la privacidad del individuo. Todo lo cual debe armonizarse con la conveniencia de una circulación creciente y libre de la información sin vulnerar determinados propósitos ni normas nacionales.

Restricciones a los FDT

En la mayoría de los países, las telecomunicaciones domésticas e internacionales están reguladas por monopolios gubernamentales. Contrastes entre distintas reglamentaciones nacionales obstaculizan el libre flujo de la información. Como se ha señalado, las condicionantes de los servicios de telecomunicaciones que establecen los gobiernos tienen que ver con: a) el logro de objetivos nacionales; b) razones de ingreso y de empleo, por lo general generado a través del monopolio de las telecomunicaciones públicas, y c) la protección de la industria y equipos nacionales.

En razón de esta circunstancia muy particular es que la Cámara Internacional de Comercio de los Estados Unidos¹ y el gobierno de ese país, entre otros, considera que debería enfocarse en un ámbito internacional, el establecimiento de normas que rijan la conducta de los Estados en cuanto la circulación de los flujos de datos. Se trataría de impedir tanto los

monopolios que desalienten o restrinjan los circuitos privados, así como ciertas exigencias de conexión al sistema vinculados con la compatibilización de servicios. La estructura de precios es vista, por algunos, como una condicionante a los usuarios de las redes privadas a utilizar redes públicas y por ese intermedio facilitar nuevas inversiones para la adquisición de equipos y servicios. También se critica que las normas técnicas pueden servir, en su diseño original, como barreras indirectas al acceso de compañías extranjeras o como instrumento discriminatorio. Si sistematizamos las principales preocupaciones manifestadas por quienes favorecen una transferencia y uso libre de la información internacional, quizá podría agruparse en cuatro categorías, conforme lo hace Burgess², siendo éstos:

- la protección de datos y su uso privado,
- los aranceles restrictivos y las normas y prácticas,
- las estrategias gubernamentales, y
- la reivindicación de la soberanía nacional sobre la información.

Las preocupaciones manifestadas dentro de estas categorías es que las restricciones no deberían afectar las transferencias legítimas y propiamente dichas a través de las fronteras nacionales; que las nuevas exigencias no entren en conflicto con las prácticas ni leyes existentes; que los requerimientos que se establezcan resulten operativos y que la legislación se conciba bien y se redacte en términos precisos; que el costo de cumplir con la ley no resulte desproporcionado con los beneficios que debe producir; que los países clarifiquen cuanto antes su posición en lo relativo a la protección de la información. La tendencia a reivindicar la soberanía nacional sobre los datos de computación como un recurso nacional y en consecuencia fundamentar sobre esa base el control del uso es una de las principales preocupaciones. Estrechamente vinculado con esto se percibe el uso de las regulaciones en las telecomunicaciones como un arma política.

Otros aspectos internacionales de los FDT

Uno de estos aspectos importantes es que los FDT pueden muy bien reducir la autonomía de las subsidiarias y, en tal sentido aumentar el centralismo en la toma de decisiones. Como quiera que las transnacionales juegan un papel fundamental en este ámbito, como observaremos más adelante, cabe la pregunta ¿si se podría esperar que las subsidiarias ubicadas en diferentes países alcanzarían a realizar funciones independientes de investigación, diseño y elaboración de productos y decisiones de mercadeo? Por lo tanto, la centralización del control que se deriva del incremento en el uso de los sistemas computarizados de información aumentará la dependencia y podría impedir el acceso de las economías de la periferia a información vital.

Las industrias de los FDT constituyen las industrias del futuro. Por lo tanto, la concentración del mercado y los FDT tienen implicaciones económicas y políticas para los países en desarrollo, los cuales deberán evaluar los efectos positivos y negativos de la telemática.

B Contexto Internacional de negociación de los FDT

El reciente debate sobre los servicios se ha focalizado sobre los aspectos comerciales. Sin embargo, cuando se requiere evaluar cuáles podrían ser los beneficios potenciales para los países en desarrollo, así como los riesgos que se derivan de la "revolución de información" en curso, es conveniente apreciarlos dentro del contexto global de desarrollo. Como es lógico suponer, todo gobierno tiene entre sus responsabilidades el preservar la soberanía e independencia nacional. Debido a la significación así como el efecto multiplicador sobre la economía, los países en desarrollo tendrán entre sus objetivos, durante los próximos años, adquirir y/o producir servicios de información. Los servicios para productores equivaldrá para estos países una verdadera infraestructura. Ello es particular-

mente cierto en cuanto concierne a los servicios de datos e informaciones que generan un efecto amplio sobre la economía en su conjunto.

Si evaluamos el proceso por medio del cual un país saca ventaja de la dotación de sus recursos de forma tal de maximizar los beneficios que puede derivar del comercio internacional, es fácil distinguir que en cada una de las fases del proceso, los servicios de información pueden contribuir con ese propósito:

1 mejorando la eficiencia del sector financiero y bancario (posiblemente en sus relaciones con los mercados financieros y bancarios internacionales)⁹ la telemática aumenta la capacidad del público y de los empresarios particulares para tomar nuevas iniciativas e iniciar nuevos proyectos;

2 ofreciendo facilidades a los sistemas de seguros para establecer y consolidar servicios de datos y facilitar que los empresarios tengan un margen mayor de riesgos, que resultan en una ventaja importante en áreas donde la innovación es crítica;

3 al recolectar y procesar cantidades enormes de datos para brindarles a las autoridades nacionales un mejor conocimiento de sus recursos y capacidad;

4 para contribuir, mediante el acceso a servicios de gerencia técnica, a que un país explote de una manera más eficiente sus recursos naturales y los procese en una forma más racional y mejore la proporción del valor agregado de sus producciones nacionales; tales mejoras en el proceso productivo puede estimular por lo general, a que un país mejore sus condiciones de venta y tenga una producción más diversificada, más fácilmente adaptada a las características cambiantes de los diversos mercados;

5 asimismo, el acceso a un sistema moderno de información puede resultar crítico tanto en mercadeo, en publicidad como en estrategias de venta.

Las normas y características bajo las cuales las comunicaciones internacionales operarán en los próximos años sufrirán cambios de profunda significación económica.

Lo que estará en juego es el derecho a la privacidad; el surgimiento del tema de comercio, particularmente en cuanto concierne el comercio de la información y el comercio de los servicios y la alta tecnología, y el eventual vínculo entre éstos y las formas más convencionales de comercio. El foco tradicional de las comunicaciones internacionales cambiará el tratamiento en las discusiones técnicas y el énfasis se trasladará de la oferta hacia las de uso final. Esto revela una importancia muy especial y debe ser ponderado adecuadamente. Hay cantidad de interrogantes que aún no tienen respuesta. Incluso, en el caso de aquellos países que promueven activamente un enfoque de negociación en el terreno comercial, como es el caso de los Estados Unidos y que examinaremos más adelante. Según Bushkin⁴, en el contexto del intercambio internacional, mientras los EE.UU. procurarán eliminar las barreras a la información, otros países procurarán obtener una "parte justa" del comercio de la información. ¿Cómo tendrá que medirse el valor de este comercio de la información a los efectos de los cálculos sobre balanza de pagos? ¿Qué es lo que tendrá que medirse?

Si es que se establecen normas de "justicia" para la información, ¿cómo habrá de distinguirse ésta de las "noticias" y de otro tipo de información para lo cual existen normas constitucionales que no admiten definiciones externas?

Por otra parte, cita Bushkin, ¿cómo es que el gobierno va a supervisar y a hacer aplicar lo que es justo en el comercio de la información sin establecer la clase de reglamentos y actuar precisamente de una manera que previamente ha procurado evitar?

En función de este tipo de raciocinio es que Bushkin concluye que no es posible discutir el comercio internacional de servicios de comunicación y el uso de la tecnología sin considerar alguno de los aspectos más convencionales del comercio.

El proteccionismo que envuelve las industrias de servicio de información ha sido particularmente dañino para la industria de tecnología. La interro-

gante que se plantea es ¿cómo pretenden los Estados Unidos persuadir a los países a que faciliten la libre circulación para las industrias de información mientras ese país no hace sino proteger aquellas industrias tradicionales donde han perdido ventaja comparativa?

No hay duda que el auge de las nuevas generaciones de computadores y de la tecnología de la información ha abierto todo un vasto campo de oportunidades comerciales para los servicios y el terreno de negociación debe ser seleccionado cuidadosamente. Si se quiere, hoy día es posible comercializar cualquier clase de servicio que pueda ser tratado electrónicamente.

Fenketuky y Hauser⁵ analizaron bajo la óptica de los EE.UU. las áreas que serían susceptibles de nuevas oportunidades en el campo de los servicios y llegaron a las siguientes:

1 el comercio de los servicios de información como consecuencia del progreso de la microelectrónica y su reducción de costos, así como de la fiabilidad del almacenaje y velocidad en el manejo;

2 el uso de la tecnología de comunicaciones ha generado nuevos productos y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente;

3 nuevos procesos productivos que requieren servicios como insumos ha aumentado considerablemente la demanda de estos servicios;

4 las transnacionales se han especializado en cierto tipo de servicios a nivel mundial y lo ofrecen como tal;

5 el surgimiento de redes internacionales han generado nuevas posibilidades de comercialización en los servicios mediante el "pooling" y compartiendo la información.

Aparte de la aplicación directa de los servicios de información que mejoran la competitividad internacional de los procesos productivos, estos servicios se han convertido en componentes vitales de la distribución y mercadeo de los bienes tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Para los países en desarrollo la comercialización de los servicios tiene dos consecuencias básicas:

1 como consumidores de tales ser-

vicios, estos países pueden escoger entre importar esos servicios o proveerlos domésticamente;

2 como productores potenciales de servicios de datos, los países en desarrollo pueden convertirse en abastecedores de cierto tipo de servicios. Así se importen o se produzcan localmente por subsidiarias de compañías extranjeras, el servicio de información que consuman los países en desarrollo tendrá un efecto sobre su nivel de importaciones. Los países que deseen incrementar el uso de sistemas modernos de servicios de información tendrán que hacer inversiones costosas en infraestructura de alta tecnología.

Las posibilidades de sustitución de importaciones surgen con toda probabilidad. El éxito de países como el Brasil y la India, quienes producen y exportan "software", convalida la tesis de estrategias de sustitución de importaciones en el contexto de los servicios de datos.

Estos tienen un efecto multiplicador mucho mayor que otros servicios sobre las economías nacionales.

El acceso a los servicios de datos puede llegar a convertirse en una condición necesaria en el dinámico juego de las ventajas comparativas, particularmente en mercados de alta competitividad. Se ha podido apreciar casos donde se destacaba una ventaja comparativa cierta por parte de países en desarrollo en actividades de alta intensidad de mano de obra que como consecuencia de la introducción de tecnologías nuevas con alta intensidad en información, el margen no sólo se ha reducido sino que en ciertos casos se ha tornado en favor de quienes detienen esa nueva tecnología.

El Factor "economía de escala" es un elemento esencial en los servicios de información. Por lo general, resulta la construcción de un sistema costoso. Pero una vez que la red se ha creado y en condiciones operativas, el costo incremental de transmisión de informaciones adicionales es sumamente bajo. Por esta razón se requiere un mínimo de mercado, por lo general dentro de un marco de cooperación regional.

Para los países en vías de desarrollo, el ofrecer facilidades y abrir sus mercados a las inversiones extranjeras en el campo de los servicios de datos involucra implícitamente una decisión política. Una alternativa bien podría ser el estimular la innovación tecnológica doméstica: si bien esto puede convertirse en un proceso costoso y que lleva su tiempo, los beneficios pueden ser considerables. Varios instrumentos pueden facilitar esta óptica.

El contexto de las prácticas restrictivas y el margen de libertad con que operan ciertas empresas subsidiarias en territorios foráneos es ámbito de profundas discrepancias y discusiones desde hace mucho tiempo. Estas discrepancias se acentúan en el caso de la centralización de información y podría poner en peligro el ejercicio de funciones independientes que realizan estas empresas a la luz de requerimientos locales. Uno de los aspectos que podrían observarse y verse en la división "intra-empresa" del trabajo, es la asignación de tareas cada día menos sofisticadas a las subsidiarias establecidas en países en desarrollo.

Como se puede apreciar hay muchos aspectos que entran en juego y hemos querido subrayar con estas consideraciones la posición futura de cada nación en la nueva división internacional del trabajo que se está forjando, incluso en el sistema internacional propiamente dicho.

Las implicaciones diversas que tienen los servicios de datos sobre el rendimiento global económico de un país justifica plenamente una consideración detallada y consciente de las políticas nacionales que deberían cumplirse en cada caso. Quizá sería un enfoque equivocado ver como un fin en sí mismo los servicios de información de un alcance tan profundo y extenso tanto político como económico.

Las empresas transnacionales juegan un papel clave en esta clase de actividades, se ha estimado que posiblemente el 80% de la actividad de intercambio internacional pasa por intermedio de sus canales informativos, lo que no facilita la tarea de diseños

de política nacional y aumenta considerablemente las posibles fricciones cuando estas políticas contrarían sus propios objetivos. Los esfuerzos que se hagan, tanto a nivel nacional, como regional e internacional para apreciar en una primera fase todo el alcance de lo que significan los servicios de información para la economía, son un paso necesario hacia un desarrollo normal de esta actividad esencial.

C El caso de los Estados Unidos de América

El país que mantiene un liderazgo en las transacciones internacionales de servicios es EE.UU. y como tal es lógico que haya manifestado su interés en establecer un régimen internacional que norme el comercio de servicios en general y, los servicios de información en particular.

Los pasos que han dado los EE.UU. para alcanzar este propósito revelan su interés particular. Estos son:

- la adopción de un programa de trabajo sobre servicios en la OCDE (1979);
- la adopción de una Declaración sobre los flujos transfronterizos de datos (FDT) (1981);
- la propuesta para que se discuta en el GATT el tema de los servicios; (ello condujo en la Reunión Ministerial del GATT en 1982 a la adopción de un programa de trabajo sobre los servicios);
- la adopción de la nueva Ley de Comercio y Aranceles (1984).

El propósito de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dentro del contexto del GATT sería el de abarcar el comercio tanto de bienes como de servicios y establecer un marco legal internacional para el comercio de los servicios.

Las características del régimen que los Estados Unidos pretenderían establecer en relación con FDT son:

- un comercio internacional de procesamiento de la información y de las telecomunicaciones libre de barreras restrictivas;
- la libertad para la selección entre los diferentes proveedores;

- el comercio internacional ilimitado de telecomunicaciones y servicios de información;
- el estímulo a la innovación y a la investigación como consecuencia del libre juego de las fuerzas del mercado;
- el establecimiento de un mínimo de normas internacionales;
- la libertad de selección en los servicios de transmisión;
- la fijación de precios en los servicios de transmisión proporcional con su costo más un margen de ganancia justo y razonable;
- resolver los problemas vinculados con la privacidad, la propiedad intelectual y la seguridad nacional sin desmedro de la libre circulación del flujo de información.

Por una parte, es conveniente pronunciarse sobre si éste es el momento de iniciar, en un marco multilateral, una nueva ronda de negociaciones comerciales que incluya como foco central de interés de los países desarrollados, los servicios y que esto se haga conjuntamente con una posible reciprocidad en bienes dentro del marco del GATT. Aceptar esta discusión equivale prácticamente a una aceptación de los principios del GATT a los servicios, lo que entre otras cosas coloca a los países en desarrollo en situación de tener que justificar la "legitimidad" de desviaciones al principio de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) o el "trato nacional" a los servicios a las inversiones sin que se hayan aceptado estos principios a nivel multilateral y se hayan analizado sus implicaciones en un contexto muy diferente al de los bienes materiales.

La inclusión de los servicios en el GATT podría, asimismo, implicar una vinculación entre "comercio" de bienes y "comercio" de servicios y el otorgamiento de concesiones a dicho "comercio".

En vista de que esto colocaría de inmediato a los países en desarrollo en calidad de "solicitantes" en una negociación sobre servicios y que ello involucra la aceptación a priori de sus normas, principios y reglas de negociación, esto resultaría en una doble desventaja. Por otra parte, re-

sulta difícil concebir un "paquete" negociador equilibrado, limitado a servicios si tenemos en cuenta que el principal poder de negociación de los países en desarrollo resultarían sus mercados. Si el marco de negociación es como lo ha pretendido los Estados Unidos sobre la base de una estricta reciprocidad entre "bienes" y "servicios", seguramente que los países en desarrollo quedarían una vez más desfavorecidos aún antes de iniciar el proceso de negociación. Si se aspira a legitimar prácticas o se pretende sacar ventajas internacionales en un contexto de tan significativa importancia para el desarrollo, se tendrá que hacer previamente un esfuerzo de equilibrio de los intereses de todos y, los países en desarrollo tendrán que comenzar a hacer un esfuerzo profundo por conocer sus propios intereses en este contexto. Como quiera que hemos visto que uno de los objetivos que se perseguiría en esta ronda sería el de limitar las condicionantes que afectan el libre flujo de datos transfronteros, conviene observar que su tratamiento en el GATT facilitaría la aplicación de represalias "legales" contra acciones "injustificadas", "irrazonables" y "discriminatorias" que pudiesen afectar los intereses en el contexto de los servicios de los Estados Unidos, tales como los que significaría negar el derecho de establecimiento y las exigencias que las instalaciones de procesamiento de datos permanezcan en el país receptor.

La propuesta de los EE.UU. de liberalizar los servicios en el marco del GATT busca, entre otras cosas, respaldar a las transnacionales, las cuales requieren:

- la presencia en el mercado a través del derecho de establecimiento;
- la posibilidad de competir al mismo nivel con las empresas nacionales (trato nacional);
- la ausencia de reglamentaciones (requisitos de exportación);
- el acceso a la información centralizada en sus bancos de datos por medio del libre FDT;
- la expansión de bienes de alta tecnología y la adopción por parte de terceros países de tecnologías com-

patibles con estos bienes (libre comercio de productos de alta tecnología);

- la seguridad que sus competidores no tengan acceso a su tecnología (protección a la propiedad intelectual).

Queda claro que el propósito de adelantar negociaciones en el GATT preferiblemente y no en otro foro es que, como ya se señaló, se incorporarían estas condiciones en un marco contractual multilateral donde adquirirían legitimidad y estarían sustentadas en la posibilidad de aplicar medidas de retaliación que no existen en otros foros.

Lo que está claramente planteado con esta propuesta para los países en desarrollo es que a cambio de concesiones en el sector servicios, éstos obtendrían acceso a mercados de bienes. Implícitamente se estaría hablando de concesiones en el terreno de las inversiones extranjeras y en el desarrollo tecnológico. Cada país en desarrollo tendrá que ponderar en su justa medida las implicaciones de esta proposición. Entre otras cosas tendrán que ponderar lo que significa en su caso en particular el mantener cierta capacidad independiente de procesamiento de la información y su significación en cuanto se vincula a una infraestructura dentro lo que se ha denominado la tercera revolución industrial. El desarrollo de esta categoría de servicios es precisamente lo que permite a los países mejorar su capacidad de responder a los cambios de demanda de productos a nivel mundial.

Implicaciones de los controles en los EE.UU. a las exportaciones de alta tecnología

Para entender adecuadamente el contexto dentro del cual se hace la propuesta americana de negociar el sector servicios y en particular el FDT dentro del GATT, conviene examinar cuáles han sido las motivaciones y prácticas que se han seguido en ese país desde el final de la segunda guerra mundial. Ello sitúa claramente el aspecto estratégico y po-

lítico del interés que esta potencia tiene sobre el particular.

Por más de treinta años, los Estados Unidos han contado con una legislación que controla el flujo de bienes al bloque soviético. Los principales instrumentos legales que han sido aplicados en los EE.UU. desde 1949, cuando se aprobó la Ley del Control de Exportaciones, con la finalidad de negar el permiso de exportaciones de productos básicos que podría contribuir al poderío militar o económico de los países comunistas, hasta la presente fecha se encuentran recogidos en el Cuadro Sinóptico N° 1. Según los estados de tensión de guerra fría o de entendimiento entre dos grandes super-potencias, se han apreciado cambios, tanto en el ámbito como en la rigidez de aplicación de las leyes que se han emitido sobre el particular. Algunos de estos instrumentos han servido para la aplicación de embargos parciales económicos dirigidos a causar dificultades y daños generales a las economías de los países del bloque soviético, como es el caso de la Ley del 49, como en el caso de la Ley de 1969,

más bien procurando licenciar y controlar algunas producciones de orden estratégico militar.

Quizá vale la pena resaltar la importancia de la enmienda del año 1977, donde el campo de acción se amplía ya no sólo a los países comunistas sino a aquellos países a los cuales se les restringe las exportaciones por razones de "seguridad nacional". (Véase Cuadro N° 1.)

En el año 1979 el Congreso de los Estados Unidos legisló nuevamente con relación a las exportaciones de alta tecnología y esto ocurrió en un ambiente de utilizar los instrumentos legales como un arma dentro del conflicto económico político frente a la URSS.

Es importante recordar que en los años 1977, la administración Carter favorecía una diversificación de las fuentes de abastecimiento energético particularmente para Europa, dentro de la crisis petrolera generada por la OPEP. Pero en el año 1978, como consecuencia de un endurecimiento de la actitud de la administración americana frente a la URSS, incluyendo el

tratamiento que se le daba a los judíos y demás disidentes, en ese país se resolvió imponer restricciones a las exportaciones de equipos de exploración y producción petrolífera y de gas. Esta táctica fue nuevamente utilizada como reacción a la imposición de la Ley marcial en Polonia. Este es el origen del notorio incidente del gasoducto entre la URSS y Europa Occidental que hizo finalmente crisis a mediados del año 1982, cuando los EE.UU. estimuló a otros países aliados a que hicieran suyos los propósitos de política exterior que ellos perseguían.

Lo importante de este episodio es que al rendirse ante la evidencia que su acción unilateral no alcanzaba la efectividad deseada por cuanto la URSS adquiría la tecnología americana de sucursales de empresas de ese país que operaban en países europeos, comenzó por tratar de negarle la exportación a empresas incluidas en una lista de "prohibición". Estos países reaccionaron vivazmente por el intento de los EE.UU. de tratar de imponer controles más allá de sus propios límites territoriales. En ese

CUADRO N° 1

Estados Unidos. Instrumentos Legales

Instrumento legal	Año/Vigencia	Ámbito de Acción	Motivación
Ley de Control de Exportaciones.	1949-1979	Negar la exportación de productos básicos que pudiesen fortalecer económica y militarmente un país comunista.	Estratégico-político. Inhibir al potencial económico de los países comunistas.
Ley de Administración de Exportaciones.	1969-1977	Restringir las exportaciones estratégicas.	Como consecuencia de la distensión, se relajó el alcance de la Ley del 19, no obstante se mantuvo por parte del Departamento de Defensa un examen crítico del comercio con los países comunistas.
Enmienda a la Ley de Administración de Exportaciones.	1977-1979	Retorno a la retaliación económica por hechos políticos o militares condenados por USA y el mundo occidental.	Facultar al Ministerio de Defensa para que además de los países comunistas, examine las propuestas de exportación restringida en razón de propósitos de seguridad.
Ley de Administración de Exportaciones.	1979-1983	La inclusión de restricciones a cualquier país en razón de factores de política exterior y particularmente sobre la base de apreciaciones de "seguridad nacional" tal como lo percibe y define el Departamento de Defensa de los EE.UU.	Control de alta tecnología. Faculta el uso de controles ya no exclusivamente en razón de factores de seguridad nacional sino de propósitos de política exterior.
Emergency Act.	Abril 1984-?		

año de 1982, cuando el caso se ventiló públicamente entre los países de la OTAN más directamente involucrados y se apreció en toda su extensión el alcance de la disputa y la importancia para todos los países, particularmente para los países en desarrollo que podrían encontrarse en condiciones parecidas a las que se encontraron los países en cuestión, en razón de divergencias de orden estratégico con consecuencias claras en lo económico y en el ámbito de la soberanía, los EE.UU. pusieron fin a sus restricciones con sus aliados dentro del famoso, pero al mismo tiempo misterioso COCOM⁶.

En la Ley sobre Administración de Exportaciones del año 1979, se establece un nuevo alcance, ya no solamente de naturaleza de "seguridad nacional" como fue el caso de la ampliación anterior sino de objetivos de política exterior⁷.

Esta Ley del año 1979 se venció en septiembre de 1983 y el Congreso la extendió temporalmente. Para ese momento los Estados Unidos se encontraban en situación de emergencia nacional, lo que significaba que

el Presidente preservaba sus facultades de control de exportación. Los poderes de emergencia se invocaron nuevamente en abril de 1984. A fines de ese año no había aún una nueva legislación sobre el particular.

El control del flujo de información y su significado

Como ya hemos anotado, la tecnología es esencialmente información y la alta tecnología hace uso intensivo de la información. El hecho que hasta ahora no se haya podido controlar el flujo de la información ha debilitado la aplicación efectiva de las operaciones de restricciones de bienes estratégicos.

Una economía moderna es una economía de información. Una cantidad de bienes, en el sentido económico adquiere esta forma intangible. Si bien, como hemos visto, las restricciones de bienes materiales presentan su complejidad en razón de las distintas percepciones sobre la intención de esas restricciones, el control de los bienes intangibles es aún de mayor complejidad. Las dificultades surgen paralelamente con el propósito de controlar el flujo técnico de información.

Las regulaciones de exportaciones contienen provisiones específicas de que "toda entrega de datos técnicos de origen americano en cualquier país foráneo, así sea mediante inspección por extranjeros o por medio de intercambios orales en los Estados Unidos o fuera, o por medio de la aplicación de experiencias técnicas que se adquieran dentro de los Estados Unidos y que se ejerzan fuera, están sujetas a un control previo de exportación.

Estas mismas disposiciones existen para la información que originalmente se remite de un país a otro.

En el año 1976 y a solicitud del Departamento de Defensa de los EE.UU. Bucy⁸ presentó un informe sugiriendo que "se hace indispensable un nuevo enfoque para el control de las exportaciones de tecnología" y argumentó que "el control del diseño y el conocimiento práctico —know how— es fundamental para mantener la supe-

rioridad tecnológica de los EE.UU. En comparación con esto, cualquier otra consideración luce secundaria". La llave del éxito en la alta tecnología es el conocimiento práctico —el know how— la información es su nivel más práctico, y éste se transfiere a través de los canales personales e informales: "...hay opinión unánime del "cómo hacer" las cosas en forma práctica, es la esencia de la tecnología. Este aspecto del detalle cuesta mucho y toma su tiempo aprenderlo. No se transfiere de una manera casual. Pero se puede enseñar y por lo tanto aprender".

La información es el bien más preciado de la industria de alta tecnología. Ninguna empresa de alta tecnología puede por sí sola generar suficiente información para crear nuevos productos y procesos.

En tal sentido, el director de la CIA⁹ dio un ejemplo de este vínculo:

"En Europa las empresas domésticas han estado sirviendo como caballos de Troya para los suplidores japoneses de semiconductores y de computadores. Ello quiere decir que las empresas japonesas como la NEC, Fujitsu, Hitachi han llegado a acuerdos para suplir computadores fuera de línea y autorizar la empresa doméstica a que coloque su propia marca. Vemos esto como un curso peligroso en un contexto de seguridad nacional así como en un contexto comercial."

Irónicamente, luego de haberle reclamado al Japón durante largos años su renuencia de abrir mercados a la alta tecnología de los EE.UU., ahora precisamente en este país se está aplicando el recurso de limitar al ingreso de la alta tecnología japonesa a su mercado en razón de consideraciones de orden estratégico.

Alcances y preocupaciones del FDT

En la Segunda Conferencia sobre este tema, organizada por el IBI en el año 1984, se identificaron los principales alcances así como las inquietudes manifestadas por diferentes países en este tema. Estas son por una parte:

- la importancia que le asignan los

Comentarios y evaluación de su eficacia

Alcanzó a producir un embargo de bienes. No hay relación directa de que su aplicación haya debilitado económica o militarmente a los países comunistas. Tampoco parece haber afectado su política exterior.

El mecanismo de coordinación se llama COCOM (Comité de Coordinación). Mantiene una lista de bienes que requieren licencias previas de exportación al Bloque Soviético.

La lista del COCOM de 1974 debía revisarse en 1978 y no se realizó, lo cual la hizo poco eficaz —se prohibía exportación de bienes con contenido de micro-procesadores, incluso en los juguetes electrónicos—, no se logró hasta 1982 inclusión de computadores con significación militar.

países industrializados a una libre circulación de estos flujos. El acceso abierto y sin restricciones se entendería sin restricciones a los datos disponibles.

