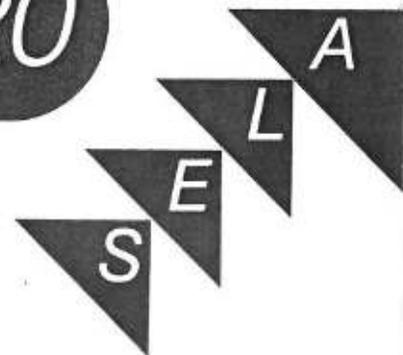


# Capítulos

20



SELA: un  
mecanismo  
para la acción

3	5	9	12	16
Editorial	<i>Carlos Pérez del Castillo</i> Balance del XIV Consejo Latinoamericano del SELA	<i>Gert Rosenthal</i> Panorama de la economía latinoamericana en 1988	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Desafíos y opciones de América Latina a fines de los 80	<i>Imelda Cisneros</i> Mitos y realidades del problema de la deuda externa latinoamericana
21	30	36	39	41
<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Situación de la deuda externa regional y y convergencia para la negociación	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> El vínculo deuda-comercio	<i>CEMLA</i> La evolución financiera de América Latina y el Caribe	<i>Ricardo Avellaneda</i> Perspectivas del financiamiento para el desarrollo	<i>Ignacio Basombrio</i> Hacia una nueva estrategia de relaciones económicas externas
46	59	66	73	77
<i>Theresa Wetter</i> Análisis de la nueva Ley de Comercio de EE.UU. y sus efectos sobre América Latina y el Caribe	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> La utilización del poder de compra regional como instrumento de negociación comercial	<i>Horst Grebe López</i> Las economías pequeñas de América Latina ante el desafío industrial	<i>Rubén García Llaguno</i> La nueva dimensión de la cooperación regional	<i>Boris Castillo</i> La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo: una respuesta frente a la crisis
81	84	87	91	101
<i>Ramiro Núñez</i> Consolidación de un sistema latinoamericano	<i>Luis Herrera Marcano</i> El diálogo informal de Cancilleres de América Latina y el Caribe	<i>Eduardo Zalduendo</i> El proceso de integración regional.	Discursos de la sesión inaugural del XIV Consejo Latinoamericano del SELA	Decisiones aprobadas por el XIV Consejo Latinoamericano del SELA

Fidela 23/2/89

---

SELA: un mecanismo  
para la acción

Sistema Económico  
Latinoamericano  
SELA

**Capítulos 20**  
Julio/Setiembre  
Caracas 1988

---

### **Secretaría Permanente del SELA**

**Embajador Carlos Pérez del Castillo**  
Secretario Permanente

**Henry S. Gill**  
Secretario Permanente Adjunto

**Imelda Cisneros**  
Directora de Consulta y Coordinación

**Jayr Dezolt**  
Director de Cooperación Regional

**Ramiro Núñez**

**Luis Herrera Marcano**  
Asesores Especiales

---

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 28 Estados Miembros.

---

### **Capítulos del SELA**

**Susana Pezzano**  
Directora

**Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo**  
Asistentes

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\$ 5

Depósito Legal 83-0198  
Impresión  
Editorial Greco S.A.  
Fotocomposición y arte final:  
Enefé C.A.

## Editorial

La XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en Caracas, en setiembre de 1988, representó un significativo paso adelante en los esfuerzos de concertación y cooperación que vienen efectuando los países latinoamericanos y caribeños para encontrar soluciones duraderas a la crisis económica, que permitan retomar el camino del desarrollo y mejorar la inserción de la región en el escenario internacional.

Este Consejo revestía particular interés para el SELA. No sólo por ser el primero que se realizaría bajo la conducción del Secretario Permanente, embajador Carlos Pérez del Castillo, quien asumió el cargo en octubre de 1987, sino también porque se sometería a consideración de los Estados Miembros un conjunto de propuestas para reorientar el organismo y adecuarlo a las nuevas exigencias de la situación regional.

Los lineamientos que guiarán las acciones del SELA fueron resumidos por el Secretario Permanente en cuatro ideas-fuerza: concebir la integración como un proyecto político, unificar los esfuerzos de coordinación hacia afuera con la cooperación hacia adentro de la región, fortalecer el poder negociador de América Latina y el Caribe y conformar un verdadero Sistema regional que incorpore a otros organismos y a las manifestaciones de cooperación y concertación del área.

Las propuestas del Secretario recibieron un amplio respaldo de los países y comenzaron a ser puestas en práctica, tanto con la aprobación del Programa de Trabajo 1989-91 como con las diversas decisiones adoptadas que apuntan a enfrentar, de manera concertada, los principales problemas que afectan a la región, entre los cuales se destacan la crisis de la deuda externa, la situación del comercio, las relaciones con los países industrializados y la necesidad de impulsar un nuevo enfoque de la cooperación regional.

El presente número de CAPITULOS DEL SELA contiene un pormenorizado análisis de las deliberaciones y decisiones adoptadas por el XIV Consejo Latinoamericano. Pérez del Castillo abre la sección Opiniones con un balance objetivo de la reunión que califica de exitosa "no sólo para la Secretaría Permanente, sino fundamentalmente para los países de América Latina y el Caribe y para el propio SELA como organismo".

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal expone el balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988, que tradicionalmente elabora el organismo y que, por primera vez, fue presentado ante el Consejo Latinoamericano del SELA. Un documento de la Secretaría Permanente sobre los desafíos y opciones que enfrenta la región, completa este panorama global de América Latina y el Caribe.

La crítica situación financiera que afecta a la región es analizada a través de diversos y convergentes enfoques.

La Directora de Consulta y Coordinación del SELA, Imelda Cisneros, identifica los mitos y realidades del problema de la deuda externa, en tanto que dos documentos de la Secretaría Permanente se refieren a las posibilidades de concertación de los países latinoamericanos en este campo y al vínculo deuda-comercio. Sendos trabajos de ALIDE sobre las perspectivas del financiamiento para el desarrollo y del CEMLA sobre la evolución financiera regional advierten sobre la necesidad que tiene América Latina de contar con recursos adecuados y oportunos.

El Director Alterno de Consulta y Coordinación del SELA, Ignacio Basombrío, analiza los elementos de una nueva estrategia de relaciones económicas externas, a la luz de las Decisiones adoptadas por el Consejo, particularmente el acuerdo de impulsar un nuevo diálogo con los Estados Unidos.

La situación comercial es abordada en una doble óptica. La funcionaria del SELA, Theresa Wetter presenta un exhaustivo análisis de la Ley de Comercio y Competitividad de los Estados Unidos y sus posibles efectos sobre la región, en tanto que un documento de la Secretaría Permanente refleja las potencialidades y beneficios que podrían derivarse de la utilización del poder de compra conjunto de la región.

El economista boliviano, Horst Grebe López, recientemente incorporado al SELA, expone los lineamientos básicos de una política de industrialización para los países de menor desarrollo económico de América Latina, tema de singular interés dada la insuficiente bibliografía que existe al respecto.

El Director Alterno de Cooperación Regional del SELA, Rubén García Llaguno analiza las bases de un nuevo enfoque de la cooperación regional y sus modalidades de implementación en el marco del SELA, a la par que el Jefe de Proyectos del SELA, Boris Castillo, evalúa los resultados del Consejo en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

Los asesores del SELA, Luis Herrera Marcano y Ramiro Nuñez, explican en sendos artículos la importancia del Diálogo Informal de Cancilleres de América Latina y el Caribe, efectuado inmediatamente después del XIV Consejo del SELA, y los elementos fundamentales que apuntan a conformar un verdadero Sistema latinoamericano. Finalmente, el Director de INTAL, Eduardo Zalduendo, efectúa un balance del proceso de integración regional.

Este número de CAPITULOS contiene, además, los discursos pronunciados por el Presidente de Venezuela, doctor Jaime Lusinchi, el Presidente del XIV Consejo Latinoamericano y actual Canciller de El Salvador, doctor Ricardo Acevedo Peralta, y el Secretario Permanente del SELA, embajador Carlos Pérez del Castillo, al inaugurar la sesión ministerial del Consejo. Conjuntamente con una selección de las principales decisiones acordadas por los países, se estima que los lectores podrán tener una visión global y exhaustiva de la reunión.

## Balance del XIV Consejo Latinoamericano del SELA

Embajador  
Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del Seia

La XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrada en Caracas en el mes de setiembre, estuvo revestida de características novedosas, que la destacan como una reunión exitosa, no sólo para la Secretaría Permanente, sino fundamentalmente para los países de América Latina y el Caribe y para el propio SELA como organismo.

Varios son los aspectos que permiten extraer esta conclusión y a ellos quisiera referirme en este artículo.

### 1. Reorientar la acción del SELA

Los países de América Latina y el Caribe han creado el SELA como un foro de alto nivel político para la consulta, la coordinación y la cooperación regional, con la orientación básica hacia la acción. Sin embargo, este rico patrimonio regional estaba careciendo de algunos conceptos rectores, de ímpetu en la acción y de apropiada participación y articulación con otros esfuerzos regionales.

La Secretaría Permanente realizó un profundo ejercicio de discusión, en base a la convicción de que era preciso un nuevo enfoque para la acción del SELA, como resultado del cual se planteó a consideración de los países un conjunto de orientaciones y lineamientos destinados a tal objetivo.

Por una parte, se identificaron las ideas-fuerza, conceptos fundamentales que podían representar la referencia o hilo conductor para el diseño y la ejecución de actividades; es decir, los grandes conceptos que guiarán el plano de las realizaciones concretas, no sólo del SELA y su Secretaría Permanente, sino incluso de otras vertientes de la coordinación, cooperación e integración regionales.

Esas ideas-fuerza son cuatro: la necesidad impostergable de que la integración regional sea concebida como un

proyecto político; la visión de los esfuerzos de coordinación hacia el exterior y de cooperación hacia el interior de la región como un todo unificado; la importancia de que la región fortalezca su poder de negociación y la consolidación de un sistema latinoamericano que incorpore a otros organismos regionales y a las manifestaciones de voluntad de concertación y cooperación entre países de la región.

Todas ellas recibieron el expreso respaldo de los países, lo que significa un gran paso adelante en el diseño de un esquema armónico de lineamientos para la acción regional. Pero, por otra parte, también fue objeto de apoyo y aprobación el Proyecto de Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente (1989-1991), que procura ser la expresión operativa de esos lineamientos.

Los ejes temáticos a través de los cuales se propuso canalizar las actividades de la Secretaría y las iniciativas que los gobiernos indicaron como prioritarias durante el curso de la reunión, representan un esfuerzo de gran importancia para lograr que las actividades del SELA se realicen sobre temas concretos, que respondan adecuadamente a los intereses y a los objetivos de los países y que involucren activamente a estos últimos.

Obvio es reiterar, entonces, la satisfacción porque ello haya sucedido, en tanto representa un gran aliento para la Secretaría Permanente y un impulso renovado para nuestro trabajo. Al mismo tiempo, el SELA ha adquirido una nueva dimensión, una madurez política y un espacio que dota a su labor futura de mayor credibilidad.

Es singularmente importante destacar que lo anteriormente expuesto es un vuelco. En él ha tenido, sin duda, importante influencia la persistencia de la crisis económica internacional en sus distintos aspectos: desequilibrios en las economías industrializadas; peso del endeudamiento externo de la región; configuración de nuevos patrones de producción y comercio que tienden a marginalizar a nuestros países y acentuación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De la persistencia de los problemas y la comprensión cabal de su profundidad y sus implicaciones emerge la creciente convicción de que las solucio-

nes a los problemas de la región no van a llegar de afuera. Por lo tanto, urge realizar un gran esfuerzo interno para el diseño de nuestras propias soluciones, utilizando nuestros recursos y nuestro potencial. Al mismo tiempo, esta convicción de que no hay recetas mágicas y de que "nada podemos esperar sino de nosotros mismos" (al decir de José Artigas), conduce al reconocimiento de que la acción conjunta debe encontrarse en el centro de nuestro enfoque futuro, lo cual conlleva otro de los aspectos que se destacan de la XIV Reunión del Consejo: el abandono de la retórica vacía y la inquietud por plantear y recorrer caminos concretos.

El debate sobre los temas que preocupan a la región permitió arribar al consenso sobre varias decisiones, que cubren un significativo número de áreas, todas de gran importancia. Algunas de ellas, por su dimensión y alcance, podrían incluso catalogarse como históricas dentro de la existencia del Sistema Económico Latinoamericano.

Para un mejor conocimiento de los resultados del Consejo, es oportuno efectuar una breve reseña de las cuestiones consideradas y de las decisiones adoptadas.

### 2. La Conferencia Regional sobre Deuda Externa

La reunión resolvió convocar a una Conferencia Regional sobre Deuda Externa. Es ampliamente reconocido el hecho de que el endeudamiento externo de nuestros países es hoy el mayor obstáculo a su desarrollo económico sostenido, así como las nefastas consecuencias sociales que su servicio ha tenido, sin mencionar la amenaza a la consolidación democrática que ello representa. Que el XIV Consejo Latinoamericano haya adoptado esta decisión es de la mayor importancia, tanto para los países como para el SELA, en su carácter de organismo latinoamericano.

Si bien desde el estallido de la crisis de la deuda han habido instancias de coordinación y concertación latinoamericana sobre este tema —en el Consenso de Cartagena, por ejemplo— esta es la primera vez que los 26 Estados Miembros deciden actuar conjuntamente y hacerlo sobre

nuevos enfoques. La conjunción de ambos aspectos distingue a esta decisión de las tomadas en el pasado en otros foros. Dichos nuevos enfoques apuntan a identificar denominadores comunes que conformen una base realista para reducir la deuda a su dimensión real. Naturalmente, habrá de desarrollarse una etapa preparatoria que diseñe las bases conceptuales, técnicas y operativas de esta propuesta regional frente a los países acreedores, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales. Esta etapa preparatoria debe ser un proceso muy serio y responsable hacia la concepción de propuestas apropiadas para la negociación con los actores señalados. En la conformación de la misma será preciso incorporar a los Ministerios de Fomento y Economía y a los Presidentes de Bancos Centrales de los países, para extremar el rigor de los aspectos técnicos, manteniendo la dimensión política del problema y su tratamiento.

La fecha de realización de esta Conferencia se decidirá mediante consultas, teniendo en cuenta los avances en su preparación, pero hemos de extremar esfuerzos para que tenga lugar lo antes posible.

La importancia de esta Conferencia es que la región haga un llamado al diálogo sobre nuevas bases de respeto mutuo y de corresponsabilidad; aquí no se trata de una confrontación alentada por los países de América Latina, sino, una vez más y con gran responsabilidad, de llegar a una instancia de negociación para resolver los problemas que tenemos por delante; es decir, una negociación que contemple una solución mutuamente satisfactoria para todas las partes involucradas.

La relevancia de esta Conferencia Regional radica en que América Latina pondrá sobre la mesa una posición, una propuesta madura, responsable y realista que permita llegar a un alivio de la situación caótica en la que viven nuestros países y que está poniendo en tela de juicio el crecimiento, el bienestar de nuestras poblaciones y también, al mismo tiempo, la consolidación de los regímenes democráticos. Hemos de esperar verdaderamente que este planteamiento sea interpretado de esta manera. Un fracaso de esa Conferencia Regional podría llevar, vis-

to la dinámica que está tomando el problema de la deuda, a situaciones peores, donde la región se vería obligada a tomar medidas mucho más drásticas para resolver esta problemática. Lo que se busca a través de la Conferencia es una solución que dé un alivio verdadero al problema de la deuda y, al mismo tiempo, haga que la deuda pase a ser algo "pagable" y que, por lo tanto, vaya al encuentro también de las aspiraciones de los propios países industrializados, permita una reactivación de las economías latinoamericanas y, por ende, se traduzca en una reactivación también de la economía internacional y de los propios países industrializados.

En relación al tema del endeudamiento externo, la reunión adoptó otras dos importantes Decisiones. La primera se refiere al vínculo deuda-comercio. Allí se refleja el reclamo que la región viene haciendo, desde hace muchos años, para un tratamiento integral de los asuntos relacionados del comercio, moneda, finanzas y desarrollo. Tal vez aquí lo más importante es el hecho de que América Latina reitera la necesidad de otorgar un tratamiento integral a todos estos aspectos y reclama la urgencia de desplegar esfuerzos de negociación paralelos, en dichas áreas, en todos los foros pertinentes. La iniciativa de los países de la región sobre el vínculo deuda comercio tiene el propósito de lograr compromisos políticos y obligaciones jurídicas, para evitar que los beneficios derivados de la liberalización del comercio se vean menoscabados o anulados por medidas aplicadas en otras esferas de la política económica. Al mismo tiempo, se decide que los países latinoamericanos, en la reunión de Consulta y Coordinación previa a la sesión ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales que tendrá lugar en Montreal, definirán los términos de este vínculo deuda-comercio para que pueda tener un impacto operativo en el marco de la Ronda Uruguay.

La segunda Decisión crea el Programa Latinoamericano de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia de Deuda Externa y se le pide a la Secretaría Permanente ponerlo en marcha.

### 3. Las relaciones económicas externas

Otro resultado relevante de este XIV Consejo Latinoamericano es lo referente al diálogo con terceros países o regiones. Aquí también se ha avanzado mucho con relación a los trabajos que la Secretaría hacía en estos temas en Consejos anteriores, donde el enfoque con que se estudiaba la evolución de nuestras relaciones con los diferentes países y se hacía alguna sugerencia, era más estático. En esta oportunidad se han dado pasos significativos para movilizar la acción conjunta de América Latina.

En tal sentido, creo que es importante el hecho de que se haya decidido propiciar el establecimiento de un nuevo diálogo de América Latina con los Estados Unidos y que se diga que el SELA actuará como mecanismo de Consulta y Coordinación de la región para formular posiciones y estrategias comunes frente a los interlocutores y frente a este país en particular. En la práctica, esto significa que tenemos que empezar a trabajar sobre una agenda de consulta y eventual negociación que permita un diálogo directo con la próxima administración estadounidense. En la agenda deberíamos reflejar los intereses comunes de la región, especificar quizás las modalidades del diálogo, y priorizar también los interlocutores que participarían del mismo. Pero lo importante es que se establezca este diálogo directo entre América Latina y el Caribe, por un lado, y los Estados Unidos por el otro, y que refleje los intereses, las características y las especificidades de nuestra región.

Tenemos problemas comunes con todos los países industrializados, como los del proteccionismo, transferencia de tecnología o inversiones, pero creo que lo importante de este enfoque bilateral de nuestro relacionamiento con diferentes bloques industrializados es que dentro de esos temas hay problemas específicos de cada uno de ellos. El proteccionismo en Estados Unidos no es lo mismo que el proteccionismo en la Comunidad Económica Europea y los problemas que podemos tener con inversiones en un país no son los mismos que con el otro; por lo tanto, esta diferenciación me parece suma-

mente válida.

Igualmente, el Consejo nos ha dado el mandato de comenzar a preparar también Agendas de Consultas de eventuales negociaciones con Japón, la Comunidad Económica Europea, el CAME y los Países Nórdicos. Y se nos ha encomendado determinar, en consulta con los gobiernos, cuáles serían las reuniones de consulta entre los países de América Latina y el Caribe para definir estrategias y opciones comunes que presentaremos a los mencionados países. Esto nos parece muy importante porque son los propios gobiernos los que asumen un papel dinámico. La Secretaría Permanente hasta ahora ha construido puentes, ha sentado las bases de este diálogo y ha hecho sugerencias a través de estudios y análisis. Ahora, en esta nueva fase, corresponde a los gobiernos tomar la iniciativa, definir las agendas y entablar las consultas pertinentes con los diferentes socios económicos.

El desarrollo reciente de las relaciones económicas externas de la región muestra un conjunto de características que resulta conveniente evaluar, con el propósito de definir elementos de negociación, que hagan posible mejorar los términos en los cuales la región participa en la economía internacional y, al mismo tiempo, perfeccionar los mecanismos del diálogo bilateral con los países y grupos de países priorizados por el Consejo Latinoamericano.

Un análisis de la situación muestra algunos indicadores que deben ser adecuadamente ponderados por la región. Con el Japón, por ejemplo, se observa un estancamiento en el nivel de los intercambios comerciales y posibilidades importantes de lograr entendimientos en materia financiera, de inversiones y sobre la deuda externa. En el caso de la Comunidad Europea, a pesar de los problemas confrontados en la relación bilateral, en especial por la política de subsidios a la producción agropecuaria y el proteccionismo de la CE, pueden aparecer nuevas circunstancias como resultado del proceso de profundización de la integración europea. Los avances realizados en la relación con los Países Nórdicos pueden ser ampliados, mediante un proceso de diálogo sistemático, en el cual se aborden los princi-

pales problemas que interesa a ambas regiones, como son las inversiones, la deuda, el comercio y la cooperación para el desarrollo. Finalmente, a la luz de los cambios estructurales que están teniendo lugar en la URSS y otros países socialistas, es necesario valorar la nueva participación de tales países en la economía internacional y su impacto en América Latina y el Caribe.

El ámbito actual de las negociaciones comerciales multilaterales no es tal como para dar grandes esperanzas a América Latina y el Caribe de que se podrán solucionar los problemas comerciales a través de la Ronda Uruguay. No obstante, es importante la participación coordinada de nuestros países para procurar el máximo provecho de esa instancia, por más que las modalidades seguidas no sean las más favorables. El Consejo del SELA decidió continuar realizando los esfuerzos de concertación en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay y ratificó el mandato a la Secretaría Permanente para que prosiga prestando información y asistencia técnica a los países de la región para su participación en la misma. Todo ello es de la máxima importancia y de urgente ejecución y ya estamos trabajando en su concreción. Pero la diferencia cualitativa de estos mandatos radica en que se ejecutan en el contexto de la idea-fuerza de fortalecer el poder de negociación regional y, al igual que en el campo de la deuda, es posible desarrollar nuevos enfoques para ello. El mejor ejemplo es la posibilidad de que la región identifique su poder de compra conjunto y las alternativas para la utilización del mismo en una mesa de negociación. Los primeros estudios de la Secretaría Permanente han señalado a los países que ese poder existente, que es real, y que la tarea consiste en organizarlo y ejercerlo. Los países han evidenciado su interés por el tema y han solicitado la continuación de su examen. Nuevamente aquí es preciso aclarar que no se trata de buscar una confrontación, sino de manejar una legítima herramienta para defender nuestros intereses con mayor eficacia.

#### **4. Concebir la integración como un proyecto político**

Las idea-fuerza de concebir a la integración regional como un proyecto político fue ampliamente respaldada. Esto implica un compromiso fundamental para dar marco a la acción regional, tanto en el SELA como en otros foros regionales, pero, sobre todo, a través de las políticas nacionales. La integración deja de ser, en este enfoque, un mecanismo apenas complementario de las estrategias de desarrollo de los países, para ubicarse en su mismo centro.

Así, el eje de la preocupación deja de ser exclusivamente el intercambio comercial entre los países de la región, para transformarse en una búsqueda integral de interdependencias reales y permanentes, con la participación plena de los actores económicos, sociales y políticos.

El Consejo Latinoamericano ha señalado la urgencia de actualizar los lineamientos y orientaciones y de formular propuestas para fortalecer el proceso de integración. Igualmente, se ha enfatizado la necesidad de promover la participación de los actores reales en dicho proceso.

Por su dimensión y relevancia, esta tarea corresponde no solamente a la Secretaría Permanente, sino al sistema en su conjunto y en tal sentido hemos de orientar nuestro trabajo.

#### **5. El nuevo enfoque de la cooperación regional**

Debe resaltarse el hecho de que los países hayan respondido al llamado que hizo la Secretaría Permanente para hacer una evaluación, con objetividad y con perspectiva, de lo que se ha hecho en materia de cooperación regional en estos últimos trece años del SELA. De la misma ha surgido la necesidad de un nuevo enfoque, que trascienda el estilo de recopilación o sumatoria de actividades muy amplias y muy disímiles que teníamos hasta el presente dentro de los programas bianuales, y que busque un eje central que le dé coherencia, respaldo político y una clara orientación a todas las actividades de cooperación regional que se dan en el marco del SELA. Un primer paso operativo de enorme impor-

tancia que se ha dado es el estado de situación de la cooperación regional que se nos ha pedido que llevemos a cabo y que presentaremos al próximo Consejo Latinoamericano. El mismo habrá, además, de ser objeto de una reunión de funcionarios responsables de la cooperación regional, con el objeto de recomendar las propuestas y modalidades de cooperación y concertación regional que deberemos seguir en el marco del SELA. Este es un ejercicio que no se había hecho.

Contar con un diagnóstico de lo que está pasando, hacia dónde se están canalizando recursos financieros y técnicos, dónde existen convergencias y carencias en la región, nos permitirá definir con claridad y viabilidad las bases de las iniciativas futuras de cooperación regional de la Secretaría Permanente, así como de todos los otros organismos regionales involucrados en este campo, que son muchos.

## 6. La conformación de un verdadero Sistema Latinoamericano

Otra de ideas-fuerza que halló gran acogida por parte del Consejo fue la idea de configurar un verdadero Sistema Latinoamericano, en el que los Gobiernos, organismos regionales, e instancias de coordinación y cooperación de los países, avancen hacia una coordinación y armonización de sus actividades en distintos campos.

Esta concepción ha ido ganando terreno en distintos ámbitos de la región, a través de encuentros entre los organismos regionales, y el diálogo con gobiernos, e incluso ha tenido ya su desembocadura en acciones concretas.

En ocasión del Consejo, esta voluntad de alcanzar una mayor eficiencia en la ejecución de nuestros mandatos a través de la coordinación de los esfuerzos, preservando los cometidos y especializaciones de cada organismo, tuvo una expresión definida. Varios organismos regionales presentaron informes al Consejo sobre temas de su competencia: CEPAL, sobre la situación económica de la región; INTAL, en colaboración con ALADI, JUNAC, CARICOM y SIECA, sobre la situación del proceso de integración; CEMLA, sobre la evolución monetaria y financiera regional y ALIDE, sobre el financiamiento para el desarrollo.

Esto demuestra la voluntad del rico patrimonio regional, que son sus organismos, de trabajar armónicamente, de impulsar numerosas iniciativas y desarrollar actividades conjuntas.

Al mismo tiempo, este respaldo regional abre las puertas para extremar los esfuerzos hacia una mayor racionalización y un gran salto cualitativo que habrá de ser construido día a día, en la creatividad compartida y la confianza mutua. En particular, hemos de recordar que los grandes beneficios de este enfoque, para los organismos y sobre todo para los países, dependen en gran medida de que podamos ratificar en todo momento que aquí no nos animan afanes protagónicos, que serían absolutamente contraproducentes. Se trata de coordinar *con* y no *a* los organismos regionales.

Un aspecto importante de este enfoque se refiere al reforzamiento de las vinculaciones del SELA con los organismos derivados de sus actividades, los Comités de Acción, Comisiones y empresas.

Hemos hecho un gran esfuerzo de sinceramiento para identificar, con claridad, los problemas que estos mecanismos enfrentan y las alternativas para su superación. También hemos querido poner frente a los países algunas responsabilidades que ellos tienen que asumir para que los organismos puedan funcionar con mayor eficiencia. Con gran satisfacción puede decirse que el SELA efectuó un examen serio de este asunto y los países indicaron sus puntos de vista sobre la eficacia y posibilidades futuras de estos mecanismos, abriendo así caminos para su mejor funcionamiento, con el adecuado respaldo político. Queremos destacar que dentro de la idea de Sistema, los Comités de Acción siguen siendo, a nuestro criterio, mecanismos muy poderosos, muy útiles que con selectividad podrían llegar a instrumentar muchos de los objetivos que nos hemos propuesto en el marco de foros más grandes como son el SELA, la CEPAL o algunos otros. Por tanto, hemos de continuar estrechando el contacto con los mismos y contribuyendo a facilitar el desarrollo de sus tareas. Desde hace tiempo, la Secretaría Permanente viene impulsando las actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y en oca-

sión del Consejo Latinoamericano se celebran Reuniones de Directores de CTPD, cuyas recomendaciones pasan a consideración del Consejo.

En esta oportunidad se ha dado un paso adelante, tanto en lo conceptual como en lo operativo: se ratificó el rol de punto focal del SELA y se acordaron mandatos que van más allá de los definidos en el pasado.

Entendemos que este es un respaldo de gran importancia a las funciones que el SELA podría llevar adelante en este campo. Por consiguiente, la Secretaría Permanente habrá de reforzar sus actividades, a partir de la iniciativa, consagrada en el Programa de Trabajo aprobado por el Consejo, de incluir a la CTPD como un eje temático, independiente y autónomo, en dicho Programa.

Varias otras Decisiones y pronunciamientos surgieron del Consejo referido a temas de tanta trascendencia como la industrialización, la prospectiva y la Ley de Comercio de Estados Unidos. Además, a efectos de ubicar la celebración del Consejo en una época del año que permita una mayor comodidad para la asistencia y participación de los países, los gobiernos manifestaron su voluntad de que esa fecha sea adelantada. Esta propuesta y la cantidad e importancia de los mandatos otorgados a la Secretaría Permanente nos inducirá, con toda seguridad, a realizar un severo ejercicio de prioridades, en el marco de una ajustada interpretación política de lo que ha sido el XIV Consejo y de los lineamientos y orientaciones adoptadas.

Entendemos que esta instancia ha abierto nuevos espacios para el fortalecimiento del SELA como mecanismo de concertación y coordinación latinoamericana y caribeña y para abordar, con renovada responsabilidad, temas de los que depende en altísimo grado el futuro regional. Debemos todos —Gobiernos y Secretaría Permanente— sentirnos alentados por los resultados.

Este aliento no hace otra cosa que redoblar nuestro firme compromiso de trabajar con dedicación y seriedad para que la instrumentación de los mandatos represente aportes significativos en la búsqueda regional de mejores horizontes.

## Panorama de la economía latinoamericana en 1988

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo de la CEPAL

El artículo que se transcribe corresponde a la exposición que efectuó el autor en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano

En primer término, quisiera agradecer a mi amigo y colega, Carlos Pérez del Castillo, el haberme ofrecido esta tribuna para dirigirme a los representantes de los gobiernos miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), gobiernos a cuyo servicio la CEPAL también se encuentra. Mi presencia en este foro no sólo responde al deseo e interés de acompañar a la Secretaría Permanente y a los delegados en esta importante reunión, sino refleja un esfuerzo concertado de ambas secretarías —la del SELA y la de la CEPAL— por apoyarse mutuamente y por evitar duplicaciones en el desempeño de sus respectivas tareas, en el contexto más amplio de una coordinación de esfuerzos de diversos organismos regionales.

Ciertamente, una de las actividades en que la CEPAL ha desarrollado una clara especialización a lo largo de los años es el seguimiento permanente de las economías de la región. De ahí que se me haya invitado a referirme a la evolución de éstas en lo que va del presente año, formular algunas apreciaciones sobre las perspectivas para el resto de 1988 y señalar los principales temas que concentran la atención de los responsables de las políticas y las estrategias económicas y sociales de América Latina y el Caribe. En consecuencia, hemos elegido dar a conocer, en forma simultánea en nuestra sede en Santiago de Chile y en esta reunión, el Panorama Económico correspondiente a 1988, publicación que la CEPAL difunde a esta altura de cada año. El informe incluye un breve análisis de nueve economías de la región que representan aproximadamente el 90 por ciento de la población y del producto interno bruto de América Latina y el Caribe. Se está distribuyendo aquí con el ánimo de ofrecer una perspectiva actualizada del trasfondo económico y social de los deba-

tes que se llevarán a cabo el día de hoy y mañana.

El hecho de distribuir un documento, señor Presidente, tiene un doble propósito. En primer lugar, permite a los delegados consultarlo pausadamente. Segundo, me exime de la responsabilidad de entrar en mayores detalles. Más bien, en aras de la brevedad, quisiera destacar solamente nuestros principales resultados: algunos que son motivo de gran preocupación y otros que, en cambio, son un tanto más alentadores en cuanto al futuro.

Antes de hacerlo debo advertir lo difícil que resulta caracterizar las principales tendencias de la economía de la región en conjunto, sin tomar en cuenta la multiplicidad de situaciones que se dan en América Latina y el Caribe. La Secretaría que me honro en dirigir continúa distinguiendo, en esas situaciones, suficientes rasgos comunes como para presentar una caracterización de la economía regional, pero siempre insistimos —y lo reitero aquí— que las tendencias observadas se presentan con intensidades distintas en un país y en otro y que, a veces, surgen excepciones a las observaciones de carácter general que se formulan.

### 1. La crisis de los ochenta

Hecha esa salvedad, nuestro análisis coyuntural correspondiente a 1988 se presenta en el contexto de la ya prolongadísima crisis económica de los ochenta. En diversos documentos, la Secretaría de la CEPAL ha procurado explicar el origen, las características y el alcance de la crisis. El elemento detonador de ésta se encuentra en circunstancias excepcionalmente adversas en el entorno externo, en estrecha y compleja vinculación con factores de origen interno. Entre las circunstancias externas resalta el surgimiento simultáneo de serias restricciones en la demanda de los principales bienes que la región exporta, un rápido ascenso en el peso que significa el servicio de la deuda externa y una abrupta caída en la disponibilidad de nuevo financiamiento, todo en un marco de incertidumbre e inestabilidad en el ordenamiento de la economía mundial. Tan sólo una expresión del cúmulo de los factores descritos se encuentra en el

fenómeno de la transferencia de recursos financieros de América Latina y el Caribe hacia el exterior que se viene registrando desde 1982.

El presente año anuncia un elemento nuevo en ese panorama. Para un importante grupo de países de la región, los que no exportan hidrocarburos, se atenúan en parte las restricciones externas. En efecto, la recuperación de las cotizaciones internacionales de los productos agrícolas de las zonas templadas y, sobre todo, de algunos metales, sumada a una expansión en el volumen de las ventas externas, contribuyó a una notable mejora en el balance de bienes de los países no exportadores de petróleo. Con base en las tendencias del primer semestre, estimamos que el superávit en balance de bienes de estos países pasará de 12.100 a 22.700 millones de dólares entre 1987 y 1988; en cambio, en los países exportadores de petróleo, el superávit caerá de 9.500 a 6.200 millones de dólares en el mismo lapso. Como consecuencia de lo anterior, y no obstante, una mayor transferencia por concepto de pagos de intereses prevista para 1988, el balance en cuenta corriente mejorará de manera significativa para el conjunto de América Latina y aún más para los países no exportadores de petróleo.

Lo que más llama la atención es que ese fenómeno no se haya traducido, como cabría suponer, en un mejor desempeño global de la vasta mayoría de las economías; más bien, en muchos casos, se registró un deterioro en el primer semestre. Esta es una primera observación notable que se desprende de este informe de medio año y que reafirma el carácter rebelde y complejo de la crisis. Un corolario natural de lo anterior, y una segunda conclusión del informe, es que, desafortunadamente, con diferencias de grado entre un país y otro, la crisis de los ochenta continúa en 1988, ahora por séptimo año consecutivo. Así, se estima que en 1988 el producto total de la región apenas se incrementará 0,6 por ciento, lo que implicaría un nuevo descenso de 1,5 por ciento del producto por habitante. Al final del presente año, por consiguiente, el producto real del latinoamericano promedio apenas será igual al ya registrado en 1978.

El hecho de que la atenuación de la restricción externa no se tradujo en mayores niveles de expansión económica, salvo en un número limitado de países, debe ser cuidadosamente precisado. Ya señalé que dicha atenuación no afectó a todos los países por igual: los hidrocarburos sufrieron una caída de precios, lo que perjudicó las exportaciones de los países petroleros. Asimismo, no obstante la recuperación de precios de la mayoría de los productos no petroleros, cabe señalar que se trata de una recuperación parcial, puesto que el índice promedio de los mismos aun está muy por debajo del nivel registrado en 1980.

Por otra parte, el efecto desfavorable del alza en las tasas internacionales de interés sobre el servicio de la deuda absorberá parte de la ganancia que los países no petroleros de América Latina y el Caribe están obteniendo este año por la recuperación de su relación de precios de intercambio. Es más, en los países petroleros ese efecto desfavorable se sumará al de la caída en dicha relación, con lo cual aumentará marcadamente su déficit en cuenta corriente.

Por último, y quizá más importante, es el hecho que si la atenuación de las restricciones externas no se tradujo automáticamente en mayores tasas de expansión económica, ello refleja, entre otros aspectos, el peso acumulativo de las políticas de ajuste y en especial de los factores asociados a la elevada carga de la deuda externa. Concretamente, en el primer semestre de 1988 la incidencia de esos factores contribuyó a agudizar el proceso inflacionario, lo que, a su vez, restringió fuertemente el crecimiento económico. En la mayoría de los países el repunte inflacionario de 1987 continuó y se agudizó. Este fenómeno es tan notorio que, como una tercera conclusión importante de nuestro informe, se señala que la lucha antiinflacionaria pasó a ocupar la primera prioridad en la mayoría de los países e influyó en forma decisiva en los resultados económicos alcanzados.

Así, una cuarta conclusión del informe es que, en muchos casos, el potencial efecto positivo de la mayor disponibilidad de divisas fue anulado por los efectos perturbadores de la aceleración inflacionaria o por los efectos

restrictivos de las políticas de estabilización aplicadas. De hecho, apenas unos pocos países en que la inflación fue moderada se alejaron de este síndrome y mostraron un crecimiento significativo en el período analizado. Buena parte del Panorama Económico se dedica este año a tratar de explicar la forma en que las dificultades para realizar las transferencias de recursos y los problemas derivados de bregar con una inflación alta o creciente, se combinaron para trabar el crecimiento.

## 2. El peso de la deuda externa

El peso adquirido en los años ochenta por la deuda externa ha sido uno de los principales factores que ha impedido el logro simultáneo de crecimiento, equilibrio externo y un grado razonable de estabilidad de precios. La manera en que la transferencia externa asociada a dicha deuda restringe la disponibilidad de divisas y de ahorro interno es relativamente obvia. Acaso menos comprendida ha sido la manera en que el servicio de la deuda externa impulsa las presiones inflacionarias. Un quinto rasgo importante del Panorama Económico se encuentra en el intento de esclarecer este punto, sobre la base del análisis del desempeño de la economía regional durante el primer semestre del año.

En efecto, como hoy el grueso de la deuda externa corresponde al sector público, la transferencia de recursos al exterior también suele requerir que se efectúe una transferencia interna de recursos del sector privado al sector público. Dada la desproporción de esta última con respecto a los ingresos tributarios, en muchos países, parte significativa de ella ha sido captada por medio de financiamiento inflacionario. Se contribuye así, a su vez, a la fuerte aceleración del aumento de precios que la región ha experimentado desde el estallido de la crisis de la deuda. La crisis fiscal resultante afecta de manera determinante también a otras variables, tales como la tasa de inversión y el nivel de los servicios públicos.

En 1988 la interacción entre los problemas asociados a la transferencia interna de recursos del sector privado al público y los creados por las res-

tricciones externas fue especialmente compleja y se reflejó en una diversidad de situaciones. Se manifestó de manera más obvia en las diferencias entre los países exportadores de petróleo y las demás economías de la región. Como ya lo señalé, la menor estrechez externa se concentró en los países no exportadores de petróleo, que se han visto beneficiados tanto por importantes alzas en los precios y en el volumen de sus exportaciones como por la reducción del precio del petróleo importado. Los exportadores de petróleo, en cambio, han enfrentado el problema clásico de los años ochenta de lidiar simultáneamente con restricciones en la demanda externa, el elevado servicio de la deuda y el escaso acceso a financiamiento externo neto.

Otra diferencia significativa entre países corresponde a ciertas características institucionales del sector exportador. Por una parte, están los países en que el sector público es propietario de las principales actividades de exportación. En ellos hay un vínculo directo entre la capacidad para efectuar la transferencia de recursos hacia el exterior y la situación financiera del sector público. Así, cuando el valor de estas exportaciones cae, como en general ocurrió en 1988 con los exportadores de petróleo, se tiende a ampliar el déficit fiscal y se agudiza el desequilibrio externo, generándose, a la vez, presiones inflacionarias y efectos recesivos. A la inversa, si el valor de las exportaciones producidas por empresas estatales sube, tienden a mejorar directa y simultáneamente el balance de pagos y la cuentas fiscales, permitiendo con ello un mayor crecimiento y menor inflación. En los hechos, así ocurrió en el caso del cobre en Chile. La situación de esos países es estructuralmente distinta a la de otros cuyas exportaciones principales provienen del sector privado. En éstos la mejoría de las exportaciones fortalece naturalmente el balance de pagos. No obstante, como las divisas adicionales son recibidas por el sector privado, si no existen o no se crean mecanismos que permitan al Estado captar una fracción importante de las ganancias de los exportadores, la mayor holgura externa no necesariamente se traduce en una reducción apreciable del défi-

cit público. Es más, si esta holgura resulta de una expansión del volumen de las exportaciones inducida por un tipo de cambio real más alto, puede provocar incluso una ampliación del déficit público, a causa del mayor costo en moneda nacional que en tal caso implica el servicio de la deuda externa pública.

Cabe señalar que también hay importantes diferencias entre los países si se atiende a las perspectivas de la situación externa en el corto y en el largo plazo. En el corto plazo, la relación servicio de deuda a exportaciones mide mejor el peso económico de la deuda. En cambio, en el largo plazo, tal peso queda reflejado con mayor propiedad en la relación deuda a producto. La menor estrechez externa de que este año disfrutaran algunas economías de la región depende de cuán permanentes sean tanto los actuales precios de sus exportaciones como las tasas internacionales de interés, elementos ambos que han sido notablemente inestables en los últimos años, afectando especialmente a los países con una estructura de exportaciones muy concentrada en unos pocos productos. El peso de la deuda con respecto al producto es, en cambio, un elemento relativamente constante en el corto y aun en el mediano plazo. Sólo Colombia y Brasil tienen tanto una estructura de exportación diversificada como una menor relación entre la deuda y el producto, lo que tiende a aproximar el grado de desequilibrio externo a corto y a largo plazo.

En ese sentido, las tendencias del primer semestre indican que la deuda externa de la región —del orden de 410.000 millones de dólares— crecería muy poco este año. Por eso, es probable que la deuda disminuya en términos reales y también en relación al producto y que, debido al fuerte crecimiento de las exportaciones no petroleras, la relación deuda-exportaciones descienda, al menos en los países no exportadores de petróleo. De todas maneras, esas relaciones continúan siendo extremadamente elevadas, como lo revela el Informe. En ese sentido, una sexta conclusión a que se llega, y que no extrañará a nadie, es que el problema de la deuda externa sigue y seguirá limitando fuer-

temente el desarrollo a largo plazo de la región.

En efecto, el vuelco en la dirección de la transferencia de recursos no sólo ha limitado el bienestar presente (provocando una baja del ingreso por habitante), sino que ha recaído en alto grado sobre el consumo de los estratos más pobres y especialmente sobre la inversión, comprometiendo el crecimiento futuro. En consecuencia, a menos que el entorno externo mejore en forma sustancial y perdurable, servir hoy estrictamente la deuda externa implica frenar la recuperación de la inversión, de los salarios y del empleo. En síntesis, en años recientes la crisis de la deuda ha significado que en la práctica se ha priorizado la búsqueda del equilibrio externo a expensas del crecimiento y de la estabilidad de precios. Una justificación de esta política ha sido el logro de un ajuste a las condiciones externas en la esperanza que éste permitiera retomar el desarrollo regional. Según se desprende de los resultados preliminares del primer semestre de 1988, sin embargo, aun si ese empeño tiene éxito y efectivamente se reduce el desequilibrio externo, ello no necesariamente se traducirá en una reanudación del crecimiento sostenido y en la atenuación de los procesos inflacionarios.

Para que esto ocurra, se requiere reducir la transferencia externa y a la vez aumentar la transferencia interna. La disminución de aquélla es condición necesaria, pero no suficiente, para crecer en forma persistente y controlar al mismo tiempo la inflación. Son indispensables, asimismo, otras medidas, entre ellas el control del déficit fiscal. Como se señala en nuestro informe: "...a tasas de inflación muy altas se debilita la gestión pública, se produce una pérdida de confianza y credibilidad e, incluso, se corre el riesgo de erosionar las bases de la democracia".

### 3. Diversidades y rasgos comunes

Desde luego, no todo en el panorama ha sido de signo negativo; a eso se refiere mi comentario al inicio de mi intervención en el sentido de que también se presentan ciertos rasgos que ofrecen aliento futuro. De una parte, algunos países —entre ellos Chile, Ve-

nezuela y especialmente México— tuvieron éxito en sus respectivos programas de estabilización, mientras que otros han logrado diversificar de manera importante su estructura exportadora. A título ilustrativo: en 1988, tanto México como Brasil exportarán alrededor de 3.000 millones de dólares cada uno sólo en equipo de transporte, mientras que Colombia, Chile y Uruguay continuaron diversificando de manera importante su estructura exportadora. Por otra parte, el mayor superávit en el balance de bienes, a que me referí, se traducirá, parcialmente, en un significativo incremento de reservas monetarias internacionales por primera vez en muchos años, lo cual podrá facilitar la viabilidad de los esfuerzos de reactivación y estabilización en 1989.

No obstante lo anterior, el balance del panorama del primer semestre anuncia, ante todo, que la crisis de los ochenta está lejos de haberse superado, y que en muchos sentidos tiende a empeorar. Ocupa un lugar central en la explicación de los acontecimientos de este período el papel adverso que ha jugado la deuda externa. Esta, en efecto, ha actuado como un freno importante al crecimiento, tanto por la incidencia del servicio de los intereses sobre el balance de pagos como por el impacto interno de dicho servicio sobre el balance financiero de los sectores públicos. Dicho fenómeno ha limitado poderosamente el margen de maniobra de los gobiernos para aplicar sus programas de ajuste y de estabilización y ha nutrido tensiones sociales y políticas, poniendo a prueba, incluso, la consolidación de los procesos plurales y participativos que se volvieron el signo dominante de la interacción política en la región en los años ochenta.

Con todo, durante el primer semestre de 1988, se hicieron patentes una vez más los denodados esfuerzos, emprendidos desde 1982, tendientes a lograr crecimiento, equilibrio externo, estabilidad de precios y acaso mayor equidad para las hoy castigadas poblaciones de América Latina y el Caribe.