Entre las preocupaciones que se recogieron en la Conferencia y que deben ser considerados debidamente están:

- los problemas de carácter transnacional e internacional generados por el ritmo de progreso tecnológico;
- la incidencia sobre la soberanía nacional del FDT;
- el posible recurso de los FDT en caso de tensiones o conflictos que pongan en peligro la paz mundial;
- la necesidad de una armonización de las leyes en aspectos que inciden sobre los FDT;
- la necesidad de reconciliar la difusión de la tecnología informática con el mundo en desarrollo;
- el evitar la venta de equipos obsoletos y otros elementos informáticos a los países en desarrollo;
- la enseñanza y la capacitación;
- el desarrollo de los FDT y la protección cultural.

Entre los propios países que se encuentran en la vanguardia de esta tecnología existe una fuerte sospecha que las empresas de alta tecnología americana, manipulan con frecuencia a su favor las regulaciones a la exportación y que la consecuencia de esto es aumentar su propio comercio con el bloque soviético y con China a expensas de tecnologías en otros países.

Si bien los aliados de los EE.UU. comparten el criterio de que cierto control de carácter multilateral a las exportaciones de alta tecnología es necesario, no comparten en lo más mínimo cuando estos controles se establecen en forma unilateral por parte de los Estados Unidos.

Por una motivación diferente, existe una inquietud en los Estados Unidos porque algunas de las empresas consideran que la consecuencia de la aplicación unilateral resultaría en una ventaja para tecnologías de terceros países. Es por esta razón, entre otras, que los Estados Unidos viene intentando extender la aplicación de

sus leyes fuera de su territorio. Conforme lo argumenta Mac Donald¹⁰, "el hecho de que los Estados Unidos ejerza o intente ejercer la jurisdicción extraterritorial es sin lugar a dudas un asunto importante pero tangencial al elemento central del uso de la alta tecnología". El concepto de extraterritorialidad posiblemente distrae la atención del verdadero costo/beneficio que el control unilateral de las exportaciones acarrea a los aliados. En este trabajo se argumenta que, en caso de que los americanos logren su objetivo, posiblemente el costo para los aliados va a ser mayor que el que se le pueda causar al propio bloque soviético. Entre otras cosas se argumenta que la dependencia de información de fuentes americanas de la industria de alta tecnología aliada, no sólo es mayor sino que los canales esenciales sobre los cuales ésta se apoya son de naturaleza formal aun cuando sus limitaciones obvias han estimulado una transferencia menos formal durante los años más recientes.

En cambio el bloque soviético planifica la captación de estas informaciones a través de cualquier canal disponible. En este sentido, se argumenta que la URSS está mejor preparada que los aliados de los Estados Unidos a hacerle frente a los controles de exportación. Lo cierto es que estos controles aumentan el nivel de incertidumbre de la industria de alta tecnología occidental y como tal le impone un elevado costo. Un aspecto importante que se agrega a la incertidumbre es el tiempo que además toma una licencia tanto por parte del país donde opera la empresa como en los EE.UU.

Lo que se pretende resaltar en estas consideraciones es que el campo de acción de la alta tecnología y de la informática es considerada dentro de un enfoque estratégico del enfrentamiento este-oeste y por lo tanto, las empresas que operan en esta rama de actividad se ven sometidas a condiciones "especiales" que generan incertidumbre. No se alcanza a apreciar de antemano las consecuencias de por ejemplo verse incorporado dentro de la "lista oficial de

prohibición" y, cómo se observará a través de varios casos concretos, ni las empresas pequeñas, medianas o grandes escapan a las consecuencias de este propósito de control estratégico de múltiples consecuencias.

MacDonald ilustra varios casos que vale la pena reseñar. El primero concierne a una empresa inglesa que recibió una comunicación de los abogados de la General Instrument Microelectronics en la que le participaban la inclusión de los productos en la lista de prohibición de exportación.

«El Departamento de Comercio de los EE.UU., le ha participado a nuestra representada que se le niega temporalmente el privilegio de exportación a usted personalmente y a "Contel Equipment» entre otros. La orden específica de todo privilegio de tomar parte en transacciones de productos o datos técnicos provenientes de los EE.UU. en su totalidad o en parte o a ser exportados. A la luz de esta directiva, nuestra representada no tiene otra alternativa sino de finalizar con efecto inmediato, el arreglo antes mencionado y esta comunicación debe servir de notificación a este efecto.»

Algunas empresas no tienen ni siquiera la oportunidad de conocer de antemano si en efecto están violando alguna disposición y sufrir las consecuencias.

«Soy un pequeño comerciante en el Reino Unido que actúa como vendedor e intermediario de equipos de procesamiento usado de semiconductores... que en efecto viola un contrato convenido, dándonosos la razón de que se ha incluido en la lista de prohibición oficial del Departamento de Comercio.»

En un documento interno de trabajo, una importante empresa europea llegaba hasta referirse al "creciente imperialismo tecnológico de los Estados Unidos" señalando que:

«Los Estados Unidos ejercerá un control sobre el producto final como el de un computador que se haga en el Reino Unido, si tal producto contiene algún componente de origen de los Estados Unidos sometido a con-

trol y que éste haya sido producido en los EE.UU. En teoría, incluso si ese componente sólo significa el 1% del costo total, la totalidad del producto podría quedar sujeto al control de re-exportación de los Estados Unidos.»

«Una licencia de EE.UU. se necesita para revelar oralmente datos técnicos de origen de los EE.UU. por un ciudadano distinto al americano a un usuario final comunista fuera de los Estados Unidos. Tal situación podría surgir, por ejemplo, si un técnico que no es americano, como parte de su entrenamiento en los EE.UU. o trabaja en una empresa conjunta con una compañía americana en cualquier parte del mundo. El control americano rige incluso para los datos técnicos cuando éstos se "mezclan con otros fuera de los EE.UU.»

La notificación que reciben las empresas americanas no disminuye su ansiedad. Una empresa británica de leasing recibió de la IBM una comunicación con el siguiente contenido: «Algunos artículos de prensa se refieren a las exportaciones que se hace desde el Reino Unido y los efectos de las Restricciones a las Exportaciones de los EE.UU.

Como es de su conocimiento, las transacciones que involucran sistemas avanzados, requieren igualmente, aún dentro del territorio del Reino Unido, licencia de exportación americana. Las transacciones cubiertas incluyen tanto la instalación de nuevas máquinas con un usuario, como cualquier negocio de transferencia subsiguiente con relación a estos equipos (al menos mientras mantengan su condición de sistema avanzado).»

Se puede apreciar claramente el por qué de la preocupación que se originó sobre este particular en Gran Bretaña y particularmente con relación al aspecto de soberanía.

El Informe Bucy que representa el nuevo enfoque que ha adoptado los Estados Unidos con relación al control de las exportaciones, apuntaba hacia el tipo de sanción que debería adoptarse señalando que las penalizaciones debían imponerse más bien a los países y no tanto a las empresas. En tal sentido anota:

«Los EE.UU. sólo debería entregarle a países neutrales aquella tecnología que esté dispuesta a transferir directamente a los países comunistas... cualquier país del COCOM que haga entrega de tecnología clave a un país comunista, se le debe impedir que reciba nuevo "Know how" estratégico.»

El Informe Bucy recomienda que el control de las exportaciones debería más bien concentrarse en la información más que en el producto. Un extracto del criterio en este sentido permite observar que la preocupación va más allá que las preocupaciones tradicionales de defensa:

«La mejor forma de prevenir que la URSS adquiera tecnología occidental es concentrar el esfuerzo en controlar el "Know-how" más que el producto. Enfocando el conocimiento básico es posible aminorar el paso en que los soviéticos disponen de nuevas armas. Es necesario hacer hincapié que debería más bien ser el estado-del-arte en el bloque del Este y no en el occidente lo que debería servir como guía para lo que debe o no ser transferido.»

Lo cierto es que las motivaciones no son exclusivamente de orden militar, puesto que a muchas empresas norteamericanas les preocupa profundamente el estado de avance que han logrado ciertas empresas japonesas. Es la preocupación que algunos competidores que ya están alcanzando a los EE.UU. y que están haciendo uso de la tecnología americana uno de los factores que más ha estimulado la forma cómo se ha de controlar la transferencia de tecnología.

La participación de gobiernos que estimulan y respaldan la industria de alta tecnología, como es el caso del Japón y de algunos países europeos, es la antítesis de lo que se considera aceptable tradicionalmente en los EE.UU.

Hoy día hay una percepción creciente de que existe una amenaza, no sólo proveniente del bloque soviético sino de competidores, que coloca en peligro a la nación. Este sentimiento abarca todas las discusiones sobre este tema que se adelanta en los EE.UU.

Conclusión

En el conjunto de consideraciones que hicimos en esta sección procuramos resaltar que alta tecnología e información mantienen vínculos indisolubles. Por otra parte en el flujo de información y el interés en una libre circulación se plantean no meramente los problemas de compatibilización de sistemas, de armonización de leyes nacionales y de desmantelamiento de supuestas barreras nacionales que discriminan las inversiones y favorecen mercados cautivos para intereses domésticos.

Conforme destacamos tanto en sus disposiciones nacionales, como en los objetivos que se persiguen internacionalmente, los EE.UU., quienes se encuentran ciertamente más avanzados que otras naciones en la esfera de la alta tecnología y particularmente en los sistemas de información, tiene de larga data disposiciones restrictivas de acceso a esa tecnología por razones de orden estratégico, particularmente frente a los países del bloque socialista. Pero, con el tiempo, en sus normas legales, a través de los controles de exportación de tecnología, no sólo han ido ampliando el ámbito de aplicación sino que han ido fundamentando el uso de este recurso en razones de "seguridad nacional" y más recientemente como instrumento de política exterior.

Resulta, por consiguiente, imprescindible no perder este aspecto fundamental del enfoque que se propone a la comunidad de naciones. El desarrollo tecnológico está fuertemente concentrado en todo cuanto concierne a los sistemas de información en un grupo muy limitado de países industrializados. El control se origina no sólo en razones de un cuasi monopolio de las empresas transnacionales que los han desarrollado, sino que los gobiernos donde se ha originado el desarrollo de esta actividad fundamental desea preservar por razones de diversa índole, y particularmente de carácter estratégico una posición prevalente y condicionante a sus propios objetivos ante cualquier persona, empresa o nación

que pretenda adquirir tal tecnología. Ello involucra ajustes normativos y acoplamiento de intereses que pueden entrar directamente en conflicto con la responsabilidad de gobiernos en salvaguardar su propia seguridad y soberanía.

Quizá la actitud que debe ser comprendida por quienes tendrán en una u otra forma que resolver de qué manera sus respectivos países abordarán este crítico tema ante los retos planteados, por una parte en vista de la necesidad de contar con este recurso y por la otra, apreciar las diferentes modalidades que tienen ante sí, incluyendo las propuestas de negociación bien sea dentro del marco de un foro multilateral como el GATT, o atendiendo planteamientos de carácter bilateral que persiguen los EE.UU. en el área de servicios. Una ilustración que resume en particular el enfoque y motivación que persigue activamente la administración americana en la actualidad se puede apreciar en un planteamiento del subsecretario de Comercio Internacional del Ministerio de Comercio, Olmer¹¹ en un documento breve que aborda el tema de la amenaza sobre la seguridad nacional y la importancia de que los Estados Unidos mantengan su preeminencia en el campo de la alta tecnología.

En esa charla, Olmer manifestaba su inquietud por lo que aparecía como una creciente fuga de tecnología hacia la URSS y al mismo tiempo, los pasos que se pensaban dar para controlar ese flujo. Señalaba como lógico que los EE.UU. procurase "penalizar el apoyo desleal que otros

gobiernos brindaban a su industria de alta tecnología, y debían preverse las acciones que los EE.UU. podría adoptar en contra de esos países, concluyendo que la tecnología era la clave tanto para una economía fuerte como una seguridad nacional inexpugnable".

Los conceptos de amenaza militar de la URSS se mezclan con las inquietudes del progreso tecnológico que se observa en el Japón y en Europa. Como ya señalábamos, el llevar la discusión de problemas prácticos o de preocupaciones económicas al terreno de la seguridad nacional puede cumplir diversos propósitos sin que con ello se niegue la significación e interés que pueda haber en asuntos meramente estratégico-militares.

La alta tecnología es parte integrante de un reto más amplio de intereses nacionales y de conceptos de seguridad nacional. El tratar de controlar las exportaciones del flujo de información es el meollo de la alta tecnología, o más precisamente de su sistema de circulación.

La importancia de la información para la alta tecnología y la significación de los canales a través de los cuales ésta circula, es la clave de un enigma que se pretende resolver. En vista del interés de toda nación de planificar y dirigir su propio desarrollo económico y que la eficiencia con que ésta desempeñe esas funciones depende, en buena medida de la disponibilidad, calidad, etc., de la información, los gobiernos propenden lógicamente a controlar sus recursos en el área de la informática.

Es por ello que tanto el uso como la disseminación de la información se regula e incluso se restringe. Por experiencia propia, los países en desarrollo temen que las empresas transnacionales operen dentro de sus países y mantengan los centros de decisión en el exterior y que estas decisiones afecten su economía local. Si los sistemas de información refuerzan esta tendencia, es obvio que los países en desarrollo tenderán, a resistirse a arreglos de tal naturaleza. Otro aspecto que inquieta en este campo a los países en desarrollo está relacionado con la función de almacenamiento y procesamiento de la información que pudiera ocasionar la pérdida de puestos de trabajo. Este temor también existe con relación a centros regionales e internacionales de computación.

Existe un conjunto de otras inquietudes, como la pérdida de ingresos, el efecto multiplicador que los recursos de información ejercen sobre la economía y la posibilidad que estos países no se beneficien de este efecto si no alcanzan a desarrollarlos nacional o regionalmente. Asimismo, existe el interés impositivo y sobre la balanza de pagos.

En síntesis podemos resumir que una preocupación esencial vinculada con los flujos internacionales de información para los países en desarrollo es su percepción de que de la manera como éste se establezca bien podría acentuar el desbalance frente a los países industrializados y generar una nueva división internacional del trabajo más adversa a estos países en desarrollo.

Notas

1 The International Chamber of Commerce: «Information Flows: Analysis of Issue for business».

2 B. C. Burgess, Vice Presidente para asuntos públicos del Banco de América. «Restrictions on Transfer and Uses of International Information», abril, 1985.

3 H. Ergas: «¿Por qué algunos países innovan más que otros?» Dctos. CEPS del Centro Europeo de Política, Bruselas, 1984.

4 Arthur A. Bushkin: «Uses of Technology: The new battleground in world trade», noviembre 14, 1983.

5 Geza Feketekuty y Katherine Hauser: «The impact of Information Technology on Trade in Services», febrero, 1985.

6 El COCOM es un Comité de Coordinación al que pertenecen, además de los Estados Unidos, el Japón y los demás países de la OTAN. Su existencia no es oficial, en el sentido que no es un Tratado y su función es la de mantener una lista de productos que requieren licencia de exportación antes de que puedan ser exportados a los países del bloque soviético.

Las licencias son la responsabilidad de los gobiernos nacionales que emiten sus propias listas derivadas de la lista

COCOM. Este ente en realidad considera sólo las excepciones que solicitan los países integrantes para exportar alguno de los productos en la lista. Para ello se requiere unanimidad.

7 Es política de los EE.UU. el usar sus recursos económicos y su potencial de comercio para lograr un crecimiento sano y una estabilidad de su economía así como para conseguir sus objetivos de seguridad nacional y de política exterior. «La Ley autoriza el con-

trol de las exportaciones en función de un uso racional de recursos naturales y contiene provisiones anti-terroristas y de anti-boicot. Ley Pública Nº 96-72 Sc. 3».

8 Informe del «Task Force» de la defensa sobre Exportaciones de Tecnologías de los EE.UU. (Bucy Report), un análisis del control de las Exportaciones de Tecnología de los EE.UU. A ooo perspective, Office of the Director of Defense Research and engineering, Washington, D.C., febrero, 1976.

9 William Casey, Director de la CIA: «The Challenge of American Intelligence». Discurso pronunciado ante el Club Commonwealth de California, Palo Alto, 3 de abril de 1984.

10 Stuart McDonald: «Implication of US Controls on High Technology Exports».

11 Lionel Olmer: «America's Challenges in High Technology», March, 30, 1983, National Press Club.

Biotecnología: Nuevo desafío para el desarrollo

El artículo que se transcribe forma parte del documento "Biotecnología: un camino de integración y desarrollo para América Latina" de la Dirección de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA.

Potencialidad de la Nueva Biotecnología

A Definición

«Una definición amplia de la biotecnología diría que es la utilización de organismos y procesos biológicos para la producción de bienes y servicios o para la preservación del medio ambiente.»

Esta definición amplia presenta el problema que abarca actividades tan antiguas y tradicionales como la agricultura y las fermentaciones para la elaboración de vinos, cervezas y quesos. Al mismo tiempo tiene la ventaja de hacer evidente la amplitud de las proyecciones de la biotecnología moderna que sin duda afectará y modificará todos los clásicos usos de los organismos vivos. El significado de esta aseveración está dado por la estimación de la Federación de Biotecnología de Europa que ha calculado que el 40% de todos los bienes transados en Europa Occidental es de naturaleza u origen biológico.

Para acotar un tanto la definición anterior podemos hablar de la «nueva biotecnología», limitando ésta a la producción de bienes o servicios o preservación del medio ambiente mediante la utilización de técnicas que han surgido de las ciencias biológicas y de la ingeniería en los últimos 10 años.

Estas técnicas que dan fundamento a la nueva biotecnología y que están causando la llamada "biorrevolución" o "biosociedad" son las siguientes:

a La ingeniería genética o técnica del ADN (Acido Desoxirribonucleico) recombinante

Esta técnica permite aislar y modificar material genético de cualquier

organismo vivo y luego introducirlo, propagarlo y expresarlo en bacterias, células animales y también, recientemente, en células vegetales.

La capacidad de alterar a voluntad el material genético de muchos tipos de organismos vivos ha puesto en nuestras manos la posibilidad de dirigir por primera vez el proceso evolutivo de especies bacterianas, animales y vegetales, y aun el de la especie humana. En el lento proceso de selección natural, la adquisición de nuevos caracteres y capacidades metabólicas por un organismo demoraba millones de años; esto mismo se puede lograr en un laboratorio de ingeniería genética en pocos días. Esta nueva capacidad abre avenidas de investigación que ya han aportado espectaculares avances en nuestro conocimiento de los seres vivos. Es evidente que en los próximos años estos avances se multiplicarán y se logrará empujar las fronteras biológicas en campos tan desconocidos como el de la embriogénesis y el de la neurobiología.

Como cualquier otra herramienta de gran potencialidad, la utilización de la ingeniería genética por el hombre puede ser no sólo beneficiosa, sino también dañina o peligrosa. Los fines y cuidado con que se use deben enmarcarse dentro de una ética definida que guíe a los científicos y a los países que quieran emplearla. En este sentido es reconfortante saber que desde el primer momento la comunidad científica consideró los riesgos (Conferencia de Asilomar) y recomendó la reglamentación de los tipos de experimentos que deberfan hacerse. En todo caso, parece importante que dentro de América Latina los problemas éticos involucrados en la manipulación genética se discutan y aclaren con participación de la comunidad científica y la sociedad de nuestros países.

b Anticuerpos monoclonales

Esta técnica permite producir grandes cantidades de anticuerpos, que son proteínas, que tienen la capacidad de reconocer y unirse a estructuras moleculares únicas con una

enorme especificidad. Esto permite el diagnóstico de enfermedades, el ataque a células de tumores y la purificación de moléculas de gran interés comercial.

c Desarrollo de plantas a partir de células de cultivo

Esta técnica, que se ha probado con éxito con diferentes especies (pino, zanahoria, papa, maíz y palma de aceite), tiene la ventaja de poder producir muchos miles de plantas a partir de un individuo que tenga características ventajosas. La variación somaclonal y la mutagénesis de las células vegetales en cultivo permiten seleccionar variantes de plantas con resistencias a virus, salinidad o toxicidad de suelos con mucha más rapidez y economía que con los métodos tradicionales.

d Fertilización artificial y manipulación de embriones animales

La fertilización artificial, la super ovulación inducida por hormonas y las técnicas de reimplantación y manipulación de embriones permiten un incremento notable de la productividad de bovinos y ovinos de gran calidad. Especial importancia tiene la posibilidad de seleccionar el sexo de los embriones y de dividir embriones ("twinning") para generar más individuos de un cruce de gran valor.

e Avances técnicos en el diseño de fermentadores y reactores

La ingeniería de las fermentaciones ha dado un gran avance al lograr el diseño de fermentadores de flujo continuo con sensores de pH, oxígeno, y de concentraciones de sustratos y productos. Este diseño permite el comando de los fermentadores y reactores por medio de computadores que optimizan los rendimientos. La otra innovación tecnológica importante ha sido el uso de enzimas y células inmovilizadas en dichos reactores, lo que aumenta la estabilidad de estos componentes y simplifica la purificación de los productos.

B Potencialidad en el Campo Agropecuario

Aunque las primeras espectaculares aplicaciones de la ingeniería genética han sido en el campo de la salud a través de la producción de hormonas e interferón, se puede predecir que, a la larga, el impacto mayor de la biotecnología será en el campo agropecuario, que es de primordial importancia para América Latina. A continuación analizaremos algunos aspectos.

1 Desarrollo de variedades de cultivos resistentes a condiciones extremas

La utilización de los cultivos de tejidos y de células vegetales para la reproducción asexual de plantas ya se está usando masivamente en algunos cultivos hortícolas.

Este método ofrece un potencial inmenso para el uso de agentes bioquímicos y fisiológicos en la identificación y selección de variantes con un ahorro extraordinario de espacio, tiempo y dinero, comparado con la selección realizada en el campo.

Los métodos de desarrollo de plantas a partir de cultivo de tejido o de células ya se ha logrado ampliar a una gran variedad de plantas de interés comercial que incluyen algunos árboles, como el pino, de indudable importancia para la industria forestal. Este método, además de permitir seleccionar resistencia a condiciones extremas y a enfermedades, permite ahorrar mucho del tiempo requerido en el clásico método de cruces sexuales de plantas que necesariamente implica esperar la madurez sexual de las plantas. Así pues, si ya a nivel de almácigo se detecta que un pequeño pino tiene ventajosas propiedades de rápido crecimiento y buena distribución de ramas, se pueden aislar cultivos de sus meristemas para lograr a corto tiempo miles de pinos provenientes de dicho individuo.

2 Microorganismos que influyen en la producción agrícola

Como las modificaciones genéticas más fáciles de realizar son las que

afectan a bacterias, parece factible que la biotecnología se use a corto plazo para mejorar la eficiencia de microorganismos que influyen en la producción agrícola.

Un importante ejemplo es el de control biológico de plagas. El *Bacillus thuringiensis* es una bacteria que produce una toxina que es letal para una gran variedad de lepidópteros. Como estos insectos son una importante plaga de muchas plantas, especialmente árboles frutales, el *B. thuringiensis* se está usando como insecticida en varios países. La ingeniería genética podría usarse para:

a aumentar la producción de toxina de este microorganismo;

b introducir genes de la toxina en otras bacterias normalmente presentes en otro tipo de plantas, aumentando la eficiencia del insecticida;

c cambiar la estructura de la toxina para hacerla activa contra otro tipo de insectos.

Otro ejemplo es la reciente modificación genética de una bacteria que crece en las hojas de varias leguminosas. Esta bacteria secreta una proteína que se deposita en las hojas y que sirve como centro de nucleación para la formación de cristales de hielo cuando la temperatura está levemente bajo cero. La ausencia de esta proteína bacteriana significa que la temperatura puede bajar 5 ó 6 grados centígrados bajo cero sin que se forme hielo en las hojas de la plantación con el consecuente daño a la planta. La ingeniería genética ha producido mutaciones en esta bacteria impidiéndole producir y secretar dicha proteína. La inoculación de plantas con bacterias mutadas las hace resistentes a heladas que normalmente afectan seriamente a esas especies. Recientemente una decisión judicial en Estados Unidos ha impedido pruebas de campo de las bacterias mutadas hasta que no se determine qué ocurrirá al inocular sembradíos con dicha variante.

También existen microorganismos que compiten y eliminan a otros microorganismos patógenos que están presentes en el suelo, como *Fusarium* y *Phytophthora*, que son causantes de graves daños a las raíces. Se ha encontrado que en algunos suelos y re-

giones estos microorganismos patógenos no proliferan y, aún más, que al agregar dichos suelos "supresores" a plantaciones infectadas se logra eliminar a los microorganismos causantes de la peste. Aunque la naturaleza "supresora" de los suelos estudiados es compleja, se ha podido determinar que en gran medida dicha capacidad se debe a la presencia de microorganismos que combaten a los patógenos. Se está planteando la posibilidad de aislar de los suelos "supresores" a los microorganismos beneficiosos, estudiar sus propiedades y crecerlos para usarlos como arma contra las plagas que infectan importantes regiones agrícolas y que reducen seriamente su productividad agrícola.

El aspecto que ha despertado más interés en relación con biotecnología y las bacterias del suelo es el de la fijación de nitrógeno. Como se sabe, las bacterias del tipo *Rhizobium* crecen en nódulos de las raíces de plantas leguminosas y de algunas otras especies vegetales. Estas bacterias tienen la capacidad de fijar nitrógeno atmosférico, lo que les permite servir de fuente de nutrientes nitrogenados para la planta y hace innecesaria la adición de fertilizantes nitrogenados a dichos cultivos.

También existen varios otros tipos de bacterias, como las *Klebsiella* y *Azotobacter*, que no son simbióticas, pero que tienen la capacidad de fijar nitrógeno. Las técnicas de la ingeniería genética han permitido recientemente poder aislar e identificar los 17 genes que intervienen en la fijación de nitrógeno (complejo de genes *nif*) en varias de estas bacterias y también se ha logrado establecer que estos genes están codificados por plásmidos en «*Rhizobium leguminosarum*».

Otra línea de investigación de mucho interés para América Latina radica en la búsqueda de nuevos tipos de microorganismos fijadores de nitrógeno con capacidad de simbiosis en plantas autóctonas con el fin de descubrir nuevos mecanismos que puedan servir para cultivos de importancia económica. La Universidad Nacional Autónoma de México ha establecido un Centro de Estudios sobre Fijación Biológica de Nitrógeno en Cuernavaca para estudiar todos estos aspectos.

3 Modificaciones genéticas de plantas

La técnica de fusión de protoplastos de dos especies vegetales, con el posterior desarrollo de plantas con características de las dos especies diferentes y la posibilidad de introducir genes específicos por medio de vectores, como el plásmido Ti «*Agrobacterium tumefaciens*», o también por medio del uso de liposomas, permiten predecir que en un futuro de no más de 10 años se estarán introduciendo genes que mejorarán algunas características de cultivos de gran importancia agrícola.

Algunos ejemplos del tipo de modificaciones genéticas que se están explorando, son:

a Cambios del contenido aminoacídico de las proteínas de depósito presentes en granos, como el trigo, el maíz, el arroz y el frijol de soya, que constituyen gran parte del alimento de la población mundial. La generalidad de las proteínas vegetales son deficientes en varios aminoácidos esenciales para el hombre y los animales (metionina y lisina). Usando las equivalencias del código genético, parece factible introducir mutaciones en los genes que codifican para estas proteínas para incrementar su valor nutritivo, aumentando el contenido de metionina y lisina, haciéndolas equivalentes a las proteínas animales de la carne o leche.

b Modificación de genes que afectan la eficiencia de fotosíntesis. Plantas difieren en sus mecanismos bioquímicos en la utilización de la energía de la luz solar para su crecimiento. Las plantas que tienen el sistema C4 son más eficientes que las plantas de tipo C3 en la conversión de esa energía en metabolitos internos que sustentan su crecimiento. Por lo tanto, si se logran introducir genes que permitieran usar el mecanismo C4 a plantas de interés comercial que son de tipo C3, se lograría un notorio incremento en su crecimiento y rendimiento.

Una de las enzimas clave en la fotosíntesis, y la enzima más abundante en nuestro planeta, es la ribulosa biscofosfato carboxilasa.

Esta enzima tiene que ver con la fijación de dióxido de carbono. Los genes

de esta enzima, que están codificados en el cromosoma y cloroplasto de las plantas que hacen fotosíntesis, están siendo estudiados para tratar de producir mutaciones que aumenten su eficiencia.

4 Biología de la reproducción y productividad pecuaria

La inseminación artificial de los animales de interés económico ha producido un tremendo impacto en el campo pecuario. Actualmente, por ejemplo, el 60% de los animales utilizados para la producción de leche en Estados Unidos han sido generados por inseminación artificial, y el 100% de los pavos obtenidos en ese país son producidos por este método que facilita mucho la utilización de animales con excepcionales características para los cruces necesarios en mejoramiento genético.