## Desafíos y opciones de América Latina a fines de los 80

### Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde al documento de igual nombre, presentado por la Secretaría Permanente de SELA ante la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

#### I. La magnitud del desafío

El mundo vive profundas transformaciones políticas, sociales y económicas. La crisis de los 80, además de larga, ha sido generalizada y polifacética. Sin embargo, como en todo proceso histórico de cambios acelerados, la contraparte de los conflictos y desajustes es la intensificación de la búsqueda de opciones y mecanismos que posibiliten nuevos rumbos de expansión económica, estabilidad política y mejoramiento del bienestar social. Para América Latina el desafío es aún más grande debido a que en la última década los problemas estructurales pre-existentes se han agudizado y nuevos conflictos han irrumpido con singular fuerza. La actual crisis no sólo constituye un grave problema, también puede ser una gran oportunidad para evaluar comportamientos, estudiar soluciones y unificar criterios y acciones de cara al desafío del futuro. El contexto económico internacional no es el más favorable para las aspiraciones y desafíos de la región. La naturaleza de la dinámica económica mundial no hace prever a mediano plazo, procesos expansivos tan fuertes como los del *boom* de la postguerra, sino más bien una etapa de profundas transformaciones tecnológicas, comerciales y financieras. En el terreno tecnológico no se trata sólo de la introducción de la microelectrónica, la robótica, la biotecnología y la informática sino de los efectos globales que estos avances tienen y tendrán en el proceso productivo en su conjunto. Así, las ventajas competitivas del futuro están predominantemente basadas en tecnología y calidad, antes que en materias primas y mano de obra barata.

Este cambio de los patrones productivos requiere nuevas formas de organización institucional y de gestión económica que no pueden darse sino a través de procesos complejos y no exentos de conflictos. Ello se traduce, por una parte, en los intentos, no pocas veces infructuosos, de coordinar las políticas económicas a nivel de los grandes bloques del poder mundial y, por otra, en el fortalecimiento de las presiones proteccionistas a nivel del comercio mundial. De esta manera las naciones industrializadas están cada vez más dedicadas al comercio entre ellas mismas y menos interesadas en el relacionamiento con los países en vías de desarrollo y tecnológicamente más atrasados, provocando una menor difusión del progreso hacia esos países.

En el ámbito financiero, los mercados internacionales han adquirido una dinámica propia y prácticamente independiente de la economía real, gracias —en gran medida— al progreso tecnológico ya señalado. En particular la época del dinero fácil para las naciones en desarrollo no parece que vaya a retornar y por el contrario, éstas se ven enfrentadas al peso de servir una voluminosa deuda externa sin contar con una participación activa en los mercados de crédito internacionales, obteniendo recursos frescos de capital financiero. Análogamente, la inversión extranjera presenta un comportamiento absolutamente procíclico y no parece orientada a recuperar niveles preterritos de dinamismo.

Los hechos expuestos se han traducido en una mayor concentración de la dinámica global en las relaciones Norte-Norte y en una pérdida de importancia de América Latina en la economía mundial. Además, el desarrollo progresivo de nuevos patrones tecnológicos tiende a mantener deprimida la demanda de materias primas e insumos tradicionales, desvinculando cada vez más la recuperación del Norte del abastecimiento de productos provenientes del Sur. Inclusive el petróleo ha entrado en este circuito deflacionista y hoy en día su precio ha caído casi a la mitad del alcanzado en años anteriores. El mundo industrializado, mediante un acelerado proceso de cambio tecnológico, está generando una nueva onda de crecimiento a

largo plazo. En tal contexto, las relaciones Norte-Sur, Sur-Sur y el rol de la región en el mundo adquieren una dimensión sustancialmente diferente a la que han tenido hasta ahora.

Mientras el Norte está inmerso en su propio proceso de transformaciones estructurales, al margen de los mecanismos debidamente institucionalizados en base a los cuales la comunidad de naciones estuvo en capacidad de asumir los problemas que se presentaron en la economía a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, América Latina no termina de encontrar un rumbo cierto de crecimiento y desarrollo social. A los factores externos ya esbozados cabe agregar las contradicciones internas para conformar un panorama caracterizado por la dificultad para crecer sostenida y sanamente, la persistencia de fuertes presiones inflacionarias, la caída de los niveles de vida y la exclusión ya crónica de vastos sectores de la población del disfrute mínimo de bienestar socioeconómico. El peso de los compromisos externos ha sido afrontado frecuentemente con esquemas de ajuste recesivo que, en definitiva, han terminado agravando los problemas internos y no resolviendo las dificultades externas. En medio de la crisis financiera, la región no termina de lograr un acuerdo global en torno a su propio destino como continente y su aparato productivo continúa sesgado hacia la producción de materias primas y otros productos tecnológicamente atrasados mientras otras áreas del mundo no desarrollado han logrado cruzar exitosamente los umbrales tecnológicos a través de sus propias rutas.

En este nuevo contexto, América Latina debe redefinir sus mecanismos de participación en el Sistema Mundial a riesgo de quedar más marginada de las corrientes del comercio mundial y de los procesos productivos emergentes. Asimismo, las naciones en desarrollo no pueden simplemente limitarse a un rol de "parientes pobres" en el concierto internacional, recibiendo migajas del festín del desarrollo. Tampoco se trata de solicitar "dádivas", sino de exigir un lugar en la nueva división internacional del trabajo en función del bienestar de nuestra población y

no del desarrollo de los países industrializados.

En este contexto, los países latinoamericanos deben analizar cuidadosamente la evolución del mundo desarrollado sin visiones estrechas ni sobreestimación del poder de América Latina en la economía mundial. En tal sentido, el riesgo de una mayor desintegración nacional debe ocupar un lugar central en el análisis de las estrategias propuestas por los países desarrollados. En particular, la nueva condicionalidad propugnada por el Banco Mundial, que se agrega a la prescrita por el FMI y se inscribe en el marco del Plan Baker, condiciona fuertemente el modo de inserción internacional y puede elevar la heterogeneidad estructural, debilitando las estructuras democráticas y económicas de nuestro continente en el mediano plazo.

## II. Bases para una estrategia

En consecuencia, América Latina debe propiciar: **1** una estrategia de crecimiento y desarrollo endógeno que afiance la base productiva interna y busque una participación internacional equilibrada y beneficiosa para la región y **2** una solución estable y definitiva al problema de la deuda.

El estrangulamiento externo constituye el principal factor limitante al desarrollo. Ello no significa eludir nuestra propia responsabilidad en la actual situación de crisis. Por el contrario si hubiéramos tenido una fuerte base exportadora, un desarrollo tecnológico endógeno, mercados regionales fuertes, sistemas financieros autocentrados y estructuras sociopolíticas diversificadas y estables, el embate de la crisis externa no habría sido de tan graves consecuencias. Sin embargo, este autoreconocimiento también debe ser realizado por los países acreedores que han recargado el peso de las consecuencias de sus propios errores sobre las espaldas de las naciones más débiles. Una mayor simetría en las responsabilidades es una condición necesaria para definir salidas mutuamente beneficiosas al problema financiero.

En tal sentido, cabe señalar que existen factores explicativos fundamentales de nuestra crisis que están en nuestra propia evolución estructural, a

lo que se sumó la política concertada de los acreedores y organismos financieros internacionales para conseguir la aplicación de ajustes recesivos orientados a generar suficientes recursos para cumplir el reto de cumplimiento de los compromisos externos. No obstante, el tiempo ha demostrado la esterilidad del sacrificio, ya que de él sólo quedó la marginalización masiva de vastos sectores de los beneficios del bienestar económico y social. Como señalamos, la afluencia de recursos financieros no ha vuelto ni volverá a ser la de años pretéritos.

Este reconocimiento constituye la base fundamental para una estrategia latinoamericana que incorpore y supere su propia experiencia en la búsqueda del máximo bienestar colectivo para la gran mayoría poblacional (hoy —y también ayer— excluida de los beneficios del desarrollo). La superación de las grandes brechas económico-financieras sólo adquieren sentido cuando están articuladas por la solución del problema social y este debe ser, por lo tanto, el gran objetivo de una nueva estrategia de desarrollo a escala regional. De no ser así, la alternativa es una progresiva desintegración social que podrá tener características y ritmos nacionales específicos, pero que inexorablemente se apoderará de la región.

## III. El afianzamiento productivo

La opción estratégica para alcanzar el objetivo recién planteado pasa por desarrollar la competitividad externa e interna de nuestro aparato productivo sobre una amplia base social y no a costa de ella. La dinámica económica mundial prácticamente excluye la posibilidad de la autarquía como mecanismo de progreso económico y sólo creciendo y distribuyendo equitativamente los frutos del crecimiento será posible mejorar la situación de las grandes mayorías nacionales de manera sostenida. El desarrollo social requiere una base económica, esta es una verdad que no siempre ha sido reconocida en la práctica. Dicha base, en la actualidad, supone desarrollar una estrategia económica centrada en la reestructuración de nuestro aparato productivo para lograr la competitividad y abastecer más adecuadamente los mercados

internos, necesariamente crecientes. En esta nueva estrategia, ampliación del mercado interno y competitividad externa no deben ser contradictorios sino complementarios, constituyendo el primero la sustentación estable de la segunda.

La reestructuración del aparato productivo constituye, entonces, el lineamiento fundamental y articulador para una nueva estrategia económica latinoamericana. Adoptar este eje estratégico para lograr el incremento del bienestar social implica profundos cambios y fortalecer otras áreas cuya interacción es lo que, en definitiva, posibilitará el éxito de la estrategia. Estas áreas son: la integración, el progreso técnico, la adecuación de los circuitos financieros y la democratización económica.

### a Fortalecimiento del proceso de integración

El proceso de integración fue relegado durante largos años al plano meramente retórico; en este período cada país actuó, de hecho, con la convicción de poder alcanzar aisladamente las metas del desarrollo. Mientras los mercados financieros internacionales pudieron mantener la ilusión, todo pareció dar la razón al aislamiento. Los foros regionales pasaron a constituir instancias pasivas, predominando como preocupación central las relaciones Norte-Sur. Se ha desaprovechado la dimensión regional de mercados que hubiera permitido una base de sustentación para conseguir un desarrollo exportador más firme y con una inserción menos sesgada en el mercado mundial.

Hoy, cuando la crisis ha demostrado que ningún país puede por sí sólo afrontar exitosamente los desafíos del mundo moderno, la región está volviendo nuevamente los ojos hacia las bondades de la integración. Hoy en día la integración es una condición de supervivencia para América Latina y ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad tanto económica como política. Ya no se trata sólo de homogeneizar políticas comerciales, ahora será necesario coordinar esfuerzos en materia de investigación, políticas macroeconómicas, enfoques sectoriales, tecnología, estrategias de

comercialización conjunta y creación de empresas multinacionales orientadas a la penetración de los mercados mundiales. En otras palabras, el enfoque tiene que ser forzosamente distinto, más orientado a la creación de interdependencias reales y permanentes entre los países de la región.

Por otra parte, es necesario superar la visión limitada y la problemática a veces estrecha de cada esquema de integración y ampliar los lineamientos y orientaciones de política a un marco más global que haga posible una mayor cooperación regional.

La integración concebida como un proyecto político debe constituirse en uno de los ejes centrales de la política de desarrollo de la América Latina y el Caribe. Esto significa dar impulso a la adopción de compromisos integrados plenamente en las políticas nacionales de cada país.

Obviamente, resultaría poco creíble debatir en torno a nuevas y más audaces y comprometidas formas de integración, si no es posible el pleno cumplimiento de compromisos previamente acordados, muchos de ellos que revisten un carácter simbólico o, en su defecto, un sinceramiento efectivo sobre las alternativas y acciones viables que están a nuestro alcance.

En este contexto, los procesos de integración y la concertación Sur-Sur constituyen un factor fundamental para hacer viable una nueva estrategia de desarrollo a escala continental. El camino exclusivo de las negociaciones Norte-Sur sólo conduce a la atomización progresiva del continente y a convertirlo en "vagón de cola" del desarrollo mundial. Una nueva opción deberá ser respaldada por acuerdos multilaterales y bilaterales Sur-Sur a ser promovidos en todos los ámbitos: comercial, financiero, productivo, tecnológico e incluso para la formación de recursos humanos. Las condiciones imperantes en la economía mundial lo exigen y al mismo tiempo ofrecen nuevo atractivo a los beneficios potenciales de una intensificación de la cooperación entre nuestros países.

La intensificación de la cooperación Sur-Sur debe convertirse en un elemento básico para la concreción de reformas del orden económico internacional y regional y, en fin, para el éxi-

to de una estrategia de desarrollo autocentrado a escala continental.

#### **b Endogenización del progreso tecnológico**

Uno de los mayores obstáculos a la conformación de una base productiva autosustentada ha sido la incapacidad para generar una dinámica endógena de apropiación y desarrollo tecnológico. Tecnología no es sólo incorporar máquinas modernas al proceso de trabajo, es también y fundamentalmente ser capaz de aprovechar al máximo las ventajas organizativas disponibles e incorporar, de manera dinámica, nuevas concepciones adecuadas al contexto económico de operación. Las únicas ventajas que tradicionalmente hemos explotado son las de la mano de obra barata y los recursos naturales, ya que la incorporación masiva de nuevas máquinas y equipos mediante facilidades a su importación no ha significado una dinámica de productividad suficiente como para competir masivamente en el mundo. Hoy dichas ventajas ya no son fundamentales y debemos buscar nuevos horizontes tecnológicos con el peligro de llegar retrasados a una carrera ya bastante avanzada. El otorgar prioridad al desarrollo tecnológico en el sentido expuesto debiera significar, contrariamente al sentido común tradicional, un activo proceso de democratización de la actividad productiva en la medida que las nuevas concepciones organizativas permiten, por una parte, obtener competitividad sin necesidad de tener gran tamaño, y por otra, incorporar más activamente a los trabajadores a los procesos productivos.

El proceso de cambio tecnológico mundial introduce un desafío fundamental para América Latina. Las nuevas tecnologías brindan un espacio para la pequeña y mediana empresa que los conceptos tradicionales de producción en serie y economía de escala restringen a la gran industria y a las transnacionales en particular. Así, la creación de un contexto favorable a la innovación tecnológica permite el desarrollo de múltiples actividades que pueden ser competitivas a nivel internacional sin necesidad del liderazgo de las transnacionales. Esto permite avalar una posición más agresiva del

continente en materia de exportaciones, entendiendo que esta política debe ser muy selectiva y en ningún caso basada en "liberalizaciones" o "sustitución indiscriminada de importaciones". El criterio básico es abrirse un sitio en el mercado externo para una vez penetrado, impulsar el desarrollo de nuevos procesos y productos.

#### **c Adecuación de los circuitos financieros**

Ninguna transformación del aparato productivo será posible si no se genera un proceso de ahorro-inversión acorde con las necesidades del crecimiento. Hay consenso en que la situación financiera internacional continuará siendo restrictiva y ello hace inaceptable mantener la actual transferencia neta de recursos que, entre 1982 y 1987, alcanzó casi los 150 mil millones de dólares, sin considerar la fuga de capitales y el deterioro de los términos de intercambio. En tal sentido, la constitución de esquemas globales para el tratamiento de la deuda debiera ser considerada prioritaria en el marco del proceso de concertación a nivel regional. Ello permitiría arribar eventualmente a esquemas globales en los cuales los países acreedores y deudores pudieran salir beneficiados y, en todo caso, otorgaría a América Latina las ventajas de una relación más simétrica con sus acreedores. Sin embargo, los esfuerzos para reducir el problema de la deuda deben ser complementados con estrategias específicas y estables en el tiempo para desarrollar los sistemas de financiamiento interno, públicos y privados. Para ello es preciso realizar vigorosas políticas de modernización e integración de nuestros sistemas financieros nacionales, promoviendo procesos de transferencia de recursos entre países del área y en condiciones comerciales mutuamente convenientes. Las finanzas públicas latinoamericanas constituyen sistemas ineficientes para redistribuir el ingreso y la riqueza. En el futuro deberán ser sincerados, diversificados y puestos al servicio del bienestar social.

En gran medida, el mismo proceso de crecimiento de la inversión debiera constituir un factor de incremento de los ahorros nacionales. En este caso, no cabe duda que es necesario ofre-

cer alternativas rentables y diversas de colocación de los recursos que no afecten ni debiliten la base económica de nuestros países.

En este esfuerzo la banca de desarrollo debería asumir un papel de importancia como instrumento de vinculación entre el ahorro y la inversión productiva a nivel regional.

#### **d** Concertación para la democratización económica

Más allá de las discusiones ideológicas respecto a la definición del papel y el tamaño del Estado, es indudable la conveniencia de redefinir sus funciones en relación con el proceso económico. La actividad estatal se ha ido concentrando progresivamente en su función reguladora y de control administrativo. En este reto que enfrenta la región y ante las presiones externas que pretenden desvirtuar el papel del Estado, es procedente reflexionar sobre el perfeccionamiento de la acción estatal con la intención de una participación cada vez más estratégica.

En este proceso el mantenimiento de reglas macroeconómicas y sistemas de incentivos explícitos e incentivadores de la eficiencia constituye una fun-

ción que el Estado deberá cumplir tanto en el corto como en el largo plazo.

El instrumento central de este proceso es la concertación entre empresarios, trabajadores y Estado. La concertación es otra de las piezas básicas de la estrategia para garantizar la incorporación activa y representativa de los diversos sectores a las grandes decisiones nacionales. En tal sentido, la concertación asociada al avance tecnológico en función del bienestar social debiera permitir el desarrollo de empresas más participativas pequeñas y medianas, así como sistemas autogestionados de bienestar social.

En síntesis, los condicionantes externos y persistencia de desequilibrios internos estructurales y coyunturales hacen necesaria la adopción de una nueva estrategia de desarrollo a escala regional que permita defender con eficacia sus intereses y derechos. Esta estrategia, movilizándolo nuestros propios recursos y potencial, debe orientarse a la elevación del bienestar social de los pueblos y para ello el lineamiento articulador es la reestructuración del aparato productivo a fin de lograr una participación más beneficiosa en la economía internacional y constituir una base endógena al desarrollo.

No hay recetas mágicas para revertir la crisis de la región. El reconocimiento de la necesidad de actuar conjuntamente, de rescatar la capacidad propia de iniciativa y decisión de la región están en el centro de una solución posible. En dicho proceso será imprescindible fortalecer ante todo los procesos integracionistas, endogenizar regionalmente el progreso tecnológico, adecuar los circuitos financieros internos, fortalecer la democracia económica a través de la concertación y, en el corto plazo, lograr una salida satisfactoria al problema de la deuda, como condición inmediata para la ejecución de la estrategia.

América Latina afronta el desafío de realizar una transición global y participativa de sus sociedades actuales hacia otras donde predomine la participación, la eficacia social y el dinamismo económico. Dicha transición no es nada fácil, pero la experiencia indica que esta es la única opción potencialmente viable para enfrentar un entorno económico internacional lleno de incertidumbres en donde se percibe que la evolución previsible de la economía internacional ofrecerá oportunidades limitadas a los países latinoamericanos y del Caribe.

## Mitos y realidades del problema de la deuda externa latinoamericana

Imelda Cisneros

Internacionalista venezolana. Actualmente se desempeña como Directora de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del SELA.

### I. Introducción

La evolución del problema de la deuda externa en los últimos 7 años parecería el trazado de un círculo que desesperadamente queremos cerrar pero, con el paso del tiempo, se abre más. Así, entre 1982 y 1987 los países de América Latina debían US\$320 mil millones, pagaron US\$146 mil millones y la deuda aún subió a US\$420 mil millones.

La solución a esta situación es técnica y económica, pero sobre todo política y en ella deben confluir voluntades diversas. Ello significa, a nivel nacional, disposición a la concertación entre trabajadores, empresarios y gobiernos y, dentro de los propios gobiernos, decisión para enfrentar la situación con soluciones audaces. A nivel regional, requiere nuevos esquemas de relacionamiento que aseguren una reducción de la vulnerabilidad y la dependencia, con el fin de lograr un desarrollo endógeno y autosostenido que les permita administrar sus propias economías. Igualmente, implica más que nada la concurrente asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos de los países acreedores, de la banca comercial y de los organismos financieros multilaterales. La responsabilidad de estos actores de la crisis sobrepasa cualquier consideración.

Cifras muy recientes de la CEPAL indican que en 1988 el producto total de la región apenas se incrementará 0.6 por ciento, lo que implicaría un nuevo descenso de 1.5 por ciento del producto por habitante. Al final del presente año, por consiguiente, el producto real del latinoamericano promedio apenas será igual al ya registrado en 1978, lo que equivale a un retroceso de 10 años. Pero estas cifras eco-

nómicas sobre el producto sólo transmiten una parte limitada de la realidad.

La erosión del salario real del latinoamericano, así como el aumento del desempleo, el deterioro de sus condiciones de salud, alimentación, educación y vivienda, conforman un cuadro inequívoco de empeoramiento de la calidad de la vida en la región. Como telón de fondo, se resquebraja y desnacionaliza la estructura económica y productiva. No hay capacidad para programas de mantenimiento y la obsolescencia del parque industrial es seria. En este contexto, América Latina corre el riesgo de quedar más marginada de las corrientes del comercio mundial y de los procesos productivos emergentes. Un análisis conjetural de la pobreza nos indica que, en 1980, 360 millones de latinoamericanos se encontraban en estado de pobreza. En 1987 se calcula que esa cifra ha aumentado a 450 millones.

Por otro lado, la banca comercial, regida en forma simplista por la ley del costo-beneficio, no hace ningún movimiento tendiente a resolver el problema que se confronta. Los organismos financieros multilaterales también se han unido en los últimos tiempos a este ambiente de estrangulamiento de recursos, contribuyendo a incrementar la transferencia neta negativa de recursos hacia América Latina. La transferencia negativa de recursos acumuló US\$146 mil millones, equivalentes a aproximadamente 3 por ciento del producto de la región en promedio por año. Hasta el año 1986 esa transferencia que afecta a América Latina desde la crisis de la deuda era consecuencia de la política de los acreedores privados —básicamente la banca comercial— y eran los organismos multilaterales los que —con excepción del FMI— en 1986 efectuaban aporte positivo de recursos. En 1987, todas las fuentes multilaterales se volvieron negativas. Escasamente hace unas semanas el Banco Mundial aprobó su reposición de recursos. Los gobiernos de los países acreedores no han sido capaces aún de comprender el mutuo daño que significa la persistencia de esta crisis, en una muestra de poca voluntad para solucionarla. En este ambiente se ha cultivado una mitología relacionada con la deuda.

### II. Los mitos sobre la deuda

Durante siete años, sistemáticamente, América Latina fue convencida de que concertarse en torno a este problema podría traer consecuencias desgastadoras a los procesos de renegociación de la deuda y debilitar la posición "óptima" y de tratamiento "preferencial" que cada uno cree recibir en su diálogo individual con los acreedores. El Consenso de Cartagena no ha logrado la concertación práctica para la acción común por una razón: porque en cada reunión del Consenso de Cartagena cada uno de sus miembros ha estado en una fase distinta de su negociación con la banca.