La inseminación artificial está siendo actualmente complementada con otras tecnologías, algunas todavía en un nivel muy experimental, que deberán incrementar notoriamente la productividad animal. Mencionaremos algunas de ellas:

a «Sincronización del estro de las hembras». Por medio de hormonas sexuales se puede sincronizar el estro, período receptivo de la hembra, para la fecundación, lo que permite llevar a cabo la inseminación artificial con mayor éxito para un grupo grande de las hembras de una manada.

b «Superovulación». Tratamientos hormonales permiten también que las hembras puedan producir mucho más ova que lo normal. Este método, junto con las técnicas de inseminación artificial y transferencia de embriones, puede aumentar la productividad de hembras con especiales caracteres genéticos que sean deseables de propagar.

c «Transferencia, almacenamiento y selección de embriones». Después de la fecundación, se pueden extraer los embriones de etapas muy tempranas. Estos embriones pueden ser congelados y transportados a grandes distancias, y pueden ser implantados en otras hembras por métodos quirúrgicos y no-quirúrgicos. De esta manera

se pueden usar como receptoras hembras que no tienen caracteres genéticos recomendables y aprovechar mejor las ova y embriones fecundados de las hembras de gran calidad.

Metódicas ya mencionadas permiten determinar el sexo de los embriones, lo que permite implantar preferentemente embriones del sexo de mayor valor comercial (ej.: hembras para industria lechera).

d «Modificación Genética de Embriones». A más largo plazo, y en vista del éxito obtenido a través de la microinyección de genes de hormona de crecimiento humana en embriones de ratón, se puede prever que será posible introducir genes a embriones de vacunos, ovejas, porcinos o peces. Estos genes pueden conferirles características de crecimiento, de tipo de carne, de cuero, etc., que puedan aumentar su rendimiento económico.

5 Diagnóstico de enfermedades de plantas y de características genéticas.

Los métodos de ingeniería genética que utilizan la hibridación de secuencias nucleotídicas complementarias al material genético de virus vegetales permiten diagnosticar con gran precisión el tipo de virus y aun discriminar entre diferentes variedades del mismo virus. Con esta metódica, por lo tanto, se puede rápidamente diagnosticar la aparición de una enfermedad viral en una plantación, lo que permitiría tomar providencias para evitar la diseminación de la infección. Teniendo "sondas" de ácidos nucleicos que tengan capacidad de hibridarse con los diferentes cromosomas de una planta, es posible hacer análisis para determinar, según el método de Southern, si hay diferencias en las secuencias vecinas a la zona complementaria a la "sonda". Este método, usado para diagnosticar enfermedades genéticas a través de relaciones de estas enfermedades con polimorfismos detectados por el método de Southern, puede servir para establecer relaciones entre características de interés (tamaño, tipo de grano, resistencia a aridez, etc.) con la aparición de patrones electroforéticos de ciertos cromosomas. Esto tendría la gran utilidad de poder determinar en

el embrión de una semilla, algunas de las características que va a tener la planta. Este tipo de análisis parece perfectamente factible de hacer con los métodos ya existentes.

C Potencialidad en el Campo de la Salud

Las primeras aplicaciones de las nuevas biotecnologías han sido lógicamente en el campo de la salud humana. Las razones son varias: a) Los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, donde se generaron muchas de las tecnologías, han estado dedicando por muchos años gran esfuerzo y dinero a las investigaciones en el campo biomédico, lo que ha creado una infraestructura científica y un cúmulo de conocimientos que no existen en otros campos; b) todas las sociedades de los países desarrollados sienten la urgencia de resolver problemas médicos como el cáncer, la hipertensión, las enfermedades genéticas y metabólicas que aquejan a sus poblaciones; c) la industria farmacéutica transnacional es altamente competitiva y tiene una gran tradición de investigación y desarrollo para la producción de nuevas drogas y medicamentos.

Detallamos algunas áreas que tienen perspectivas de usar la nueva tecnología.

1 «Producción de nuevos antibióticos». Después de la Segunda Guerra Mundial, la industria farmacéutica montó una gran campaña para el descubrimiento, modificación y mejoramiento de antibióticos. Esta campaña, que necesitó de una gran inversión de fondos de investigación, lo que ha resultado en la eliminación de pequeñas industrias que no pudieron competir, y en un mejoramiento notable de la producción de estos compuestos. Un ejemplo de lo que se ha logrado hacer con estas investigaciones está dado por el caso de una cepa de *Penicillium chrysogenum* aislada en 1951 para ser utilizada en la producción de penicilina. Por mutación y selección realizada por métodos genéticos clásicos en 20 etapas diferentes, se ha logrado obtener una cepa (la E-15.1) que produce 55 veces más penicilina que la original.

Es evidente que la posibilidad de manipular genes de varios organismos está abriendo, para el campo de la producción de antibióticos, un gran número de nuevas avenidas de investigación para la producción de nuevos antibióticos, que se había tornado cada vez más difícil y oneroso. Por ejemplo, el género *Streptomyces* produce alrededor de 2000 de los 2400 conocidos y probados. Por esa razón muchas industrias tienen grandes programas en el clonamiento de genes de este microorganismo, y están tratando de combinarlos y modificarlos.

Se puede vaticinar que a corto plazo se producirán nuevas familias de antibióticos y se aumentará notoriamente la eficiencia de los antibióticos tradicionales más útiles.

2 «Hormonas». Hace 2 años han salido a la venta la insulina humana y la hormona de crecimiento humana producidas en bacterias por técnicas de ingeniería genética. Este extraordinario logro permite solucionar el problema que se anticipaba, ya que en la década de 1990 la cantidad de insulina requerida por los millones de pacientes con diabetes del mundo iba a exceder la disponibilidad de páncreas de animales predecibles. En el caso de la hormona de crecimiento, su disponibilidad anterior estaba restringida a la utilización de glándulas pituitarias de cadáveres humanos, y esto no era suficiente para cubrir el tratamiento con enanismo debido a la falta de esa hormona. Ahora un fermentador puede producir el equivalente de esta hormona a lo que se obtendría de varios millones de cadáveres, y se está usando experimentalmente para inducir la cicatrización de heridas y quemaduras.

3 «Interferón». Los interferones, descubiertos en 1957 en Inglaterra, son glicoproteínas producidas por células animales como respuesta a infecciones virales. Los interferones tienen varios efectos fisiológicos que les confieren gran interés terapéutico. La actividad más estudiada es la de controlar la infección viral, pero también hay evidencias serias que indican que el interferón tiene una interesante actividad antitumoral y la capacidad de estimular el sistema inmune.

Por muchos años fue prácticamente imposible usar el interferón como agente terapéutico, debido a dos problemas técnicos: a) la baja actividad que se podía obtener por cultivo de células humanas y b) la dificultad de purificar una proteína que estaba en ínfimas concentraciones en el líquido de estas células después de haber sido infectadas con virus. El Dr. Cantell en Finlandia solucionó en parte el problema de cantidad usando leucocitos recolectados en el banco de sangre de Helsinki. Posteriormente, muchos otros países (Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Bélgica, España, Argentina y Cuba) han montado sistemas de producción de interferón por medio de cultivo de linfocitos, fibroblastos y células linfoblásticas en grandes cantidades. El problema de la purificación se solucionó al desarrollarse columnas que contienen anticuerpos monoclonales contra interferón, lo que produce interferón 80% puro.

A pesar de esto, estos métodos continúan siendo muy caros y la producción es limitada, lo que ha impedido desarrollar pruebas de este compuesto con números de pacientes apropiados. Por esta razón, se recibió en 1979-1982 con gran beneplácito el logro de varias compañías de biotecnología (Biogen, Genentech, Transgene y otras) en conjunto con laboratorios de investigación de universidades e institutos, de clonar genes de los diferentes tipos de interferón (α de linfocitos, β de fibroblastos y γ de linfocitos T) y la producción de esta proteína en bacterias y levaduras. Un hecho espectacular en esta carrera de grandes laboratorios e industrias por la producción de interferón fue el informe de un grupo británico que logró la síntesis química del gen del interferón leucocitario. Esta hazaña (el gen tiene quinientos catorce nucleótidos) demostró su utilidad, pues el gen sintético fue introducido a bacterias en un plásmido y causó la síntesis por parte de las bacterias de interferón α activo.

La producción de interferón en microorganismos por técnicas de ingeniería genética eventualmente resolverá el problema de cantidad, pero todavía las pruebas de este compuesto están

en etapa experimental y la eliminación de pequeñas impurezas de origen bacteriano sigue siendo un problema.

Las pruebas clínicas del interferón hasta la fecha demuestran que será de gran utilidad para el tratamiento de enfermedades virales como hepatitis, varicela, y la queratitis herpética. En el tratamiento del cáncer los resultados son todavía modestos, pero falta mucho trabajo por hacerse. En todo caso, se ha estimado que en 10 años más el mercado del interferón podría llegar a varios miles de millones de dólares.

4 «Vacunas». La inmunidad de un individuo contra enfermedades bacterianas, virales y parasitarias, se consigue al inducir en dicho individuo la síntesis de anticuerpos que reconocen al agente infeccioso y permiten su destrucción por medio de los macrófagos.

Los agentes que inducen la síntesis de anticuerpos, los antígenos, son generalmente proteínas y polisacáridos del agente invasor. Las vacunas, por lo tanto, consiguen la inducción de anticuerpos con la resultante inmunidad por medio de la inyección de virus o bacterias muertos o atenuados. Sin embargo, hay varias enfermedades muy prevalentes para las cuales no ha sido posible preparar vacunas. La hepatitis viral, por ejemplo, ha sido muy difícil de combatir, pues el virus responsable es difícil de crecer y, por lo tanto, no ha sido factible preparar vacunas para una enfermedad que ataca a muchos millones de personas. La malaria afecta a entre 150 y 200 millones de personas en el mundo, y una vacuna antimalaria, que tendría alta prioridad social, no ha sido preparada porque el plasmodium que causa la enfermedad se encuentra mayormente dentro de los glóbulos rojos y no está expuesto para la inducción de anticuerpos. En el caso de las enfermedades causadas por tripanosomas ocurre algo parecido, excepto que hay gran variabilidad de las proteínas expuestas al sistema inmune por el parásito.

Las técnicas de ingeniería genética han logrado aislar genes que producen proteínas del virus de hepatitis y estos genes se han introducido en

bacterias y levaduras, obteniéndose la síntesis de la proteína viral en grandes cantidades. Pruebas experimentales demuestran que la inyección de esa proteína produce inmunidad contra la hepatitis. En el caso de la malaria también se ha conseguido clonar y producir trozos antigénicos de una proteína de una etapa del plasmodio que está libre en la sangre y que, por lo tanto, podría ser atacada por anticuerpos. Vacunas contra estos dos grandes flagelos estarían disponibles a corto plazo.

Un novedoso enfoque para la producción de vacunas es el de utilizar, como vector de genes de los virus que se quieren contener, a otro virus cuyo crecimiento es conocido y barato y sobre cuyo manejo e inoculación hay experiencia en todos los países del mundo. Se trata del virus vaccinia, que ha sido utilizado en todos los países por muchos años en la campaña mundial contra la viruela. Se ha logrado introducir en el genoma de este virus, genes del virus de hepatitis y separadamente genes del virus de la rabia. Se ha podido verificar que, al usar estos virus vaccinia recombinantes, se producía inmunidad contra ambos virus, el de la viruela y el de la hepatitis o el de la rabia. Así, en teoría se podrían fabricar vacunas polivalentes usando como acarreador a vaccinia.

Para el futuro cercano se puede predecir que las nuevas técnicas de biotecnología podrán producir vacunas contra la sífilis, contra la enfermedad de Chagas y contra las diarreas infantiles causadas por rota virus, y perfeccionar las actuales contra la fiebre tifoidea, la influenza, la meningitis y la poliomiéltis.

De gran importancia comercial para América Latina son también las vacunas para animales. La fiebre aftosa limita seriamente las exportaciones de vacunos desde América Latina. Las vacunas actuales contra la fiebre aftosa son poco satisfactorias, ya que los animales deben ser inoculados 2 ó 3 veces al año y la protección de los vacunados no es total.

Varias compañías, en asociación con universidades e institutos del estado han dedicado al proyecto de hacer una vacuna para aftosa por métodos

de ingeniería genética. Se han clonado genes para varias proteínas del virus de la aftosa y se han preparado vacunas que experimentalmente son tan eficientes como la tradicional, pero tienen la ventaja de no propagar la enfermedad, como ocurre con cierto porcentaje de la vacuna con el virus atenuado y también no requiere refrigeración, lo que es una gran ventaja para lugares remotos. Se espera que esta vacuna esté saliendo al mercado en los próximos meses.

5 «Métodos Rápidos de Diagnóstico». Las técnicas de ingeniería genética permiten preparar material genético fácilmente identificable, ya sea por radioactividad o por contener moléculas como la biotina, que son identificadas por anticuerpos. Cuando este material genético pertenece a algún trozo específico del genoma de una cepa de un organismo patógeno, ese material genético servirá para identificar la presencia de dicho microorganismo por el método de Southern de hibridación. Por lo tanto, se están preparando "kits" que contienen sondas de material genético de diferentes tipos de virus influenza, de varias cepas de malaria y de muchos otros microorganismos. Estos kits permitirán, en unas pocas horas, identificar el tipo de infección que ha aparecido y poder usar la vacuna apropiada. Uno de los campos médicos más difíciles de investigar ha sido hasta el momento el de las enfermedades genéticas o hereditarias. Sin embargo, se sabe de una gran cantidad de dolencias tienen un origen hereditario cuyo significado fisiológico o bioquímico no conocemos.

El mismo método de Southern mencionado anteriormente está siendo utilizado para correlacionar patrones de hibridación de material genético específico de algunos cromosomas humanos con la susceptibilidad de enfermedades genéticas. Este análisis permitirá, en el futuro cercano, poder dar consejo genético a parejas que van a contraer matrimonio y diagnosticar a temprana edad enfermedades que con frecuencia aparecen en el adulto. Esto permitirá tomar providencias y proporcionar tratamientos que pueden aliviar mucho los síntomas. Evidentemente que una de las metas

de la ingeniería genética es llegar a curar las enfermedades genéticas mediante la introducción de genes que restituyan la función normal. La introducción de genes en células humanas se ha logrado en forma experimental, pero todavía parece necesario enfrentar una serie de problemas técnicos y también éticos de experimentación en humanos antes de lograr esa meta. Se podría predecir que este tipo de tratamiento podría ocurrir en 10 años más.

6 «Entendimiento del Cáncer». Uno de los grandes frutos de la ingeniería genética en los últimos 5 años han sido los avances que se han hecho en nuestro entendimiento en las causas y orígenes del complejo fenómeno llamado cáncer. En efecto, se ha logrado evidencia que señala que varios tipos de tumores que ocurren en el hombre se deben a mutaciones que afectan a un tipo muy especial de gen, llamado oncogen. Las mutaciones pueden ocurrir dentro del mismo oncogen o en secuencias nucleotídicas en el entorno del oncogen. En todos los casos, sin embargo, el efecto es que la célula pierde su capacidad de regular su división y, por lo tanto, comienza a multiplicarse desenfrenadamente, causando el tumor. En Diciembre de 1984, ha aparecido un trabajo realizado en la compañía Genentech sobre el clonamiento de un factor proteico que inhibe selectivamente el crecimiento de las células cancerosas sin afectar a las células normales. La potencialidad de este descubrimiento es obvia. La identificación de estos genes y de las proteínas, que son sus productos, no significan una cura para el cáncer, pero significan un notable paso que, sin duda, llevará a otros progresos en los próximos años.

7 «Anticuerpos monoclonales para dirigir quimioterapia». Es factible preparar anticuerpos monoclonales que reconozcan células específicas del hombre o células que estén alteradas (por ejemplo, células que se hayan tornado cancerosas). Experimentalmente se han usado estos anticuerpos unidos a drogas tóxicas con la idea de que el compuesto químico sólo atacará a las células que se unan al anticuerpo monoclonal. Este tipo

de experimento es una versión moderna de la "bala mágica" que imaginó Koch en el siglo pasado. Aunque todavía esta metódica está en etapa experimental, se piensa que este método podría servir para el tratamiento de enfermedades de autoinmunidad como el reumatismo y el lupus eritematoso.

D Potencialidad en el Campo Industrial

La biotecnología tiene también una amplia perspectiva de utilización en el campo industrial. Daremos algunos ejemplos que son de especial importancia para América Latina.

1 Energía de fuentes renovables

La crisis energética y la concomitante alza en los precios del petróleo han vuelto la atención mundial a fuentes alternativas de energía y entre ellas a las fuentes renovables. Estas fuentes son de especial interés para América Latina, debido a que la región dispone de grandes extensiones de terreno cultivable y un cúmulo de desechos agrícolas.

a «Biogas». La tecnología para la producción de biogas y los usos que se les pueden dar a instalaciones de diferentes tamaños, han sido muy estudiadas y descritas por diferentes organismos internacionales. Aunque las metodologías biotecnológicas no van a resolver el problema energético global, y se ha estimado que sólo podrían llegar a producir el 10% del consumo de energía en el mundo (Informe de la Comunidad Económica Europea), no por eso son despreciables, pues pueden contribuir significativamente a suministrar energía a comunidades rurales de gran importancia en los países en desarrollo.

Los sistemas de producción de biogas tienen la ventaja de no sólo contribuir a paliar el problema energético, sino también de resolver problemas de contaminación y sanidad ambiental. La producción de biogas o biometanogénesis es un proceso microbiológico por medio del cual una comunidad bacteriana metaboliza y degrada materia orgánica en ausencia de

oxígeno (aire) con la consiguiente producción de una mezcla de metano (CH_4) y dióxido de carbono (CO_2). Una gran variedad de materiales orgánicos pueden servir como sustratos de los reactores de biogas, por ejemplo: compuestos de bajo peso molecular como ácido acético, alcoholes, compuestos cetónicos, azúcares, biopolímeros de fácil degradación (sustancias fecales de humanos o animales, almidón, residuos de plantas verdes), residuos celulósicos (bagazo de caña de azúcar, residuos sólidos de basurales, paja, aserrín, etc.). Evidentemente que la eficiencia de la conversión a gas depende del sustrato y los compuestos lignocelulósicos son los de más lento y difícil tratamiento. En varios países en desarrollo se ha diseminado grandemente la tecnología de fabricar pequeños reactores de biogas que usan sustancias fecales y residuos agrícolas como sustrato. Notablemente en la China existen 7 millones de estos reactores que abastecen 1 metro cúbico de metano diario a pequeñas aldeas agrícolas de ese país.

Los residuos que se obtienen de los fermentadores pueden, posteriormente, servir como excelentes fertilizantes.

Actualmente hay una serie de aspectos de la tecnología de la producción de biogas que son susceptibles de ser mejorados para aumentar la eficiencia, velocidad del proceso y costo de instalación. Algunos de estos serían: reducción de los elementos de acero en las instalaciones pequeñas para reducir el costo; calentamiento de biodigestores por luz solar; diseño de reactores de dos etapas, una de fermentación y una segunda en que los sustratos sean esencialmente líquidos, permitiría reactores de flujo que podrían ser mucho más eficientes. Desde el punto de vista microbiológico, se necesita también mucho mayor estudio y conocimiento de las bacterias que intervienen.

b «Etanol». La producción de etanol por fermentación de biomasa representa una fuente energética alternativa que se ha activado en los últimos 10 años.

El caso más dramático es, Indudablemente, el masivo programa montado

por Brasil en 1975 con el objetivo de reemplazar con alcohol una parte importante de la gasolina consumida en ese país, como carburante. Como resultado de ese programa Brasil produjo en el período 1979-1980 37 millones de hectolitros de alcohol y en 1985 se debería alcanzar la cifra de 107 millones de hectolitros. En 1983 se sobrepasó la meta de tener más de un millón de vehículos funcionando con motores a alcohol. El grueso de la producción brasileña se ha hecho a partir de caña de azúcar, pero también hay fermentadores para la utilización de mandioca y una especie de palmera (babacú). Uno de los factores que favorecen la utilización de la caña de azúcar es que el sustrato fermentable, la sacarosa, es más fácilmente utilizable por las levaduras que el almidón de la mandioca o de la papa, además deja como subproducto el bagazo que se puede usar como combustible para suplir la energía requerida por la destilación del alcohol. Otros cultivos, como maíz y betarraga azucarera, se están usando en Estados Unidos y Europa, respectivamente.

Varios otros países latinoamericanos (Costa Rica y Venezuela), africanos (Alto Volta, Chad, Mali y Niger) y asiáticos (Filipinas y Papua-Nueva Guinea) han mostrado interés en el programa brasileño, pues son productores de caña de azúcar y podrían derivar parte de esa producción a la fermentación alcohólica. Hay que tener en cuenta que el etanol no sólo sirve como carburante, sino que es útil como disolvente, agente de extracción, anticongelante y sirve como sustrato para la síntesis de disolventes, tinturas, plastificantes, explosivos y fibras sintéticas. El mercado del alcohol en Estados Unidos, excluyendo las bebidas alcohólicas, alcanzó a 290 millones de dólares en 1981.

Hay una serie de factores que requieren mayor investigación en la producción de alcohol a partir de biomasa y que podrán influir en hacer más eficiente y más económico el proceso.

c «Otras posibles fuentes energéticas». La fermentación de biomasa para producir compuestos que se

puedan usar para producir energía obviamente no está limitada a biogas o etanol. En algunos casos el producto más apropiado podría ser el metanol o butanol.

Una de las perspectivas a más largo plazo, pero de indudable interés, es el de la utilización de la energía de la luz solar a través de sistemas biológicos para la producción de gas hidrógeno (H_2) que podría usarse como sustrato para sistemas fermentativos que podrían producir metabolitos orgánicos como carburantes y proteínas como alimento. El estudio de la fotobiología de bacterias y algas que hacen fotosíntesis y generan H_2 es un campo de gran futuro que requiere una mayor profundización.

2 Minería

Muchos países del tercer mundo, entre ellos varios países latinoamericanos, son productores primarios de minerales y enfrentan actualmente una baja generalizada de los precios de exportación, una dura competencia por mercados y una disminución de los minerales de alta ley.

Un proceso de extracción de varios minerales de especial interés para América Latina (cobre, níquel, oro, plata, uranio) que se está perfeccionando actualmente, es el de biolixiviación. Este proceso depende de reacciones catalizadas por bacterias, principalmente el «*Thiobacillus ferrooxidans*», que usan como fuente de energía la oxidación del ión ferroso a férrico y de los sulfuros a sulfatos. Esta oxidación resulta en una oxidación secundaria del cobre (u otro ión de interés presente en el mineral), lo que produce su solubilización. Estas bacterias requieren de la presencia de ácido sulfúrico diluido para su crecimiento. Para minerales de baja ley se ha comprobado que el proceso de biolixiviación es económicamente conveniente y que se logra una extracción de 60-80% del metal en cuestión.

Hasta el momento se desconocen, en general, las propiedades bioquímicas y genéticas del «*Thiobacillus ferrooxidans*», pero se puede predecir que esta bacteria podría modificarse por

técnicas de ingeniería genética, o adaptarse para hacerla más eficiente en el proceso de lixiviación, que es relativamente lento, necesitando varios meses para la extracción de un mineral de varios miles de toneladas. Crecimiento más rápido, adaptación a menores presiones de O_2 y CO_2 , mayor cantidad de enzimas que participan en las reacciones oxidativas, resistencia a metales tóxicos, serían condiciones que deberían aumentar el rendimiento de las bacterias en este proceso. Por otro lado, estudios sobre la ingeniería de las faenas de biolixiviación, sobre la electroquímica de las reacciones, sobre la influencia del contenido de otros metales en el mineral, sobre la aspersión del ácido sulfúrico y la recolección de los líquidos madre, son indispensables para el montaje de esas faenas. Los países del Acuerdo de Cartagena, Chile, México y Brasil, tienen proyectos en esta área de la biotecnología.

3 Agroindustria. Industria de Alimentos

El crecimiento de la población mundial, la disminución y deterioro de las tierras cultivables, las sequías y el daño causado al medio ambiente por la explotación indiscriminada de riquezas naturales enfrentan a la humanidad con el desafío de encontrar y desarrollar nuevas fuentes de alimentos. Hay varios ejemplos de cómo la biotecnología puede contribuir, además de las posibilidades ya señaladas en el campo agrícola.

a Proteína unicelular

Se ha calculado que en el año 2000 será necesario aumentar la producción de proteínas en 22 millones de toneladas (Hoshiai, citado en informe de la Asociación Europea de Biotecnología).

Para encontrar fuentes alternativas de proteína que puedan servir de alimento a humanos y animales, se ha considerado el crecimiento de levaduras, bacterias y algas unicelulares que pudieran utilizar desechos o sustratos de bajo costo para producir eficientemente proteínas de alto valor nutritivo que pudieran usarse como

alimento o como suplemento de alimento.

Hasta el momento, el desarrollo de la aplicación de la tecnología para producir las proteínas unicelulares ha dependido de la situación de las otras fuentes de proteína para alimento animal —la proteína de soya y la proteína de harina de pescado—. Cuando los precios de estas alternativas han subido, la proteína unicelular ha ganado interés y se han establecido importantes plantas para su preparación. Sin embargo, la tendencia actual para el aumento de consumo de estas proteínas hace fácil predecir que los precios aumentarán y que será necesario entrar a su producción masiva. (En el año 2000 se estima que la Comunidad Europea importará el equivalente a 80 millones de toneladas de soya, o sea, el doble de la producción mundial total.)

Las ventajas de la producción de proteína unicelular, son:

- 1 alto porcentaje de proteína;
- 2 fácil preservación en forma de polvo;
- 3 rápido crecimiento;
- 4 producción constante y homogénea, y
- 5 gran variedad de sustratos posibles para el crecimiento de los microorganismos.

Técnicas de producción en gran escala fueron desarrolladas primero por la British Petroleum en sus plantas de Lavera y Grangemouth. En Lavera se utiliza el gasóleo como sustrato de la levadura «*Saccharomycopsis lipolytica*». En 1976 esta planta tenía una capacidad de producción de 20.000 toneladas al año. En Grangemouth y Sarroch (Cerdeña) esta misma compañía usa como sustrato *n*-parafinas; también derivadas de petróleo.

Más recientemente, la compañía Hoechst de Alemania Federal e ICI del Reino Unido han montado plantas que usan metanol como sustrato y la bacteria «*Methylophilus methylotrophus*». Esta bacteria ha sido modificada por técnicas de ingeniería genética para hacerla consumir menos energía en la captación del nitrógeno del amonio y la nueva cepa empezará a utilizarse en 1985. La producción de la fábrica de la ICI en 1983 fue de

50.000 toneladas y se comercializa bajo el nombre de Pruteen.

La Unión Soviética es el mayor productor mundial de proteína unicelular (producción aproximada de 1.100.000 toneladas por año), concentrando sus plantas, en las cuales se usan principalmente desechos de origen agrícola, forestal e industrial de muy variada índole como virutas y pasta de madera, aserrín y licores bisulfatados provenientes de la industria papelera, cáscaras de semilla de girasol, el cascabillo del arroz, residuos de mazorcas de maíz, bagazo y melazas. También hay planes para usar turba hidrolizada.

En Finlandia se crecía un hongo (*Pacilomyces*) en efluentes sulfitados de las fábricas de papel, con una producción de 10.000 toneladas por año. En Francia, el suero láctico, que es un subproducto de la fabricación de quesos, se usa para crecer levaduras que proporcionan 6.000 toneladas de proteína para alimentación humana y animal.

En Cuba, en 1979, se construyeron doce unidades para la producción de levaduras a partir de melazas o en residuos de destilería.

En México se ha explotado como fuente proteica el alga llamada «*Spirulina máxima*» que se produce en el Lago Texcoco, que ya era conocida y consumida por los aztecas. La compañía SOSA-Texcoco está explotando ese tipo de algas que están adaptadas a crecer en el agua alcalina de ese lago y que contienen el 65% de proteína con buena capacidad nutricional, a excepción de su bajo porcentaje de lisina. Esta planta produce cerca de mil toneladas de polvo seco de algas que se exportan a Estados Unidos, Japón y Europa, y también se distribuye para consumo interno como suplemento para mejorar el estado nutricional de la población.

En Italia se han hecho estudios con la *Spirulina platensis*, utilizando tubos de polietileno en vez de charcas y lagos, obteniéndose excelentes rendimientos.

b Producción de derivados lácteos y de bebidas alcohólicas por fermentación.

Las clásicas fermentaciones que pro-

ducen derivados lácteos (quesos, yoghurt, etc.) y bebidas alcohólicas (vinos, cerveza, etc.) también pueden ser objeto de mejoramiento y aumento de eficiencia por medio de los nuevos enfoques de la biotecnología.