Los países deudores creyeron que los programas de ajuste contribuirían a restablecer su credibilidad en el exterior. Este ha sido uno de los mitos más grandes: afrontar el peso de los compromisos externos, con esquemas de ajuste recesivo y sujetos a su vez a impactos exógenos como los que se originan en variaciones abruptas de precios de exportación, imposibilidad de acceso a mercados o en las tasas de interés. Los programas de ajuste han traído una inestabilidad que ha incidido negativamente sobre la gestión gubernamental, la iniciativa privada y, lo que es peor, desgastado socialmente a los países. Los esquemas de ajuste estructural impuestos —que los países deudores han tratado de cumplir a cabalidad— han representado uno de los episodios más injustos en la historia de nuestra región. La combinación de reducción de importaciones, exportaciones a costa del suministro de los mercados internos, la disminución del gasto social, la eliminación de programas económicos de importancia estratégica para mayor desarrollo endógeno, han generado una "pobreza inédita", sembrando a la par inestabilidad en los sistemas democráticos. No en vano a la década del desarrollo de los ochenta, según declararan las Naciones Unidas, se le está llamando en América Latina, "la década perdida".

Considerar que los superávits comerciales son una señal de arranque y éxito de la gestión económica, podría haber sido razonable en otras circunstancias. Hoy es un mito. Los fuertes excedentes comerciales se han produ-

cido fundamentalmente a costa de la caída de las importaciones. Con ello se ha producido un importante debilitamiento de la actividad económica interna cuyos componentes fueron la caída del consumo y principalmente la de las tasas de inversión. La realidad es que esos superávits han servido para continuar el desgaste del pago de una deuda, que a pesar de su pago sigue creciendo al tiempo que la banca se ha fortalecido y ha reducido su riesgo. Vale la pena detenerse en este hecho. Al inicio de la crisis los países deudores tenían una alta capacidad de negociación. Los volúmenes de sus deudas eran garantía y herramienta importante para el diálogo con los acreedores. La "mitología" de la deuda impidió concertarse, pero sí permitió a los bancos organizarse de tal modo que hoy la capacidad de negociación de América Latina se ha visto severamente reducida.

Los gobiernos latinoamericanos dedujeron que al eliminar rigideces y dar mayor flexibilidad institucional y estructural a algunos de los sectores de la economía, las inversiones extranjeras comenzarían a fluir hacia la región. La búsqueda desesperada de recursos produjo el desmantelamiento de importantes logros —resultado de muchos años de experiencia— y la paulatina desnacionalización de sus economías. No obstante, la tasa de inversiones en América Latina se redujo en 4 por ciento entre 1980 y 1987.

Los países de la región adoptaron una posición responsable ante el problema. Sin embargo, hoy se puede decir que las generaciones presentes y futuras de los países endeudados han pagado con su desarrollo el sostenimiento de un sistema financiero incoherente desde 1971. Este sistema financiero no ha logrado ser el soporte real del aparato productivo, como lo demuestra la creciente evidencia de su divorcio de la economía real.

Desde que dejó de funcionar la paridad oro del sistema financiero internacional, éste ha reflejado una gran desigualdad entre sus miembros y ha respondido sólo a los intereses de unos pocos.

Se sigue hablando eufemísticamente de "dinero fresco". Todos sabemos que no existe dinero fresco. Hoy el di-

nero que obtienen los países, aunque lleve nombre de proyecto, no tiene otro destino que, directa o indirectamente, pagar intereses. Al acordar el reescalonomiento de vencimientos de capital o los paquetes de "dinero fresco", los bancos exigen un programa con el Fondo Monetario Internacional, sea éste un acuerdo de crédito contingente o una supervisión ampliada. A su vez, el FMI ha condicionado, en muchas ocasiones, la concreción de sus programas a la existencia de un acuerdo con la banca comercial. En esta condicionalidad cruzada entre banca comercial y organismos financieros, e incluso para créditos oficiales cuya renegociación se efectúa en el Club de París, no hay acceso a nuevos recursos y los países siguen ateniéndose a nuevas medidas de política macroeconómica y de reforma estructural.

El llamado menú de opciones provenientes de los países acreedores es otro de los mitos. Ninguna de las propuestas hasta ahora sugeridas contiene una fórmula que dé una solución justa y duradera al problema de la deuda. Hay algunos elementos importantes en ellas que merecen ser analizados y estudiados. Pero la repetida alabanza a la creatividad y el dinamismo, la adaptabilidad y la innovación para estar al día con las "circunstancias cambiantes", producto a su vez de las manipulaciones de los acreedores, resultan menos que insuficientes cuando se vinculan a la adopción de los mismos inadecuados programas de ajuste. Hay que enfatizar que propuestas tales como la capitalización de la deuda, los "exit bonds", los intercambios colaterales de bonos de la deuda o los "lending facilities", manejadas con visión corto-placista, sirven para hipotecar más a los países, constituyendo sólo simples paliativos a la problemática que se enfrenta.

Lo cierto es que las estrategias seguidas por los países deudores hasta la fecha no han surtido un efecto positivo. Ni la estrategia del buen pagador, ni la de la moratoria, ni el menú de opciones, han dado los resultados esperados.

Hasta el presente, los países deudores no han podido sino reaccionar a propuestas presentadas por sectores provenientes de los países acreedores,

cuya formulación no puede sino responder a los intereses de quienes las proponen. Los gobiernos de América Latina han tomado conciencia de que deben cambiar sus estrategias. Los resultados de la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA lo demuestran; las conclusiones de la Reunión de Presidentes del Grupo de los 8, en Punta del Este, lo avalan.

### III. La posición de los acreedores

Recientemente se han presentado tres ocasiones muy propicias para medir el ambiente internacional desde el punto de vista de los acreedores en relación a este tema: la Cumbre de Toronto, las reuniones anuales del Fondo Monetario y el Banco Mundial y el debate sobre deuda que se está desarrollando en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La cumbre de Toronto marcó la pauta para lo que luego escucharíamos en los otros dos foros.

El aspecto fundamental de las propuestas de Toronto está relacionado con el trato diferenciado del problema de la deuda de dos categorías principales de países deudores en desarrollo: las naciones de medianos ingresos que abarca a la mayoría de los países de América Latina y los países más pobres, fundamentalmente de África.

En un comentario general válido para ambos grupos de naciones, la Cumbre afirmaba que sus perspectivas económicas dependen en gran medida de una serie de condiciones y acciones externas e internas: un medio económico global saludable; un sistema de comercio abierto; flujos financieros adecuados y a nivel nacional, introducción de reformas económicas apropiadas. En relación con los deudores de medianos ingresos, la Cumbre de Toronto expresó su compromiso de mantener la actual estrategia ante la deuda, a saber, el proceso de desarrollo orientado hacia el mercado, y el enfoque de caso por caso. Subrayaba la declaración, el rol crucial de las instituciones financieras multilaterales y la continuación de los créditos por parte de la banca comercial, atraídos por la serie de opciones y técnicas innovadoras de financiamiento disponible actualmente.

En relación con los países más pobres, la Cumbre formuló nuevas opciones. Por primera vez se aceptó el concepto de alivio de la deuda. Sin embargo, esta nueva posición tiene que ver sólo con el grupo de países más pobres. Se alcanzó consenso en torno a varias modalidades de concesión o alivio de la deuda relacionadas con tasas de interés, períodos de repago y cancelación de deudas incobrables.

Desde el punto de vista de la región, el escenario fue mucho menos promisorio. El enfoque para América Latina no es político: sigue siendo técnico y financiero. La receta de los países acreedores consiste en que la actual estrategia de la deuda debe continuar. Si examinamos esta estrategia, dentro del contexto de las cuatro condiciones especificadas en la Cumbre como requisitos necesarios para mejorar las perspectivas económicas de los países deudores, podremos ver sus fallas.

Mencionaremos la necesidad de contar con un medio económico global saludable, como la primera condición especificada durante la Cumbre de Toronto. El logro de este hecho depende claramente de las acciones que puedan tomar los mismos países industrializados, especialmente en el área de la coordinación macroeconómica. En referencia a los flujos financieros, el sector bancario ya ha demostrado con sus acciones su desvinculación con esta estrategia y su decisión de no apoyarla, por lo que se hace difícil prever cómo resultará un elemento clave: la renovación del crédito bancario en magnitudes importantes. Más aún, como ya hemos señalado, los propios organismos financieros multilaterales, particularmente el FMI, están extrayendo fondos de las economías latinoamericanas. Con respecto al establecimiento de un sistema de comercio abierto, aún abundan y siguen aumentando las barreras proteccionistas en los principales países industrializados, lo que representa una total incongruencia con este elemento clave en las perspectivas de los países deudores.

Por último, de la introducción de reformas económicas apropiadas, sólo se puede decir que los países deudores en desarrollo han respondido con creces con su parte del compromiso en

el área de la reforma económica, a pesar de la creciente condicionalidad implícita. Los esfuerzos de ajuste que de buena fe han emprendido las economías regionales, alcanzados con enormes sacrificios y arriesgando la estabilidad social y política, no han sido recompensados.

En las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial la comunidad internacional reafirmó la actual estrategia de la deuda. Se le calificó de estrategia orientada al crecimiento y se reiteró que ésta era la única forma para que los países deudores salieran del escollo en que se encuentran. Se reafirmó la necesidad de continuar con los programas de ajuste debidamente financiados. Por último, se acordó ampliar el menú de opciones a través de técnicas voluntarias de mercado que permitieran aumentar la transferencia de recursos con el fin de reducir la deuda, pero se subrayó enfáticamente que se haría sin transferir el riesgo de los préstamos privados a los créditos oficiales.

En estas reuniones se tomaron varias medidas para mejorar la capacidad crediticia del FMI y del BM, la octava reposición de IDA, el aumento de capital del Banco Mundial, la creación de la facilidad de financiamiento compensatorio y de contingencia del FMI, el cofinanciamiento de los programas de ajuste del Banco Mundial y el aumento y reposición del Banco y Fondo Africano de Desarrollo y la creación de la Agencia Internacional de Garantía a la Inversión (MIGA). Habría que profundizar en las consecuencias positivas reales que pueden traer para la región las medidas tomadas. Algunas no benefician directamente a América Latina; otras como la MIGA nos imponen mayores limitaciones, y otras que implican el aumento de la capacidad crediticia y que favorecen la movilización de financiamiento de otras fuentes, tendrán que ser analizadas en el contexto más amplio de la condicionalidad que conlleva tener acceso a esos recursos.

En el marco de las Naciones Unidas se desarrolló recientemente, con muchas expectativas, un debate sobre el problema de la deuda y el desarrollo. En ese debate, Estados Unidos señaló que un enfoque cooperativo con la participación de todos los actores, es

necesario para darle una solución duradera a los problemas financieros internacionales y para fortalecer el proceso de desarrollo. También indicó que éste ya es el espíritu de la actual estrategia de la deuda basada además en el enfoque "caso por caso", y de las reformas y el apoyo financiero en el marco de las orientaciones del mercado. En su exposición el representante de los Estados Unidos señaló "que con la instrumentación de esta estrategia se han disminuido los déficits, el crecimiento económico ha mejorado sustancialmente y el comercio se ha expandido". Por otra parte, indicó que "los acreedores han sido cooperativos. Cuando los gobiernos de los países deudores han adoptado sólidos programas de ajuste, y si se ha requerido recursos adicionales, estos se le han provisto". Recordó que no se pueden ignorar algunos problemas que aún se mantienen. Por ejemplo, mejorar la responsabilidad de la administración pública, promover un clima más atractivo para las inversiones y mejorar la formación del capital interno y agregó: "aquellos que exigen medidas drásticas, a la larga no podrán evadir la responsabilidad de atacar estos problemas". Estados Unidos trajo a la memoria en esta intervención que están enfrentando serias limitaciones presupuestarias, las cuales hacen poco realista pensar que pueda aumentar su asistencia a los países endeudados en el futuro inmediato. Actualmente se concentran en maximizar la efectividad de su asistencia, concentrando su apoyo en aquellos países que estén desarrollando programas de ajuste exitosos.

Este tipo de planteamiento, ratifica una estrategia que ha fracasado, al tiempo que reclama una desproporcionada responsabilidad de los deudores en la solución del problema.

Las intervenciones en el debate de las Naciones Unidas por parte de otros países acreedores, como la Comunidad Económica Europea y Japón, se desarrollaron dentro del mismo enfoque de respaldo a la actual estrategia de la deuda; unos, reconociendo las dificultades que han tenido que confrontar para asegurar el éxito de la estrategia y otros dando muestras de una mayor sensibilidad ante los problemas que enfrentan los países en-

deudados. Igualmente, todos reiteraron el enfoque "caso por caso", alabaron la creatividad desarrollada para introducir innovaciones en los términos y condiciones para la reestructuración de las deudas, la categorización de los países endeudados y el progreso significativo hecho por los organismos financieros multilaterales. Reconocieron el impacto positivo de los programas de ajuste, a pesar de las dificultades políticas y sociales para su instrumentación, y alertaron sobre la imposibilidad, por parte del sector público, de asumir riesgos que corresponden al sector privado.

Sin embargo, y a pesar de la evidente distancia que hay entre el enfoque de los acreedores, la realidad de la crisis y los instrumentos necesarios para enfrentarlos, en las últimas semanas, acreedores como Japón y Francia han presentado propuestas de reducción de la deuda como la única fórmula para romper el círculo vicioso del incremento de la deuda y caída del crecimiento.

Estas propuestas indican que algunos acreedores tienen conciencia sobre el impacto que la transferencia negativa de recursos tiene para América Latina y que ha tenido para la economía mundial y se reconoce la inestabilidad que han caracterizado los procesos de ajuste, lo que podría parecer un marco más favorable para intentar un diálogo con los acreedores, sobre la base de una propuesta latinoamericana que tome en cuenta los intereses de todos los actores comprometidos en una solución a la deuda, pero que ante todo responde a los intereses latinoamericanos. Para ello vale la pena tomar en cuenta tres propuestas recientes y analizar los distintos elementos en ellas contenidas.

Japón ha agregado una nueva modalidad al menú de estrategias frente a la deuda para los países de medianos ingresos, anunciada por el Sr. Sumita, Gobernador del Banco del Japón, en la Reunión Conjunta Anual del FMI y el Banco Mundial.

De acuerdo con la iniciativa propuesta, el país deudor, como paso previo, llegaría a un acuerdo con el FMI en torno a un programa de ajuste estructural económico a mediano plazo. Este elemento es un prerrequisito y se espera que dicho programa cuente con

fondos bilaterales aportados por los países industrializados, al igual que fondos multilaterales provenientes de instituciones financieras internacionales. Una vez acordado el programa, el país deudor y los bancos acreedores convendrían en transformar en valores parte de la deuda pendiente y reprogramar el resto en términos y condiciones adecuados. En ambos casos, la garantía de pago se verá aumentada por las cuentas especiales de reservas del país deudor, cuyos fondos provendrían de sus propios recursos y serían mantenidos en fideicomiso por el FMI. Este nuevo esquema debe cumplir con tres condiciones: **a** debe ser consistente con el enfoque de "caso por caso"; **b** debe tener una orientación hacia el mercado y la participación de los bancos quedará a discreción de éstos; **c** no debe ocasionar la transferencia de riesgo de la banca comercial a las instituciones financieras multilaterales o los gobiernos de los países acreedores.

Francia, por su parte, a través del Presidente Mitterand ha señalado que la deuda representa una carga intolerable y en ciertos casos una amenaza a la democracia. Frente a esta situación, ha planteado que la comunidad internacional debe demostrar que puede ser más realista e imaginativa e indicó que todas las deudas adquiridas deben ser pagadas, pero el costo que ello representa puede ser reducido sin trasladar el peso a los contribuyentes de los países acreedores y propuso que la mejor fórmula para enfrentar este problema debería ser la creación de un fondo en el FMI que garantice el pago de intereses con cargo a ciertos préstamos comerciales convertidos en bonos. Este fondo disminuiría significativamente las cargas financieras pagadas por el país deudor y le permitiría involucrarse de manera más activa en el comercio mundial.

Para el financiamiento de este esquema los países desarrollados destinarían su asignación de una nueva emisión de Derechos Especiales de Giro para el uso de los países en desarrollo.

La Secretaría de la UNCTAD, por su parte, ha presentado también una propuesta basada en el esquema de que si se proporciona a los países deudores alivio en una cantidad equivalente

a la mitad, aproximadamente, del descuento con que se negocia actualmente su deuda en los mercados secundarios, podrá romperse el círculo de la crisis de la deuda.

En esta hipótesis del alivio de la deuda se supone que las tasas de interés y la relación de intercambio seguirán siendo las mismas y que mejorará la eficiencia de las inversiones. Se ha calculado, entonces, que para eliminar el obstáculo de la escasez de divisas se necesitaría como mínimo, reducir en un 30 por ciento la deuda contraída con los bancos comerciales, además de la concesión de nuevos préstamos por las instituciones multilaterales y de la realización de esfuerzos enérgicos por los deudores en los terrenos de la inversión y las exportaciones.

Esta opción de concesión de alivio de la deuda no es un expediente provisional, dice la Secretaría de la UNCTAD. El alivio, que variaría de un país a otro según las circunstancias, serviría para poner en marcha el mismo proceso de eliminación del endeudamiento excesivo que el que se pretende desencadenar con el procedimiento aplicado actualmente. En sí el alivio mejoraría las estadísticas de la deuda pero iría seguido de un ajuste constante a medida que se acelerase el crecimiento de las exportaciones. De la misma manera habría que aumentar constantemente las inversiones paralelamente al crecimiento de la renta y el aumento del ahorro; el consumo progresaría al mismo ritmo que la producción.

#### IV. Conclusiones

Hasta hace poco, la posición que ha existido por parte de todos los acreedores para la solución del problema de la deuda, ha sido la "estrategia de la inercia"; mientras que los deudores, particularmente los latinoamericanos, han tenido que llevar la desproporcionada carga de atender a sus países y sostener al sistema financiero internacional.

Hoy, la realidad nos presenta un panorama un poco más optimista: una serie de personalidades, instituciones y ahora gobiernos acreedores han propuesto diversos planes. Pareciera que ha llegado el momento de tomar seriamente en consideración todas esas

propuestas. Los bancos comerciales no sólo han reducido grandemente sus riesgos sino que, además, han aumentado mucho sus provisiones para hacer frente a ellos. En consecuencia, están en condiciones de proporcionar, con ayuda de las autoridades bancarias, alivio de la deuda en la cantidad necesaria.

Las medidas que pudieran adoptar los acreedores o sus gobiernos para eliminar la enorme deuda acumulada de los países que los solicitaran no constituiría una amenaza para el insistente ajuste caso por caso, ya que la cantidad del alivio que se concedería podría depender de factores específicos de cada país. De hecho, al adaptar la cuantía de los intereses a las circunstancias de cada país fortalecería incluso el ajuste caso por caso.

La provisión de una reducción de la deuda tampoco pondría en peligro el sistema financiero internacional. La realidad nos indica que la amenaza

real proviene del aplazamiento constante del desarrollo y de la negativa a afrontar el problema de la solvencia.

América Latina, presionada por las circunstancias, ha aceptado de buena fe una estrategia que no dio los resultados esperados. Esta experiencia que ha dejado un impacto negativo en sus economías ha sido el detonante para el resurgimiento de una solidaridad, en cierta forma perdida en la región.

Los presidentes de Brasil, Argentina, Perú, Uruguay, México, Colombia y Venezuela han dado un paso en ese sentido en la reciente reunión del Grupo de los 8 en Punta del Este. La meta del grupo, en el tema de la deuda, según se ha dicho, no es coordinar principios amplios sino producir un plan técnico y financiero detallado con un objetivo común. El plan sugeriría maneras de reducir la deuda externa de esos países de US\$350 millones, recortar el pago de intereses y estimular nuevos préstamos. Esta iniciativa

se complementa con la decisión de 26 países de América Latina y el Caribe de convocar a una Conferencia Regional sobre Deuda Externa en el marco del SELA y encomendar a su Secretaría Permanente para que, en consulta con sus Estados Miembros y los organismos regionales pertinentes, determine la fecha de su celebración y prepare las bases conceptuales, técnicas y operativas para su más temprana realización.

Con la experiencia que ha dejado a los gobiernos de América Latina, siete años de crecimiento bloqueado y con las ideas recientemente presentadas, América Latina debe abocarse de inmediato a desarrollar una propuesta propia, concreta y global para una solución duradera de la deuda. Esto, que hoy parece una utopía, es mucho más factible que la solución del problema de la deuda por la vía actual.

## Situación de la deuda externa regional y convergencias para la negociación

### Secretaría Permanente del SELA

El documento que se transcribe corresponde al informe "Deuda Externa en América Latina y el Caribe", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

#### Introducción

En cumplimiento del mandato incorporado en la Decisión No. 249 (7) de la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente ha preparado el presente informe sobre la situación del problema de la deuda externa de América Latina y el Caribe. Cabe recordar que, por los términos de dicha decisión, el Consejo solicitó a la Secretaría Permanente mantener bajo revisión los desarrollos que sobre el problema de la deuda ocurran en la región.

En tal sentido, este informe presenta una evaluación crítica de la situación actual, incorporando una perspectiva global tendiente a diseñar la acción necesaria y posible del SELA en la cuestión de la deuda. La primera parte examina muy brevemente las consecuencias para los países de la región de la insostenible carga de su deuda externa e incluye un análisis de la vinculación deuda-desarrollo. En la segunda parte, el documento analiza la actual estrategia para enfrentar esta crisis, prestando particular atención a los reclamos de los países deudores de la región y las respuestas de los acreedores, concluyendo que es muy urgente e imperativa una acción renovada y operativa de América Latina y el Caribe.

Los fundamentos de una posición regional son tratados en la siguiente sección, incorporando las líneas básicas para una estrategia concertada y coherente de los países latinoamericanos. La cuarta parte del documento presenta algunas ideas respecto al tema de la convergencia de los criterios y estrategias para la negociación, par-

ticularmente la necesidad de fortalecer y utilizar su potencial negociador. En tal sentido, la quinta sección examina las bases para una nueva condicionalidad definida por los mismos países de la región.

#### I. La deuda externa de América Latina y sus consecuencias

##### 1. Consideraciones generales

La crisis de la deuda externa y las estrategias de ajuste predominantes provocaron un severo retroceso en el desarrollo económico de América Latina y el Caribe y crecientes desequilibrios cuya manifestación principal es la triplicación de la tasa de inflación durante la década de 1980 respecto de la anterior. En los seis años corridos entre 1981 y 1987, la transferencia neta de recursos desde la América Latina ascendió a US\$ 150 mil millones. El financiamiento de la brecha entre esta transferencia y los intereses devengados provocó un aumento de la deuda, entre los mismos años, de US\$ 80 mil millones. El proceso de ajuste fue agravado por el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios exportados por diversos países deudores de la región. Al mismo tiempo, dado el hecho de que la mayor parte de la deuda externa fue contraída a tasas de intereses variables, los cambios en las plazas financieras provocaron una extraordinaria variabilidad en los intereses devengados. Esto agravó el problema del aumento de las tasas de interés real, desde fines de la década de 1970.

Las consecuencias reales de la crisis de la deuda externa repercutieron en el ingreso, las condiciones sociales, la formación de capital y el comercio exterior. El ingreso per cápita en 1987 se ubicó en niveles comparables a los de diez años atrás. Las condiciones sociales se agravaron por la caída del empleo, la baja de salarios reales y la disminución del gasto público con destino social. La concentración del ingreso provocó que el ajuste recayera en mayor medida en los sectores modestos de la población. La pobreza extrema y la marginalidad se agravaron a lo largo de los años ochenta. La tasa de formación de capital cayó en un 30

por ciento y las importaciones latinoamericanas disminuyeron en un 40 por ciento. El coeficiente de importaciones de América Latina cayó del 14 por ciento al 9 por ciento entre principios de la década de 1980 y 1987. Esto no es resultado de las políticas proteccionistas latinoamericanas sino de la fuerte caída de la capacidad de importar provocada por la crisis de la deuda externa. El estancamiento económico de la región y la caída del coeficiente de importaciones determina que actualmente las importaciones latinoamericanas sean alrededor de US\$ 80 mil millones inferiores a las que se habría verificado si la región hubiera mantenido sus tasas y coeficientes previos de crecimiento y de importaciones, respectivamente<sup>1</sup>.

La crisis de la deuda externa ha provocado cambios extraordinarios en el comportamiento de las economías latinoamericanas y en las relaciones entre las exportaciones y el desarrollo. Dadas las políticas de depresión del nivel de actividad y de las importaciones para maximizar el superávit comercial, el incremento de las exportaciones no produce efectos multiplicadores sobre la producción y el ingreso interno y además, agrava el déficit fiscal y las presiones inflacionarias. En las condiciones existentes, el aumento de los ingresos de exportación disminuye la brecha entre los intereses devengados de la deuda externa y el superávit comercial. Es decir, reduce la proporción del "dinero fresco" en la financiación de los intereses devengados y aumenta la proporción pagada con recursos propios de los países a través del superávit del balance comercial.

Considerando que la deuda externa corresponde en su mayor parte al sector público, el aumento de la proporción de los intereses devengados pagados en recursos propios incrementa el superávit necesario en las operaciones del Estado para servir la deuda externa. El incremento de las exportaciones (y del superávit comercial) aumenta, en estas condiciones, el superávit que el estado tiene que generar en todas sus operaciones (distintas de la deuda externa). Es decir, debe aumentar la carga tributaria (más las tarifas de los servicios públicos) y/o reducir el gasto público.

Si el Estado no logra este objetivo, debe aumentar su endeudamiento interno y/o recurrir al aumento de la base monetaria a través de los bancos centrales. En este caso, las consecuencias son el aumento de las tasas de interés internas y/o mayores presiones inflacionarias. En resumen, la deuda externa fractura el vínculo entre las exportaciones y el desarrollo económico, provoca el aislamiento creciente de las economías de la región y multiplica los desequilibrios fiscales y monetarios que impulsan el proceso inflacionario.

La deuda genera complicaciones adicionales dependiendo del tipo de exportaciones de cada país. Si lo que se exporta son bienes que también se destinan para el mercado interno, por ejemplo alimentos y materias primas para la industria local, el aumento de los términos de intercambio, en vez de ser beneficioso, provoca consecuencias perversas. En primer lugar, la ya apuntada sobre las finanzas públicas. En segundo término, una modificación de los precios relativos internos con la caída de los salarios reales. Si el Estado no absorbe el incremento de los términos de intercambio, se generan nuevas presiones inflacionarias como resultado de la mejora de los precios relativos de la actividad exportadora. Las perspectivas no son buenas. Las tendencias prevalecientes en el curso de la década de 1980 tienen a mantenerse y la deuda sigue creciendo. La estrategia seguida hasta ahora no resuelve el problema. Existe en esto un consenso generalizado. La política de "ir saliendo del paso" y postergar las soluciones sólo ha servido a los bancos acreedores. Lejos de lo esperado, el esfuerzo del ajuste no ha sido compensado por una mejora del comportamiento del sistema internacional respecto de la América Latina. En opinión de la Secretaría Permanente del SELA: "Está reconocido y demostrado que el endeudamiento externo representa la principal restricción externa al desarrollo sostenido de la región. Los enormes esfuerzos de ajuste, reestructuración económica y del servicio de la deuda no han tenido como contrapartida un mejoramiento del entorno económico internacional... Todas las proyecciones y estudios que se han hecho sobre el tema, tanto en el norte

como en el sur, indican que la tendencia (al aumento de la deuda externa) seguirá su curso, lo que vendría a confirmar una vez más, el hecho de que la deuda es impagable en las condiciones actuales"<sup>2</sup>.

## 2. Deuda y desarrollo

Al mismo tiempo los acontecimientos de la década de 1980 arrojan luz sobre los problemas estructurales y el desarrollo de largo plazo de los países de América Latina y el Caribe. Desde 1945, las tendencias del crecimiento de la región insinúan la eliminación definitiva de los obstáculos tradicionales al desarrollo económico. Los avances registrados en la producción industrial, la productividad en las actividades primarias, la capacitación de los recursos humanos, los niveles tecnológicos en la producción de bienes y servicios y el considerable aumento en la exportación de manufacturas, parecían revelar, hacia fines de la década de 1970, que América Latina y el Caribe habían iniciado definitivamente un proceso autosustentado de crecimiento.

Es cierto que los avances alcanzados estaban desigualmente distribuidos entre los diversos sectores de la economía y de la sociedad, entre países y regiones de cada país. La subsistencia de condiciones de pobreza extrema en importantes sectores demostraban la insuficiencia de la dimensión social del desarrollo alcanzado. Sin embargo, los indicadores de producción industrial, acumulación de capital y otras variables relevantes del desarrollo, señalaban cambios profundos en la estructura productiva y, en menor medida, del comercio exterior.

En el curso de la década de 1980, la crisis de la deuda externa reveló cuán lejos se está de haber incorporado definitivamente los procesos acumulativos del desarrollo. La experiencia muestra la vulnerabilidad del proceso de acumulación y cambio tecnológico de las últimas décadas. En otros términos, la América Latina y el Caribe no habían logrado antes de la crisis establecer plenamente un modelo de relaciones internacionales que les permitiera participar en las corrientes expansivas de la economía mundial y mantener, al mismo tiempo, la viabili-

dad de sus propias estrategias.

La integración de las economías nacionales en el proceso de transnacionalización del sistema financiero internacional desenmascaró la debilidad de las estructuras productivas y los conflictos dentro de cada sociedad. A diferencia, por ejemplo, de muchas de las economías del Sudeste Asiático, la apertura financiera profundizó las fracturas internas y viabilizó políticas dependientes del endeudamiento externo. Los vicios inherentes a la desigualdad en la distribución del ingreso, a la falta de disciplina social para enfrentar la inflación y asegurar el equilibrio de los pagos internacionales, la visión alienada del desarrollo imperante en sectores económica y políticamente influyentes, promovieron un rápido proceso de endeudamiento en el curso de la década de 1970. A fines de la misma, el aumento de la tasa de interés, el deterioro de los términos de intercambio, y después de la crisis mexicana de 1982, la violenta retracción del crédito privado internacional, modificaron espectacularmente las condiciones dentro de las cuales se contrajo inicialmente la deuda externa.

Las debilidades preexistentes de las economías latinoamericanas provocaron una respuesta perversa a estos problemas. El proceso de ajuste, dentro de las reglas de juego impuestas por la comunidad financiera internacional, frenó el proceso de transformación indispensable para establecer definitivamente modelos autosustentados de crecimiento. Esto deprimió, a su vez, la participación en las corrientes dinámicas del comercio, las inversiones y las corrientes tecnológicas internacionales.

En consecuencia, las repercusiones de la deuda externa exceden la dimensión estrictamente financiera y el marco de la relación con los acreedores. Replantean globalmente los dilemas irresueltos del desarrollo económico y social y de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe.

## II. Estrategias negociadoras

Desde mediados de 1982, se pusieron en marcha negociaciones de los países deudores con el FMI y los bancos acreedores cuyos rasgos salientes

han sido, hasta la fecha, los siguientes:

**1.** Negociación individual de cada deudor con el Club de París para la deuda externa de origen público y los Comités de bancos para las de fuente privada;

**2.** Obtención del mayor superávit posible en el balance comercial y pago de la brecha resultante con los intereses devengados a través de nuevos créditos, operaciones generalmente denominadas de "dinero fresco";

**3.** Refinanciación a mediano y largo plazo de las amortizaciones;

**4.** Incorporación en los acuerdos de refinanciación de la deuda de condicionalidades formalizadas a través del FMI. Estas condicionalidades incluyen los componentes tradicionales en los convenios de crédito contingente con el FMI. Es decir, compromisos respecto de metas fiscales, monetarias y cambiarias vinculadas al proceso de ajuste y las políticas de estabilidad. Progresivamente, como fue planteado en el llamado Plan Baker y otras iniciativas de los países acreedores, las condicionalidades han ido incorporando elementos referidos a la estrategia y política económica globales de los deudores. Las negociaciones de la deuda se han vinculado con las desarrolladas, a nivel bilateral y multilateral, en otros campos, tales los casos del régimen de propiedad intelectual y la Ronda Uruguay. Los nuevos criterios de supervisión reforzada y condicionalidad cruzada instrumentan esta cobertura más amplia de las condicionalidades y la vigilancia de su cumplimiento. El pago de deudas e intereses devengados con recursos internos de los países, a través de diversos mecanismos llamados de "capitalización", se han ido incorporando a las condicionalidades reclamadas por los acreedores.

Las condicionalidades reforzaron el sesgo ortodoxo de las políticas de varios países. De este modo, se han puesto en marcha rebajas del nivel de protección de los mercados internos, programas de reducción del gasto estatal y privatización de actividades a cargo del sector público, la liberalización de los regímenes de propiedad intelectual y del trato de las inversiones extranjeras privadas directas. El au-

mento de las presiones inflacionarias inducidas por la caída de los bienes y servicios disponibles y las dificultades para la generación del superávit del sector público equivalente al superávit del balance comercial para servir la deuda externa, frustró los objetivos de reducir el crecimiento de la base monetaria y de la liquidez. De este modo, políticas monetarias ortodoxas no han podido evitar aumentos extraordinarios de la liquidez nominal, caídas de la liquidez real y altas tasas de interés nominales y reales.

### 1. Reclamos de los deudores

En el Consenso de Cartagena y en otros pronunciamientos, América Latina y el Caribe formularon argumentos sólidos y convincentes respecto de la naturaleza de la crisis de la deuda externa, las responsabilidades compartidas y las soluciones posibles. La línea argumental ha insistido en los siguientes puntos:

**a.** El problema de la deuda externa no es sólo financiero. Incorpora dimensiones económicas, sociales y políticas. Además, está claramente relacionado con las políticas de los países industrializados. Es necesario por lo tanto, un abordaje global del problema que incorpore a la negociación a todos los actores afectados, no sólo a los bancos acreedores y el FMI y los representantes de la gestión financiera de los deudores.

**b.** La deuda externa tiene tres responsables: **i** los deudores cuyas políticas de ajuste y desarrollo durante la fase de endeudamiento no fueron suficientemente previsoras y eficaces; **ii** los bancos acreedores por sus imprudentes políticas de préstamos hasta el estallido de la crisis en 1982 y, a partir de allí, el violento recorte de los nuevos créditos **iii** los países industriales cuyas políticas fiscales y monetarias provocaron la inestabilidad de los tipos de cambio y el aumento de las tasas de interés y, esos mismos países, por sus políticas proteccionistas que cierran el acceso a sus mercados de las exportaciones de América Latina y el Caribe. Corresponde, por lo tanto, compartir el costo de la crisis de la deuda entre las tres partes responsables y evitar que continúe una situación en que sólo los deudores asumen

todas las consecuencias.

Desafortunadamente, estas posiciones "no han pasado de la fase declarativa y mientras no lo hagamos tendremos que seguir aceptando uno a uno las condiciones de los acreedores"<sup>3</sup>.

### 2. Las respuestas de los acreedores

Las políticas de los acreedores han sido más exitosas para sus propios intereses, que las de América Latina y el Caribe para los suyos. Estos éxitos han permitido la extraordinaria transferencia de recursos hacia el Norte. Los logros principales de los acreedores han sido las siguientes;

**a** Lograr que los deudores acepten que la deuda es un problema singular de cada país y que deben negociar individualmente con los comités de los bancos acreedores y el Club de París;

**b** Integrar, desde la perspectiva de los acreedores, los aspectos comerciales y financieros de la deuda con la política económica global de los deudores;

**c** Imponer condicionalidades a los deudores mientras los países industriales mantienen sus políticas proteccionistas y los desequilibrios fiscales y de pagos responsables de la inestabilidad observable en la economía internacional.

El segundo punto requiere una reflexión adicional. La América Latina y el Caribe han reclamado un enfoque integrado de la cuestión de la deuda. Los países acreedores han cumplido con este reclamo sólo que a partir de sus propias perspectivas e intereses. Como sostiene el Secretario de Relaciones Exteriores de México: "Observamos con preocupación que la dirección en la que apuntan las nuevas orientaciones del sistema económico internacional es otra muy distinta (a la reclamada por la América Latina y el Caribe). El vínculo entre deuda y comercio pretende definirse a partir de nuevos condicionamientos que los países en desarrollo habrán de enfrentar en lo que se refiere a sus políticas macroeconómicas, de comercio exterior y de regulación a la inversión extranjera para estar en posibilidades de acceder a los mercados de los países industrializados, y, por otra, de recibir nuevos créditos para su desarrollo

provenientes de los organismos financieros internacionales"<sup>4</sup>.

El enfoque integrado del problema de la deuda por parte de los acreedores se sustenta en la concertación de su posiciones y en la expresión de las mismas en todos los foros en los cuales tienen una posición dominante. El enfoque integrado, de signo distinto, promovido por la América Latina y el Caribe se sostiene apenas en la convocatoria al sentido común y la solidaridad internacional. No pasa, entonces, de reclamos declarativos cuyos frutos están a la vista.

Las políticas de los acreedores registran otra ventaja importante respecto a las de los deudores: la tentativa de prever el futuro y adoptar decisiones consecuentes en defensa de sus intereses. La realidad es suficiente indicio de que, como se ha dicho, la "deuda es impagable". Las tensiones sociales en la región y acontecimientos recientes representativos de la voluntad del electorado en varios países, insinúan que será difícil mantener las mismas estrategias de ajuste y respetar las condicionalidades por mucho más tiempo. El fuerte desagio de los papeles de los principales deudores latinoamericanos en los mercados secundarios refleja el precio que las plazas financieras atribuyen al riesgo latinoamericano. De allí la proliferación, en tiempos recientes, de fórmulas para abordar globalmente el problema de la deuda elaboradas por banqueros y otros exponentes representativos de los intereses del Norte.

"Todos los planes con referencia a los países destinatarios se mantienen fieles al tratamiento caso por caso. No se proponen un salvataje ni un perdón generalizados. Los países accederán a los beneficios consiguientes si y sólo si aceptan las condicionalidades de moda"<sup>5</sup>. Los esquemas globales propuestos hasta ahora parten de la reducción de la transferencia de recursos de los deudores por dos vías: quitas a la deuda principal y/o disminución de los intereses. En general se reconoce que el mantenimiento de la estrategia confusa de los acreedores no es viable por mucho más tiempo. Las consecuencias de las dos variantes son distintas, desde las perspectivas de los acreedores. Las quitas a la deuda tienen un efecto beneficioso so-

bre las expectativas porque reducen definitivamente los servicios futuros de la deuda y permitirían una recuperación de la posición de pagos externos de los deudores. Tiene el inconveniente que debilita la capacidad de presión para imponer condicionalidades globales. La variante de la reducción de los intereses por su parte produce resultados inversos: un menor efecto favorable sobre las expectativas y una mayor capacidad de presión para influir la política de los deudores. En todos los casos, los esquemas globales propuestos pretenden imponer condicionalidades fundadas en la racionalidad superior de los acreedores sustitutivas de las políticas de inspiración interna en los deudores.

Desde las perspectivas del Norte los esquemas globales en discusión plantean varios problemas importantes. *Primero*, la situación de los "free riders", es decir aquellos bancos que se beneficiarían de los esquemas sin pagar costo. *Segundo*, el tratamiento de la "deuda vieja" y de la "nueva" contraída dentro del esquema global. *Tercero*, las garantías que respalden los nuevos instrumentos de deuda<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva latinoamericana la cuestiones que se plantean son distintas. Las más importantes son dos. *Primero*, la magnitud de la disminución de la transferencia de recursos para servir la deuda. *Segundo*, las condicionalidades incorporadas en un acuerdo global sustitutivo del actual manejo de la deuda externa. La primera cuestión no requiere explicación adicional. La segunda se vincula, en definitiva, al ejército del derecho de cada país de elegir su camino. A veces, las condicionalidades que pretenden imponer los acreedores inducen a pensar que podrían enriquecerse recurriendo al Derecho de Indias.

Es comprensible el escaso entusiasmo que los esquemas globales elaborados en el Norte actualmente en discusión han despertado en la América Latina y el Caribe. No parece en efecto conveniente gastar esfuerzos en esquemas que, en definitiva, implicarían reforzar compromisos que limitan aún más la capacidad de decisión y la posibilidad de desarrollo. Los esquemas propuestos por el Norte plantean un intento de vincular la disminución de la transferencia de recursos con concesiones

de política económica.

Por ejemplo, los beneficios de la quita son, en verdad, cuestionables. Si, como cabe suponer, de una manera u otra, tendrá que reducirse sustancialmente en los próximos años la transferencia de recursos para servir la deuda, la pregunta que cabe formular es la siguiente: ¿para qué comprometerse para resolver una cuestión que debe inevitablemente cambiar?

### III. Fundamentos de la posición regional

Al mismo tiempo existe, en efecto, un vacío en la posición de la región respecto de los problemas globales de la deuda. Faltan propuestas de mayor alcance y profundidad que superen las iniciativas asumidas por algunos países en su negociaciones individuales y las integren en un esquema de vasto alcance.

Tal como se ha planteado en el documento elaborado por la Secretaría Permanente del SELA: "América Latina debe tomar la iniciativa. No podemos esperar que sean siempre los países industrializados los que toman las grandes iniciativas en el campo de las relaciones económico-financieras... Nos corresponde asumir este desafío con firmeza y responsabilidad e impulsar iniciativas y acciones que respondan a las exigencias políticas del momento, reafirmando sin embargo nuestra voluntad de encontrar una solución duradera y permanente a este problema a través del diálogo y la concertación y no de la confrontación"<sup>7</sup>.

Es impostergable, por lo tanto, trasladar los planteos del Consenso de Cartagena y otros pronunciamientos representativos al plano de la acción, de las propuestas concretas, de la solidaridad regional.

Una acción renovada y operativa de la América Latina y el Caribe debería abarcar los siguientes puntos fundamentales: reiteración de los principios básicos, fortalecimiento de la posición negociadora y régimen de condicionalidades.

El enfoque integrado de las cuestiones deuda-comercio es un argumento poderoso que América Latina ha planteado razonablemente y que debe ser enriquecido con nuevos elementos. La dimensión política de la cuestión de la

deuda es, asimismo, un criterio esencial en el cual nunca se insistirá bastante. En las palabras del Presidente Lusinchi: "El problema de la deuda no es meramente financiero, tiene necesariamente un trasfondo político: la inestabilidad económica puede generar desórdenes sociales y serios deterioros políticos"<sup>8</sup>. El afianzamiento de la democracia en América Latina y el Caribe y la promoción de la seguridad y la paz en la región reclaman la remoción del obstáculo de la deuda externa en el marco de políticas amplias de crecimiento, de transformación social y elevación de la calidad de la vida.

América Latina y el Caribe deben rechazar el enfoque integrado de las cuestiones deuda-comercio-inversión extranjera-servicios-propiedad intelectual, promovido por el Norte y los acreedores. Este enfoque responde a intereses de grupos económicos y sectoriales de los países industriales y agrava los problemas que confronta la región. El planteo de disminuir la protección de los mercados internos al mismo tiempo que se reduce el nivel de actividad por el proceso de ajuste, disminuye la capacidad competitiva, reduce la oferta local y amenaza con desmantelar la industria manufacturera. La imposición de los criterios del Norte respecto de los servicios, la propiedad intelectual y el tratamiento de las inversiones privadas directas, frustra el proceso endógeno de cambio tecnológico, desalienta la consolidación de las empresas nacionales y genera pagos al exterior innecesarios para el proceso de crecimiento. La experiencia revela que el atractivo de la América Latina y el Caribe para los intereses del exterior no descansa en las políticas de desmantelamiento de los incentivos a la industrialización, las empresas nacionales y el desarrollo tecnológico endógeno. Por el contrario descansa, precisamente, en la aplicación eficiente de medidas que movilizan el potencial disponible y aceleran la transformación de las estructuras productivas. En otros términos, lo fundamental es el crecimiento.

América Latina y el Caribe debe insistir en la necesidad de un enfoque integrado alternativo cuyo principio básico es el derecho de cada país de elegir su propio camino y el respeto estricto

al derecho internacional. Cuestiones tales como el régimen de servicios, propiedad intelectual y tratamiento a la inversión extranjera, deben mantenerse dentro de la esfera de cada país. Esto es necesario para promover el desarrollo y ampliar la participación de los países latinoamericanos en la economía mundial. Es indispensable reforzar la capacidad de los países de impulsar y orientar su propio desarrollo. Las restricciones al poder de decisión de cada país constituyen un obstáculo severo al crecimiento.

En efecto, las nuevas condiciones del cambio tecnológico y del desarrollo económico modificaron profundamente los factores determinantes del crecimiento de los países del Tercer Mundo. La especialización en la exportación de productos primarios y las ventajas comparativas resultantes de la oferta de mano de obra a bajos salarios han perdido capacidad de impulsar el aumento de la producción, el empleo y el comercio exterior. Perdieron también capacidad de atraer inversiones del exterior y de establecer un vínculo expansivo con el orden mundial. En consecuencia, los impulsos exógenos, esto es el crecimiento de la demanda internacional de alimentos y materias primas y los capitales extranjeros para desarrollar las actividades integradas al mercado mundial, dejaron de actuar como el motor del desarrollo. El liderazgo del crecimiento es asumido entonces por la capacidad interna de transformación, la expansión y diversificación de las exportaciones, la movilización de los recursos disponibles, la capacitación de los recursos humanos, la eficacia y lucidez del poder político para responder a las nuevas demandas del desarrollo económico y social y a los desafíos planteados por el sistema internacional.

En tales condiciones, el desarrollo asume un carácter esencialmente endógeno, esto es, fundado en la vocación de cambio y en el potencial transformador de cada sociedad. La dimensión cultural y política, la estabilidad institucional, la capacidad de transar las pujas distributivas acrecentadas por la industrialización, son factores decisivos del éxito o del fracaso de los procesos de desarrollo e inserción externa compatible con el incre-

mento de la productividad, el empleo y los niveles de vida.

Es necesario, por lo tanto, fortalecer y no debilitar la capacidad de cada país de promover su crecimiento y expandir sus vínculos con el resto del mundo. Lo que restringe actualmente la participación de América Latina y el Caribe en la economía mundial no es el proteccionismo de la ley de informática del Brasil o los regímenes de protección del mercado interno existentes en diversos países, ni las normas actualmente vigentes respecto de las patentes o el tratamiento a la inversión foránea. Lo que ha provocado la caída de la participación de la región en el comercio y las inversiones mundiales es la deuda externa. Peor aún, por las razones que se han visto, la deuda ha fracturado el vínculo entre exportaciones y crecimiento económico. La depresión de la demanda de consumo e inversión y de las importaciones, provocada por el proceso de ajuste, determina que todo incremento de las exportaciones y/o mejora de sus términos de intercambio se transfiera al exterior para servir la deuda. Como la experiencia revela que el esfuerzo del ajuste no es compensado con el reinicio del crédito internacional, las exportaciones han quedado desvinculadas del crecimiento de la acumulación de capital, la producción y el empleo. Es indispensable restablecer el vínculo entre las exportaciones y el desarrollo. La única manera de hacerlo es recuperar la tradicional relación entre las exportaciones y la capacidad de importar. Se exporta para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios, es decir, incrementar las importaciones. Esta es uno de los comportamientos básicos del comercio exterior como "motor del desarrollo", el mismo que ha quedado paralizado por la crisis de la deuda externa.