El cuajo (o rennina) es una enzima proteolítica que se extrae normalmente del tejido gástrico de bovino y que es indispensable para causar la coagulación de la caseína de la leche, primera etapa en la preparación de los quesos. Enzimas fúngicas (*Eudothia parasitica* y *Mucor*) pueden remplazar al cuajo animal en algunos quesos. También se está clonando el gen de la enzima de bovino para producirla en bacterias.

La preparación de los quesos depende, además, de una fermentación en estado sólido, en la cual participan varios diferentes tipos de microorganismos que le dan su sabor y características diferentes. El control de la acción de cada uno de estos microorganismos requiere de un serio estudio para impedir contaminaciones y desviaciones del proceso que pueden dañar el producto.

El desarrollo de cepas especiales adaptadas a los diferentes tipos de leche y a las condiciones de temperatura y salinidad óptimas para el proceso en cada región, es un trabajo que requiere investigación microbiológica. En el caso de la industria vinícola, sólo recientemente se han iniciado estudios de genética molecular con las levaduras que intervienen en la fermentación, pero ya se han aislado cepas que tienen las siguientes propiedades: a) tolerancia a altas concentraciones de alcohol y la propiedad de fermentar extracto de uva con contenidos de azúcar muy elevados; b) mejores propiedades de sedimentación, lo que facilita la separación de las levaduras del vino, y c) mejor calidad de producto para algunos tipos de vino.

En el caso de la cerveza, se han producido por hibridación cepas de levaduras que resultan en cerveza de bajo contenido de hidratos de carbono (para diabéticos o dietas especiales). En Inglaterra se está trabajando también para producir levaduras que atacan contaminantes, levaduras que aceleran la fermentación y aun cepas

que producen mayor cantidad de lípidos, lo que resulta en una espuma que se mantiene por más tiempo. Las amilasas obtenidas de microorganismos como el *Bacillus* y el *Aspergillus* están remplazando a las enzimas de los gérmenes de cebada y trigo en esta industria.

c Azúcares y Edulcorantes.

Uno de los impactos mayores de la biotecnología en los últimos años ha sido la de producción de jarabes con alto contenido de fructosa a partir del maíz.

La preparación de este producto se inició en Estados Unidos recién en 1967, pero ha tenido un desarrollo espectacular debido a su bajo costo, a las propiedades beneficiosas de la fructosa como edulcorante en comparación a sacarosa y glucosa, y a un eficiente uso de la enzima glucosa isomerasa fijada a resinas.

Entre 1970 y el 80 se ha registrado un significativo aumento de la producción de isoglucosa o jarabe de fructosa en Estados Unidos.

Este aumento ha resultado en el hecho de que en 1980 el jarabe de fructosa ya constituía el 10% de los edulcorantes calóricos del país con un consumo de 11 libras por persona al año. Otro dato de importancia es que ya en 1980 el 50% del edulcorante en bebidas gaseosas como Cola Cola estaba constituido por jarabe de fructosa.

Evidentemente que este desarrollo tiene un gran impacto en los países productores y exportadores de azúcar. También la biotecnología está resultando en la producción de edulcorantes de bajo contenido calórico como el aspartame, la monelina y la taumatina. El aspartame es un dipéptido, compuesto por 2 aminoácidos, el ácido aspártico y la fenilalanina, que pueden ser producidos por fermentación por microorganismos. Este producto ya está en el mercado y podrá remplazar a la sacarina y a otros sucedáneos del azúcar. La monelina y la taumatina son proteínas obtenidas de plantas africanas que tienen un poder edulcorante 100.000 veces superior a la sacarosa. Es factible clonar los genes de estas protef-

nas y producirlas en grandes cantidades en microorganismos.

4 Industria Química y Bioquímica

La producción de compuestos químicos por medio de fermentaciones y extracciones de organismos vivos logró cierto desarrollo en la primera parte de este siglo. Sin embargo, los avances de la química orgánica y los bajos precios del petróleo que servía de base para los compuestos iniciales de la síntesis hicieron mucho más conveniente la producción química que la biológica.

El drástico encarecimiento del petróleo y los avances logrados por la biotecnología han devuelto la competitividad a los procesos biológicos. También los avances de la biotecnología han hecho posible la producción en gran escala de compuestos bioquímicos complejos como las enzimas, para los cuales la síntesis química no es viable.

a Compuestos químicos

Existe una gran variedad de compuestos orgánicos, tanto alifáticos como aromáticos, que son la base de la enorme industria química mundial y que podrían producirse por fermentación biológica.

Además de los factores económicos, están importantes consideraciones ambientales y ecológicas que pueden inclinar la balanza a favor de procesos fermentativos para la producción masiva de compuestos químicos. Recientemente hemos tenido trágicas evidencias en la India y en Italia de los peligros de los escapes de gases letales de grandes plantas químicas.

Este tipo de plantas además genera grandes cantidades de desechos tóxicos que causan serios problemas de contaminación ambiental.

Los procesos biológicos de fermentación con bacterias y levaduras conocidas se realizan, generalmente, en condiciones ambientales moderadas y, en general, producen menos contaminantes ambientales.

Obviamente que el trabajo con virus y bacterias patógenas también requiere de condiciones excepcionales de seguridad.

b Aminoácidos y Enzimas

Las enzimas son proteínas celulares de una estructura muy compleja (pesos moleculares de 10.000 a 600.000) que son poderosísimos catalizadores de reacciones metabólicas. Otra característica muy útil de las enzimas es su gran especificidad, lo que les permite discriminar entre sustratos muy similares.

En los últimos 10 años el mercado de las enzimas ha aumentado drásticamente, teniendo actualmente un volumen de 600 millones de dólares por año.

La ingeniería genética está ya logrando incrementos notables en la síntesis de algunas enzimas mediante incorporación de sus genes a plásmidos que se replican muchas veces.

También se han modificado genéticamente los mecanismos de control de la síntesis de estas enzimas. Con estas modificaciones se ha logrado experimentalmente que el 30 a 50% de la proteína bacteriana sea la enzima que interesa, aumentando más de 100 veces su producción normal.

Los aminoácidos son las unidades químicas que componen las proteínas y, como tales, son ingredientes alimentarios de la más alta importancia. En gran medida, el valor nutritivo de un alimento depende de que éste tenga una composición balanceada de los aminoácidos esenciales, que son los que el hombre y también muchos animales no pueden sintetizar. Desafortunadamente las proteínas vegetales más prevalentes en la dieta (las de trigo, maíz, arroz) son deficientes en dos de estos aminoácidos: la lisina y la metionina. Por esta razón, la industria de fermentaciones ha desarrollado la producción de estos aminoácidos para agregárselos a alimentos para animales y humanos. Es así como el mercado mundial para metionina y lisina alcanza actualmente a un volumen de 600 millones de dólares, mientras que el de otro aminoácido (el monosodio glutamato) que se agrega como condimento a las comidas orientales, alcanza un mercado de 1.000 millones de dólares. La mayor parte de la producción de aminoácidos se realiza en Japón, donde se han perfeccionado técnicas de recom-

binación genética y mutaciones para lograr altos rendimientos.

Otros compuestos de interés nutricional que son productos, en su mayoría, de fuentes biológicas por extracción o por fermentación, son las vitaminas, que tienen un volumen de mercado de cerca de 700 millones de dólares al año. Obviamente, la producción de estos compuestos también puede ser mejorada por las nuevas técnicas de la biotecnología.

c Alcaloides y otros compuestos producidos por plantas

Muchos compuestos de gran importancia en la industria farmacéutica fueron o son extraídos de plantas. El cultivo de células de las plantas que originan estos compuestos podría ser una fuente permanente de ellos y podría permitir un rendimiento mucho mayor. Estos compuestos tienen el interés de ser de alto costo. Por ejemplo, dos drogas que se usan en la quimioterapia contra la leucemia, la vincristina y vinblastina, son derivadas de la planta *Catharanthus roseus* de Madagascar, requiriéndose 2.000 kilos de la hoja de esta planta para producir un gramo de los alcaloides que tienen un precio de US\$250/g. Recientemente se han podido cultivar células de esta planta, observándose que continúan secretando el alcaloide al medio.

También, en Japón, se ha podido obtener L-DOPA, la droga más importante en la enfermedad de Parkinson, a partir de un frijol llamado Cowaye. México y América Central son las principales fuentes de la raíz del tubérculo *Discorea*, de la cual se extrae la diosgenina, que sirve como base para la preparación de las hormonas esteroideas que se usan en la píldora anticonceptiva. Este compuesto también se ha logrado sintetizar por células en cultivo de la raíz de esa planta.

Como la flora de América Latina es la más rica y desconocida, parece obvio que todavía haya muchos nuevos y útiles compuestos que pueden ser producidos por plantas y por sus células en cultivo.

d Polímeros para la recuperación de petróleo

Gran parte de las reservas mundiales de petróleo que quedan se encuentran en depósitos subterráneos en que el hidrocarburo está unido a roca y arena y sólo puede ser extraído por métodos "terciarios". Estos métodos implican la inyección de agua y de compuestos químicos que aumentan la viscosidad del agua y facilitan la extracción del petróleo de la roca y arena (efecto detergente).

Estos métodos químicos han servido para extraer hasta la fecha más de 2 millones de barriles de petróleo. Los compuestos químicos que aumentan notoriamente la viscosidad del agua, son polímeros como la poli(acrilamida) o el polixantano; este último es un polisacárido que es sintetizado por un microorganismo, el *Xanthomonas campestris*.

Se considera posible que la ingeniería genética de estos y otros microorganismos, como el *Interobacter aerogenes*, podría mejorar mucho las propiedades de estos biopolímeros para hacerlos más eficientes en la recuperación de petróleo. Una de las ideas que se están explorando es la de inyectar los microorganismos a los pozos de recuperación y producir los polímeros in situ.

Algunos de los surfactantes como el n-butanol pueden ser producidos por microorganismos.

E Utilidad de la Biotecnología en la Preservación del Medio Ambiente

Uno de los grandes problemas que han surgido en la sociedad industrial ha sido el de la contaminación del medio ambiente por compuestos hechos por el hombre y que son resistentes a la degradación que afecta a los compuestos llamados "biodegradables". En la lucha para preservar el medio ambiente de estos contaminantes se están usando enfoques biotecnológicos.

1 Tratamiento de derrames de petróleo

Se han usado eficazmente microorga-

nismos para tratar aguas afectadas por derrames de petróleo.

Se ha encontrado que varias cepas de *Pseudomonas putida* contienen plasmidios que les permiten degradar varios compuestos, como el octano, el xileno y tolueno, el alcanfor y el naftaleno. Usando combinaciones de los genes presentes en estos plasmidios, el investigador Chakrabarty, que trabajaba para la General Electric, logró obtener una cepa de esta bacteria que podía crecer en petróleo bruto, ya que metabolizaba los hidrocarburos en forma mucho más activa que las otras bacterias. El otorgamiento de una patente por esta bacteria a Chakrabarty por la Corte Suprema de Estados Unidos, creó un precedente importantísimo para patentar nuevas formas de vida.

Los investigadores del laboratorio "Medio Ambiente" de la Compañía Elf-Aquitaine de Pau (Francia) han diseñado un proceso para facilitar el crecimiento de bacterias marinas capaces de degradar hidrocarburos, obteniéndose resultados muy prometedores, pues se logró eliminar el 90% del contaminante en una semana, mientras que en las zonas no tratadas sólo se había eliminado entre el 12 y el 20% del hidrocarburo.

2 Tratamiento de biocidas y otros compuestos tóxicos

Uno de los grandes errores que se han cometido en los últimos 20 ó 30 años reside en el uso de agentes tóxicos (insecticidas, herbicidas) para diferentes formas de vida.

Estos agentes produjeron, a corto plazo, importantes mejoras en productividad agrícola o de salud humana. A largo plazo, varios de ellos demostraron su toxicidad para el hombre y han ido perdiendo su eficacia, pues los insectos y las hierbas han ido adquiriendo resistencia a su acción. Afortunadamente se están encontrando métodos microbiológicos para degradar a algunos de estos compuestos.

Cepas con plasmidios de *Alcaligenes paradoxus* contienen enzimas que pueden degradar un famoso herbicida el ácido 2,4 diclorofenoxiacético, uno de los componentes del "agente na-

ranja" usado como agente defoliante en Vietnam. Más recientemente Kellog, Chatterjee y Chakrabarty de la Universidad de Illinois, usaron una combinación de cepas de este organismo y otros capaces de degradar compuestos clorinados y aromáticos para detoxificar el otro componente activo de ese herbicida, el 2,4,5 ácido triclorofenoxiacético.

3 Aguas servidas

La depuración de las aguas servidas

de las ciudades y plantas industriales y la eliminación de una proporción considerable de la materia orgánica de los lodos y limos residuales se realiza por acción de microorganismos.

Varias compañías en Estados Unidos (Flow Laboratories, Sybron/Biochemicals y Polybac) producen "fórmulas" que son mezclas de bacterias diseñadas para atacar residuos y contaminantes específicos.

En el caso de efluentes de plantas de levaduras, aceites, centrales lecheras

y queseras, se han obtenido resultados muy satisfactorios con métodos que reciclan los microorganismos en un proceso anaerobio.

Para uso en restaurantes, hay mezclas de bacterias secas que se agregan a los desagües para atacar las grasas y aceites de las comidas. Estas bacterias han sido mutadas para que no produzcan ácido sulfuroso y otros olores nauseabundos.

Germoplasma: Una lucha desigual por el control de la producción agrícola

El informe que se transcribe corresponde al Documento de Trabajo N° 38 "Cooperación regional en materia de germoplasma", presentado por la Secretaría Permanente del SELA ante la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, realizada en diciembre de 1985.

Presentación

En las Decisiones 155 y 197 adoptadas por el Consejo Latinoamericano sobre cooperación técnica entre países en desarrollo, se solicita a los Estados Miembros que comuniquen a la Secretaría Permanente las ramas de actividad y temas específicos prioritarios que pudieran ser objeto de proyectos conjuntos de CTPD, mediante la participación de Centros Nacionales de investigación y capacitación de alcance multinacional. También se establece en estas decisiones que, una vez determinados los temas específicos prioritarios de mayor interés común para los Estados Miembros, éstos, con el apoyo de la Secretaría Permanente, diseñen un proyecto regional de CTPD.

Del examen de las propuestas de temas específicos de cooperación recibidas en la Secretaría Permanente se destaca el de la cooperación en el ámbito de los recursos fitogenéticos, por su importancia e interés actual, y por haber coincidido varios Estados Miembros en identificarlo como tema concreto prioritario.

En este contexto, la Secretaría Permanente, con el objeto de obtener elementos para el diseño de un proyecto regional de CTPD promovió un encuentro, a título personal, con especialistas latinoamericanos en la materia.

El encuentro citado permitió un fructífero intercambio de puntos de vista y experiencias que derivó en el criterio, compartido entre los participantes, de que la problemática de este sector era de tal magnitud que excedía el ámbito de un proyecto específico de CTPD, pues concernía

directamente al desarrollo agrocológico y alimentario de la región, y se inscribía plenamente en el marco de la seguridad económica regional. En el orden de ideas anotado, los expertos sugirieron que a la par de formular un proyecto específico de CTPD en materia de Germoplasma, que permitiera materializar las iniciativas coincidentes de varios Estados Miembros con relación a las Decisiones 155 y 197 ya mencionadas, resultaba fundamental enmarcar dicho proyecto en un programa más amplio, sustentado en las Decisiones del Consejo Latinoamericano orientadoras del proceso de cooperación regional en general. Para esos efectos, los expertos elaboraron el documento "Cooperación regional en materia de Germoplasma", que persigue brindar elementos de juicio que permitan la adopción de una decisión que pueda determinar los pasos a seguir para precisar un programa que impulse, integre y fortalezca la cooperación en este sector.

En consecuencia, la Secretaría Permanente somete a consideración del Consejo Latinoamericano el presente documento, con base en las Decisiones 199 y 200, y considerando, en particular, el objetivo del desarrollo agrícola y alimentario de la región, planteado en el área de Cooperación Agrícola y Alimentaria del Segundo Programa Bienal; y los objetivos y actividades relativos a la cooperación científica y tecnológica, especialmente lo relacionado con el desarrollo y aplicación de tecnologías avanzadas (en este caso la biotecnología), la creación de condiciones más favorables dentro de América Latina para hacer frente al impacto de las tecnologías avanzadas y la cooperación técnica de carácter científico-tecnológico.

El documento en cuestión define los recursos fitogenéticos como códigos sintetizados que fundamentalmente se encuentran en la semilla y que transmiten, de una generación a otra, las características básicas de la especie; describe, asimismo, la importancia de estos recursos y examina, entre otros, los aspectos económicos y políticos vinculados al tema.

Introducción

Dentro de los insumos agrícolas que mayor relevancia tienen en el aumento de la productividad se encuentra la semilla, que en la actualidad representa ya un insumo estratégico en el desarrollo de la agricultura latinoamericana, en la medida que ha venido aumentando la producción en el campo.

Hasta hoy, la semilla mejorada se ha dejado principalmente al manejo casi exclusivo de los especialistas en genética. Sin embargo, la semilla como factor esencial para el suministro de alimentos se convierte en campo de debate de la sociedad y de la técnica. En la actualidad, dicho debate se recrudece en la medida en que el tema de los requerimientos de alimentos cobra mayor importancia ante las dificultades de abastecimiento y producción de los países de América Latina. Es precisamente con el futuro de la producción de semillas y la conservación adecuada del germoplasma, donde convergen buena parte de los aspectos que se relacionan con la seguridad alimentaria; con la capacidad de cualquier país para preservar sus recursos y proporcionar los niveles de alimentación que demanda la sociedad latinoamericana en la actualidad y en el largo plazo. La seguridad alimentaria es un aspecto que preocupa a la comunidad latinoamericana, por un lado, para enfrentar el desabastecimiento de alimentos básicos cada vez más agudo en algunos países, y por otro, frente a las políticas alimentarias que practican algunos países desarrollados y que se expresan como mecanismos de presión que, directa o indirectamente, se utilizan como instrumento en cualquier campo de negociación. En este contexto, es importante identificar el tema de la seguridad alimentaria, como parte de una problemática común, que se vincula con la protección y conservación de nuestros recursos genéticos y de investigación, que en un proceso de selección natural y con las técnicas tradicionales de los campesinos latinoamericanos, han permitido generar la materia prima necesaria para producir los

alimentos demandados por la sociedad.

En América Latina se presentan diversos tipos de suelos y climas, proporcionando condiciones excepcionales para un amplio mosaico agroecológico que contiene las más diversas variedades de plantas (y semillas). Sin embargo, en la actualidad la región enfrenta un mayor grado de vulnerabilidad en dos sentidos principales, por el lado de los recursos genéticos existe una amenaza latente hacia la privatización de éstos; por otro, implica la imposibilidad de garantizar la seguridad alimentaria de forma autónoma. Así, en la medida en que no exista un consenso regional en los puntos vitales para preservar y conservar estos recursos, que sería una de las vías para asegurar e incrementar la producción de alimentos y con ello coadyuvar a la seguridad alimentaria de la región, América Latina no sólo compromete su capacidad de producción de los mismos, sino también la soberanía sobre parte principal de las estructuras fundamentales económicas nacionales.

Definiciones Básicas

Los recursos fitogenéticos podrían definirse como códigos sintetizados que fundamentalmente se encuentran en la semilla y que transmite, de una generación a otra, las características de forma, tamaño, etc. Las plantas que contienen características genéticas de importancia social y económica (tales como resistencia a determinadas plagas, a sequías, etc.), se les define, en términos generales, como recurso fitogenético.

Por tanto, los recursos genéticos vegetales son indispensables para el mejoramiento genético de las plantas y por ende de la productividad agrícola en gran medida. Existe el peligro de que disminuyan y se pierdan estos recursos por lo que la recolección y conservación de éstos es de importancia fundamental.

La agrotecnología moderna, la rápida urbanización y los cambios no siempre apropiados en la utilización de las tierras constituyen serios peligros para la insustituible diversidad de los recursos fitogenéticos.

1 Naturaleza e importancia de los recursos fitogenéticos. (Tomado del documento de la FAO, C 83/25.)

Puede considerarse que los recursos fitogenéticos en su sentido más amplio están representados por la totalidad del reino vegetal, del cual depende la vida humana, tal como se ha configurado a través de la evolución sobre la tierra. Sin embargo, el hombre ha utilizado solamente una parte de las especies vegetales, con una concentración creciente en un número reducido de especies, particularmente prometedoras, que resultaban idóneas para el cultivo. En el momento actual, el grueso del abastecimiento de alimentos de la humanidad procede de sólo veinte especies cultivadas (y ocho especies forestales proporcionan casi toda la madera mundial). Muchas plantas que conocían las generaciones pasadas han desaparecido o ya no se utilizan y una gran parte del reino vegetal requiere una prospección (a partir de los conocimientos anteriores, cuando existan) con objeto de descubrir posibles aplicaciones futuras. La protección de importantes hábitat naturales de la flora mundial es una condición previa para dicha prospección si no se quiere que la humanidad se vea privada de uno de los más preciosos recursos de los que depende. Una decisión adoptada en mayo de 1983 por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente se refiere a esta conservación de recursos genéticos in situ.

Las especies vegetales que se cultivan en la actualidad han aparecido —en muchos casos desde milenios— como consecuencia de la selección del hombre para aprovechar determinadas características útiles, y también en función del medio ambiente en el que se han cultivado. Tuvieron su origen en una sola especie silvestre o bien en sus cruzamientos naturales y su descubrimiento forma parte de los avances científicos en la evolución de las plantas cultivadas. El mejoramiento de las plantas, y particularmente la aplicación al mismo de los rápidos progresos científicos de la genética, ha acelerado considera-

blemente el proceso de evolución de las plantas cultivadas en la actualidad, aumentando constantemente su adaptación a diversas necesidades humanas en su rendimiento, índice de cosecha y calidad.

Los fitogenetistas modernos advirtieron pronto que el desarrollo de variedades cultivadas con determinadas características, particularmente de rendimiento alto, conducía a la uniformidad en cada variedad, con la consiguiente tendencia a estrechar la base genética de las plantas cultivadas. Cada vez fueron más conscientes de la importancia que tiene la amplia variabilidad genética existente en el material de las variedades locales e incluso en los antepasados de las plantas cultivadas. De esta manera constataron la necesidad de tomar medidas sistemáticas para explorar, recoger y conservar dicho material, que tiene un interés especial como fuente de combinaciones genéticas cuyo resultado es la adaptabilidad a condiciones ambientales adversas, características valiosas de calidad o resistencia a las plagas y enfermedades. Ya en los años veinte y treinta comenzaron a realizarse esfuerzos constantes para explorar y coleccionar las variadas plantas de cultivo: esto explica en parte la riqueza actual de algunas de las grandes colecciones de determinados países. A partir de entonces, los avances de la genética, como la inducción de mutaciones, la poliploidización y más recientemente la ingeniería genética, han abierto nuevos caminos para aumentar la variabilidad genética. No obstante, es fundamental considerar la variabilidad procedente del proceso evolutivo y de selección en el que han actuado fuerzas naturales y humanas, como la primera fuente de mejoramiento de las plantas cultivadas en la actualidad y para el futuro; por consiguiente, constituye el tema central de las actividades actuales en materia de recursos fitogenéticos, especialmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972.

2 Microorganismos.

Si bien los recursos genéticos de las plantas (superiores) utilizadas para la producción de cultivos figuran en primer plano de este documento, hay que prestar también una atención paralela a los recursos genéticos de los microorganismos asociados con los cultivos, que pueden ejercer una acción beneficiosa o bien ser causa de importantes enfermedades. En los programas de mejoramiento genético relativos a las plantas leguminosas es necesario considerar la variabilidad de las bacterias del género «*Rhizobium*» al mismo tiempo que la variabilidad genética de la leguminosa huésped. Lo mismo ocurre con el análisis y evaluación de la resistencia a las enfermedades de los genotipos de los cultivos, para lo cual debería existir una gama completa de variabilidad genética identificada en los respectivos microorganismos patógenos. Por consiguiente, hay que realizar esfuerzos paralelos para la prospección, recolección, documentación y conservación de microorganismos más importantes para las plantas cultivadas.

3 Utilización de los recursos fitogenéticos.

El término de "recursos fitogenéticos" carece prácticamente de sentido si se considera aislado del concepto de mejoramiento de las plantas. Si no se dispone de medios en materia de mejoramiento de las plantas y fitogenética, dichos recursos solamente pueden aplicarse en el mejor de los casos de manera limitada en cualquier país. La solidez de un programa de mejoramiento de las plantas, desde el punto de vista de sus disponibilidades humanas y materiales, determina el nivel de importancia que pueden adquirir los recursos genéticos.

4 Documentación y evaluación.

La utilización de los recursos fitogenéticos en el mejoramiento de las plantas depende asimismo, de la información disponible acerca de cada muestra, que permita identificar su naturaleza, sus características y a ser

posible su composición genética. Esta labor de evaluación y el correspondiente trabajo de documentación, constituyen una enorme tarea, todavía pendiente de realización, para gran parte de los recursos genéticos que ya se han recogido, sin citar los que todavía no se han explorado y recogido.

5 Centros de diversidad genética.

Se han reconocido doce zonas geográficas como centros primarios de diversidad genética para determinadas plantas de cultivo. Esos centros están situados en los cinco continentes, principalmente en países en desarrollo. Existen otras zonas reconocidas como centros secundarios de diversidad genética para diversos cultivos que se han desarrollado, mediante adaptación natural y la posterior labor de selección en medios diferentes de los de su procedencia.

6 Clases de recursos fitogenéticos.

Existen varias clases de recursos fitogenéticos importantes para la selección de nuevos cultivares. Se han admitido las siguientes:

- a** Variedades cultivadas (cultivares) utilizadas actualmente. Son variedades que con frecuencia se distribuyen en el marco de un plan concreto de un gobierno como variedades de valor y rendimientos reconocidos. Los cultivares que alcanzan éxito se utilizan ampliamente en la producción vegetal de uno o varios países determinados con unas condiciones de cultivo semejantes. Uno de sus rasgos es la uniformidad de las características;
- b** Cultivares en desuso. Son variedades que se cultivaron en el pasado y se han sustituido por los cultivares mencionados en el inciso (a). También tienen, hasta cierto punto, la uniformidad como característica;
- c** Cultivares primitivos o variedades locales. Son variedades que se han utilizado durante siglos en los sistemas agrícolas tradicionales. Son un producto de la selección del hombre, pero no han experimentado mejoras modernas mediante la selección genética. Un rasgo de este grupo es la

variabilidad de las características, tal como se observa en el campo;

- d** Especies silvestres y especies de malas hierbas (malezas) estrechamente relacionadas con variedades cultivadas. Estos antepasados de los cultivares son especies de plantas de cultivo que no se han cultivado, pero poseen características cuya transferencia a variedades cultivadas mediante el mejoramiento genético podría ser útil. Este tipo comprende también especies de valor económico directo, como los árboles forestales;
- e** Especies silvestres de posible valor para el hombre. Son especies que no se cultivan y cuya importancia no se ha evaluado todavía, pero puede determinarse por medio de la prospección;

f Reservas genéticas especiales. Es un material que normalmente ha desarrollado el hombre y se utiliza o ha utilizado en programas de mejoramiento genético en curso. Comprende mutantes, "líneas de genetistas" y líneas con genes o combinaciones genéticas identificadas. El material de este tipo es particularmente útil debido a la identificación de características especiales, o incluso de genes. Todas las clases de recursos de plantas superiores mencionadas son o pueden ser útiles, en función de cada cultivo y de los objetivos del programa de mejoramiento correspondiente. Asimismo, como se ha indicado arriba, hay que tener presente otros recursos genéticos, particularmente los de los microorganismos, además de los correspondientes a las plantas cultivadas.

7 Necesidad de conservar los recursos fitogenéticos.

Los recursos fitogenéticos corren grave peligro de desaparición en un mundo en rápido desarrollo. Las variedades locales y los cultivares primitivos están condenados a ser sustituidos por variedades de mayor rendimiento, que satisfacen mejor la acuciante necesidad de obtener de la agricultura una producción más abundante. Las medidas de lucha contra las malas hierbas en apoyo de la producción de los cultivos pueden eliminar importantes antepasados de

plantas cultivadas. La tala de bosques para dejar libres nuevas tierras que se destinan a la colonización están poniendo en peligro los centros de diversidad genética de importantes cultivos de árboles, o bien pueden destruir el hábitat de posibles nuevos cultivos.

Pueden desecharse líneas de mejoramiento, mutantes u otras reservas genéticas de mucho valor, resultantes de programas activos de mejoramiento de plantas, debido a que su mantenimiento constituye una carga para las instituciones de mejoramiento dedicadas al desarrollo de nuevas variedades.

El objetivo de la futura selección debe ser la protección de la variabilidad genética, heredada de la naturaleza y del esfuerzo humano, de plantas con una utilidad real o potencial para la humanidad. Resulta imposible expresar con claridad la magnitud de esta tarea, así como evaluar, para una determinada especie, el número de muestras que representaría la variabilidad genética existente. Hasta ahora solamente han podido hacerse estimaciones; para el arroz se calcula que es de aproximadamente 120.000 muestras. Sólo la continuación de la labor científica en el campo de la genética y la exploración permitirá obtener una imagen más clara del tamaño y la forma de los conjuntos de genes de cada especie cultivada que habría que mantener como recursos genéticos básicos.

En el caso de un elevado número de cultivos de reproducción por semilla, se han creado condiciones de almacenamiento controlados para mantener la plena viabilidad de las semillas sin cambios genéticos de esas especies. Para algunas otras especies no es posible la conservación de las semillas a largo plazo y los cultivos de propagación vegetativa únicamente pueden conservarse como plantas en crecimiento, o en fechas más recientes, como cultivos de tejidos en condiciones controladas. Sin embargo, ambos métodos de conservación presentan dificultades. En el caso de las especies que requieren la reproducción vegetativa o cuyas semillas no pueden almacenarse, la conservación in situ de la diversidad genética

en sus hábitat naturales constituye, pues, una importante tarea paralela en el manejo de los recursos fitogenéticos.

8 Vinculación de los recursos genéticos y la investigación agrícola

Los recursos genéticos dispersos en el territorio de los países en desarrollo contienen inmersos un proceso de selección genética producto de la naturaleza y de los campesinos, quienes han seleccionado las semillas mejores durante cientos de años. Este proceso tecnológico sintetizado en las semillas criollas ha estado a la libre disposición de prácticamente todos los países. La reciprocidad con los países del norte debe ser un imperativo, no es justificable que este material después de un proceso tecnológico moderno por parte de los países, deba estar sujeto a restricciones comerciales y eventualmente políticas.

La concatenación de los procesos que dan origen a las semillas, desde la recolección del material o recurso genético, pasando por la investigación hasta llegar al consumo de semillas, requiere de la atención y tratamiento global y detallado por parte de los responsables técnicos y políticos de los Estados Miembros del Sistema Económico Latinoamericano.

Análisis Económico-Social

La modernización de la agricultura implicó cambios en la cultura de los cultivos y en la forma de producirlos. La introducción de avanzada tecnología forma parte de este proceso que contribuye a transformarla. La semilla es un insumo clave que contribuye significativamente a aumentar el rendimiento de las áreas sembradas.

Así, la nueva tecnología alteró los criterios para producir en el campo. La producción agrícola ya no implica solamente sembrar cualquier tipo de semilla y esperar que las plantas produzcan sus cosechas; ahora la producción en el campo asume más las características de la producción

industrial, sobre todo en términos de su funcionamiento y organización.

1 La industria de semillas

La industria de semillas mejoradas es relativamente nueva en el contexto económico internacional. Hace más de tres décadas la integraban empresas pequeñas organizadas por grupos familiares. En cambio, en muchas partes del mundo como en América Latina, desde hace centenares de años se utilizan las semillas seleccionadas. Esta práctica es fruto del proceso de experimentación inherente a la agricultura. Lo que es nuevo es la sistematización de los conocimientos acerca de las cualidades productivas de las semillas; la creación de nuevas variedades y la regularización de un proceso predecible de producción comercial de los simientos con cualidades más selectivas.

En general, la industria de semillas empezó a florecer en los años sesenta a medida que las nuevas innovaciones tecnológicas fueron acogidas por los agricultores comerciales de diversas partes del mundo. En los últimos diez años, la industria mundial de semillas observó algunos cambios. Uno de éstos es la entrada a ella de importantes firmas transnacionales mediante la compra de una o más de las negociaciones ya establecidas, que ocasionó un alto grado de concentración en la industria y el establecimiento de nuevas estrategias de dominio y control sobre la producción y distribución de las semillas a escala global. Con el creciente reconocimiento de la importancia de la semilla como determinante en la agricultura, las empresas productoras se han convertido en agentes que inducen y apoyan la producción y divulgación de la novedosa tecnología.

Hoy en día la industria mundial de semillas tiene una estructura oligopólica, integrada a la industria agroquímica y farmacéutica, principalmente. La incursión de estas empresas en la industria semillera se debe a varios factores:

a La competencia al interior de las industrias. Las farmacéuticas o quí-

micas, al igual que la semillera, se fundamentan en los resultados de la investigación; para llevarlas a cabo las empresas líderes que absorbieron a las semilleras cuentan con una amplia infraestructura técnica. Pero también con una estructura de capital que les permite esperar resultados a largo plazo antes que se generen ingresos;

b Es posible que la adquisición sea un medio para comercializar sus demás productos a través de los canales que tradicionalmente se utilizan para distribuir las semillas o de aprovechar sus canales actuales de distribución para surtir semillas;

c También es probable que con su incorporación se protejan las utilidades de las empresas agroquímicas, permitiéndoles reemplazar o combinar plaguicidas con semillas de acuerdo con reglamentos y estrategias apropiadas en cada mercado. Además de estos factores particulares, la absorción de las empresas semilleras por otras, también responde al favorable futuro de la industria en la medida que los requerimientos alimentarios crecen aceleradamente. En tanto que el suministro de semillas se concentra principalmente en híbridos o variedades mejoradas, el agricultor necesita adquirirlas cada ciclo agrícola. Con los nuevos avances tecnológicos es posible que el control empresarial en esta área productora sea creciente, penetrando y ampliando constantemente aún más el mercado. En tal sentido, la semilla probablemente es un mercado potencial muy dinámico, de alta rentabilidad.

Los países de la región latinoamericana no han permanecido ajenos al proceso de la nueva tecnología, son parte integrante de él; en primer lugar, por el peso económico de la actividad agrícola en la región; en segundo término por la importancia que tienen como centros de diversidad de recursos genéticos, que son finalmente la materia prima primordial para la industria semillera; y en tercer lugar, en algunos países de la región se han generado parte de lo que hoy conocemos como la "revolución verde" que como en México, originó las famosas variedades de

trigo de alto rendimiento, que se han difundido por todo el mundo.

2 El impacto de las semillas en la agricultura

La semilla mejorada se fue convirtiendo en un insumo de primera importancia dentro de la estructura agrícola mundial, aunque su consumo sólo alcanzó niveles masivos en las regiones con acceso a infraestructura y capacidad económica. Ciertamente, su uso junto con otros factores del paquete tecnológico (que implican utilización de agroquímicos, riego y un mayor grado de mecanización), impactaron los tradicionales niveles de productividad de las tierras sembradas. Sin embargo, así como la nueva tecnología originó contribuciones importantes en la producción y productividad agrícola, también provocó cambios en la estructura agraria, en el uso de la tierra y en el empleo. En síntesis, la divulgación de las nuevas técnicas propicia una profunda diferenciación económica y social entre los grupos rurales del agro. Aunque esta tendencia presenta amplias variaciones en las diferentes áreas del mundo, se manifiesta una marcada similitud en la gran polarización entre los distintos sectores agrícolas que se repite de una parte a otra. La tecnología de las semillas indujo a cambios en la estructura productiva y en las relaciones sociales en el campo, a la vez que aumentó la productividad; pero ahora parece que los impactos de la llamada revolución verde ya no son tan "milagrosos" y ha dejado una larga lista de problemas técnicos, económicos y sociales, relacionados con la capacidad real de los países para producir los alimentos necesarios para la población.

3 Los recursos genéticos y los Estados

Durante los últimos años la producción de cultivos básicos de algunos países se ha reducido obligándolos a depender cada vez más del mercado internacional para el suministro de alimentos. La autosuficiencia alimentaria implica la capacidad de cual-

quier país en el corto y largo plazo de asegurar la producción de sus bienes alimenticios de tal manera que le permita satisfacer la demanda de los consumidores. Su capacidad está determinada por la utilización racional de los recursos, lo que obliga a planificar su producción de acuerdo a las necesidades sociales. Es decir, la autonomía para establecer su propia estrategia alimentaria desde sus bases tecnológica, productiva y de consumo.

En contraste con tal planteamiento encontramos que la tecnología de semillas se apoya en una fórmula lineal de producción al escoger las "mejores" semillas, sembrar uniformemente la mayor superficie posible y dosificar los fertilizantes químicos; así esta simple fórmula expone las cosechas a las plagas y hace más vulnerable los suelos. Pero más aún: contribuye a hipotecar la posibilidad de alcanzar realmente la autosuficiencia en la medida en que la tendencia predominante en nuestras sociedades es producir lo más rentable y no precisamente lo básico y socialmente necesario.

En este sentido, es importante reconsiderar los objetivos de la investigación agrícola, para la generación de un proceso tecnológico más acorde a los requerimientos de la agricultura regional, en donde el control de estos elementos junto con los relacionados a toda la gama de recursos genéticos deben de ser manejados y preservados prioritariamente y estratégicamente por los Estados de la región.

Algunas Tendencias e Implicaciones

Prácticamente hasta antes de la década de los cuarenta, los recursos genéticos de casi todos los centros de diversidad no sufrieron alteraciones propiciadas por la investigación científica. El desarrollo de la agricultura implicaba la selección y domesticación de los recursos al alcance del hombre. En la postguerra, este proceso natural registra una rápida modificación ante el avance de la tecnología desarrollada y aplicada en la agricultura. Así, las variedades locales y primitivas, en unas cuantas décadas son desplazadas poco a

poco por la incorporación de variedades mejoradas que se obtienen especialmente para responder mejor a nuevos y más costosos métodos de cultivos. Los riesgos en este sentido son de consideración. No se trata simplemente de asegurar la alimentación mundial, sino de garantizar a futuro el potencial de nuestros recursos genéticos, como fuente de reproducción del sistema alimentario regional.

I Seguridad alimentaria y recursos genéticos

Desde la generalizada crisis de alimentos a principio de los setenta, la seguridad alimentaria de los países de la región se convierte en un orden del día fundamental en la agenda de prioridades de nuestros países. Las dificultades de abastecimiento y producción de alimentos, así como la relativa ausencia de controles más específicos sobre los recursos genéticos, contribuyen a acrecentar la presión política que sobre materia alimentaria pueden llegar a ejercer o han ejercido ya en algunos casos, los países desarrollados que cuentan con importantes excedentes de alimentos y con los mecanismos de investigación agrícola y tecnológica más avanzada.

En este contexto, para América Latina es de vital importancia preservar la diversidad del acervo genético actual y promover la producción de semillas de mayor calidad, susceptibles de un uso inmediato por los grupos campesinos en nuestros países, con lo cual se asegura la fuente potencial de alimentos que se expresa en el control y manejo exclusivo de los recursos genéticos que nos permiten decidir desde la planificación de nuestros sistemas regionales de investigación, información, capacitación y asistencia; hasta qué producir y cómo producirlo de acuerdo a los requerimientos tecnológicos que exija la agricultura de cada uno de los países de la región.

Pero el punto crucial de establecer este control sobre los recursos genéticos y su proceso de conservación y reproducción, se traduce en un ins-

trumento de seguridad alimentaria indispensable frente a las condiciones actuales y futuras de la región. Así, el plantear ¿para qué? y ¿para quién? se conservan los recursos genéticos, implica la posibilidad de garantizar la producción de alimentos en el corto y largo plazo.

2 Las tendencias a la privatización de los recursos naturales

Con la transformación de la industria y los avances en la tecnología genética, se examinan nuevas posibilidades para la organización de la industria de semillas mejoradas. Las nuevas oportunidades para la industria son amplias con el descubrimiento de las técnicas para su manipulación y la posibilidad legal de convertir los recursos genéticos en propiedad privada. El trabajo preliminar para establecer el derecho de crear un sistema de patentes, de licencias para la producción y el uso de semillas registradas como propiedad privada era necesario para fundamentar el control sobre la generación y uso de la nueva tecnología genética.

El uso generalizado de las semillas como insumo y la existencia de un sistema de protección legal para convertir en propiedad privada a las distintas variedades, propició la entrada de grandes capitales a la industria, cambiando su estructura, sus pautas de crecimiento y sus patrones de operación, ocasionando enormes impactos sobre la agricultura en todo el mundo.

Al inicio de los años setenta, en Europa se crea la Unión Internacional para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (UPOV), dicho organismo se encarga de coordinar y promover a nivel mundial la legislación para patentar las plantas, tanto las que existen naturalmente como las producidas en el proceso de investigación. Esta nueva y novedosa legislación otorga mayor protección a las empresas, ya que no sólo cubre esfuerzos, referentes a nuevas variedades, sino también permite a empresas particulares registrar como suyas variedades que ya están en el dominio público y que son de uso común. Los

Estados Unidos cambiaron sus sistemas de protección para conformarlo al sistema de UPOV en los setenta. El derecho de patente sobre las plantas ha sido y es uno de los aspectos más controvertidos en los foros mundiales. Las empresas transnacionales consideran que obtener y conservar esta patente es esencial para el mejor manejo de la industria, en la medida que les brinda la posibilidad de controlar la difusión de sus variedades, pero principalmente de dominar el mercado. Ese derecho permite que una empresa pueda registrar una variedad utilizada libremente durante generaciones por agricultores de subsistencia, como si hubiese sido resultado de su propio trabajo de investigación. La generalización de esta legislación ha promovido una mayor inversión en la actividad, a la vez que impulsa la rápida concentración de la industria. La oposición a este enfoque de protección es importante, sobre todo entre algunos países del Tercer Mundo; arguyen que la importancia del material genético es tanto que su futuro alimentario depende del acceso libre a las distintas variedades de semillas disponibles.

Conforme el panorama esbozado se pueden identificar tres líneas de acción de la industria semillera mundial:

- a La amplia difusión, producción y distribución de semillas híbridas aún a costa de la pérdida de variedades de cultivos tradicionales;
 - b El acaparamiento de recursos genéticos y de investigación por unas cuantas firmas transnacionales; y
 - c El interés de las empresas transnacionales por obtener, mediante derecho de patente, la propiedad del germoplasma y las semillas.
- En cualquier sentido que se examinen dichas tendencias, parecen poco favorables para el futuro agroalimentario de los países de América Latina, ya que las empresas transnacionales han ido aumentando progresivamente el control y monopolio de la producción agropecuaria en la medida que diversifican sus actividades. No solamente se esfuerzan para controlar la producción y comercialización de alimentos a nivel mundial, sino suministrar el paquete tecnológico y, en

particular, tanto el material genético vegetal como la tecnología. Así, la integración y diversificación de las transnacionales en la agroindustria les da la capacidad para impulsar o sustituir determinada línea de cultivo por aquellas que interesan a sus clientes o filiales procesadoras.

3 Implicaciones de la privatización para América Latina

En general, los países de la región presentan una ausencia de legislación específica sobre el control de los recursos genéticos. Aunque, por otro lado, es claro que existe un interés y amplio reconocimiento de su impor-

tancia desde hace mucho tiempo. En la actualidad no sólo subsiste la preocupación por encontrar y/o crear nuevas variedades que permitan aumentar los rendimientos físicos y su resistencia a diferentes plagas, sino también ampliar los esfuerzos por identificar y recolectar variedades criollas que enriquezcan los ascensos de materia genética con que trabajar. La tendencia actual hacia la conversión del germoplasma en propiedad privada, reduce la diversidad genética, esencial para proteger y aumentar la productividad de las variedades alimentarias. En este sentido, las tendencias hacia la privatización son hoy particularmente graves, cuando

las instituciones oficiales de investigación en la materia se encuentran restringidas en sus posibilidades de continuar con sus programas de trabajo por la crisis que padecen los gobiernos latinoamericanos. En estas condiciones resulta altamente prioritario asumir una respuesta concertada latinoamericana que impida en la región una posible privatización de los recursos, a la vez que permita garantizar la preservación y conservación, así como la libre disponibilidad de los recursos genéticos que presentan uno de los principales instrumentos de seguridad y soberanía alimentarias.

El FMI y el Banco Mundial: Un memorandum Latinoamericano Secretaría Permanente del Sela

El informe que se transcribe corresponde al Documento de Trabajo N° 8, "El FMI y el Banco Mundial: un memorandum Latinoamericano", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en Caracas, en diciembre de 1985.

El Papel del Banco Mundial en América Latina

En este capítulo se examinan los rasgos más significativos de las actividades del Banco Mundial en América Latina. En la primera sección se describen las tendencias principales del financiamiento otorgado por el Banco a los países latinoamericanos y se discuten las razones que han conducido a una disminución de la importancia relativa de América Latina en las actividades de esa institución. Las relaciones del Banco con algunos países —Brasil, Colombia y Perú— son analizadas en la siguiente sección. Luego se evalúa la actitud del Banco frente a la actual crisis latinoamericana y se concluye el capí-

tulo con una sección dedicada al examen de los préstamos de ajuste estructural, haciendo referencia de manera especial a la experiencia de Jamaica con este tipo de financiamiento. Las recomendaciones de política en relación con el Banco Mundial se incluyen en el Capítulo III de este informe.

1 La contribución financiera del Banco

Los países de América Latina y el Caribe han recibido más préstamos del Banco Mundial que cualquier otra área geográfica. Desde su creación el Banco ha suministrado a la región préstamos por cerca de US\$32 mil millones, lo que equivale a aproximadamente un cuarto de su cartera de préstamos.

Además, la importancia relativa de los recursos del Banco en el total de los recursos financieros externos recibidos por los países latinoamericanos ha aumentado en los últimos años. Así, mientras que en 1979 los recursos del Banco representaron sólo el 4,4 por ciento del total de los recursos a mediano y largo plazo que recibió la región, este porcentaje se duplicó en 1983 (Ver Cuadro 1) y esta tendencia ascendente continuó sin duda en 1984 y 1985. Este incremento

en la participación relativa del Banco en el financiamiento externo de la región se explica tanto por la contracción de los préstamos de origen privado, como por la política adoptada por el Banco de acelerar los desembolsos mediante el Programa de Acción Especial iniciado en 1983¹. Sin embargo, ni el volumen total de préstamos otorgados ni la mayor importancia relativa del Banco en el financiamiento externo regional pueden ocultar el hecho de que América Latina en su conjunto ha visto reducir progresivamente su importancia en las actividades crediticias del Banco.

Del análisis de las tasas reales de crecimiento de los préstamos otorgados por el Banco a Latinoamérica y su desagregado por sectores se deduce que el período de 1958 a 1977 corresponde al de mayor acceso de América Latina a los recursos del Banco. Desde entonces, la contribución del Banco ha sido mucho más limitada. En el período más reciente (1981-1984), que corresponde al de la crisis más aguda por la que ha atravesado América Latina en su historia económica, los préstamos del Banco a la región crecieron sólo al 3,5 por ciento anual, mientras que los préstamos totales se expandieron a una tasa anual de 19,8 por ciento. En ese mismo pe-

CUADRO 1

Flujos netos de Capital a América Latina y el Caribe según la fuente, 1974-1983 (millones de dólares)

	1974	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Transferencias netas ¹	5.875,1	8.990,7	12.212,7	9.349,1	3.536,8	6.076,7	3.036,8	-744,9
Acreeedores oficiales	1.577,9	803,0	1.123,8	450,4	2.288,0	2.457,6	2.940,7	1.655,2
Multilateral	535,6	342,0	564,6	825,3	1.309,8	1.321,0	2.266,6	505,4
BIRD	314,5	58,7	39,8	251,9	555,7	532,6	562,1	787,5
IDA	22,0	32,1	32,7	27,0	55,4	64,8	24,8	25,3
Bilateral	1.042,2	461,0	559,2	-374,9	976,9	1.136,6	674,1	1.149,8
Acreeedores privados	4.297,2	8.177,7	11.088,9	8.898,7	1.250,8	3.619,1	96,0	-2.400,1
Flujos netos ²	7.955,1	12.374,4	18.319,7	18.428,5	16.362,1	21.380,3	21.625,9	17.775,5
Acreeedores oficiales	2.165,9	1.695,2	2.442,9	2.006,5	4.051,4	4.446,9	5.181,6	4.093,0
Multilateral	910,7	847,4	1.367,4	1.714,6	2.309,6	2.400,6	3.465,0	1.948,8
BIRD	579,1	394,2	524,1	816,5	1.190,8	1.200,4	1.298,1	1.625,1
IDA	23,3	34,0	34,9	29,5	58,5	68,1	28,4	29,2
Bilateral	1.255,2	847,8	1.075,5	291,9	1.741,8	2.046,3	1.716,6	2.144,2
Acreeedores privados	5.789,2	10.652,2	15.876,8	16.422,0	12.310,7	16.933,5	16.444,3	13.682,5

1 Las transferencias netas son los flujos netos menos dos pagos por interés o los desembolsos menos el total de los pagos por servicio de la deuda.

2 Los flujos netos son los desembolsos menos los pagos de capital.

Fuente: Banco Mundial: *World Debt Tables*.

todo los préstamos del Banco a América Latina representaron el 23 por ciento de los préstamos totales, mientras que en los años 1958-1968 esta proporción alcanzó un 27 por ciento.

Esta disminución de las actividades del Banco en América Latina se ha debido a una serie de factores:

i En la década del 70 la política del Banco fue la de concentrar sus recursos en los países más pobres, esto es, los países africanos y asiáticos; los préstamos a los países de mayores ingresos fueron limitados a un 10 por ciento de la cartera total de préstamos; y se introdujeron criterios de "graduación" para el acceso a los recursos del Banco;

ii La recesión, la crisis del endeudamiento latinoamericano y las medidas de ajuste a que éstos se han visto obligados, han conducido a una caída de las inversiones que ha afectado las operaciones tradicionales de financiamiento de proyectos del Banco; además, se han cancelado numerosos proyectos, debido a la ausencia de recursos de contrapartida, la cual es ocasionada, a su vez, por las restricciones al crédito que han impuesto diversos países;

iii Las nuevas políticas de préstamos del Banco, con el énfasis ahora puesto en préstamos para ajuste estructural, que han sido poco utilizados por los países de América Latina y el Caribe, por razones que se expondrán más adelante.

Los cambios en las políticas crediticias del Banco también se han reflejado en las categorías de préstamos otorgados a los países de América Latina. En una primera etapa el financiamiento del Banco se concentró, en su mayor parte en proyectos de infraestructura en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte. Paulatinamente, los sectores agrícola, industrial y social aumentaron su participación y disminuyeron los préstamos para proyectos de infraestructura. Los préstamos para programas (ajuste estructural, asistencia técnica, turismo), sin embargo han sido notablemente insignificantes y esto parece deberse, en buena medida, al hecho de que estos préstamos están sujetos a ciertos condiciona-

mientos que los hacen poco atractivos a los países latinoamericanos.

2 Las relaciones del Banco con algunos países de la región

a Brasil

Brasil es el país que ha recibido más préstamos del Banco. Ha suscrito 131 operaciones de créditos por un total de US\$ 10,3 mil millones. Sin embargo, la historia de las relaciones del Banco con Brasil no se ha dado sin contratiempos. En la década de los 50 el Banco decidió suspender sus préstamos a Brasil, alegando que la política económica del Gobierno ponía en tela de juicio la solvencia externa del país. En realidad, el país, durante el período en que los préstamos del Banco estaban suspendidos, creció a una tasa promedio de 6,8 por ciento al año con tasas de inflación nunca superiores al 20 por ciento. A partir de 1964, el Banco volvió a otorgarle créditos a Brasil, expandiendo y diversificando sus préstamos en forma considerable. Al final de la década de los 70 el país se convirtió en el principal usuario de los recursos del Banco. Sin embargo, dado que en ese mismo período Brasil comenzó a tener un acceso casi ilimitado al mercado de eurodólares, se mantuvo casi inalterada la importancia relativa de la contribución financiera del Banco, aunque en términos absolutos ésta se haya expandido notablemente. Más recientemente, la participación del Banco en el financiamiento externo de Brasil ha aumentado considerablemente. Los desembolsos brutos del Banco duplicaron su valor entre 1979 y 1982 y se multiplicaron nuevamente por dos entre 1982 y 1983, alcanzando un nivel cercano a los US\$ 1,3 mil millones en 1983, nivel que se mantuvo también en 1984. El programa de préstamos del Banco a Brasil se enfrentó en 1983 y 1984 a enormes percances en su aplicación. El principal problema fue la deficiencia de recursos de contrapartida, ocasionada por la situación de austeridad fiscal y monetaria. Esto ocurrió a pesar de haber conseguido una aceleración de los desembolsos mediante la aprobación, por parte del

Banco, de un Programa de Asistencia Especial. De esta manera se trataba de compensar parcialmente la pérdida de acceso del Brasil al mercado internacional de capitales. Esta actitud del Banco, si bien fue positiva puesto que reflejaba la necesidad del país de contar con divisas convertibles en una situación de penuria cambiaria, también sirvió a los intereses del Banco, en la medida en que le permitió mantener su presencia en el proceso de ajuste brasileño e introducir criterios de condicionalidad macroeconómica en su actuación en Brasil.

Estos criterios se refieren a la descompresión financiera, la privatización, la corrección de precios relativos y, principalmente, a la apertura comercial al exterior. Sin embargo, el gobierno brasileño tiene una resistencia natural en cuanto a la oportunidad de liberalizar su comercio exterior en medio de la situación de penuria cambiaria por la que atraviesa el país.

De mantenerse la intransigencia del Banco a este respecto, una alternativa sería la reorientación de sus financiamientos para proyectos de menor cuantía especialmente en áreas sociales. En estas áreas se reconoce que la influencia del Banco ha sido, en general, benéfica y en conformidad con la nueva filosofía de acción del gobierno brasileño.

Paralelamente a esta reorientación, se debería tratar de conseguir una revisión de la filosofía del Banco en cuanto a sus préstamos sectoriales y de ajuste estructural, de acuerdo a las líneas que se discuten más adelante en la Sección 4, debido a que sectores de acción tradicional del Banco, como energía, transportes y telecomunicaciones, continuarán necesitando un considerable volumen de inversión gubernamental en el país.

b Colombia

Colombia constituye un caso excepcional en lo que respecta a sus relaciones con el Banco. El país ha recibido préstamos del Banco, todos los años desde 1949, con excepción de 1957 y 1965 y es, en términos per cápita, el principal receptor de recur-

ses de esta entidad. A su turno, los préstamos del Banco han constituido la mayor fuente individual de créditos externos del país en los últimos cuarenta años.

Además, el Banco ha actuado como agente coordinador y promotor del financiamiento externo de Colombia, lo que le ha dado al Banco la oportunidad de influir la política económica del país. No obstante, y pese a la continua insistencia del Banco en la adopción de políticas fiscales, cambiarias y de comercio exterior ortodoxas, la mayoría de las decisiones más importantes en esta materia se han llevado a cabo con escasa influencia directa de ese organismo. Solamente en dos ocasiones, ambas en conjunción con negociaciones críticas con el FMI, la situación ha sido diferente: en 1965 y 1985, en esta última oportunidad con respecto al otorgamiento de un préstamo del Banco para el sector exportador.

La influencia principal del Banco ha recaído más bien sobre los montos y la composición de la inversión pública del país y sobre el desarrollo institucional y la política sectorial en las áreas en que se han concentrado sus préstamos para proyectos: los sectores de energía eléctrica y de carreteras. La influencia en este campo ha sido decisiva por cuanto la política económica colombiana y el gasto fiscal desestimularon el financiamiento interno de la inversión pública y en cambio propiciaron el endeudamiento externo con las agencias multilaterales de crédito.

La magnitud de los préstamos del Banco ha facilitado que se mantuvieran niveles elevados de inversión pública, con un efecto benéfico sobre el nivel de la demanda agregada interna, sin acudir en exceso al endeudamiento con la banca privada internacional. Los préstamos del Banco contribuyeron a que el crecimiento económico del país tuviera lugar en un marco de estabilidad cambiaria, aun cuando en este campo el mérito corresponde, fundamentalmente, a las políticas económicas internas que fueron aplicadas.

Por otra parte, las exigencias del Banco sobre fondos de contrapartida y sobre políticas tarifarias y de precios

de los servicios públicos, hicieron que los créditos no sustituyesen el ahorro público interno y más bien lo estimularon. Asimismo, facilitaron el crecimiento de algunas empresas públicas y, por lo tanto, la ampliación de la cobertura de sus servicios. No obstante los logros anteriores, se han presentado varios aspectos negativos en las relaciones de Colombia con el Banco. La dependencia del crédito externo para proyectos de inversión pública limitó su manejo discrecional y su efectividad desde una perspectiva macroeconómica. Se presentaron períodos en que la baja disponibilidad de créditos para proyectos obligó a reducir el monto de inversión deseado; períodos en los que el impulso inversor tuvo pocos efectos sobre la demanda efectiva interna, debido al sesgo importador que le confirió este tipo de financiamiento. Esto último, además, contribuyó decisivamente al debilitamiento del proceso de industrialización en la última década, al afectar negativamente las posibilidades de profundización de este proceso mediante el desarrollo de la industria de bienes de capital.