América Latina y el Caribe necesita urgentemente destinar parte principal de los recursos que dedica actualmente a pagar su deuda a importar. Las importaciones provendrían en su mayor parte de los países industrializados y esto provocaría efectos positivos en el Norte. *En primer lugar*, induciría un incremento de la producción y el empleo. Según una simulación del modelo LINK de la economía mundial, la reducción de los intereses de la deuda

al 5 por ciento generaría un incremento del 0,2 por ciento en el nivel del producto de los países industriales. Según otras estimaciones, la caída de las exportaciones de los Estados Unidos por la crisis de la deuda externa provocó la pérdida de 1.7 millones de puestos de trabajo, de los cuales el 60 por ciento corresponde a la contracción de las importaciones de América Latina y el Caribe. El alivio del problema de la deuda evitaría que los países exportadores de productos primarios competitivos de los productores de los Estados Unidos y otras economías industriales, presionen los precios a la baja por la urgencia en obtener divisas. Esta cuestión ha sido claramente explicitada en el Congreso de los Estados Unidos y por los representantes del sector agropecuario de ese país. En otros términos, el alivio del problema de la deuda contribuiría a mejorar la operatoria de los mercados mundiales.

*En segundo lugar*, el aumento de las importaciones de América Latina contribuiría a realizar el proceso de ajuste entre los países industriales en un sendero de crecimiento de la producción, las inversiones y el comercio internacional<sup>6</sup>. La recuperación de las importaciones de América Latina y el Caribe a sus niveles potenciales equivale a alrededor del 50 por ciento del déficit comercial de los Estados Unidos.

La resolución de los desequilibrios en las principales economías industriales restablecería las bases para el funcionamiento ordenado del sistema monetario internacional. En tales condiciones, por primera vez desde el derrumbe del sistema de Bretton Woods a principios de la década de 1970, la comunidad internacional podría abordar con buenas perspectivas la construcción de reglas de juego consistentes con la estabilidad de los tipos de cambio y la tasa de interés y la creación de liquidez internacional sobre bases multilaterales.

El carácter global de los problemas de la deuda y su trascendencia más allá de la relación países deudores-bancos acreedores implica la necesidad de identificar los interlocutores válidos. Como han venido insitiendo, sin éxito, la América Latina y el Caribe, es indispensable un diálogo político sobre la

cuestión. Vale decir, es necesario un foro en el cual todos los actores del problema, bancos, países deudores, productores, exportadores, organizaciones sociales y políticas pertinentes, converjan en la búsqueda de una solución a un problema que concierne a todos. Este requisito permite resolver, entre otros, un problema de gran significación operativa. A saber, cómo se reparten los costos y los beneficios de una solución realista del problema de la deuda.

Desde la perspectiva de los acreedores, los costos se refieren a la quita a los créditos e intereses que cobran los bancos. Es decir, los costos se concentran en una sola de las partes. Pero los beneficios se reparten de manera difusa en el conjunto de la sociedad y de las economías de los países acreedores. Desde una perspectiva amplia e integral, se disuelve el argumento de los países acreedores de que es injusto hacerle pagar a sus contribuyentes el costo de un arreglo del problema. Porque los contribuyentes, en cuanto productores y consumidores, son también beneficiarios de un arreglo realista de la crisis de la deuda externa. Es indispensable, en consecuencia, crear un sistema de vasos comunicantes de costos y beneficios para que todos asuman una participación en los primeros y se benefician de los segundos. De este modo, los bancos, en los cuales ha descansado hasta ahora, la negociación de la deuda externa, no son interlocutores válidos. Presentan una visión comprensible desde una perspectiva sectorial pero claramente insuficiente desde el necesario abordaje global del problema.

Otro punto que conviene aclarar para reforzar la posición negociadora de la América Latina y el Caribe se vincula a las fuentes de financiamiento de la formación de capital. Algunas estrategias negociadoras en la región se sustentan en el criterio de que el capital extranjero es insustituible como fuente de acumulación y que sin él no hay posibilidad alguna de crecimiento. A partir de este enfoque, la conclusión es inevitable: no puede disgustarse a los acreedores porque esto impediría, una vez que se resuelva la cuestión de la deuda en algún momento futuro, restablecer el insustituible aporte del

capital extranjero. Los criterios frente a esta cuestión han tenido una profunda trascendencia en la formación de las posiciones negociadoras de algunos países deudores. Es indispensable, por lo tanto, aclarar el punto.

Debe señalarse, *en primer lugar*, que el problema en la actualidad y el futuro previsible no es el reinicio de la transferencia neta positiva de recursos desde el exterior, sino la disminución de la transferencia neta negativa para servir la deuda. Todas las opiniones autorizadas sobre el punto, incluyendo la posición del FMI, reconocen que el proceso de ajuste y las transferencias negativas seguirán en el futuro previsible. *En segundo lugar*, cabe observar que las políticas complacientes con los acreedores no aseguran la recuperación de la capacidad de crédito. *Por último*, la formación de capital de América Latina se financia, incluso en la fase de alto endeudamiento en la década de 1970, en más de un 95 por ciento con ahorro interno. El financiamiento de la inversión descansa entonces esencialmente en la movilización del ahorro interno y de la capacidad productiva ociosa más la disminución de la transferencia de recursos para servir la deuda externa.

Esta reflexión referida a la brecha de ahorro se complementa con la referida a la brecha de divisas. También en este caso, aún en la década de 1970, más del 95 por ciento de las importaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe fue financiado con los ingresos de las exportaciones. En el curso de la década de 1980, después de producida la crisis de la deuda externa, las importaciones representaron menos de 2/3 de las exportaciones más la reducción de la transferencia para servir la deuda externa. Es impostergable restablecer el papel del comercio exterior como un motor del desarrollo y esto no se logrará hasta que se encuentre una solución realista a la crisis de la deuda externa.

#### **IV. Convergencia para la negociación**

Por sólidos que sean los argumentos de América Latina y el Caribe, no alcanzan para inducir un replanteo del problema en el escenario internacio-

nal. Como lo han reclamado insistentemente dirigentes gubernamentales, políticos y sociales de nuestros países, la región tiene que reforzar su posición negociadora mediante la convergencia de sus criterios y estrategias de trato con los países del Norte y los bancos acreedores.

Si América Latina y el Caribe no utilizan su potencial negociador como gran deudor y, como lo han hecho los acreedores, formulan posiciones conjuntas, seguirán clamando en el desierto hasta que los problemas salgan de cauce o las condiciones se modifiquen. Pero la acumulación de problemas por tiempo indefinido es extremadamente riesgosa. Como lo ha señalado el Ministro de Estado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Jamaica: "Han debido pagarse costos sociales y políticos (para cumplir) con los programas de ajuste estructural con los que se pretende revertir la tendencia que actualmente se observa en los flujos netos de capital"<sup>10</sup>.

La falta de respuestas solidarias y operativas de la América Latina y el Caribe para enfrentar la crisis de la deuda externa tiene parte principal de la responsabilidad de los problemas que confrontan nuestros países. No se puede indefinidamente seguir descartando la responsabilidad de una solución realista y equitativa en los acreedores porque éstos, como es lógico, promueven sus intereses. Se trata, en definitiva, de transformar los términos de las reglas del juego en la negociación de la deuda y establecer criterios elementales de equidad y simetría. Esto no vendrá por una concesión graciosa del Norte. Depende esencialmente de la fortaleza de la posición negociadora, vale decir, de la unidad de América Latina y el Caribe.

No puede seguirse por mucho más tiempo aceptando el criterio de los acreedores de que para los deudores la deuda es un problema individual pero para ellos un problema colectivo. Es individual o colectivo para todos o para ninguno.

El fortalecimiento de la posición negociadora de la América Latina y el Caribe tiene tres bases de sustentación: Primero: la reforma estructural a partir del esfuerzo interno para poner la casa en orden y crecer. Segundo, la formalización de posiciones concertadas

que se sostendrían en las negociaciones con los acreedores. Tercero, la búsqueda del apoyo, en el sentido político, en sectores del Norte con visiones más próximas a las nuestras.

La primera cuestión se vincula a los problemas globales del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe que incluye pero exceden el problema de la deuda externa. Aún sin ésta, nuestros países confrontan la necesidad de eliminar la inflación, reformar el Estado, promover la iniciativa individual y la creatividad, distribuir el ingreso con equidad, resolver los problemas de la pobreza extrema, movilizar el potencial económico disponible y asignar con eficiencia los recursos materiales y humanos. La deuda externa desnudó las debilidades profundas del proceso de desarrollo económico y social de la América Latina y el Caribe. En la década de 1980 los problemas se agravaron por la deuda pero sus raíces son más profundas y de larga data. No será posible crecer sin resolver la crisis de la deuda pero tampoco sin reformas estructurales profundas ni equidad en la distribución de los frutos del desarrollo. Es indispensable una heterodoxia responsable que luche contra la inflación y maneje las herramientas fiscales, monetarias y cambiarias dentro de un sendero de crecimiento, empleo eficiente de los recursos, participación social ampliada y elevación de la calidad de la vida.

Nuestros países tienen en verdad poca autoridad para reclamar un cambio en la cuestión de la deuda mientras subsistan en algunos de ellos manifestaciones evidentes de injusticia, desperdicio de recursos y fuga de capitales. Este es un argumento central del Norte para descartar cualquier esquema de quita de la deuda. Suele afirmarse que la misma sólo beneficiaría a grupos privilegiados dentro de los países deudores. No les falta totalmente la razón aunque se trata de una exageración para fundar la permanencia de sus propios privilegios. Poner la casa en orden y la reforma estructural son, por lo tanto, la primera condición que debería cumplirse para reforzar la posición negociadora de América Latina y el Caribe.

El segundo punto se refiere a la formalización de una propuesta conjunta que la región proyectaría a las nego-

ciaciones en los foros multilaterales e incorporarían a las negociaciones mantenidas por cada país. El objetivo central es reducir la transferencia de recursos para servir la deuda a niveles compatibles con el reinicio del crecimiento, en el marco de reformas estructurales y políticas de estabilización eficaces. Más adelante se hace referencia a otra cuestión central: las condicionalidades. La disminución de la transferencia descansa en las quitas al principal, la disminución de intereses y el establecimiento de un vínculo entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago.

Respecto de la quita, la cuestión que despierta más expectativa es la captura del desagio de los papeles de la deuda en los mercados secundarios. Un problema clave es "la incapacidad de un grupo de bancos internacionales muy importantes de soportar la pérdida de su exposición en el Tercer Mundo reflejada en el precio de sus créditos en el mercado secundario"<sup>11</sup>. Sin embargo, el reconocimiento del desagio implicaría reducir la deuda en alrededor del 50 por ciento y habilitaría a los deudores a pagar los servicios. El problema de las garantías de este tipo de esquemas tiene varias soluciones posibles, incluyendo la creación de un fondo especial en el FMI y el Banco Mundial para respaldar las nuevas obligaciones. En la medida en que este tipo de esquemas facilita la recuperación de los deudores y su capacidad de pagos externos, disminuiría el riesgo de los acreedores<sup>12</sup>. La transformación de los viejos títulos de al deuda por otros nuevos, que reflejen la quita de la deuda inicial, es una de las modalidades posibles y plantea el problema de las garantías<sup>13</sup>. Cuestión que, en la iniciativa mexicana, se cubre al crear garantías colaterales calzadas con bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Existen suficientes ideas y propuestas para elaborar, desde la perspectiva de la América Latina y el Caribe una iniciativa para una solución global y de largo plazo de la deuda externa.

En lo que concierne a las tasas de interés se hace necesario establecer un techo a las mismas, para evitar que, como resultado de los desequilibrios fiscales y comerciales de los países industrializados, el costo del dinero se

sitúe muy por encima de la tasa de inflación, en perjuicio de los países deudores.

Finalmente debe subrayarse la importancia de establecer un vínculo entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago. Los países de la región, en diversos pronunciamientos, se han referido a este punto, planteando que tal vínculo debería operar en función del producto bruto interno o el nivel de las exportaciones. El fondo del asunto es que la carencia de tal vínculo hace recaer el peso de la deuda sobre los países deudores, sin que se tomen en consideración las consecuencias de tal situación sobre la capacidad de desarrollo económico y social de éstos. Existen diferencias importantes en la situación de la deuda externa de los diversos países de la región. Sin embargo, puede concebirse un esquema en que los países más desarrollados de América Latina colaboren con aquellos de menor dimensión y mayores problemas, con vistas a posibilitar la formación de una propuesta que abarque a toda la región. No se está en presencia, pues, de insuficiencias de propuestas o de criterios técnicos para formular una propuesta. Lo necesario es la decisión política para negociar juntos y presentar una iniciativa realista consistente con el potencial negociador de América Latina y el Caribe y las necesidades del desarrollo de nuestros países.

Empero, debe quedar claramente establecido que la búsqueda de comunes denominadores en este tema no supone que se plantee un mecanismo de "club de deudores", sino la definición de elementos negociadores realistas, coherentes y serios para tratar con los acreedores y los países industrializados, en términos que resulten convenientes para todas las partes involucradas en el tema de la deuda externa.

## V. Condicionales

Los países acreedores han avanzado considerablemente en la integración de su estrategia en el problema de la deuda con sus otros objetivos en materia de comercio, régimen de servicios, propiedad intelectual y trato a las inversiones privadas directas. El instrumento del enfoque integrado del

Norte son las condicionalidades para vincular la refinanciación de la brecha entre los servicios devengados de la deuda y al superávit del balance comercial de los deudores a compromisos de éstos respecto de su estrategia y política económica globales. Las condicionalidades benefician predominantemente a intereses sectoriales del Norte, por ejemplo, los bancos acreedores y las empresas que controlan patentes sobre un gran número de conocimientos científicos y tecnológicos. La experiencia revela que las condicionalidades poco tienen que ver con la promoción del desarrollo de los países deudores, el uso eficiente de los recursos, su mayor inserción internacional, la equidad social y la estabilidad política. Se basan en el criterio de la hegemonía de los mercados para asignar recursos y distribuir el ingreso.

Este criterio opera en el marco del control que los países centrales suelen ejercer sobre el funcionamiento de los mercados y la intervención en los mismos cada vez que es necesario para defender sus intereses, como, por ejemplo, los acuerdos multifibras y la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea.

Por estas razones, las condicionalidades son asimétricas y se aplican sólo a los deudores. Los países industriales violan frecuentemente las normas del GATT. Los Estados Unidos mantienen un gigantesco déficit fiscal que absorbe parte del ahorro del resto del mundo y registra, simultáneamente con Alemania y Japón, un extraordinario desequilibrio en sus pagos internacionales responsable de la inestabilidad prevaleciente en las corrientes financieras, las tasas de interés y las paridades cambiarias. Los países centrales son causantes de los extraordinarios desequilibrios del sistema económico internacional pero imponen condicionalidades para subordinar a los países deudores a sus propios criterios e intereses.

La deuda y las condicionalidades plantean, en efecto, el mayor desafío al desarrollo y la capacidad de elegir el propio camino de la historia moderna de América Latina y el Caribe. Es cierto que, a menudo, las condicionalidades si se aceptan no se cumplen porque crean problemas inmanejables en

los países deudores. Ejercen, de todos modos, una considerable influencia en el diseño de las políticas y estrategias al vincularse a la realidad política interna de cada país y reforzar las posiciones orientadas hacia las respuestas ortodoxas a la crisis.

La pérdida de control de las principales variables económicas es uno de los resultados de la crisis de la deuda externa<sup>14</sup>. La capacidad de los gobiernos de América latina y el Caribe de orientar el nivel de la actividad económica, la asignación de recursos y el comportamiento de los precios ha quedado severamente limitada en los años recientes. Parece difícil recuperar la vigencia de las políticas de desarrollo, estabilidad y cambio estructural, sin fortalecer la capacidad de acción de los gobiernos nacionales. Esto exige, como condición necesaria, la reducción de la transferencia de recursos para servir la deuda y asentar las condicionalidades acordadas en los acuerdos con los acreedores sobre nuevas bases. En otros términos, el planteo de América Latina y el Caribe respecto de la necesidad de una vinculación entre deuda y comercio implica formular condicionalidades distintas a las actuales.

Las condicionalidades que vinculen la deuda y el comercio, deberían respetar tres criterios básicos vinculados a la simetría, el diseño y el derecho internacional. Las condicionalidades deberían ser simétricas y comprometer a deudores y acreedores, diseñarse en foros multilaterales representativos de todos los países afectados y respetar estrictamente el derecho internacional, vale decir, el principio de no intervención en los asuntos de los estados.

Para cumplir con estos principios básicos las condicionalidades deben referirse al *comportamiento* de los países y no a sus políticas. Estas corresponden al ejercicio del derecho de autodeterminación. Los compromisos de comportamiento, en cambio, revelan si un país, a través del camino elegido, cumple con las metas acordadas en los acuerdos entre acreedores y deudores. Los indicadores de comportamiento deberían incluir en lugar prominente los de contenido social: nutrición, salud, distribución del ingreso, vivienda, seguridad y respeto de los de-

rechos humanos<sup>15</sup>. Los indicadores económicos significativos se refieren a cuestiones centrales como inflación, déficit fiscal, balance de pagos, tasa de ahorro y formación de capital.

El fortalecimiento de la posición negociadora de los países de América Latina y el Caribe exige realizar profundas reformas estructurales y poner la casa en orden. Existen condiciones que deben cumplirse inexorablemente no para satisfacer a los acreedores sino para derrotar la inflación, promover el crecimiento y elevar la calidad de la vida. El desorden y el estancamiento conspiran contra la defensa efectiva de los intereses de los deudores y, también, contra su necesaria convergencia para reforzar la posición negociadora conjunta.

Las condicionalidades que debería cumplir el Norte abarcan la resolución de los profundos desequilibrios en las

principales economías industriales, la eliminación de las prácticas proteccionistas que discriminan contra los países en desarrollo, el impulso a la construcción de un nuevo sistema monetario internacional y la participación en la gestación de un código de conducta respecto a las inversiones extranjeras y la transferencia de conocimientos que resguarde los intereses legítimos del Norte y el Sur.

## VI. La acción del SELA

Se sugiere, por lo tanto, el siguiente curso de acción:

- 1 Encargar a la Secretaría Permanente que mantenga bajo revisión los desarrollos sobre la deuda externa y su impacto económico y social en los países de la región.
- 2 Encargar a la Secretaría Permanente la elaboración de pautas generales,

destinadas a generar propuestas para reducir la transferencia de recursos financieros a niveles compatibles con el reinicio del crecimiento y la estabilidad de nuestros países.

3 Convocar, en el curso de 1989, una conferencia regional latinoamericana y del Caribe, para buscar una solución global al problema de la deuda.

4 Promocionar en la Ronda Uruguay el establecimiento de alguna instancia o procedimientos respectivos que permitan un examen y eventual negociación de la vinculación deuda-comercio y de los problemas y cuestiones comerciales conexas.

El tratamiento del tema no debe limitarse al GATT sino, debe abarcar también su discusión en el Comité de Desarrollo del Banco Mundial, la UNCTAD y otros foros multilaterales.

## Notas

1 A. Ferrer, Comercio exterior y deuda externa: la experiencia latinoamericana. Documento preparado para la Secretaría Permanente del SELA, Buenos Aires, junio de 1988.

2 SELA, *Duodécimo Informe Anual*. XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 19 al 20 de septiembre de 1988.

3 *Ibid.*

4 SELA, *Informe Final de la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano* (SP/CLXIII.OIDF No. 1), Caracas, 19 de septiembre de 1987, p. 202.

5 A. O'Connell, "Algunas propuestas de reconstrucción de la deuda externa de los países en desarrollo". (Primera versión), Caracas, junio de 1988, p. 3.

6 *Ibid.*

7 SELA, *Duodécimo Informe Anual*, op. cit.

8 SELA, *Informe Final de la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, op. cit., p. 157.

9 A. Ferrer, op. cit.

10 SELA, *Informe Final de la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*, op. cit., p. 229.

11 Edmar Bacha, "Capturing the discount: towards a debt reconstruction facility at the Bank and the Fund", Documento elaborado para la Secretaría Permanente del SELA, Río de Janeiro, marzo de 1988.

12 *Ibid.*

13 Manuel Morsya L., "La conversión de deuda externa en inversión y bonos: la experiencia latinoamericana". Documento elaborado para la Secretaría Permanente del SELA, Lima, abril de 1988.

14 A. Ferrer, op. cit.

15 Ver Carlos Andrés Pérez, "Proposal for an index of social welfare", The South Commission, Third Meeting, México, agosto 5-8 de 1988.

## El vínculo deuda-comercio

### Secretaría Permanente del SELA

El informe que se transcribe corresponde a los dos primeros capítulos del documento "El vínculo deuda-comercio. América Latina y la Ronda Uruguay", presentado por la Secretaría Permanente del SELA en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

#### I. El vínculo deuda-comercio

**a** Desde hace muchos años y, en particular, desde que se celebra la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), en 1964, los países latinoamericanos han venido reclamando un tratamiento integral de los problemas interregionales del comercio, la moneda y las finanzas.

En la esfera del comercio se aprecian, desde ese entonces, fenómenos nuevos que están revolucionando la economía mundial y subrayan la importancia de esas interrelaciones. Se registra un cambio notable en las estructuras comerciales, el número de actores, las modalidades operativas, las vías de financiamiento, el peso relativo de los distintos mercados, los ritmos comparativos de expansión y la composición del comercio, con un peso creciente de los bienes y servicios de alto contenido tecnológico. En realidad, se está produciendo un ajuste estructural a nivel mundial, con desplazamientos geográficos en la localización de muchas actividades, lo que genera una nueva división internacional del trabajo.

Los países en desarrollo y, en particular, los países de la región corren el peligro de quedar apartados de estas nuevas tendencias y relegados, al menos muchos de ellos, a la condición de abastecedores de bienes primarios tradicionales con mercados estancados si no en franco retroceso.

Las presiones que desata el ajuste estructural a escala mundial sobre los distintos países ha hecho renacer tendencias proteccionistas que se creían largamente superadas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ese nuevo proteccionismo puede

trabar el desplazamiento hacia América Latina de actividades industriales para las que muchos países de la región han adquirido, o pueden hacerlo a corto plazo, ventajas comparativas. Además, el aprovechamiento de las oportunidades que podrían llegar a ofrecer esas transformaciones en curso en la economía mundial, requiere de fuertes inversiones en activos físicos y de un importante esfuerzo de capacitación. Difícilmente un proceso de esta naturaleza será compatible con la actual situación de financiamiento para el desarrollo en el contexto de la crisis de la deuda externa.

**b** A los anteriores factores de transformación de la economía mundial en el largo plazo se suman, en esta década, las consecuencias de algunos severos desequilibrios heredados de las prioridades y fórmulas de las políticas económicas puestas en práctica por los países industrializados a comienzos de los 80.