La composición sectorial de la inversión resultó también considerablemente afectada, con distorsiones importantes en las prioridades. La inversión pública se ha concentrado excesivamente en el sector eléctrico (en relación con otros sectores energéticos y otros servicios públicos) y en carreteras (frente a otras modalidades de transporte) y acusa un atraso importante en proyectos en el sector agrícola, en salud pública y en acueductos y alcantarillados. Además, se ha favorecido la inversión en las ciudades grandes y se le ha dado poca atención a los problemas de pobreza, en particular a los de carácter rural. En buena medida esta asignación de recursos se debió a las políticas específicas del Gobierno, pero fue también reforzada por las prioridades operativas del Banco.

La mayoría de los problemas señalados se asocian con la modalidad de préstamos para proyectos utilizada por el Banco. En principio, si el Banco hubiese utilizado más préstamos para programas estos problemas se hubie-

sen podido evitar. No obstante, la experiencia de los préstamos destinados a bancos de desarrollo privados arroja ciertas dudas al respecto. Uno de los objetivos principales de estos préstamos, el desarrollo de mercados de capitales a largo plazo, no se cumplió debido a que el Banco buscó "sobreprometer" a estas instituciones: les proporcionó abundante crédito externo y recursos de redescuento doméstico que no hicieron necesario que captaran recursos de ahorro doméstico. El Banco, además, mantuvo una posición "principista" de reformas muy ambiciosas en el sistema financiero destinadas a facilitar el desarrollo del mercado de capitales, que eran muy poco viables. Una posición más pragmática del Banco al respecto podría haber resultado en una influencia más efectiva y constructiva.

De la misma manera, en las negociaciones recientes para el otorgamiento de un préstamo para promoción de las exportaciones, el Banco ha insistido en reformas muy ambiciosas de la política y las instituciones de comercio exterior y en una liberación de las importaciones que puede resultar prematura en las condiciones actuales. Dado el buen récord del sistema y las políticas de comercio exterior adoptadas por Colombia desde 1967 es discutible el alcance que se le ha dado a estas reformas y el hecho de que se estén imponiendo sin un suficiente consenso nacional.

c Perú

Perú ha suscrito con el Banco Mundial 58 acuerdos de préstamos por un monto global de US\$ 1.694,4 millones. De este total, el 43 por ciento equivale a préstamos aprobados durante los tres últimos años.

Estos préstamos se han orientado en un 25 por ciento a la agricultura y en un 22 por ciento a la industria y la energía, respectivamente. Actualmente se encuentran en vigencia 26 préstamos, pero el Banco aún no ha desembolsado el 70 por ciento de los recursos involucrados debido, fundamentalmente, a la falta de fondos de contrapartida. La importancia relativa de los montos desembolsados

en la inversión nacional ha sido reducida (entre 1 a 5 por ciento anual) e igual sucede al comparar estos montos con el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. La transferencia neta de recursos del Banco al Perú durante el período 1972-1984 ha sido del orden de los US\$ 221 millones.

En materia de condicionalidad, los préstamos para proyectos sólo han estado sujetos a la supervisión normal por parte del Banco. Con los préstamos para programas la situación ha sido diferente. Perú recurrió en 1979 a un préstamo de "recuperación económica", cuya condicionalidad en materia de política económica (cambiaría, comercial, fiscal y monetaria) era muy semejante a la condicionalidad del FMI. Más tarde, en 1983, se iniciaron negociaciones para un préstamo de "ajuste estructural", pero éste nunca se aprobó. El Perú ha suscrito recientemente con el Banco un Programa de Acción Especial, aplicable a los 26 préstamos existentes en la actualidad, con el objeto de acelerar sus desembolsos.

3 La actitud del Banco frente a la actual crisis latinoamericana

El Banco ha jugado un papel de escasa importancia en la crisis económica por la que atraviesan actualmente los países de América Latina y el Caribe. El Banco ha sido incapaz de evitar la contracción del flujo de recursos hacia la región y a excepción del Programa de Acción Especial, destinado a acelerar los desembolsos, su participación en el diseño de medidas de emergencia para hacer frente a la crisis ha sido insignificante. Cabría preguntarse, por lo tanto, cuál podría ser la contribución del Banco para la superación de la crisis regional y qué papel podría éste desempeñar en lo que se refiere al restablecimiento del flujo de recursos financieros hacia América Latina. Prácticamente todos los análisis coinciden en afirmar que América Latina no mejorará su acceso a los mercados internacionales de capital hasta tanto no se hayan restablecido las condiciones para un reordenamiento de sus economías. En consecuencia

la región se encuentra en una fase de transición en la que el Banco, cuantitativa y cualitativamente, podría jugar un papel muy importante. El Banco podría ser, además de fuente de recursos financieros, un importante catalizador de flujos privados de capital hacia la región.

En realidad, la situación actual del Banco «vis-a-vis» América Latina, es similar a la que este organismo enfrentó cuando inició sus operaciones en 1947. En ese entonces sus actividades se dirigieron a la reconstrucción de los países europeos devastados por la guerra y a la promoción del desarrollo en otras regiones. La situación de varios países latinoamericanos es ahora muy semejante a la de países como Italia y Bélgica en los primeros años de la postguerra. No ha sido un conflicto bélico el que ha debilitado las economías latinoamericanas —excepto en algunas partes de América Central— sino las consecuencias de las enormes dificultades financieras y de las políticas de ajuste que se han puesto en práctica para hacerles frente.

En la Europa de los años 40 y 50 el Banco financió grandes proyectos de infraestructura y, tal vez más importante, extendió préstamos para programas sin los criterios de condicionalidad que ahora caracterizan sus actividades. Como se puede observar en el Cuadro 4 los préstamos por programas representaron cerca del 35 por ciento de los préstamos totales del Banco en el período 1947-1957 y se redujeron al 1,4 por ciento en 1958-1968, una vez que el período de reconstrucción europea había sido superado.

La contribución del Banco a la recuperación y el desarrollo de América Latina debería servir para contrarrestar las políticas de contracción de la demanda que propone el FMI, con lo cual el Banco estaría cumpliendo su objetivo fundamental de "estimular el desarrollo de los recursos y las facilidades productivas en los países en desarrollo", como lo prescribe el artículo 1º de su Convenio Constitutivo. Para que esto sea posible, sin embargo, es necesario que exista consistencia entre la capacidad del Banco de expandir sus préstamos para proyec-

tos y la capacidad de los países de proveer los fondos de contrapartida. Además, el Banco podría multiplicar sus actividades en lo que respecta a los préstamos para ajuste estructural, para lo cual se requieren modificaciones sustanciales en las políticas y condiciones que inspiran estos préstamos.

4 Los préstamos para fines de ajuste estructural

Los préstamos de ajuste estructural, establecidos en 1980, representan actualmente cerca del 9 por ciento de los préstamos totales del Banco y la AID (ver cuadro 4). La expansión de estos préstamos, sin embargo, está limitada por la decisión del Banco de restringirlos a un 10 por ciento de los nuevos compromisos de préstamos y a entre el 30 y el 40 por ciento de los préstamos otorgados a cualquier país. Los préstamos de ajuste estructural están también limitados por el monto total de los recursos con que cuenta el Banco, los cuales no han podido ser ampliados debido a la oposición de algunos países desarrollados, en particular Estados Unidos. Desde el punto de vista de los países receptores, la limitación principal de estos préstamos está relacionada con la condicionalidad que los acompaña, lo cual los ha hecho poco atractivos para los países en desarrollo, en especial para los de América Latina. Sólo cinco países de la región han recibido préstamos de ajuste estructural: Jamaica, Bolivia, Guyana, Panamá y Costa Rica. Los resultados obtenidos no han sido muy positivos. En 1980, el programa de Bolivia se vio afectado por el cambio de gobierno que tuvo lugar en ese país. En 1981, el préstamo otorgado a Guyana fue suspendido debido a que ese país tuvo problemas en la aplicación de un programa de estabilización suscrito con el FMI. Los préstamos otorgados a Panamá (1983) y a Costa Rica (1985) son aún muy recientes para evaluar sus resultados. El caso de Jamaica merece una atención especial. El Banco le ha otorgado a ese país tres préstamos de ajuste estructural y considera esta experiencia como un caso especial que le per-

mitirá aumentar (o disminuir) la credibilidad de sus políticas frente a otros países, así como fortalecer (o debilitar) el énfasis que recientemente el Banco ha puesto en el financiamiento por programas. El primer préstamo de ajuste estructural fue aprobado en 1982 y desde entonces el país ha recibido cerca de US\$ 191 millones en préstamos para programas y por lo menos US\$ 95 millones adicionales para el financiamiento de proyectos vinculados directamente a las disposiciones de los préstamos para ajuste estructural.

Inicialmente los préstamos para ajuste estructural suscritos con Jamaica fueron vinculados a las disposiciones del Acuerdo de Facilidad Ampliado firmado por ese país con el FMI en 1981. Desde entonces el Fondo se ha concentrado en las medidas de estabilización de corto plazo, mientras que el Banco ha dirigido su atención a los esfuerzos de ajuste estructural en el mediano y largo plazo.

Los planteamientos generales incluidos en los acuerdos relativos a los préstamos para ajuste estructural están relacionados con la liberalización del comercio, la privatización de las operaciones del sector público y las políticas fiscales. Con estas medidas se intenta hacer frente a lo que se considera la experiencia negativa de las políticas económicas adoptadas por Jamaica desde su independencia. Las políticas de sustitución de importaciones en la década del 60 y la estrategia de redistribución del ingreso adoptada en los años 70, son consideradas como responsables de las dificultades económicas experimentadas por Jamaica en el período 1974-80. En consecuencia la nueva política económica propuesta en los programas de ajuste estructural consiste en una serie de medidas destinadas a reorientar la estructura de la economía, de manera que se logre una expansión de las exportaciones y se otorgue al sector privado el papel de "motor del crecimiento".

Los resultados alcanzados hasta ahora son variados. La economía de Jamaica no está hoy más orientada a la exportación que hace cinco años cuando se suscribió el primer presta-

mo para ajuste estructural. Tampoco puede decirse que el sector privado ha sido un mayor estímulo para el crecimiento que en los años anteriores. Sin embargo, se ha puesto en práctica una amplia variedad de medidas y si el esfuerzo de ajuste continúa en los próximos años, es muy probable que se produzcan cambios fundamentales en la estructura económica del país.

Por otra parte, el Banco contribuyó a impulsar los cambios estructurales que Jamaica tenía necesidad de llevar a cabo desde principios de la década para hacer frente a las dificultades económicas que enfrentaba. A fines de 1980 el desarrollo económico del país experimentaba una crisis de gran magnitud que fue agravada a partir de 1982 debido a la crisis de la industria de la bauxita y los cambios que han tenido lugar desde entonces en el mercado mundial del aluminio. Estos cambios pusieron de manifiesto la necesidad de impulsar transformaciones de carácter estructural que de otra manera hubieran podido postergarse por algún tiempo.

En términos generales, puede afirmarse que los países de América Latina y el Caribe consideran poco atractivos los préstamos para ajuste estructural. Algunos países han estado poco dispuestos a aceptar la condicionalidad de los programas de estabilización del FMI, que son generalmente una precondición para el otorgamiento de un préstamo para ajuste estructural. Otros temen que a la condicionalidad de corto plazo del FMI se agregue aquella de mediano y largo plazo del Banco. De allí que los países latinoamericanos hayan preferido suscribir con el Banco acuerdos de préstamos sectoriales, además de aquellos efectuados en el marco del Programa de Acción Especial para acelerar los desembolsos. Esto, sin embargo, no contribuye a incrementar de manera permanente los recursos que América Latina necesita con urgencia para hacer frente a sus necesidades de recuperación y desarrollo. En consecuencia, parece necesario que el Banco introduzca algunos cambios en sus políticas que le permitan fortalecer su contribución futura al desarrollo latinoamericano y

a este respecto se incluyen en el Capítulo III de este informe algunas recomendaciones y sugerencias.

La Experiencia reciente del FMI en América Latina

Este capítulo analiza el papel que ha desempeñado el FMI en la región, así como las recientes experiencias de los programas del Fondo en algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Jamaica y Rep. Dominicana). El Capítulo también describe el nuevo papel del Fondo, de intermediario entre los bancos acreedores y los países deudores. También se examinan algunos de los principales problemas que origina la condicionalidad de los programas del FMI y, al respecto, en el Capítulo III se presentan algunas recomendaciones y propuestas de política.

1 El papel tradicional del FMI

Tradicionalmente, el papel que ha desempeñado el Fondo Monetario Internacional en América Latina ha sido el de proporcionar financiamiento oficial para apoyar programas de estabilización destinados a solucionar problemas de balanza de pagos. Tal como se puede observar en el Cuadro 5, durante el período comprendido entre 1954 y 1980 los países de América Latina y el Caribe³ suscribieron 231 acuerdos "stand by" y de facilidad ampliada con el FMI por un total de 7 mil millones de DEG. Desde 1982, las actividades del Fondo en América Latina se han modificado sustancialmente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Como puede observarse en el Cuadro 6, para marzo de 1986, los préstamos que el Fondo le había otorgado a los países de la región representaban 75 por ciento del total de los recursos movilizados, bajo los acuerdos stand by y de facilidad ampliada. Los recursos otorgados alcanzaron un monto aproximado de 10 mil millones de DEG, lo cual, al menos en términos nominales, era una cantidad considerablemente mayor que los recursos que había proporcionado el Fondo durante el período de 26 años comprendido entre 1954 y 1980.

CUADRO Nº 5

América Latina y el Caribe: Monto total de los acuerdos stand-by y de Facilidad Ampliada, 1954-1980 (Junio)¹ (Millones DEG)

Países	Número	Monto total Total (millones DEG)
Argentina	10	1.385,00
Brasil	10	765,00
Bolivia	15	220,70
Colombia	15	528,45
Costa Rica	6	134,20
Chile	12	503,10
Ecuador	9	103,80
El Salvador	12	134,10
Grenada	3	1,23
Guatemala	8	103,80
Guyana	11	108,25
Haití	19	109,45
Honduras	13	159,30
Jamaica	5	560,50
México	5	798,00
Nicaragua	8	93,35
Panamá	12	195,55
Paraguay	10	51,20
Perú	19	1.014,50
República Dominicana	2	36,20
Uruguay	11	242,95
Venezuela	1	100,00
	231	7.348,23

CUADRO Nº 6

América Latina: Acuerdo stand-by y de Facilidad Ampliada vigentes para el 31 mayo de 1985 (Miles DEG)

Miembro	Fecha de Acuerdo	Vencimiento	Monto acordado	Saldo no girado
Acuerdos stand-by				
Argentina	Dic. 28 1984	Mar. 27, 1986	1.419.000	1.182.500
Costa Rica	Mar. 13, 1985	Abril 12, 1986	54.000	40.000
Ecuador	Mar. 11, 1985	Mar. 10, 1986	105.500	84.400
Haití	Nov. 7, 1983	Sept. 30, 1985	60.000	39.000
Jamaica	Jun. 22, 1984	Jun. 21, 1985	64.000	36.000
Perú	Abril 26, 1984	Jul. 31, 1985	250.000	220.000
Uruguay	Abril 22, 1983	Abril 21, 1985	378.000	226.800
		Sub-total	2.330.000	1.828.700
Acuerdos de Facilidad Ampliada				
Brasil	Mar. 1, 1983	Feb. 28, 1986	4.239.375	1.496.250
México	Ene. 1, 1983	Dic. 31, 1985	3.410.625	1.203.745
		Sub-total	7.650.000	2.699.995
		Total América Latina	9.980.500	4.528.695
		Total para todos los países	12.259.160	5.871.738

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

¹ En algunos casos, los AFA o los stand-by incluyen montos no desembolsados de acuerdos previos.
Fuente: Jorge del Canto: "The Role of External Financing and Financial Policies in the Process of Economic Growth in Latin America in the Last World War II Period". Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre, 1980, p. 163 d.

Más importante aún, la ruptura de los mercados financieros internacionales en 1982, hizo que el Fondo asumiera un nuevo rol en la región. En la actualidad, el Fondo es el encargado de orquestar los procesos de renegociación de la deuda externa que realizan los países de la región con los bancos comerciales acreedores. En lugar de tratar de solucionar los problemas de balanza de pagos de un país en particular, el Fondo debe lidiar ahora con el proceso de ajuste de la región en su conjunto.

2 Los programas del Fondo en América Latina

La mayoría de los países latinoame-

ricanos han suscrito acuerdos con el FMI durante los últimos tres años⁴, y a pesar de la recuperación espectacular de las balanzas de pagos, estos acuerdos han sido objeto de varias revisiones e interrupciones. Ello se ha debido principalmente al incumplimiento de las metas de los programas. De hecho, este incumplimiento ha caracterizado los programas del Fondo en todo el mundo y la experiencia latinoamericana confirma la percepción generalizada de que los criterios de condicionalidad del FMI no funcionan y plantea la necesidad de mejorarlos.

La experiencia que ha tenido América Latina con los programas del Fondo demuestra que puede haber muy poca

relación entre el comportamiento de la balanza de pagos y los criterios de ejecución interna fijados por el Fondo. Esto es obvio en el caso de los dos países deudores más grandes, Brasil y México. El acuerdo de tres años suscrito por Brasil fue suspendido dos veces debido a que el país no pudo cumplir las metas fiscales ni monetarias del programa, a pesar de que los objetivos relativos a la balanza de pagos fueron más que alcanzados. México, por otra parte, cumplió con exactitud las metas para la política fiscal del acuerdo suscrito con el FMI en 1983; sin embargo, mostró un superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de US\$ 5 mil millones, en lugar del déficit de US\$ 4

mil millones que se había previsto. Estos dos casos tienden a confirmar, contrariamente a lo que han afirmado los funcionarios del Fondo, que los programas del Fondo a menudo parecen fallar en un solo aspecto: fijar criterios de ejecución interna más estrictos de lo que se requiere para satisfacer los objetivos de balanza de pagos de los programas.

Esta tendencia de los programas del Fondo a suprimir la demanda interna es contraria al mandato del FMI promulgado en el Artículo I (V), de evitar la "aplicación de medidas que vayan en detrimento de la prosperidad nacional e internacional". Este tipo de medidas imponen sacrificios internos innecesarios y conducen continuamente a la revisión e interrupción de los programas de préstamo, los cuales tienden a desacreditar al Fondo ante la comunidad internacional. Además, las frecuentes interrupciones aumentan la fragilidad de los mercados crediticios internacionales, particularmente en lo que respecta a los grandes deudores.

Una de las principales tareas de los países latinoamericanos pareciera ser, primero, promover un cambio profundo y efectivo en los criterios de condicionalidad del Fondo y segundo, utilizar los acuerdos de reestructuración a largo plazo como un instrumento efectivo para corregir los desajustes financieros internos y externos y de ese modo conducir a la región hacia la recuperación económica. El Capítulo III del presente documento contiene recomendaciones específicas en este sentido. A continuación se analizará la experiencia que han tenido algunos países de América Latina y el Caribe con los programas del Fondo.

a Argentina

En la última década, Argentina ha suscrito y ejecutado acuerdos con el Fondo en 1976-1977 y 1983-1984.

En estos acuerdos, el diagnóstico de los problemas de balance de pagos, el modelo de la economía implícito y las recomendaciones de políticas son esencialmente similares. Pero la naturaleza de los problemas que enfrenta la economía, los modos de funcio-

namiento y el contexto internacional han experimentado fuertes cambios durante la década. Estos nuevos rasgos no tienen reconocimiento relevante en la formulación de los programas del Fondo.

El déficit en cuenta corriente y las dificultades de caja que afrontaba la economía a principios de 1976 tenían su origen en un déficit transitorio del balance comercial, atribuible a la situación de precios relativos y a la expansión de la absorción. Por otro lado, el programa de 1976 es adoptado como un prerrequisito para el acceso de Argentina a un mercado internacional de crédito en auge. En cambio, el déficit fiscal de los años 1983 y 1984 se origina en los intereses de la deuda externa, mientras la cuenta de comercio arroja un abultado superávit. Los programas recientes forman parte del proceso de negociación de deudas externas que se desarrolla desde la crisis del mercado financiero internacional. La naturaleza de la restricción externa es esencialmente distinta después de 1981-1982.

Desde julio de 1976 hasta diciembre de 1977, estuvieron en vigencia sucesivamente dos acuerdos contingentes. Los objetivos básicos de estos acuerdos eran los de lograr a corto plazo una considerable reducción del déficit del balance de pagos y de la tasa de inflación a fin de posibilitar un crecimiento "renovado". En consonancia con estos objetivos, en el «Memorándum» presentado al Fondo se establecían metas a cumplir que fijaban límites para el déficit de caja de la tesorería; para los préstamos con seguro de cambio; para los activos domésticos netos y para la reducción de los activos externos (en el segundo acuerdo se imponían mínimos de crecimiento para esta variable). También se tomaba el compromiso de reducir y no imponer nuevas restricciones al comercio y los pagos internacionales. En lo referido a los resultados, el plan tuvo su éxito más notable en el cumplimiento de las metas comprometidas con el Fondo, y cosechó su mayor fracaso en el intento de abatir la inflación. Como consecuencia se indujeron una serie de desequilibrios que tendrían una

fuerte repercusión en la evolución económica posterior.

En primer lugar, con el objeto de combatir a una inflación que no cedía y con el propósito también de cumplir con la meta de emisión comprometida con el Fondo, se indujo una fuerte restricción en la oferta monetaria de origen doméstico con lo cual hacia el tercer trimestre de 1977 se produjo un abrupto aumento de las tasas de interés y la inversión se desplomó. En segundo lugar, con fines antiinflacionarios los salarios se mantuvieron deprimidos en niveles muy inferiores a los promedios registrados en los años anteriores con lo que tampoco el consumo aportó a la absorción interna. En tercer lugar, el gasto público fue comprimido en forma significativa (en especial el de carácter corriente), al tiempo que se aumentaba la presión tributaria (los impuestos indirectos realizaron el aporte mayor: su recaudación se triplicó en términos reales). El déficit fiscal no fue eliminado pero sí fuertemente reducido con las consiguientes repercusiones sobre la demanda agregada.

Entre 1978 y 1982 no se negoció ningún acuerdo contingente con el Fondo. A fines de este último año, sin embargo, la imposibilidad de hacer frente a los servicios y las amortizaciones de la deuda externa acumulada en los 4 años anteriores obligó a la Argentina a solicitar el apoyo del mismo. En enero de 1983 se firmó un «stand by» que tenía una duración prevista de quince meses.

Los objetivos prioritarios del plan de estabilización eran los de lograr la reactivación de la economía, la reducción del desempleo y el mejoramiento del sector externo. La condicionalidad del mismo en cuanto a las metas a cumplir repetía los ítems del acuerdo anterior, aunque con algunas variantes de significación entre las cuales las más importantes se referían a la forma de definir el déficit (ahora se incluía a todo el sector público no financiero y no sólo a la tesorería), a la determinación más estricta de los límites de endeudamiento del sector público y al compromiso de dar fin antes de seis meses a los acuerdos de refinanciación tanto de la deuda pública como privada.

En general, las metas trimestrales de este acuerdo contingente se cumplieron hasta el segundo trimestre de 1983. Posteriormente varias de las metas comprometidas no pudieron llevarse a cabo. Por ende sólo fueron girados los dos primeros tramos del «stand by». La cuota correspondiente a noviembre no fue hecha efectiva y el acuerdo quedó suspendido. Razones políticas, institucionales y estrictamente económicas dan cuenta del fracaso del plan de ajuste.

En primer lugar, cabe remarcar que las metas referidas al sector externo se hubieran podido cumplir de no haberse frustrado el proceso de refinanciación con los bancos ya que las medidas de ajuste del sector (devaluación real, control de cambios, restricción de importaciones, etc.), se habían tomado bastante antes de acordar el «Memorandum» con el Fondo y habían resultado exitosas en cuanto a generar un fuerte superávit comercial. Estas metas no se cumplieron porque ahora había un hecho nuevo: la abultada deuda externa y la necesidad de refinanciarla. Si en los «stand by» anteriores un buen saldo comercial había sido condición cuasi suficiente para cumplir con las metas externas, ahora esto pasaba a ser sólo una condición necesaria; además se debía tener éxito en refinanciar la deuda. Este hecho nuevo agrega un componente de incertidumbre sustancial a los programas del Fondo ya que ahora entran una serie de variables de índole política e institucional que normalmente son difíciles de pronosticar.

En segundo lugar, y al margen del problema de la refinanciación, el programa llevaba implícitas algunas inconsistencias potenciales que le quitaban viabilidad. Así, el objetivo en relación a la inflación fue sensiblemente subestimado: se esperaba una pauta descendente durante el año hasta llegar a un ritmo anual del 85 por ciento, pero en el cuarto trimestre éste era del 726 por ciento. En el «Memorandum de Entendimiento» se establecía una meta de crecimiento de los activos domésticos internos de alrededor del 12 por ciento mensual, mientras la inflación observada era del orden del 16 por ciento. Dado que,

a diferencia de 1976-1977, no cabía esperar que el sector externo expandiera la base monetaria, estaba claro que ese 12 por ciento era el «techo» previsto para la inflación. Como hipótesis de inflación futura, este guarismo no sólo era irreal sino que, además, estaba en contradicción con el «Memorandum» de política económica presentado simultáneamente, donde se reconocía como muy difícil inducir cambios en los precios relativos sin una repercusión —vía costos— sobre la inflación, para justificar el establecimiento de controles de precios. Como efectivamente la inflación se aceleró, esto generó una fuerte contracción monetaria.

La contracción monetaria, a su vez, no logró convertirse en una valla contra la inflación debido a que los agentes reaccionaron elevando la velocidad de circulación del dinero a través del desarrollo de mecanismos novedosos de intermediación del dinero, tales como la creación de mercados de crédito al margen del control de la autoridad monetaria. El sistema financiero «oficial» se achicó mientras el informal crecía, aumentando con ello la incertidumbre y la fragilidad financiera. Así, si a principios del programa se había previsto un incremento decreciente de la emisión monetaria nominal, con el objeto de controlar la tasa de variación del ingreso nominal, el sector privado respondió adaptando la velocidad de circulación a los precios y cantidades que deseaba transar y no al revés.

Por último, de crucial importancia para el fracaso del plan resultó el hecho de que la política de ingresos no pudo ser manejada por el gobierno. A diferencia del «stand by» de 1976-1977, el poder de negociación de los sindicatos —en un contexto de apertura política— aumentó. Los salarios reales —a partir de niveles deprimidos en 1982— subieron en promedio en el año en forma sustancial. Este hecho repercutió negativamente en tres fuentes: impidió que se cumplieran las metas de déficit fiscal al incrementar los gastos corrientes en el presupuesto; contribuyó a la aceleración inflacionaria haciendo fracasar las pautas de control de precios y, dada la propensión al gasto en con-

sumo de los asalariados y las metas de saldo comercial preestablecidas «ex post» llevó a un fuerte retroceso en la inversión.

Dado el fracaso de este «stand by», las autoridades constitucionales tuvieron que encarar la solución del problema del sector externo a partir de cero. Luego de un largo proceso de marchas y contramarchas durante el cual el intento de refinanciar la deuda en forma directa con la banca privada y los gobiernos llevó a un punto muerto, se firmó un acuerdo contingente con el FMI a fines de 1984. Las cláusulas de este acuerdo, cuyo incumplimiento provocaba la suspensión del mismo, imponían metas para prácticamente las mismas variables que las correspondientes al «stand by» anterior y en términos similares. Los objetivos centrales del plan eran los de combatir la inflación y los desequilibrios del sector externo a la vez que lograr la revitalización de la inversión privada mediante una adecuada política de ingresos y de reducción del déficit fiscal. La vida de este plan sin embargo sería efímera. En diciembre de 1984, al no cumplirse las metas fiscales, el Fondo no dio «luz verde» para la cuota correspondiente a febrero.