Ante la segunda alza de los precios del petróleo y, en presencia de una aceleración del proceso inflacionario, Estados Unidos, en primer lugar, seguido luego de varios de los mayores países industrializados, otorgaron prioridad a la lucha contra ese proceso por medio de fuertes controles a la expansión monetaria. Como resultado de esa opción —y de otros acontecimientos adicionales— se registraron alzas de gran magnitud en las tasas de interés, nominales y reales, así como —en el contexto de un sistema de tipos de cambio flotantes— una importante suba del tipo de cambio de dólar de los EE.UU. con respecto a las monedas de otros grandes países industrializados.

Aunque la suba del dólar ha sido en gran medida compensada por su baja, a partir de comienzos de 1985, se ha generado un fuerte desequilibrio de signo negativo en las cuentas externas de los EE.UU. Este desequilibrio —que acompaña a otro de igual signo en las cuentas fiscales de este país— desata presiones proteccionistas de suma importancia además de amenazar con nuevas perturbaciones a escala mundial con las que ya se han manifestado en los mercados financieros y bursátiles. Tales perturbaciones pueden redundar en caída de los niveles

de actividad y nuevas alzas de las tasas de interés como las que han ocurrido a mediados de 1988.

Todo este proceso se da en un entorno de, primero, caída del nivel de actividad y, después, lento crecimiento de la demanda global. Las presiones provenientes de los cambios estructurales en curso y de los vuelcos de competitividad externa inducidos por los desequilibrios conyunturales no encuentran salida —como en décadas anteriores— en una economía en rápido crecimiento. Fuerzas de largo y de corto plazo confluyen por lo tanto para generar un renacimiento del proteccionismo.

**c** De los desequilibrios heredados de comienzos de la década de los 80, sin embargo, el que ha afectado y afecta más directamente a los países de América Latina es el del endeudamiento externo.

En realidad, es éste un problema íntimamente conectado con los desequilibrios ya mencionados. En efecto, el peso de la deuda externa de los países de América Latina está estrechamente relacionado con el alza de las tasas reales de interés y con la caída de los precios relativos de los productos básicos. Ya que de no haberse dado estos dos fenómenos el ajuste efectuado por los países de la región hubiera saneado, a partir de los primeros años de la crisis de la deuda, las balanzas de pagos y las cuentas fiscales. Con lo que reanudación del crecimiento no se habría visto crónicamente obstaculizada.

Pero las alzas de las tasas reales de interés y su persistencia en altos niveles así como gran parte de la caída de los precios relativos de los productos básicos no son sino otra cara de los desequilibrios que indujeran las políticas económicas de los países industrializados. Por lo tanto, la crisis del endeudamiento externo está estrechamente relacionada con esos otros desequilibrios, que como se ha visto afectan y podrían afectar aún más gravemente las corrientes de comercio a nivel mundial, tanto en cuanto a su volumen global como a su composición geográfica y sectorial.

No sólo a nivel global, sin embargo, existe una fuerte conexión entre los problemas de la deuda externa y el

comercio. En sus efectos y en los del ajuste en el que se han empeñado los países de la región también existe una estrecha interrelación. Esto es así porque la crisis de la deuda externa ha dado lugar a una abrupta caída de las importaciones de América Latina. Estas cayeron cerca de 40 por ciento el trienio 1979-81 y el período 1982-87. Las exportaciones, por otra parte, aunque aumentaron significativamente en volumen, sólo lo hicieron lentamente en valor. Fue necesario contraer las importaciones para hacer lugar al servicio de la deuda. Este se ha visto acrecentado por el alza de las tasas de interés y la acumulación de obligaciones de corto plazo en el período inmediatamente anterior al desencadenamiento de la crisis. Y, además, es sólo compensado en muy escasa medida por la afluencia de nuevos capitales, lo que ha generado el conocido fenómeno de la abultada transferencia negativa de recursos hacia el exterior (146.000 millones de dólares entre 1982 y 1987 de acuerdo con las estimaciones preliminares de la CEPAL). En realidad uno y otro fenómeno son el mismo. Esto es la transferencia de recursos generada por la deuda externa igual a los abultados saldos de balance comercial que en un contexto de lento crecimiento del valor de las exportaciones fueron obtenidos básicamente, por contracción de importaciones (en ausencia de corrientes significativas de inversión extranjera directa sólo una caída de reservas podría haber representado una fuente adicional de financiamiento de la transferencia de recursos al exterior, fuente a la que pocos países de la región tenían acceso).

El resultado de lo anterior es que la crisis de la deuda externa ha generado una fuerte caída de las compras de América Latina en el resto del mundo lo que por supuesto significa una reducción de las exportaciones de estos otros países. Por otra parte como se ha mencionado, los países de la región hicieron serios esfuerzos exportadores que implicaron un aumento — en volumen si bien no en valor — de las importaciones por parte del resto del mundo. Las dos fuerzas sumadas significan una reducción del mercado para los productores de estas otras economías, en particular, para los de

los países industrializados. Además, como se puede verificar en las respectivas cifras de comercio exterior por área geográfica, esta presión sobre los productores del resto del mundo se concentró, particularmente, sobre los de los Estados Unidos. La economía de este país redujo su participación en los mercados tradicionales de América Latina y, además, confrontó la presión competitiva de los exportadores latinoamericanos.

La crisis de la deuda externa de los países en desarrollo y, en particular, de los países latinoamericanos ha generado efectos de reducción del comercio de exportación de los países industrializados, en términos globales, pero además, ha acentuado los marcados desequilibrios externos de estas economías. Cabe señalar, en particular, el déficit externo de la economía norteamericana.

En consecuencia, existe una estrecha relación entre las presiones proteccionistas que se manifiestan en los países industrializados, en especial, pero no exclusivamente, en los Estados Unidos y el problema del endeudamiento externo en los países de América Latina. Por lo tanto, el intento de revertir esas presiones por medio de las negociaciones de la Ronda Uruguay en el GATT puede verse afectado en su éxito por la ausencia de soluciones para el problema de la deuda externa.

Desde ese punto de vista puede decirse, entonces, que una solución del problema de la deuda externa, que haga innecesario para los países de América Latina el generar abultados saldos de balance comercial, podría constituir una condición necesaria para el éxito de la Ronda Uruguay. En efecto, se eliminarán una de las fuentes de las presiones proteccionistas que pretenden retrotraernos a un pasado de guerras comerciales de claros perjuicios para todos los integrantes de la comunidad internacional.

En sentido inverso, se afirma, también, que el éxito de la Ronda Uruguay podría constituir una condición necesaria o por lo menos conducente para la solución de la cuestión de la deuda externa. De conformidad con esta línea de pensamiento, el abatimiento del proteccionismo facilitaría la expansión

de las exportaciones de los países en desarrollo, tanto en volúmenes como en precios. Algunos sectores de los países desarrollados estima que un mayor monto de exportaciones permitiría dar lugar a un mayor servicio de la deuda, lo que haría posible el cumplimiento de las obligaciones de países en desarrollo con las instituciones acreedoras. Este criterio es, evidentemente, inadecuado.

Una expansión de exportaciones podría dar lugar teóricamente a una mayor capacidad de pago —en términos de disponibilidad de divisas para el país del caso— sólo en la medida en que no fuera acompañada por el aumento de igual orden en las importaciones. Esto es, para que la expansión de exportaciones incremente la capacidad de pago —desde esta óptica— es necesario que aumente el balance comercial positivo del país. Pero, como ya se ha mencionado, ese aumento no sería otra cosa que un aumento en la transferencia negativa de recursos. El actual esquema de administración del problema del endeudamiento, que castiga con una reducción de los montos de dinero fresco a los países que mejoran su balance comercial, no hace sino subrayar esta paradoja.

El aumento de exportaciones, por otra parte, podría significar de no gastarse, en igual medida, en mayores importaciones, una acrecentada disponibilidad de divisas para el país pero no necesariamente para los gobiernos. Pero, sin embargo, son éstos los que están a cargo del servicio de la casi totalidad de la deuda externa, luego de haber asumido los Estados de algunos países de la región la responsabilidad de la deuda privada.

Ahora bien, en un país donde las exportaciones están en manos de agentes privados y el servicio de la deuda externa a cargo del Gobierno, al proceso de transferencia externa de recursos le corresponde, como contrapartida, una transferencia interna de recursos del sector privado al Gobierno. Sólo así las disponibilidades de divisas estarán en manos del Gobierno para que éste haga frente al servicio de la deuda externa. Cuanto más alto el servicio neto de la deuda externa —financiado por un mayor balance comercial— mayor será la transferen-

cia externa de recursos y mayor será la necesaria transferencia interna de recursos del sector privado al Gobierno.

Por esta razón, aunque un mayor balance comercial aumente la disponibilidad de divisas del país no necesariamente aumenta la capacidad de pago del servicio de la deuda externa. Para que esto sea cierto es imprescindible que, simultáneamente, aumente la captación de recursos del sector privado por parte del sector público<sup>1</sup>.

Por lo tanto, una expansión de exportaciones ayudaría a resolver el problema de la deuda externa no sólo a costa de una mayor transferencia de recursos externa sino, también, sólo en la medida en que el Gobierno logre aumentar su captación de recursos del sector privado. En muchos países de la región ha sido mucho más fácil generar las disponibilidades de divisas que el necesario superávit operativo del Gobierno. El resultado es que el servicio de la deuda externa se ha visto acompañado de un aumento de la presión impositiva, del endeudamiento interno o de la creación de dinero o de la reducción de los servicios del Gobierno a la comunidad.

Una reducción del proteccionismo que facilita la expansión de las exportaciones en volumen o en precios constituiría, sin duda, un beneficio para los países de la región. Pero solamente en condiciones especiales puede resolver el problema de la deuda.

En realidad, los países de América Latina se ven enfrentados a un dilema que, en las condiciones presentes, puede resumirse así: asignar recursos (divisas o fiscales) al servicio de la deuda o asignar recursos a mayores importaciones para la inversión y el mejoramiento del nivel de vida de la población. La reducción del proteccionismo puede poner mayores recursos a disposición de los países de la región pero que sólo contribuirán al desarrollo en el caso que sean mantenidos y utilizados internamente.

Para los países de residencia de las instituciones acreedoras —de hecho los países industrializados— la cuestión de la deuda externa, también, plantea un serio dilema, a saber: aumentar el cobro del servicio de la deuda o mejorar el balance comercial

por el aumento de las exportaciones a los países endeudados y la disminución de las importaciones provenientes de ellos. A su vez, tal mejoramiento del balance comercial —sin una contrapartida de drenaje de recursos en concepto de servicio de la deuda externa— acarrearía para los países industrializados, en su conjunto y a cada uno, un mejoramiento del nivel general de actividad económica y de la ocupación<sup>2</sup>.

Para resumir, se ha generado en gigantesca incompatibilidad a escala global entre el sistema financiero y el sistema comercial que afecta el nivel de la actividad económica en todos los países industrializados y en desarrollo.

En efecto, el funcionamiento del sistema financiero —en las condiciones presentes de alto servicio de la deuda y reducido flujo de nuevos préstamos— exige una fuerte transferencia de recursos que en las condiciones presentes, determina superávit comerciales de los países endeudados y los consiguientes déficit de los países industrializados.

En el plano comercial, en cambio, los países industrializados resisten la aceptación de estos déficit e inician acciones defensivas para reducir sus importaciones o de represalia para hacer aumentar sus importaciones a los países endeudados. El contexto económico mundial caracterizado por un lento crecimiento de la demanda no hace sino acentuar esas actitudes.

Los países industrializados deberían aceptar una reducción drástica del servicio de la deuda para así eliminar la presión comercial de los países endeudados, al menos de aquella que se origina en su necesidad de transferir recursos para hacer frente a sus obligaciones externas. Una política en tal sentido permitiría corregir, de manera progresiva, los desequilibrios existentes.

La opción mencionada en el párrafo anterior *i* restablecería una relación normal de los países en desarrollo como receptores netos de recursos, y de los países avanzados como exportadores netos de capital; y, *ii* redundaría en un mayor nivel de actividad económica y de ocupación tanto en los paí-

ses en desarrollo como en los países industrializados.

En esas nuevas condiciones, las de un mayor nivel de actividad económica y de ocupación así como la ausencia de una presión externa a la generación de desequilibrios comerciales, la reducción del proteccionismo que se lograra alcanzar con la Ronda Uruguay sería de claro beneficio para todos los participantes.

Para los países endeudados, a mayores exportaciones les correspondería mayores importaciones con un aumento general de la actividad y de la eficiencia de sus economías. Además, estarían en capacidad de participar en la renovación industrial y tecnológica en curso al preservar su capacidad de invertir y de acceder a nuevas tecnologías por medio de las divisas que ya no necesitarían destinarse al servicio de la deuda externa.

Deuda y comercio, por lo tanto, se encuentran estrechamente vinculados.

## II. El vínculo deuda-comercio en la Ronda Uruguay

a Con ocasión de las negociaciones que condujeron a la redacción de la Declaración de Punta del Este, los países en desarrollo, y particularmente los de la región, propiciaron el reconocimiento e importancia del tema denominado "vínculo deuda-comercio". En efecto, en la Parte I de la Declaración (Negociaciones sobre el Comercio de Mercancías), entre los considerados se expresa:

"LAS PARTES CONTRATANTES, reunidas a nivel ministerial...

Conscientes de los efectos negativos de la prolongada inestabilidad financiera y monetaria en la economía mundial, y del endeudamiento de gran número de partes contratantes en desarrollo, y considerando la vinculación que existe entre el comercio, la moneda, las finanzas y el desarrollo...

Deciden entablar Negociaciones Comerciales Multilaterales sobre el comercio de mercancías en el marco y bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".

Más adelante, entre los objetivos, se señala:

Las negociaciones tendrán por finalidad...

• **i** incrementar la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios en el entorno económico internacional y, a tal efecto, proceder a acililar el necesario reajuste estructural, potenciar la relación del GATT con las organizaciones internacionales pertinentes, y tomar en consideración los cambios en las estructuras y perspectivas comerciales, incluida la creciente importancia del comercio de productos de alta tecnología, las graves dificultades de los mercados de productos básicos y la importancia que tiene la mejora del entorno comercial en relación con, entre otras cosas, la capacidad de los países endeudados para hacer frente a sus obligaciones financieras;

• **v** fomentar una acción convergente de cooperación a nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación entre las políticas comerciales y otras políticas económicas que afecten al crecimiento y al desarrollo, y contribuir en un empeño sostenido, efectivo y decidido para mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional y el flujo de recursos de inversión financieros y reales hacia los países en desarrollo".

A pesar de ese explícito reconocimiento del vínculo entre la deuda y el comercio, hasta el momento no ha habido una concreción operacional ni como un tema de las negociaciones ni como una base de las ópticas que permita abordar las cuestiones tradicionales de las negociaciones comerciales multilaterales (NCM). Las consideraciones que se ofrecen a continuación tienen por propósito sugerir algunas fórmulas conducentes a la presencia del vínculo deuda-comercio en las NCM.

**b** Se ha visto antes que el problema del endeudamiento externo es una parte indisoluble de los problemas creados por la lucha contra la inflación y las consecuencias que han acarreado para la economía internacional las fórmulas específicas de política económica puestas en práctica. A su vez, se ha reseñado la influencia de estas circunstancias en la generación de renovadas presiones proteccionistas y de un lento crecimiento de los mercados así como de declinacio-

nes en los precios relativos de los productos básicos.

Por lo tanto, una primera preocupación fundamental durante la Ronda Uruguay consiste en asegurar que los resultados de las NCM y de las ventajas derivadas de la aplicación del Acuerdo General no sean menoscabados ni diluidos por políticas macroeconómicas de los países industrializados dirigidas a corregir los problemas que los aquejan. Más específicamente, debería asegurarse que el peso del endeudamiento externo y los mecanismos de la administración de este problema no conspiran contra el éxito de la Ronda. Dentro de la Ronda Uruguay tales seguridades pueden perseguirse por medio de la formulación de compromisos políticos y/o jurídicos que sean conducentes a esos fines.

En cuanto a los de orden político, por ejemplo, las partes contratantes industrializadas podrían asumir el compromiso de no poner en práctica medidas en el campo monetario o financiero que anulen o diluyan las ventajas derivadas de la aplicación de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. Podría, al respecto, preverse un mecanismo de consulta y vigilancia. Simultáneamente, los países industrializados deberían comprometerse a actuar en el seno de los organismos internacionales con competencia en asuntos monetarios o financieros de forma tal que se facilite la consecución de los objetivos del Acuerdo General y la efectivización de los resultados de la Ronda Uruguay.

En el plano jurídico, lograr compromisos de ese tipo no sería fácil ni desde el punto de vista conceptual ni desde el político. Pero, si se interpretara en forma amplia el artículo XXIII —referido a solución de controversias— podría sostenerse que el Acuerdo General prevé la posibilidad de iniciar un reclamo si un parte contratante hubiera llevado a la práctica una decisión que, aunque lícita a la luz de sus obligaciones internacionales de otro orden, tuviera por efecto anular o menoscabar una ventaja. En efecto, dicho artículo dispone que:

"1. En caso que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada o que el cumplimiento

de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de:

**c** que exista otra situación..."

Una lectura cuidadosa de esta disposición, permite entrever una amplia gama de iniciativas que un país en desarrollo afectado por las medidas aplicadas por otra parte contratante, podría impulsar, aunque estas medidas no pertenezcan al ámbito comercial estrictamente hablando.

Estas consideraciones generales, tanto en el plano jurídico como en el político, se aplican, por supuesto, a la cuestión del endeudamiento y su abordaje por parte de los países industrializados, individualmente, o por parte de los organismos financieros internacionales.

Para que pudiera llevarse adelante iniciativas de este tipo debería reconocerse la posibilidad que el GATT invadiera, por sí mismo o en su vinculación con esos organismos financieros, otras áreas de las relaciones económicas entre las partes contratantes que las comerciales. Ello, indudablemente, requeriría un fortalecimiento constitucional y técnico del Acuerdo General que formalmente no es un organismo internacional. Tal fortalecimiento, sin embargo, podría acarrear consecuencias poco favorables para los países en desarrollo si su orientación no pudiera ser suficientemente influida por ellos mismos.

Al respecto, cabe recordar que la Declaración de Punta del Este fija como una de las finalidades de la negociación la de:

"iii incrementar la contribución del GATT al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial fortaleciendo su relación con otras organizaciones internacionales competentes en cuestiones monetarias y financieras".

La finalidad de este párrafo es la de acrecentar las relaciones del GATT con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Al respecto, la Secretaría Permanente del SELA expuso en el Documento de Trabajo que presentó a la III Consulta Latinoamericana sobre las NCM (SP/III-RC-NCM/DT No 2, págs. 85 y 86) que la precaria naturaleza de la base jurí-

dica del GATT y el hecho que la relación jurídica con el FMI esté consagrada en el artículo XV del Acuerdo General, que contiene obligaciones de las PARTES CONTRATANTES con respecto al FMI pero sin su contrapartida en el Acuerdo Constitutivo de éste de referencias al GATT, implica un desequilibrio que permite la injerencia del Fondo en los trabajos del GATT y en las cuestiones comerciales sin que lo recíproco sea cierto. Esta asimetría se sumaría a la ya conocida asimetría intrínseca al sistema del FMI por el que los países deficitarios, en particular aquellos en desarrollo, quedan colocados en inferioridad de condiciones con respecto a los países superavitarios, lo que a juicio de muchos introduce, además, un sesgo recesivo en el sistema monetario internacional.

De hecho lo que ha ocurrido en estos últimos años es que tanto el FMI como el Banco Mundial han tenido decisiva influencia sobre la política comercial de los países en desarrollo altamente endeudados. Pero que, simultáneamente, no han tenido sino escasa influencia sobre la política comercial de los países industrializados. En la medida en que se ha fortalecido el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas entre los países industrializados y la presencia del FMI en este proceso, podría ser de interés la influencia del GATT en la defensa del libre acceso a sus mercados en su vinculación con el Fondo.

La cuestión más amplia, sin embargo, involucrada es la de conveniencia para los países en desarrollo del fortalecimiento de un sistema de disciplinas internacionales en manos de organismos multilaterales sobre los que poseen una influencia reducida. Pero, también es cierto que el fortalecimiento se va presentando como un hecho impulsado por muchos de los países de mayor peso por lo que la discusión se desplazaría hacia las fórmulas específicas que se instituirían y su aplicación práctica.

c Pero además de trasladar a otros organismos lo obtenido en el GATT para asegurar su consecución en un entorno monetario, financiero y macroeconómico conducente, lo recíproco, también, puede ser válido.

Se ha mencionado ya que el FMI y el BIRF han promovido la liberación de

las políticas comerciales de los países en desarrollo altamente endeudados. Pero tal liberalización ha sido totalmente unilateral, ya que no ha sido negociada con otras partes contratantes a cambio de concesiones recíprocas.

Por esa razón se ha planteado con frecuencia la posibilidad de "capitalizar" las liberaciones ya puestas en práctica, en el contexto de la Ronda Uruguay, para obtener mejores condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados. Pero para que las liberalizaciones acordadas con los organismos financieros internacionales puedan adquirir valor tanto político como jurídico en el GATT, es necesaria su "consolidación". Y dado el carácter irrevocable de la obligación adquirida sería recomendable "consolidar" en un nivel de protección algo más alto que el practicado para quedar con margen de maniobra en el manejo de la política comercial. La "capitalización" en el GATT de las liberalizaciones implementadas en acuerdo con los organismos financieros internacionales sería el complemento hasta ahora ausente en los "Créditos de Política Comercial" o en los de "Promoción de Exportaciones" del BIRF, que compensan al país por las pérdidas o gastos incurridos al poner en práctica esas políticas.

d Dado el peso del servicio de la deuda externa sobre el balance de pagos de casi todos los países de la región, el área referida a las disciplinas en materia de balanza de pagos (Artículos XII, XV y XVIII: B del Acuerdo General y la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas en la Ronda de Tokyo y aprobada en diciembre de 1979 por las Partes Contratantes) se presenta como de relevancia especial.

Como se ha visto los países altamente endeudados han debido efectuar fuertes cortes en sus importaciones para hacer lugar al servicio de la deuda en un contexto de escasa disponibilidad de nuevos recursos financieros y de lento crecimiento —en valor— de la exportaciones. Esta decisión no hace a una postura proteccionista de por sí sino a las limitaciones de balance de pagos. El vínculo deuda-comercio es aquí perfectamente claro. Sin embargo, los países industrializados no han

querido reconocerlo y, más bien, se proponen debilitar las disposiciones relevantes del GATT. Al respecto la Secretaría del SELA se ha pronunciado en Informe Técnico sobre la materia en el que se explica que las críticas al Artículo XVII:B por parte de países industrializados, que conducirían a su derogación, carecen de fundamento. Sus disposiciones permiten una vigilancia y seguimiento estricto y exhaustivo de las medidas tomadas a su amparo. En cuanto al empleo de sobretasas arancelarias en el lugar de restricciones cuantitativas, el informe de la Secretaría Permanente del SELA confirma que ha sido autorizado de facto por la Declaración de 1979.

e La mejor oportunidad que parece presentarse a los países de América Latina para efectuar un planteamiento de fondo en la materia del vínculo deuda-comercio es la que ofrece la reunión a nivel ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales que se reunirá en Montreal a partir del 5 de diciembre próximo (Mid-Term Review). Para que tal cosa sea posible debe preverse la presentación de una iniciativa al respecto, en Ginebra, probablemente en el Grupo de Negociación de Mercancías o en el mismo Comité de Negociaciones Comerciales.