El error en la apreciación de los determinantes de la inflación y por ende en el diagnóstico acerca de su evolución futura, indujo gruesas equivocaciones en el establecimiento de las pautas nominales dejando al gobierno y al Fondo prácticamente con la única alternativa de suspender el acuerdo y volver a negociar. De hecho esto fue lo que ocurrió poniéndose a la economía en el estado de extrema incertidumbre que se genera en cada nueva negociación de un «stand by». Una visión conjunta de los programas comprometidos en la última década sugiere las siguientes conclusiones: (i) En el plano de la programación monetaria se tiende sistemáticamente a inducir una contracción excesiva de los activos domésticos netos, cuyas diversas e inciertas consecuencias (dependientes del contexto macroeconómico e internacional) son, en general, desestabilizadoras; (ii) Las políticas de ingreso, cuando aparecen en el programa, parecen llenar exclu-

sivamente una necesidad retórica, aun cuando el cumplimiento de las metas nominales domésticas parece depender crucialmente de la capacidad gubernamental de determinar los salarios nominales; (iii) El procurar rápidos incrementos en los ingresos fiscales así como una acelerada caída de los gastos, tienden a incrementar la distorsión en el sistema tributario, la política tarifaria y la eficiencia en la asignación de recursos estatales; (iv) La política de precios relativos, orientada a una rápida reversión de los déficit externo y fiscal, tiende sistemáticamente a sobredimensionar la corrección; (v) Más allá de algunas innovaciones menores, en los últimos acuerdos no se tomó en cuenta en forma relevante el hecho nuevo del excesivo endeudamiento y las profundas consecuencias sobre el funcionamiento de la economía del pago de una sensible proporción del PBI en concepto de intereses por tal deuda; (vi) En este nuevo contexto, la formulación de planes extremadamente ambiciosos en cuanto al ritmo posible de ajuste del déficit fiscal y en cuenta corriente y de la tasa de inflación, ocasiona permanentes renegociaciones entre el país y el Fondo con el consecuente costo en términos de incertidumbre.

b Brasil

A finales de 1982 el gobierno brasileño, presionado por la precaria situación de su deuda externa y por un ambiente interno de recesión e inflación elevada, anunció que suscribiría un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI. La negociación de este acuerdo permitiría lograr el aval de esta institución para el programa de ajuste brasileño, condición indispensable para iniciar los entendimientos con la comunidad financiera internacional referentes a la renegociación de la deuda externa y la concesión de nuevos préstamos.

La primera Carta de Intención fue elaborada y firmada en el corto espacio de tres semanas. Sin embargo, aun antes que ésta fuera examinada por la dirección del Fondo, hubo una maxi-devaluación del 30 por ciento del cruzeiro en relación al dólar, que

impidió la viabilidad de las restringidas metas cuantitativas definidas en esta primera versión.

En 1983 y 1984 fueron preparadas siete versiones distintas del programa de ajuste. Este hecho contraría el acostumbrado procedimiento del FMI de establecer una Carta de Intención para cada año de vigencia de los acuerdos de facilidad ampliada, que tienen una duración total de tres años. Otra peculiaridad del acuerdo brasileño fue la disminución del tiempo de las Cartas de Intención, que establecieron metas y criterios para un intervalo de sólo tres a seis meses. A pesar de ello, el acuerdo con Brasil se ha caracterizado por el incumplimiento de los objetivos y metas pautados. Consecuentemente, las autoridades brasileñas dirigieron al FMI dos pedidos de «waiver» y tres de cambios de las metas y objetivos (los cuales fueron atendidos).

El programa ha sido suspendido en dos oportunidades. La primera interrupción del acuerdo sucedió durante el primer semestre de 1983, en virtud del incumplimiento de las metas para marzo y junio. Los flujos de recursos del FMI y de los bancos comerciales extranjeros fueron suspendidos y esto llevó nuevamente al país a una situación de penuria cambiaria. Las reservas internacionales netas de las autoridades monetarias alcanzaron el valor negativo de US\$ 4,5 mil millones el 30 de junio, y hasta finales de agosto se acumularon cerca de US\$ 2,3 mil millones de pagos atrasados.

La dirección del FMI concedió un «waiver» a las metas incumplidas y en septiembre de 1983 fue elaborada la tercera versión del programa. Sin embargo, como las metas para la política fiscal presuponan la vigencia del Decreto Ley N° 2045 relativo a la conducción de la política salarial, que fue rechazado por el Congreso Nacional a finales de octubre, fue necesario revisar por tercera vez los objetivos referentes a la variable fiscal pautados para diciembre de 1983. Esta revisión condujo a la cuarta Carta de Intención.

Los objetivos de Diciembre de 1983 relativos a las reservas internacionales netas, crédito doméstico neto y atrasos cambiarios no fueron obser-

vados debido a la interrupción en la entrada de recursos externos y a la demora en obtenerse financiamiento externo adicional para 1983. La dirección del Fondo concedió de nuevo un «waiver» para estos objetivos y aceptó el pedido de cambio de las cláusulas anteriormente fijadas para marzo de 1984. Los nuevos límites para marzo, así como los compromisos para el 2° y 3° trimestres de 1984, fueron establecidos en la quinta Carta de Intención.

En septiembre de 1984 fue solicitada otra alteración para las metas pautadas para el mismo mes de septiembre, debido a la falta de sincronización entre la tasa de inflación efectiva y la que se incluye en la definición de las metas cuantitativas. En la sexta Carta de Intención, donde estos compromisos fueron revisados, se estipularon también los criterios para el último trimestre del año.

La séptima Carta de Intención con metas para marzo y junio de 1985, firmada el 20-12-84, no llegó a ser analizada por la dirección del Fondo, debido a la segunda suspensión del acuerdo a principios de 1985. La suspensión ocurrió en virtud de la no observancia de los límites estipulados para las necesidades de financiamiento y para el déficit operacional del sector público en Diciembre de 1984. Asimismo, fueron interrumpidas las negociaciones con la comunidad bancaria internacional para el reescalonamiento de las amortizaciones que vencen en el período 1985-91.

El programa de ajuste comprende dos tipos de variables: los objetivos o metas de política económica y los criterios de desempeño. Estos consisten en un conjunto de indicadores relativos al ajuste interno y externo de la economía, evaluados trimestralmente. El análisis de los resultados del programa de ajuste en 1983 y 1984 revela que al éxito de los indicadores externos correspondió, paradójicamente, el fracaso de los indicadores internos. Los resultados en el área externa ya superaron, inclusive, las metas programadas para todo el período 1983-1985, debido, principalmente, al nivel récord de la balanza comercial en 1984. El saldo en cuenta corriente, previsto para presentar un déficit de

cerca de US\$ 4 mil millones en 1985, tuvo un pequeño superávit en 1984. El estimado aumento de US\$ 3 mil millones en el stock de reservas internacionales netas en los tres años del acuerdo fue también sobrepasado por la acumulación de reservas en 1983 y 1984 que alcanzó US\$ 3,7 mil millones. En lo que se refiere a los indicadores internos, los resultados más desfavorables se refieren al comportamiento de la tasa de inflación. Esta aumentó de 100 por ciento en 1982 a 211 por ciento y 224 por ciento en 1983 y 1984, respectivamente, contrariando la previsión de que la inflación se reduciría significativamente en los dos primeros años del acuerdo. La evolución del producto real, por lo menos en lo que respecta al año de 1984, fue más satisfactoria que lo programado. Sin embargo, parece poco probable que el producto pueda volver a crecer sostenidamente a tasas comparables a la tasa histórica sin que se resuelva en forma decidida el problema de la inflación.

Dentro de la estrategia de ajuste del FMI, que favorece la administración del nivel y de la estructura de la demanda agregada, las políticas fiscal y monetaria juegan un papel primordial. La variable de control fiscal utilizada por el Fondo son las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSP). Este concepto corresponde a la variación durante el año de la deuda del sector público junto al sistema financiero, sector privado no financiero y sector externo, medida por la diferencia entre los stocks de la deuda en dos períodos consecutivos. Como la deuda del sector público está en gran parte indexada, por la corrección monetaria o cambiaria, los flujos de financiamiento incluyen dos componentes: nuevos recursos para financiar el exceso de gastos sobre ingresos y el aumento en la deuda que es consecuencia de la indexación.

Este concepto resultó inadecuado a la economía brasileña, debido a la elevada sensibilidad de la relación NFSP/PIB a variaciones en la tasa de inflación. Como la corrección nominal del saldo de la deuda del sector público tiende a reflejar la variación de precios entre el comienzo y el final

del año y el PIB, a su vez, refleja el nivel promedio de precios, la relación NFSP/PIB tiende a aumentar cuando la tasa de inflación se eleva. Además, como una parte considerable de la deuda del sector público está indexada a la corrección cambiaria, la cual quedó significativamente por encima de la tasa de inflación en el bienio 1983-84, se reforzó la tendencia de aumento de la relación NFSP/PIB. Las metas nominales para las NFSP fueron fijadas en bases completamente irreales, tanto en lo que respecta al estimado de inflación utilizado, como en lo referente a los propios topes cuantitativos. De acuerdo con la tasa de inflación prevista en la primera Carta de Intención (70 por ciento), por ejemplo, sólo la corrección monetaria de la deuda equivaldría a necesidades de financiamiento de cerca de Cr\$ 8,2 billones en 1983, superior al tope de Cr\$ 7 billones fijado para las necesidades totales de financiamiento. Ello significa que, en apenas un año, el gobierno tendría que eliminar completamente sus necesidades de financiamiento, inclusive correcciones monetaria y cambiaria de la deuda, y aun generar un exceso de ingresos sobre gastos.

Al ser reconocida la impropiedad del uso de este indicador en el marco de una economía ampliamente indexada y con una tasa de inflación alta e inestable, fue introducido en el programa un segundo criterio de desempeño fiscal, denominado resultado operacional del sector público. Esta variable, utilizada por primera vez en los programas del Fondo, se obtiene excluyéndose de las NFSP la parte correspondiente a las correcciones monetaria y cambiaria del stock de la deuda del sector público. Los dos indicadores de política fiscal representan, por lo tanto, posiciones límite en lo que respecta a la medida del intervalo entre gastos e ingresos del sector público. Mientras los estimados de NFSP consideran como gasto corriente toda corrección monetaria de la deuda (aunque las obligaciones venzan a lo largo de varios períodos), ésta es integralmente expurgada del concepto de resultado operacional del sector público.

La variable de control monetario uti-

lizada en el programa de ajuste es el crédito doméstico líquido de las autoridades monetarias (CDL). La selección de este indicador se basa en el argumento de que su control trae mayor estabilidad al saldo global de la balanza de pagos. El uso del CDL también presentó problemas debido nuevamente, a las características particulares de la economía brasileña. Este hecho conllevó a la revisión del concepto en la tercera Carta de Intención.

A partir de la quinta Carta de Intención, fueron incorporadas metas específicas para otras dos variables monetarias: base monetaria y medios de pago. El objetivo era permitir un seguimiento más riguroso de la política monetaria e intentar revertir la tendencia de aumento de la tasa de inflación. Sin embargo, todos los límites definidos para la expansión de estas variables fueron ampliamente superados por los valores efectivos.

El punto más crítico de las recientes relaciones de Brasil con el Fondo Monetario ha sido el comportamiento de la tasa de inflación. La preocupación del Fondo en reducir significativamente la inflación brasileña no encuentra justificación en sus estatutos, que caracterizan el ajuste de las balanzas de pagos como el principal objetivo de la institución. No se pretende cuestionar la necesidad de promover una política decidida de combate a la inflación. Lo que se discute, una vez más, es la impropiedad de los procedimientos preconizados por el equipo del FMI, frente a las características particulares de la economía brasileña.

La existencia generalizada de mecanismos formales e informales de indexación y las rígidas expectativas inflacionarias de los agentes económicos, introducen un fuerte elemento de inercia en la tasa de inflación, en la medida en que se crea una cadena de realimentación de los precios en la economía. Esto implica que la inflación brasileña no puede ser combatida apenas con políticas de demanda, sino a un costo extremadamente elevado en términos de recesión y desempleo.

La elaboración de sucesivas cartas de intenciones, basadas en estimados

cada vez más elevados de inflación, representó el reconocimiento tácito, por parte del equipo del FMI, de la inadecuación de su estrategia de combate a la inflación; o alternatively, la aceptación del hecho de que el gobierno brasileño no estaba efectivamente dispuesto a incurrir en los costos que la ejecución de esta estrategia implicaría.

El gobierno brasileño que tomó posesión en marzo pasado parece estar decidido a estructurar el nuevo programa de ajuste sobre bases reales. Para alcanzar este objetivo, sin embargo, es necesario evitar la repetición de una de las sistemáticas fallas de los programas anteriores, que consistía en la definición de metas cuantitativas para las variables fiscal y monetaria en cruzeiros corrientes, basadas en estimados irreales de inflación. Lo ideal sería indexar los criterios de desempeño a la tasa de inflación efectivamente verificada. Sin embargo, como el Fondo parece resistir fuertemente a esta propuesta, una alternativa sería negociar la fijación de un intervalo de variación para los topes nominales, asociados a distintas proyecciones de inflación. La alteración de los topes nominales podría ser menos que proporcional a la variación de la tasa de inflación, lo que resultaría en grados de contracción real crecientes para las variables fiscal y monetaria. Este procedimiento evitaría que la aceleración imprevista de la inflación implicara revisiones constantes del programa con el FMI, y los costos provenientes de ello.

c Jamaica

Entre 1976 y 1984, Jamaica suscribió cuatro acuerdos con el FMI. Los dos primeros fueron interrumpidos mucho antes de su terminación. Uno de ellos fue un acuerdo stand by de dos años negociado en 1977, y el otro un acuerdo de facilidad ampliada de tres años negociado en 1978. Estos acuerdos fueron suspendidos al cabo de cuatro y diecinueve meses, respectivamente. Durante el período comprendido entre 1981 y 1984, Jamaica concertó una serie de programas de ajuste con el Fondo, y obtuvo recursos sustanciales del Banco Mundial a tra-

vés de los préstamos para ajuste estructural, así como de fuentes bilaterales y multilaterales⁵.

El acuerdo de facilidad ampliada aprobado en abril de 1981 tenía una duración de tres años pero fue descontinuado en el último año, debido a que el país en repetidas ocasiones no pudo satisfacer los criterios de ejecución. El programa más reciente fue un acuerdo stand by de un año, que finalizó en marzo de 1985. En este acuerdo Jamaica obtuvo dos exenciones debido al incumplimiento de los criterios de ejecución durante el segundo y tercer trimestre del programa, aunque parece haber cumplido las metas finales. Actualmente, el país está negociando otro acuerdo stand by.

Una de las principales características de la experiencia que ha tenido Jamaica con el FMI ha sido la continua divergencia entre las metas y proyecciones fijadas y los resultados alcanzados. Esta divergencia se puede haber debido a por lo menos tres factores. Primero, la estrategia general puede haber sido inadecuada para alcanzar las metas deseadas. Segundo, los programas se pueden haber basado en proyecciones poco realistas en áreas específicas. Tercero, eventos inesperados que pueden haber sucedido después de haber sido aplicado el programa pueden haber hecho que éste no fuese compatible con la realidad del país. Estos factores se analizan en los siguientes párrafos.

El acuerdo de facilidad ampliada suscrito en 1981 reconocía explícitamente que los problemas de Jamaica eran de índole estructural y requerían la aplicación de medidas de ajuste a mediano plazo y un flujo adecuado de recursos que pudiesen financiar los déficit de pago temporales. El acuerdo fue negociado como parte de un paquete económico que incluía los préstamos para ajuste estructural negociados con el Banco Mundial. Esto contrastaba ampliamente con los programas aplicados durante el período 1977-1979, los cuales le prestaron poca atención a los esfuerzos de ajuste estructural y no se consideraban compatibles con la estrategia económica que estaba siendo aplicada en ese momento.

Sin embargo, las proyecciones de crecimiento real que se habían hecho nunca se materializaron. En particular, los programas no estimaron correctamente el efecto que tendrían sobre las exportaciones. A fin de poder cumplir las metas relativas a la balanza de pagos, se le pidió al gobierno que disminuyera las importaciones mediante, por ejemplo, la restricción del crédito privado y la demanda. Esta política contradice la evaluación previa del Fondo de que una de las principales causas del decrecimiento económico era la disminución de las importaciones. Resulta difícil determinar en cuánto tiempo se pueden recuperar los sectores tradicionales de exportación o se pueden desarrollar nuevos sectores. La manera cómo reaccione el Fondo al incumplimiento de las metas fijadas puede tener implicaciones fundamentales sobre la compatibilidad entre los programas de financiamiento del FMI y la viabilidad del ajuste estructural.

Una lección que se desprende de la experiencia de Jamaica durante el período 1981-1983, es que no basta con aplicar un programa de financiamiento, aun cuando éste venga acompañado de inyecciones masivas de capital y de una política de liberalización de importaciones. La estructura interna necesaria para canalizar los recursos constituye un factor crítico, pero el desarrollo de dicha estructura toma tiempo. Otro aspecto de importancia es la formulación exacta de las metas programáticas y los criterios de ejecución. En particular, algunos aspectos más técnicos relativos a la especificación de los criterios de ejecución han sido un factor importante de la relación que Jamaica ha establecido con el Fondo. Estos temas no se discuten con frecuencia, por lo que merecen que se les preste mayor atención.

La formulación de los criterios de ejecución es de especial relevancia para la fijación de los límites de crédito. La teoría económica no especifica los agregados monetarios que deben fijarse para la consecución de una determinada meta real o financiera, pero la formulación exacta de estos límites puede influenciar de manera crítica tanto la capacidad del gobierno de

cumplir los objetivos, como las opciones que tiene el gobierno en cuanto a las políticas a seguir.

Las definiciones que se utilizaron en los programas suscritos por Jamaica no son universales. Los límites que se imponen a los activos internos netos, los cuales se definen básicamente como el circulante menos las reservas de la banca comercial, tienden a limitar la capacidad operacional del Banco de Jamaica. Las fluctuaciones en las reservas de la banca comercial requieren ajustes compensatorios en la expansión crediticia del Banco de Jamaica, si es que se quieren cumplir las metas estipuladas. Las reservas de la banca comercial son muy volátiles y difíciles de predecir. Es más, el coeficiente de reserva ya no constituye un instrumento disponible de política monetaria. La manera como se definen los agregados utilizados en los distintos países para la fijación de los límites de ejecución le dan un mayor margen de maniobra a las autoridades monetarias.

Parte de la experiencia reciente de Jamaica se debe a causas externas, en particular, al mal rendimiento de la industria de bauxita/aluminio. Debido a que la decadencia de una industria tiene incidencia tanto en la cuenta externa como en la cuenta fiscal, los problemas inesperados que puedan aquejar a una industria hacen que los problemas del Fondo sean más restrictivos de lo previsto, lo que pone en peligro los esfuerzos de ajuste a mediano plazo. Esto puede generar una doble restricción. Por ejemplo, cuando la rebaja de la producción de bauxita disminuyó los ingresos fiscales y las exportaciones durante el período 1984-85, el gobierno redujo aún más el gasto de capital en un intento por evitar la expansión del gasto en el sector público y contrajo aún más el crédito privado en un intento por disminuir las importaciones y cumplir las metas relativas a las reservas internacionales netas.

El asunto es saber cuál es la manera adecuada de responder a los choques temporales y a los choques permanentes. Si las bajas en la producción de bauxita hubieran sido temporales, la teoría económica habría dicho que era necesario llevar a cabo un proce-

so de ajuste relativamente suave. Esto comprueba lo ventajoso que resultan los criterios de ejecución flexibles que pueden ajustarse a las bajas de producción e incorporar vínculos tales como el que existe en Jamaica entre las exportaciones y los ingresos fiscales.

No obstante, el Fondo consistentemente se ha resistido a vincular los criterios de ejecución con los factores externos. Este enfoque es adecuado cuando el cumplimiento de las metas externas constituye el único objetivo del programa. Sin embargo, puede originar inconsistencia cuando el programa tiene varios objetivos. La inflexibilidad de los topes trimestrales puede causar confusión en los acuerdos de facilidad ampliada, en los que se espera que el proceso de ajuste dure tres años.

La manera cómo reaccionó el Fondo al incumplimiento de las metas cuando el sector de la bauxita comenzó a declinar, fue otorgando una exención sin aumentar ulteriormente los niveles de restricción. De hecho, el choque al cual Jamaica ha debido ajustarse ha resultado ser permanente. Esta realización, aunada a la renuencia inicial del gobierno a llevar a cabo la contracción doble mencionada anteriormente, parece haber sido un factor importante que llevó al Fondo hacia una mayor restricción. Una pregunta que todavía queda por responder es hasta qué punto la respuesta más adecuada al shock permanente fue la doble contracción inmediata. Esta respuesta hace que el objetivo de política principal ya no sea el ajuste a mediano plazo, sino el manejo a corto plazo de los problemas de balanza de pagos. Quizás resulte prematuro hacer una evaluación detallada, pero los resultados iniciales, incluyendo una gran disminución de la inversión y una reducción de las exportaciones de productos manufacturados aún a pesar del aumento en la competitividad externa, sugieren que la contracción excesiva debilitó los intentos por crear nuevas fuentes de exportación.

Un tema que se relaciona con lo anterior, es la manera cómo reacciona el Fondo cuando un país no logra satisfacer los criterios de ejecución. Lo

que el FMI ha hecho en Jamaica desde 1981 es fijar un calendario para las metas de ejecución, de manera que cuando se exceden los límites durante un período se acelera el proceso de ajuste durante el período siguiente. Inicialmente, se programó la reducción del déficit fiscal de manera que éste pasara del 17 por ciento del PTB al 15,9 por ciento primero, al 13,0 por ciento después y finalmente al 10 por ciento. Cuando no se llevó a cabo la primera reducción, el ajuste de un año pasó a ser de 16,4 a 12,9 por ciento durante el período 1982-1983, de 16,4 al 10 por ciento durante el período 1983-1984 y finalmente, del 16 al 7,8 por ciento en el acuerdo de derecho de giro suscrito para el período 1984-1985.

Aún en el caso de un programa que inicialmente esté bien formulado, en general no existe un argumento económico que justifique la aceleración del proceso de ajuste. La reacción apropiada debería depender de la causa del incumplimiento de las metas. Los shocks temporales pueden ofrecer una razón válida desde el punto de vista económico para que un país falle en las pruebas iniciales sin necesidad de realizar un ajuste acelerado en el futuro. Las objeciones que se hacen respecto al ajuste acelerado se magnifican hasta el punto de que ya existían inconsistencias entre las metas del programa y los objetivos a mediano plazo. Las proyecciones de crecimiento demasiado optimistas constituyen una fuente de conflictos. Los argumentos que esboza el Fondo a favor de la aceleración, supuestamente tienen que ver con la necesidad de asegurar que los criterios de ejecución sean tomados en serio y de utilizar la condicionalidad como un prerrequisito para el otorgamiento de préstamos.

Resumiendo, el programa del Fondo suscrito en 1981 representó un programa de financiamiento en gran escala y fue diseñado como parte de un proceso de ajuste mucho más amplio. El enfoque global del programa no parece haber sido compatible con las dificultades económicas de Jamaica. Algunas de las principales razones de la continua discrepancia existente entre las proyecciones del programa

y los resultados alcanzados fueron la disminución de la producción de bauxita/aluminio y una estimación excesiva de la reacción de la producción y las exportaciones al paquete de ajuste. La especificación de las metas del programa aumentó las dificultades que tuvo que enfrentar el gobierno para cumplir el programa al incrementar la incertidumbre respecto a la magnitud del esfuerzo requerido. La magnitud y permanencia del shock externo requirió de un proceso de ajuste adicional. Sin embargo, la inflexibilidad de los criterios de ejecución y la estimación excesiva de la reacción de los indicadores económicos han originado conflictos entre las distintas metas de los programas. Estos programas han estado poniendo cada vez más énfasis en las metas externas a corto plazo que en los objetivos estructurales a más largo plazo. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a la aceleración del ajuste que se espera suceda en los programas siguientes.

d República Dominicana

Durante 1983 la economía dominicana operó bajo un programa de facilidad ampliada acordado con el Fondo para el período 1983-1985. El programa perseguía reducir el déficit del sector público de 6,22 por ciento del PIB en 1982 a 3,9 por ciento en 1983. Asimismo, se había proyectado una disminución en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de casi 40 por ciento. Al final, la economía evidenció un déficit del sector público equivalente a 5,6 por ciento del PIB mientras que el déficit de la cuenta corriente sólo se redujo en 4,7 por ciento. El PIB creció 3,9 por ciento en términos reales.

El gasto doméstico, que en 1982 se mantuvo al mismo nivel que el del año anterior en términos reales, aumentó en 3,0 por ciento en 1983, mientras que el déficit comercial (bienes y servicios no factoriales) se redujo en 20,5 por ciento en términos reales. En consecuencia, durante el primer año del programa de facilidad ampliada con el FMI, la economía dominicana no evidenció "overkilling". Sin embargo, es importante destacar que las

metas y límites del programa no se cumplieron, lo que permitió un mayor déficit del sector público que el programado y en consecuencia, un mayor gasto doméstico real durante el año.

Para el segundo año de la facilidad ampliada, el FMI exigía una reducción en el déficit del sector público de 5,6 por ciento del PIB a 1,3 por ciento en 1984 y una transferencia masiva de pagos de importaciones al mercado paralelo con el fin de aliviar la presión sobre las reservas del Banco Central y reducir drásticamente el déficit de la cuenta corriente vía ese mecanismo de devaluación disfrazada. Aunque no se llegó a un acuerdo con el FMI durante 1984, las autoridades dominicanas, que sabían que al país no le quedaría otra alternativa para 1985 que no fuese la de acordar un programa «stand by» con el FMI, tomaron importantes medidas en el orden monetario, fiscal y cambiario con el fin de ir allanando el camino al potencial acuerdo «stand by» de 1985. El gasto doméstico se redujo en 0,8 por ciento en 1984 con relación al nivel de 1983 mientras que el déficit comercial (bienes y servicios no factoriales) se redujo en 45 por ciento en términos reales respecto al nivel de 1983 y en 57 por ciento en relación al nivel de 1982. Sin embargo, tampoco podemos hablar de "overkilling" durante 1984 debido a que en ese período el FMI no trazó metas a las autoridades dominicanas.

La fuerte depreciación de la tasa de cambio del mercado paralelo ocurrida durante 1984 fue un factor importante detrás del estancamiento relativo de la actividad económica. La depreciación real de la tasa de cambio combinada con el aumento en la tasa de cambio utilizada para liquidar los impuestos ad valorem a las importaciones tuvieron un impacto recesivo sobre las actividades de la industria y el comercio durante 1984. Sin embargo, el sector de exportación reaccionó positivamente a la fuerte depreciación cambiaria, lo que evitó un mayor estancamiento económico.

La depreciación de la moneda local y la elevación de impuestos redujeron la liquidez real de los sectores productivos mientras que la mayor tasa

de inflación consumía el salario real de la población, lo que motivó una contracción en la demanda agregada. Por otra parte, las fuertes expectativas de depreciación de la tasa de cambio del mercado paralelo de divisas así como las medidas de restricción al crédito interno, provocaron un aumento considerable en la tasa de interés del mercado financiero informal, constituyendo esto último, un factor adicional detrás de la reducción en el ritmo de la producción industrial.

Un aspecto que merece destacarse es el referente a la diferencia entre el déficit de la cuenta corriente "oficial" y el déficit de la cuenta corriente global. Dado que la República Dominicana implementó en 1967 un sistema dual de cambio, donde cada vez más importaciones eran traspasadas al mercado paralelo de divisas, la presión sobre las reservas del Banco Central era cada vez menor.

La tasa del mercado paralelo de divisas, al ser flexible, equilibra la balanza de pagos "paralela" automáticamente. En consecuencia, una parte importante del déficit global de la cuenta corriente se cancela vía el financiamiento que ofrece el mercado paralelo.

Los técnicos del FMI deberían calcular el déficit efectivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, es decir, el déficit que sí afecta a las reservas internacionales netas del Banco Central. Prestar atención al déficit global de la cuenta corriente, dentro de un esquema dual de cambio, puede confundir a los diseñadores de la política económica.

Un ejemplo permitirá aclarar esta preocupación. En 1983 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos global fue de US\$ 421,1 millones. Sin embargo, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos oficial, es decir, aquella porción del déficit que sí afecta a las reservas internacionales del Banco Central, fue de US\$ 105,6 millones. El resto del déficit global, US\$ 315,5 millones, fue financiado en el mercado paralelo de divisas. En consecuencia, los técnicos del FMI deberían fijar sus metas sobre el déficit de la cuenta corriente oficial o efectivo y no sobre el déficit global.

Un "overkilling" diferente podría producirse cuando las metas se fijan sobre el déficit global y no sobre el déficit efectivo u oficial.

Funcionarios del FMI habían propuesto para el segundo año de la facilidad ampliada un traspaso continuo y masivo de pagos de importaciones al mercado paralelo de divisas, una medida que flexibilizaría aún más el tipo de cambio promedio de la economía dominicana. Los técnicos del FMI reconocían que la devaluación oficial del peso dominicano era el camino preferible para el desequilibrio externo de la economía. Dado que la devaluación oficial conllevaba problemas de corte político y legal, lo cual imposibilitaba la implementación de esa medida, el staff del FMI recomendó a las autoridades dominicanas la unificación y flexibilización de la tasa de cambio vía el traspaso de todas las transacciones de la balanza de pagos al mercado paralelo.

Este es un aspecto muy criticable del programa de ajuste requerido por el FMI. A pequeñas economías abiertas como la dominicana no le favorece un sistema de tipo de cambio flexible, ya que desincentiva la inversión extranjera y puede tener un impacto negativo sobre la actividad económica vía la incertidumbre sobre el comportamiento de la tasa de cambio. Por otra parte, el sistema flexible implica que las transacciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos estarán sujetas a la volatilidad del tipo de cambio, la cual es muchas veces el resultado de procesos especulativos. Por otra parte, la economía dominicana posee un patrón de producción sumamente concentrado, lo que descartaría la selección del sistema flexible de cambio.

Otro factor que desalentaría el uso del sistema de tipo de cambio flexible en una economía como la dominicana tiene que ver con las expectativas de depreciación, los sobreajustes de tipo de cambio y la formación de precios. Un sistema flexible de cambio puede generar efectos perversos sobre el sistema de precios y podría desestabilizar todo el programa de estabilización. Si los precios aumentan en proporción mayor que el tipo de cambio, se produciría una "apreciación"

real de la tasa de cambio que alentaría futuras depreciaciones y así sucesivamente. Se producirían, entonces, alzas continuas de precios y tasas de cambio.

Una alternativa mejor a la requerida por el FMI era la creación de un mercado comercial cambiario con tasa de cambio fija, a un nivel más realista que la oficial. Esta alternativa sería equivalente a una devaluación oficial de la tasa de cambio, que según funcionarios del FMI era el camino preferible para reducir el desequilibrio externo de la economía dominicana. En vez de traspasar al mercado paralelo las exportaciones e importaciones que todavía se canalizaban a través del mercado oficial, se hubiesen podido transferir a un mercado comercial manejado por el Banco de Reservas, el banco comercial del Estado Dominicano. De esta manera se habría disfrazado la necesaria devaluación oficial de la moneda local. Otro aspecto importante es el referente al impacto de los programas de ajuste sobre la distribución del ingreso. Durante el primer año de la facilidad ampliada no hubo aumentos en los salarios nominales. Sin embargo, en mayo de 1984 y derivado de los ajustes de precios internos llevados a cabo a principios de 1984, el salario mínimo de RD\$ 125 por mes fue elevado a RD\$ 175 por mes, y se aumentaron en 10 por ciento los salarios comprendidos en el rango entre RD\$ 175 y RD\$ 300 por mes.

En consecuencia, el FMI ha tenido que "ceder" ante las autoridades dominicanas en lo referente a la política salarial. Es probable que funcionarios del FMI hayan presionado para obtener una reducción en los niveles de salario y empleo en el sector público. Sin embargo, las autoridades dominicanas fueron a la mesa de negociaciones dispuestas a reducir el déficit del sector público sólo a través de nuevos impuestos, reajustes de precios e incentivos cambiarios. El gasto corriente nominal del sector público no ha sido reducido durante los años en que la economía ha estado sujeta a los programas del FMI. La disminución en el salario real ha sido fruto de la mayor tasa de inflación que ha evi-

denciado la economía dominicana a partir de 1984.

La rentabilidad de las empresas del sector de bienes exportables fue mejorada a través de la creación de los incentivos cambiarios (una devaluación disfrazada dada las trabas legales y políticas que conllevaría una devaluación oficial). Asimismo, la caída en el salario real fue otro factor que estimuló la actividad de exportación e indujo nuevas inversiones en ese sector, especialmente, en el área de los productos de exportación no tradicionales.

Vemos que las consecuencias distributivas negativas no tuvieron su origen en la potencial reducción de salarios nominales. La implementación de nuevos tributos indirectos y aumento en la tasa de inflación y la eliminación parcial de los subsidios del gobierno a algunos bienes alimenticios consumidos primordialmente por personas de escasos ingresos fueron los factores determinantes detrás del deterioro de la distribución del ingreso durante 1983 y 1984. Para 1985 se espera una nueva contracción en el salario real debido a los ajustes de precios derivados de las medidas cambiarias del 23 de enero de este año. Sin embargo, las autoridades aumentarán los subsidios a productos alimenticios básicos.

Un aspecto importante sobre el programa «stand by» para 1985 es el relacionado a la expansión de 23 por ciento permitida por el FMI en los pasivos monetarios del Banco Central para 1985. Los técnicos del FMI han estimado una tasa de inflación de 23 por ciento lo que mantendrá inalterada la liquidez real de la economía durante el año, pero esta tasa de inflación probablemente se ha subestimado (la mayoría de los economistas estiman que la tasa de inflación en 1985 será del orden del 35 por ciento) con lo cual la expansión monetaria permitida conducirá a una contracción de la liquidez real que tendrá efectos recesivos en la economía dominicana.

En relación a la política de tasas de interés, la misión del FMI ha presionado a las autoridades monetarias para que implementen un sistema de tasas de interés flexible, con el fin de

contener la salida de capital y permitir que el sistema financiero se adapte a los requerimientos del régimen de sistema de tipo de cambio flexible que está operando desde el 23 de enero de 1985.

Las implicaciones de una reforma financiera como la que proponen los técnicos del FMI a la República Dominicana no son fácilmente detectables. El impacto podría ser perverso y por lo tanto, habría que proceder con mucha prudencia. Las autoridades monetarias acaban de implementar una amplia reforma cambiaria cuyos efectos están todavía por verse. Si además de esta reforma, se procede a liberalizar el sistema financiero, es muy probable que los agentes económicos pierdan toda la credibilidad sobre la estabilización del programa de ajuste, lo que provocaría al final el fracaso del mismo.

3 El nuevo papel del Fondo

La condicionalidad del Fondo siempre ha estado vinculada al otorgamiento de préstamos no sólo por parte del propio FMI, sino también, a través del sello de aprobación que éste otorga, de otros acreedores. De hecho, se ha descubierto que el impacto más favorable que han tenido los programas del Fondo en el pasado no ha sido sobre la cuenta corriente de los países deudores, sino sobre su cuenta de capital.

Este papel del Fondo adquirió una importancia extraordinaria durante la primera fase de la crisis de la deuda latinoamericana. A diferencia de su experiencia anterior, el Fondo comenzó a involucrarse activamente en las negociaciones entre los países deudores y los bancos comerciales acreedores. El FMI se convirtió en un orquestador financiero al imponer sus condiciones no sólo sobre los deudores, sino también sobre los acreedores y vincular el otorgamiento de sus propios recursos a la disposición de los bancos a conceder nuevos préstamos y reestructurar las deudas ya contraídas. Esta concertación de préstamos puso al Fondo mucho más en contacto con los intermediarios financieros privados que lo que había estado en épocas anteriores.

Debido al papel tan crucial que llegó a desempeñar el Fondo en las reestructuraciones de la deuda externa, esta institución adquirió mucho más poder en la región que en el pasado. Sin embargo, este poder tuvo un costo. En primer lugar, como lo ha demostrado la experiencia del Fondo en Brasil desde 1983, la institución comenzó a enfrentarse a un nuevo dilema cada vez que un gran país deudor no estaba en condiciones de cumplir con los requerimientos exigidos. Si suspendía los préstamos, podía precipitar una crisis de confianza. Por otra parte, si no lo hacía, o si se mostraba muy dispuesto a aceptar un relajamiento de los requisitos, podía empañar su sello de aprobación. En segundo lugar, y éste es un aspecto de mayor importancia desde el punto de vista de los países deudores, el Fondo comenzó a correr el riesgo de adaptar sus propios requerimientos a los de la comunidad bancaria privada. Estos problemas se agudizan en la segunda fase de la crisis de la deuda. A medida que los préstamos del Fondo van disminuyendo, el problema de la deuda continúa y los banqueros privados continúan renuentes a conceder préstamos voluntarios a América Latina. En esta etapa, la condicionalidad tradicional del FMI ya no tiene aplicación, ya que los recursos de la institución no están involucrados. De ahí se origina una situación en la cual la aprobación que el FMI le imparte a las políticas de sus países miembros se utiliza para garantizar los préstamos otorgados por la banca privada y no sus propios fondos.

La delicada naturaleza de esta nueva relación está reflejada en el acuerdo de refinanciamiento a largo plazo de la deuda privada de México. Como parte de este acuerdo se han establecido una serie de procedimientos para supervisar las políticas económicas mexicanas. Según estos procedimientos, México solicitará una ampliación de las consultas anuales que los países miembros realizan de manera regular con el Fondo, tal como lo estipula el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI.

Los funcionarios del Fondo incluirán en su informe sobre las consultas un

resumen de las conversaciones sostenidas entre México y el Fondo respecto al programa de política económica y financiera del país y la evaluación que los funcionarios hacen del mismo. Este informe también (i) incluirá una evaluación acerca de la coherencia interna de las metas y objetivos del programa; y (ii) se pronunciará sobre la compatibilidad del programa económico y financiero de México con las posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido y un comportamiento del sector externo consistente con las necesidades de servicio de la deuda. Además del informe sobre las consultas anuales estipuladas en el Artículo IV, México le solicitará al Fondo que haga un análisis semestral de la economía mexicana y elabore un informe al respecto. En estos informes que elaboren los funcionarios del Fondo se evaluará el comportamiento de la economía mexicana, como se hace en los informes anuales, y se incluirá una descripción de la evolución de las principales variables económicas del país, un resumen de las discusiones sobre las políticas económicas que se celebren con las autoridades mexicanas y las conclusiones de la evaluación. Los informes se remitirán al Directorio Ejecutivo del Fondo. México por su parte, los remitirá a los bancos acreedores.

Es particularmente preocupante la ausencia, en el acuerdo con México, de cláusulas sobre imprevistos que permitan el otorgamiento de nuevos créditos bancarios en caso de que el país se vea afectado por factores de índole externa. Por el contrario, la presunción implícita en el acuerdo es que México, ante semejante eventualidad, tratará de cubrir sus necesidades de divisas a través de fuentes no bancarias tales como el BIRF, el BID y el FMI.

Es difícil predecir cuándo América Latina volverá a recibir préstamos de los mercados de capital de manera normal y voluntaria. En vista de ello, parecería importante incorporar en estos acuerdos de reestructuración a largo plazo mecanismos que protejan al país ante la eventualidad de choques externos adversos.

Una posibilidad podría ser fijar un

tope a las tasas de interés, cuyo valor sería inversamente proporcional al comportamiento del poder adquisitivo de las exportaciones del deudor. Una alternativa más simple, pero aparentemente más difícil de negociar con los países industrializados, sería la fijación de un porcentaje máximo de las exportaciones para el pago de los intereses. En ambos casos, la diferencia entre las tasas de interés del mercado y los intereses pagados por el país deudor se añadirán al monto de la deuda externa que deberá ser pagada en el futuro.

Otro factor que debería tomarse en cuenta en estos acuerdos de reestructuración es la vinculación entre la deuda externa, la deuda interna y el ajuste interno.

La magnitud de los choques externos y la prontitud con la que América Latina tuvo que adaptarse a ellos, constituyen el origen de las actuales dificultades por las que atraviesan los mercados financieros internos. Los presupuestos gubernamentales se vieron seriamente agobiados por el servicio de la deuda como consecuencia del aumento de las tasas de interés, las devaluaciones y la nacionalización de grandes porciones de la deuda privada. Como consecuencia de la clausura repentina de los mercados internacionales de capital, los pequeños mercados financieros internos se vieron repentinamente inundados por instrumentos crediticios del Estado, lo que frecuentemente traía como consecuencia un aumento de tasas internas reales de interés. La solución tradicional a este problema es la generación de excedentes en las operaciones del sector gubernamental lo suficientemente grandes como para permitir cumplir con el servicio de la deuda, tanto interna como externa. Esto es en esencia lo que se está tratando de hacer mediante los programas de estabilización que el Fondo está auspiciando en América Latina. Sin embargo, este esfuerzo debe complementarse con el otorgamiento de nuevos créditos bancarios, no necesariamente para financiar los déficit presupuestarios, sino más bien para aliviar parte de la deuda interna. La sustitución de la deuda interna por deuda externa reduciría el peso que

actualmente tiene el servicio de la deuda sobre los presupuestos gubernamentales, ya que las tasas de interés internacionales están actualmente muy por debajo de las tasas de interés prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina. La deuda externa es típicamente un múltiplo de la deuda interna, por lo que un aumento relativamente pequeño de la primera originaría una contracción relativamente grande de la segunda. Esto permitiría incrementar las inversiones privadas y reducir las tasas de interés.

Esta propuesta se basa en la percepción de que los países latinoamericanos no tienen un problema de balanza de pagos, sino que más bien están tratando de adaptar sus economías al brusco proceso de ajuste a que se han visto sometidos como consecuencia de la ruptura de los mercados financieros internacionales. Esto desmiente en parte la percepción equivocada que existe en los países industrializados de que la mitad del proceso de ajuste —el externo— ya se ha llevado a cabo, por lo que ahora es el momento de comenzar la otra mitad, el proceso de ajuste interno. De hecho, los actuales desajustes internos se originaron en gran parte debido a la precipitación con que se tuvieron que enfrentar los reajustes externos. Estos últimos deben ser remediados de modo que se les permita a los gobiernos latinoamericanos ordenar sus finanzas sin afectar el crecimiento de sus economías.

Un esfuerzo relativamente pequeño para remediar el ámbito externo ayudaría mucho a balancear las cuentas gubernamentales y restablecer el orden en los mercados financieros internos, aun cuando no se requieran nuevos préstamos bancarios para cerrar las cuentas de balanzas de pagos. Por lo tanto, la variable a utilizar para apreciar si un país tiene necesidad o no de incluir nuevos créditos bancarios en sus acuerdos de reestructuración a largo plazo no debería ser tan sólo la balanza de pagos, sino también la diferencia entre las tasas de interés domésticas y las internacionales. Cuanto mayor sea esta diferencia, mayor será la necesidad de recurrir a préstamos bancarios. Ob-

viamente, se parte de la base de que estas diferencias no pueden tratar de eliminarse a través de la aplicación de políticas monetarias menos restrictivas, dado el riesgo de inflación que éstas conllevan.

Recomendaciones y Sugerencias

En este capítulo se presentan algunas propuestas y recomendaciones de política que podrían hacer más efectiva la acción del Banco Mundial y el FMI en América Latina. Estas sugerencias no pretenden abarcar la amplia gama de actividades de estos organismos ni solucionar todos los problemas que éstas plantean y no intentan reemplazar, por lo tanto, las propuestas sobre la reforma integral del sistema monetario y financiero internacional que han sido presentadas por los países en desarrollo en diversas instancias⁵.

Las recomendaciones y sugerencias que se describen a continuación son de aplicación inmediata y pueden contribuir a que las actividades del Banco y el Fondo respondan de una manera más eficaz a las necesidades que deben enfrentar los países de América Latina en el nuevo contexto financiero mundial en que se desenvuelven sus economías.

1 La contribución futura del Banco Mundial al desarrollo latinoamericano

Para que la contribución del Banco esté más acorde con sus finalidades de apoyo al desarrollo y su aporte a la recuperación económica de los países latinoamericanos más acorde con las necesidades financieras actuales y futuras de éstos, parece necesario que se pongan en práctica algunas medidas de política, tales como las siguientes:

a El Banco podría destinar más recursos para préstamos de ajuste estructural y programas. Para ello es necesario que flexibilice su política actual de limitar estos préstamos a sólo un 10 por ciento de sus préstamos totales y a 30-40 por ciento de sus préstamos a un país determinado. Estos préstamos también podrían ser incrementados si se aprobara un incremento general del capital del Ban-

co, tal como lo ha propuesto su propia Administración. Otra posibilidad podría ser que se incrementara la relación entre el monto de sus préstamos y su capital, que es actualmente de 1/1.

b La condicionalidad de los préstamos para ajuste estructural y para programas debería ser modificada de manera que éstos sean más atractivos para los países receptores. Las condiciones del Banco para el uso de sus recursos deberían ser más pragmáticas y menos ambiciosas en lo que se refiere a las propuestas de política económica que deberían aplicar los países. Con este propósito, se podría utilizar la práctica de establecer grupos de expertos para la revisión de estos préstamos y de las condiciones en que se otorgan. Las conclusiones de estos grupos de expertos y los mismos acuerdos suscritos con los gobiernos, podrían ser puestos a disposición del público y ser objeto de debate abierto, lo que permitiría a los gobiernos ampliar el apoyo para estos acuerdos y al Banco tomar en cuenta diversas opiniones.

c En los préstamos del Banco debería desvincularse el financiamiento de proyectos de su uso para financiar el componente importado de la inversión, permitiendo así un mejor desarrollo de la industria de bienes de capital tanto interna como regionalmente. Además, resulta imperativo que se le otorgue a los países en desarrollo un mayor poder de voto y por tanto de capacidad de decisión en las actividades del Banco, particularmente en aquellos aspectos directamente relacionados con sus políticas económicas.

d Finalmente, el Banco debería intensificar sus esfuerzos para incrementar el flujo de recursos financieros privados a los países de la región, mediante una ampliación de sus actividades de co-financiamiento u otras equivalentes. Debe, mientras tanto, cuidarse que estos recursos sean efectivamente adicionales y no simplemente una sustitución de recursos que, sea a través de los bancos comerciales o del Banco actuando individualmente, de todas maneras serían otorgados a los países latinoamericanos.

2 FMI: Hacia una nueva condicionalidad

A continuación se sugiere una serie de principios para el establecimiento por parte del Directorio Ejecutivo del Fondo, de nuevas directrices para la aplicación de la condicionalidad en sus operaciones crediticias con los países que poseen monedas no convertibles.

a Se establecería un doble sistema de condicionalidad. El primero de ellos orientado hacia las variables denominadas en dólares o relativas a la balanza de pagos; y el segundo hacia las variables denominadas en moneda local, tales como el crédito interno y los déficit presupuestarios.

b Se fijarían criterios cuantitativos de ejecución respecto a ambos tipos de variables, pero se otorgaría automáticamente una exención de la condicionalidad relativa al segundo tipo de variables siempre y cuando se estuviese cumpliendo la condicionalidad relativa a las variables denominadas en dólares. Más adelante se sugiere una prueba para distinguir entre el cumplimiento nominal y el cumplimiento real de la condicionalidad relativa al primer tipo de variables. El cumplimiento nominal no bastaría para la concesión de la exención automática, ya que el hecho de que se estuviese cumpliendo el primer tipo de condicionalidad y no el segundo podría deberse a condiciones externas favorables y no a un efectivo proceso de ajuste.

Esta propuesta está en consonancia con los artículos del Convenio Constitutivo del Fondo, particularmente los artículos I (v) y V3 (a) según los cuales sólo se permite la aplicación de la condicionalidad respecto a la balanza de pagos y se reconoce la necesidad de "aplicar políticas especiales para los problemas especiales de balanza de pagos", tales como los que afectan actualmente a los países latinoamericanos deudores.

Los criterios de ejecución relativos a las variables denominadas en dólares, tales como las reservas internacionales y los préstamos externos, ya forman parte de los programas del Fondo. En ausencia de una reversión de la fuga de capitales, estos criterios

restringen efectivamente la cuenta corriente, ya que la inversión directa es por lo general muy pequeña y tarda tiempo en reaccionar. La cuenta corriente propiamente dicha, no aparece como un criterio de ejecución sino más bien como una meta de los programas. Ello se debe a la idea sostenida por los funcionarios del Fondo de que la cuenta corriente constituye un resultado de las políticas nacionales o un objetivo de éstas y no una variable o instrumento de política. Por consiguiente, dependiendo de las tasas de cambio, los funcionarios del Fondo prefieren enfrentar el problema de la cuenta corriente mediante variables internas, tales como el déficit fiscal.

Sin embargo, la promoción de las exportaciones y la sustitución de importaciones constituyen objetivos de política gubernamental en los países en desarrollo. En la consecución de estos objetivos intervienen tanto las fuerzas del mercado como diversos instrumentos de control administrativo. Estas políticas comerciales, al igual que los intentos por disminuir el déficit presupuestarios gubernamentales, también afectan la balanza comercial. La tasa de cambio es quizás el instrumento más importante para la promoción de las exportaciones y la sustitución de las importaciones, pero no es el único, particularmente en los países en desarrollo que tienen una tradición de activa participación gubernamental en los asuntos económicos. Son muchas las medidas e instrumentos que un país puede utilizar para modificar el comportamiento de sus importaciones y exportaciones y al mismo tiempo cumplir con las obligaciones contraídas con la comunidad internacional en el marco de los acuerdos del Fondo y el GATT.

Esta situación no es muy distinta en lo que se refiere a las innumerables alternativas que tiene un gobierno para disminuir sus déficit presupuestarios. El Fondo nunca ha querido tocar los aspectos relacionados con la "microeconomía" de las finanzas gubernamentales. De modo similar, en el marco de un sistema revisado de condicionalidad, se le debería pedir

que se abstuviese de entrar en detalles respecto a las políticas comerciales del país deudor cuando establece los criterios de ejecución relativos a la balanza comercial o de cuenta corriente de dicho país?

¿Cómo podría saber el Fondo que el mejoramiento de la balanza comercial se produce como resultado de políticas internas antes de que se le permita al país pasar al segundo tipo de variables de condicionalidad? La respuesta parte del hecho de que las técnicas actuales de econometría y prospectiva permiten, con la información disponible en América Latina actualmente, estimar las variables de exportación e importación, con la misma precisión que la variable monetaria. Información sobre esta última variable constituye un ingrediente esencial de los "ejercicios financieros" que vinculan las variaciones programadas de las reservas internacionales con los criterios de ejecución relativos al aumento del crédito interno en los programas del Fondo.

De estas variables de exportación e importación pueden lograrse los balances comerciales y de cuenta corriente esperados una vez que se le asignan los valores apropiados a las variables exógenas relevantes. A medida que se avanza en el programa, va surgiendo información respecto a la evolución de la cuenta corriente y de las variables exógenas. De ahí que se pueda estimar el papel que tienen las variables exógenas (incluyendo los instrumentos de política interna) en la justificación de las diferencias existentes en la cuenta externa real y la programada. Estas diferencias pueden utilizarse para calcular el efecto que tienen los instrumentos de política interna no incluidos en el programa.

Supongamos que la cuenta corriente resulta estar en mejor estado de lo que se esperaba. Este método permitiría por lo tanto evaluar el efecto relativo de las variables externas, la oferta interna y las políticas internas sobre los resultados alcanzados. Esto le permitiría a los funcionarios del Fondo descomponer los factores que influyeron en el comportamiento de la cuenta corriente. En ese caso ¿qué

debería hacer el Fondo en caso de que el país no pueda cumplir los criterios relativos al segundo tipo de condicionalidad? Consideremos tres posibles escenarios. Uno en el que el balance de la cuenta corriente se hubiese mejorado por causas puramente circunstanciales, tales como el auge temporal del comercio mundial o una buena cosecha; en este caso, los funcionarios del Fondo argumentarían que el cumplimiento de las metas del programa había sido tan sólo nominal pero no efectivo y, por ende, se le pediría al gobierno que aumentase la contracción del gasto público y modificase sus políticas a fin de permitir la continuación del programa. Un segundo escenario podría ser que al país le hubiese tocado un golpe de buena suerte permanente, tal como el descubrimiento de una fuente de riqueza petrolera; en ese caso, se argumentaría que el cumplimiento de las metas fue efectivo, se relajarían los criterios de ejecución y el programa continuaría normalmente. Un tercer escenario podría ser que las variables exógenas no hubiesen sido afectadas de una manera tal que pudiesen explicar los resultados alcanzados; en este caso se le daría al país el beneficio de la duda, se argumentaría que los criterios de ejecución habían sido demasiado exigentes y se continuaría el programa de la misma manera que en el escenario número dos. Estos procedimientos, al mismo tiempo que permitirían aplicar un nivel adecuado de austeridad interna, reducirían considerablemente el número de exenciones otorgadas en los programas del Fondo, así como las interrupciones de estos programas, lo que contribuiría a la estabilidad de los mercados financieros internacionales y al progreso económico de los países deudores.

3 Otras propuestas en relación con las actividades del FMI

Las directrices que se sugieren en la sección anterior están basadas en la creencia de que el ajuste efectivo de la balanza de pagos requiere que se establezcan condiciones respecto a las variables de política que controlan

la capacidad de absorción interna, si bien éstas no son tan importantes como las condiciones relativas a las variables que están directamente relacionadas con la balanza de pagos. Estas directrices podrían adoptarse junto con algunas otras sugerencias:

a El Servicio de Facilidad Ampliada del Fondo, el cual no ha sido utilizado por el Fondo en años recientes, debería ser reactivado, dándole un margen de tiempo mayor a los programas de estabilización del Fondo.

b En lugar de restringir el Servicio de Financiamiento Compensatorio como hizo en 1983, el Fondo debería liberalizarlo y expandirlo con miras a aplicar el mismo tipo de régimen tanto a las importaciones como a las exportaciones de bienes y servicios, incluyendo el pago de intereses. Esta expansión del servicio ayudaría a vincular más el establecimiento de criterios de condicionalidad con el estado de la economía mundial.

c Los plazos para los pagos al Fondo no deberían ser igual para todos los países, sino más flexibles y variar de acuerdo a las necesidades de balanza de pagos de los países deudores. Esto va a ser particularmente importante en el futuro inmediato, cuando la mayor parte de los créditos que el Fondo concedió durante el período 1981-84 comenzarán a ser pagados.

d En lugar de que el Fondo redacte las cartas de intención, debería aplicarse la "condicionalidad invertida", según la cual el país deudor diseñaría su propio programa de ajuste con la asistencia técnica del Fondo. Esto facilitaría la preparación de programas "hechos a la medida" que reemplazarían los "paquetes" del FMI.

e Los criterios de ejecución deberían fijarse como una gama de valores en lugar de establecerse como metas únicas, siguiendo en esto el ejemplo de los países industrializados en lo que respecta a sus objetivos de política monetaria.

f Deberían fijarse los criterios de condicionalidad sobre la base de las tasas de inflación internas en el caso de las monedas nacionales, particularmente en los países que tienen tasas de inflación altas y volátiles y en donde se aplica la indexación salarial. Si la balanza de pagos es uno de los

objetivos, el Fondo no debería exigir la aplicación de políticas monetarias más severas para combatir la inflación, ya que eso estaría fuera de su

ámbito de acción. Para evitar los efectos negativos que pudiera tener la inflación sobre la balanza comercial, el Fondo debería insistir más bien en

que los países deudores aplicasen una política de tipos de cambio basada en la paridad ajustable.

Notas

1 En la medida en que la región ha experimentado en los últimos años una transferencia neta de recursos al exterior, la contribución relativa del Banco en el financiamiento latinoamericano es aún más significativa, sobre todo en el caso de los países que han registrado excedentes en su balance de cuenta corriente.

2 En el año 1984, por ejemplo, el Banco tuvo que cancelar 172 proyectos en América Latina, debido a la ausencia de recursos de contrapartida.

3 De los Estados Miembros del SELA, Cuba es el único que no es miembro del FMI. En los análisis del FMI el área de América Latina y el Caribe incluye las Bahamas, Dominica y Paraguay, países que no son miembros del SELA.

4 Durante el período comprendido entre febrero de 1983 y marzo de 1985, 17 países miembros del SELA suscribieron acuerdos con el Fondo: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú y Uruguay.

5 Véase Capítulo I.

6 Ver al respecto los documentos del Grupo de los 24, en particular el *Programa Revisado de Acción para la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional*, Washington, 21 de setiembre 1984; y, más recientemente *The Functioning and Improvement of the International Monetary System*, Washington, August 21, 1985.

7 Ello requeriría que los funcionarios del Fondo cumplieren más cabalmente el Artículo XIV, Sección 2 del Convenio Constitutivo, el cual autoriza a los países miembros a «mantener y adaptar a las circunstancias cambiantes las restricciones sobre los pagos y transferencias relacionadas con las transacciones de cuenta corriente que entraron en vigor el día en que el

país se hizo miembro». Es más, la Sección 2 establece claramente que son los países miembros y no el Fondo los que deben decidir cuándo retirar tales restricciones: «tan pronto como sientan que están en capacidad de equilibrar su balanza de pagos, sin necesidad de aplicar las restricciones, de una manera que no afecte su acceso a los recursos del Fondo». Contrariamente a lo que

está estipulado en estas cláusulas y al espíritu de las disposiciones del Convenio Constitutivo sobre "moneda escasa", los funcionarios del Fondo actualmente están imponiendo a los países miembros unos criterios de ejecución «cualitativos» que implican la eliminación de las restricciones cambiarias.