Más en general debería decidirse cuál es la mejor estrategia para conducir la discusión de la Ronda Uruguay bajo esa óptica del vínculo deuda-comercio. Existen en principio tres opciones: i introducir la discusión en cada uno de los grupos de negociación; ii llevar el tema al propio Comité de Negociaciones Comerciales como grupo de mayor jerarquía, y iii crear un nuevo grupo de negociación que tratara exclusivamente la cuestión del vínculo entre comercio, moneda, finanzas y desarrollo. La primera alternativa acarrearía el riesgo de dilución de la problemática, de ser llevada sólo en ese ámbito. La segunda podría chocar con otras tareas que se ha dado el Comité pero respondería al carácter general de la cuestión. La tercera podría generar el máximo impacto político y, por lo mismo, será seguramente la más resistida por muchos países que pretenden que el problema de la deuda está bien encaminado. Al mismo tiempo, puede aislar el tema de sus consecuencias.

## Notas

1

Ver A. O'Connell "External Debt and World Economic Recovery" en Inter-American Development Bank/International Herald Tribune *Latin America: Towards Renewed Growth*, London, February 11-12, 1988.

2

Ver Box II.3, pág. 32 de United Nations, Department of International Economic and Social Affairs *World Economic Survey 1987* en New York 1987, para resultados en este sentido con el modelo LINK de la economía mundial y algo análogo con el modelo MULTIMOD en International Monetary Fund *World Economic Outlook-Medium-Term Scenarios SM/88/52*, March 4, 1988.

## La evolución financiera de América Latina y el Caribe

### Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos

El informe que se transcribe corresponde a los capítulos "Resumen y conclusiones" y "Relaciones con el FMI" del documento "Síntesis de la evolución financiera de América Latina y el Caribe en el año 1987", presentado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

En un proceso de desaceleración gradual, la tasa de crecimiento de los países industriales fue la más baja del último lustro. Este debilitamiento se inscribe en el marco del desajuste global que caracteriza a las relaciones comerciales y financieras entre estas economías desde hace algunos años. Así, el modesto 2.4 por ciento de expansión real del PIB de los industriales no puede ser interpretado como un punto fuera de tendencia, sino al contrario, es un resultado que corresponde al rumbo que las políticas internas de los más desarrollados han imprimido a la economía mundial.

Los persistentes déficit —fiscal y de balanza de pagos— de los Estados Unidos y los superávit crónicos de las cuentas corrientes de Japón y Alemania, pesan cada vez más sobre las posibilidades de crecimiento de estos países, motores del sistema económico internacional. Y no obstante que se han tomado medidas en la dirección correcta, no parece que éstas sean de la profundidad requerida por la magnitud de los desajustes, que sin lugar a dudas, son insostenibles en el mediano plazo.

De esta manera, sin estímulo externo suficiente, los países en desarrollo disminuyeron también su tasa de crecimiento. La demanda por sus exportaciones no alcanzó el vigor necesario y la ligera mejoría de los términos de intercambio en su favor, que estuvo muy lejos de recuperar el terreno perdido en 1986, fue lograda mediante sacrificios de la producción de petróleo. En estas condiciones, con excepción de los países de industrialización

reciente, el mundo en desarrollo sufrió el deterioro adicional de sus ya de por sí precarios niveles de vida.

En el inconcebible proceso de empobrecimiento de los países en desarrollo, que se extiende ya por más de un quinquenio, la deuda externa subsiste como el principal lastre al crecimiento sostenido. Las transferencias netas de los menos desarrollados hacia los industriales representan una de las mayores incongruencias del mundo contemporáneo.

Así, en un marco global de incertidumbre, inestabilidad, débil demanda por sus exportaciones, e intransigencia de sus acreedores, América Latina y el Caribe empeoraron su situación económica en 1987. El crecimiento económico, que fue de 2.4 por ciento, apenas siguió el paso al de la población y la inflación, que llegó a 140.7 por ciento, retomó niveles alarmantes. El estancamiento del producto por habitante y los efectos lesivos de la inflación en el aparato distributivo, permiten discernir una repetida y masiva caída del bienestar en la región.

Once de los países incluidos en este informe lograron mejorar su ingreso por habitante, pero este grupo sólo comprende al 21 por ciento de la población del área. Otros siete, que suman el 53 por ciento de la población, lo mantuvieron estancado. Y nueve sufrieron caídas, en algunos casos de manera dramática, que afectaron al 26 por ciento de los habitantes del subcontinente.

A su vez, el incremento de los precios volvió a los tres dígitos, debido a la influencia que en el índice regional tienen las tres economías de mayor tamaño que sufrieron inflaciones por encima del 100 por ciento. Ocho países, todos con economías muy pequeñas y abiertas, presentaron inflaciones de un dígito. Diez más, de dimensión intermedia, registraron variaciones de dos dígitos pero inferiores a 30 por ciento. Una economía relativamente grande, dos medias y dos pequeñas, tuvieron alzas en los precios ubicadas entre 30 por ciento y 100 por ciento. Y se observó un caso de hiperinflación.

Sobresalen en el cuadro de la evolución económica de América Latina y el Caribe en 1987, la desaceleración pronunciada del crecimiento y el nue-

vo brote inflacionario en Brasil y Argentina; países que habían logrado tasas muy altas de expansión del PIB y reducciones drásticas de la inflación mediante la instrumentación de programas de choque. El decaimiento de estas economías no es sino una muestra de la imposibilidad práctica de conciliar estabilización y crecimiento acelerado y sostenido en las condiciones actuales de tratamiento de la deuda. Destacan, asimismo, los casos de Colombia y Chile que, por segundo año consecutivo, obtuvieron altas tasas de crecimiento con inflación moderada.

Por otra parte, las cuentas externas del área mejoraron respecto al año anterior. El aumento del precio de algunos productos de exportación, principalmente el del petróleo, y la dinámica de las ventas de productos no tradicionales de Brasil, México, Colombia y Chile, entre otros, dieron impulso para que el valor de lo exportado se incrementara en 13.3 por ciento. La evolución de los ingresos comerciales contrastada con la de las importaciones, comprimidas por el ajuste, dieron como resultado un superávit comercial de 22 mil 400 millones de dólares, 29 por ciento superior al de 1986. Sin embargo, este importante resultado comercial no puede considerarse satisfactorio por dos razones fundamentales: **i** está asociado a la desaceleración de la producción y **ii** el peso de la deuda lo convierte en déficit de cuenta corriente. Así, el estancamiento del producto per cápita de la región se asoció a un déficit de cuenta corriente de 10 mil 502 millones de dólares; sólo México presentó posición superavitaria.

El resultado de la cuenta corriente y el restringido acceso al financiamiento internacional determinaron que la situación de liquidez del área fuera crítica al cierre de 1987. A pesar de que las reservas internacionales aumentaron en 5 mil 408 millones de dólares, sólo tres países mantenían activos por más de 90 días de importaciones al mes de diciembre.

Estos resultados, en general insatisfactorios, se inscriben en el marco de un continuado proceso de ajuste, determinado por el exagerado peso que el servicio de la deuda, interna y ex-

terna, impone a las finanzas públicas y a la balanza de pagos. La política macroeconómica centrada en la contracción de la demanda interna, medio eficaz para generar superávit comerciales de corto plazo, ha mostrado su insuficiencia. Es a todas luces evidente que el enfoque de la política económica debe ser mucho más amplio y basado en un tratamiento adecuado de la deuda.

El carácter estructural del déficit público de muchos países es claro desde hace algunos años. El pago de intereses a los acreedores del gobierno, tanto internos como externos, hace muy difícil la compresión del gasto hasta los niveles requeridos por la estabilización. Así, se cortaron gastos de inversión y se redujeron remuneraciones reales a los empleados públicos, obteniéndose al principio resultados significativos, pero después de uno o dos años el margen de maniobra era ya muy estrecho y el gasto aún elevado. En 1987, apenas un tercio de los países de la región disminuyó la participación del gasto público en el PIB, muy pocos de manera sensible, mientras que el resto la mantuvo o lo incrementó. Además, sin un tratamiento que alivie el peso de la deuda sobre los egresos gubernamentales será imposible realizar las inversiones que demanda el cambio estructural. En estas condiciones la estabilización y el crecimiento permanente serán inalcanzables.

Por el lado de los ingresos se ha llegado también a situaciones de gran rigidez. Más de la mitad de los países de la región han introducido reformas a su aparato impositivo y prácticamente todos han corregido precios y tarifas públicas. Luego de un primer impacto significativo, las posibilidades de aumento real de los ingresos públicos se han reducido muy rápido, especialmente en condiciones de bajo crecimiento y alta inflación. Así quedó de manifiesto en 1987, año en el que sólo dos países registraron cambios positivos importantes en su carga fiscal.

Egresos e ingresos rígidos han concluido en déficit estructurales incompatibles con el crecimiento y la estabilización. En este escenario, el contraste entre los grandes costos políticos y sociales, implícitos en el intento de ajuste fiscal y la continuación de de-

sequilibrios fundamentales, conduce necesariamente a la frustración y al desgaste de la credibilidad de los responsables de la política económica.

En este estado de cosas, la política monetaria y crediticia, maniatada por el desequilibrio fiscal, tampoco puede apoyar el cambio estructural que requiere el crecimiento sostenido. Para evitar expansiones de la liquidez que hubiesen conducido a inflaciones aún peores que las observadas, ha sido menester fijar límites al crédito que ante las demandas del sector público, lo hacen inaccesible al sector privado. Altas tasas de interés y/o escasez de crédito han restado dinamismo a la inversión y producción privadas. Si bien han coadyuvado a evitar la profundización de la inestabilidad financiera y apoyado el ajuste de la balanza de pagos, es indiscutible que han entorpecido el cambio estructural, que requiere de formación de capital. Una política monetaria y crediticia acorde con el desarrollo requiere de finanzas públicas sanas. Y, a su vez, el ajuste fiscal depende del costo de la deuda pública. Se trata, pues, de un circuito vicioso que debe ser roto.

La política cambiaria aunada a la contracción de la demanda interna ha sido pilar del ajuste de la balanza de pagos. La posibilidad de servir la deuda ha descansado básicamente en la disminución de las importaciones, siendo contados los casos en que el crecimiento de las exportaciones ha jugado un papel relevante. Es fundamental reactivar los procesos de inversión, pública y privada, para que las exportaciones no tradicionales fluyan de manera permanente, respondiendo a niveles competitivos de productividad, y no a la subvaluación cambiaria que introduce sesgos inflacionarios insostenibles a la larga.

Como se mencionó, la posición de liquidez del área fue crítica en 1987, luego que el repunte económico de 1986 se financió en buena medida con reservas internacionales. En esta situación en la que los márgenes de maniobra son cada vez más estrechos, la administración de la deuda externa cobra mayor relieve. A casi seis años del estallido de la crisis, en un mar de incertidumbre global, una cosa es clara: América Latina no puede crecer y servir la deuda en las

condiciones actuales.

No pueden soslayarse los aspectos positivos implícitos en la Cuarta Ronda de renegociaciones realizada en 1986-87, el progreso de la conversión de deuda por capital accionario, y el rescate institucional del descuento señalado por los mercados secundarios, que representan avances en la gestión de la crisis. Sin embargo, tampoco puede dejar de señalarse que son insuficientes para sentar las bases del cambio estructural, del ajuste con crecimiento.

### Relaciones con el FMI

El acceso restringido de la región al financiamiento internacional queda manifiesto en sus relaciones con el FMI. América Latina y el Caribe realizaron giros netos por 3,336 millones de DEG en 1984, el monto se redujo a 1,443 millones en 1985 y casi se extinguió en 1986 cuando se ubicó en 136 millones. Las cifras preliminares de 1987 revelan reembolsos netos de 589 millones de DEG, reversión a todas luces incongruente con la difícil situación financiera del área; sólo México y Argentina giraron, haciéndolo por 320 y 475 millones, respectivamente (véase Cuadro 1).

La significativa reducción del crédito neto otorgado por el FMI a Latinoamérica se distribuyó en caídas de los saldos netos de todas las "ventanillas", excepto la de "mayor acceso". En 1987, el financiamiento compensatorio a la caída de las exportaciones continuó siendo el rubro más afectado y el crédito neto fue negativo en el orden de 584 millones de DEG; Argentina y Jamaica fueron las únicas excepciones. La extensión de cambios negativos en el financiamiento compensatorio afirma el cambio en la política de acceso a los recursos del Fondo.

Asimismo, los giros contra recursos ordinarios, que conforman los tramos de crédito por excelencia, disminuyeron en 278 millones de DEG, siendo México, Ecuador y Jamaica los únicos casos de variación positiva. Las "ventanillas" para el financiamiento de existencias y la de financiamiento suplementario se mantuvieron prácticamente estáticas. A su vez, el mecanismo de "mayor acceso" a los recursos del Fondo enfrentó giros netos por

623 millones de DEG, quedando condicionados a la suscripción de acuerdos de derechos de giro o acuerdos ampliados. Por último, Chile fue el único país con giro positivo en la "ventanilla" de servicio ampliado, que en conjunto registró variaciones netas negativas por 330 millones de DEG.

Nuevamente quedó evidenciado que ninguna de las "ventanillas" de acce-

so guardó relación con la magnitud de los desequilibrios de la balanza de pagos y el horizonte de tiempo que exige el cambio estructural. El endeudamiento de la región con el FMI ascendió a fines de 1987 a poco más de 12 mil millones de DEG, más del 150 por ciento de las cuotas.

En el año sobre el que se informa, sólo Argentina, Costa Rica y Jamaica

suscribieron acuerdos de derecho de giro. Es claro que cada vez son mayores los problemas derivados de la condicionalidad para una utilización más activa de los recursos del Fondo, como son los criterios de ejecución y las salvaguardas de contingencia para evaluar la evolución de los programas.

**CUADRO 1**  
**América Latina y el Caribe: Operaciones con el Fondo Monetario Internacional**  
(en millones de DEG)

País	Cambio de crédito neto <sup>a</sup>			SFCFE	SFER	Cambio de crédito neto en 1987 <sup>b</sup>				
	1985	1986	1987			ORD	SFE	PMAR	SA	
Brasil	-64.5	-525.5	-877.0	-544.5	---	-124.7	---	---	-207.9	
México	295.8	616.0	320.0	---	---	57.5	---	442.2	-179.7	
Argentina	984.5	135.8	475.3	258.7	---	-18.1	---	234.7	---	
Chile	195.6	97.7	-55.9	-147.5	---	-94.3	---	-38.9	225.0	
Perú	-49.3	-43.5	---	---	---	---	---	---	---	
Ecuador	84.4	70.4	-52.5	-42.7	---	4.2	---	-14.0	---	
Guatemala	-47.8	-48.0	-15.5	---	---	-8.9	---	-6.7	---	
R. Dominicana	44.7	-21.5	-48.9	-30.3	---	---	---	---	-18.5	
Uruguay	91.8	4.5	-46.5	-16.6	---	-30.9	---	1.0	---	
Panamá	6.8	5.2	-44.7	-22.1	---	-8.6	-9.4	-4.7	---	
El Salvador	-26.6	-45.8	-31.2	-12.1	---	-19.1	---	---	---	
Bolivia	-18.2	71.5	-19.2	-9.0	-6.1	---	-4.1	---	---	
Costa Rica	12.6	-30.6	-47.7	-9.3	---	-21.6	-0.7	-11.5	-4.6	
Honduras	-16.7	-41.4	-32.4	-11.6	---	-10.3	---	-6.6	-4.0	
Nicaragua	-9.0	---	---	---	---	---	---	---	---	
Jamaica	-10.3	-76.7	-76.2	10.6	---	14.3	---	36.7	-137.7	
Haití	-11.8	-19.7	-18.2	---	---	-10.1	---	-6.3	-1.8	
Barbados	---	-11.2	-16.8	-5.9	---	-7.7	---	-3.2	---	
Guyana	-1.0	---	---	---	---	---	---	---	---	
Belice	4.7	---	-1.5	-1.5	---	---	---	---	---	
Grenada	-2.2	-1.3	-0.3	---	---	---	---	---	-0.3	
Total de la región	1443.5	135.2	-589.2	-583.8	-6.1	-278.3	-14.2	622.7	-329.5	

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

<sup>a</sup> Variación de los saldos de fin de año del "uso de crédito del FMI".

<sup>b</sup> Las siglas corresponden respectivamente a: servicio de financiamiento compensatorio por fluctuaciones de las exportaciones, servicio de financiamiento de existencias reguladoras, recursos ordinari, servicio de financiamiento suplementario, política de mayor acceso a los recursos, servicio ampliado.

## Perspectivas del financiamiento para el desarrollo

Ricardo Avellaneda

Presidente de ALIDE

El artículo que se transcribe corresponde a la intervención del Presidente de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de desarrollo (ALIDE), en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.

En primer lugar, quiero agradecer, la presencia de ALIDE en este evento tan importante y espero, en una sucinta exposición, brindar un panorama sobre las perspectivas del financiamiento para el desarrollo de los países de la región y, particularmente, el rol que le toca jugar a la banca de fomento.

A efectos de sistematizar la exposición, se abordarán tres tópicos. En primer lugar, los desafíos de la crisis y el financiamiento del desarrollo. En segundo lugar, la financiación de la transformación productiva. Finalmente, las políticas y campos de acción de los bancos de fomento.

### 1. La crisis y el financiamiento del desarrollo

Es indudable que América Latina atraviesa en esta etapa histórica una aguda crisis económica, planteándose como acuciante desafío la recuperación de un ritmo de crecimiento económico aceptable, compatible con las exigencias del ajuste estructural demandado y la estabilización de sus economías sobre bases perdurables.

Desde el punto de vista de los sectores reales de la economía, una prioridad central es la recuperación de sus niveles de actividad económica y de su capacidad de crecimiento. Concurren en la obtención de estos logros, factores externos vinculados a la reinsertión dinámica de América Latina en el comercio mundial, al alivio del peso de los servicios de la deuda externa, a la reanudación de los flujos externos de financiamiento e inversión y al acceso al desarrollo tecnológico. Pero también existen los factores internos que tienen que ver con la mo-

dernización y transformación de estructuras productivas mediante acciones para incrementar el aprovechamiento de la capacidad instalada, elevar la eficiencia y mejorar la competitividad en el ámbito interno e internacional.

Las restricciones impuestas al financiamiento externo, por la crisis que suscita el abultado endeudamiento de los países de la región, impulsa en forma clara la opción de estimular el desarrollo de las actividades productoras de bienes comerciales internacionalmente; es decir, se debe procurar que el propio proceso de transformación productiva sea capaz de ampliar la capacidad de importar, la que, a su vez, dará viabilidad a dicha transformación productiva, dada la restricción por el limitado acceso al financiamiento externo.

Sumado a esto se observa, en una visión de conjunto de los países de la región, denominadores comunes que afectan al financiamiento interno, bajos niveles de ahorro interno, caída en la tasa de inversión, débiles mecanismos de intermediación financiera, precariedad en los mercados de capital y, en general, serios problemas que afectan al sistema bancario comprometiendo, incluso, la solvencia de las instituciones financieras. De allí, el desarrollo de mecanismos de financiamiento que operan fuera del ámbito del control de la autoridad monetaria, como es el mercado interempresario. Todo lo dicho, sumado a una reducida tasa de capitalización, se resuelve en la tendencia a que las relaciones entre la deuda y capital de las empresas sean muy elevadas y que el costo de los recursos externos a las mismas se encarezcan sensiblemente con la obvia incidencia negativa sobre los sectores productivos. En conclusión, puede afirmarse que los mercados de crédito son altamente imperfectos y no cumplen con la función de asignarlos eficientemente.

Lo expuesto explica la preocupación existente en torno a la necesidad de implementar reformas financieras, como parte muy significativa de las nuevas orientaciones en materia de políticas macroeconómicas, que se intentan poner en práctica en esta difícil etapa de la evolución económica de los países de la región. Sin embargo,

tanto en la diferencia del contexto actual como la que se daba en los años previos al desencadenamiento de la crisis al comienzo de los 80, como las experiencias negativas que dejaron los experimentos iniciados en el decenio de los 70, han creado una conciencia más acabada acerca de la complejidad del problema, no sólo en cuanto a las dificultades intrínsecas que se plantean en el propio campo financiero, sino también desde el punto de vista de sus íntimas relaciones con las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, de comercio exterior y de promoción de determinados sectores de la actividad económica.

Estas circunstancias, que por cierto no descartan la influencia de las rigideces y limitaciones de carácter político institucional, explican en buena medida que los planteamientos conceptuales y las medidas de política financiera tengan una naturaleza menos lineal y más gradual que las ensayadas en el diseño anterior.

### 2. La financiación de la transformación productiva

Como parte de la instrumentación del proceso de transformación productiva es necesario abordar el problema del financiamiento. En una primera instancia, se trataría de movilizar el ahorro interno orientándolo hacia la inversión productiva; esto demanda tasas de interés activas compatibilizadas con la rentabilidad normal de las actividades productivas, además de emplear cierta selectividad en la asignación del crédito a través del sistema financiero acorde con las prioridades establecidas.

Sumado a la urgente necesidad de inversión, el limitado desarrollo de los mercados de capitales no bancarios requiere una política que atenúe la escasez del crédito a largo plazo. Es en este sentido que se torna importante revitalizar las instituciones que captan ahorro y lo canalicen hacia la inversión mediante instrumentos financieros a largo plazo. Cabe consignar que en la base misma de estas medidas se sitúan las políticas antiinflacionarias, dado que la estabilidad de precios es condición necesaria para la mayor disponibilidad de créditos en esas condiciones.

Otro mecanismo importante que debe tenerse en cuenta en la financiación de la transformación productiva, es la promoción y consolidación de un mercado de valores de renta variable que permita la formación de carteras de ahorro, que incluyan tanto acciones como títulos de crédito a través de la formación de fondos mutuos de renta variable y sociedades de inversión. Este sistema posibilita el acceso de un gran número de ahorristas a dicho mercado.

Se hace necesario, por otra parte, movilizar recursos externos para financiar la transformación productiva. Cabe considerar aquí la inversión extranjera directa que debe ser orientada a fortalecer la estructura financiera empresarial, aportar tecnología, mercados externos y capacidad de gestión que complementen a la empresa local.

Otra posible fuente externa de capital accionario está constituida por los organismos multilaterales de financiación e inversión, que además de aportar sus propios recursos vía capital de riesgo, sirven como catalizadores para obtener la participación de otros socios extranjeros.

En esta perspectiva, los bancos de desarrollo cuentan con la posibilidad y el desafío de participar con otras instituciones nacionales para lograr las metas de reactivación y reestructuración productiva, a través de variados instrumentos de modernización empresarial.

### 3. Políticas de los bancos de fomento

El campo de acción de la banca de desarrollo en el futuro se perfila en una doble dimensión; por una parte, como instrumento promotor del desarrollo financiero a través de la introducción de modalidades que acrecientan la disponibilidad de recursos a mediano y largo plazo, promuevan la difusión de su canalización por parte de los intermediarios y el acceso fluido a

ellos por las empresas. Por otra parte, por la instrumentación de políticas de apoyo a aquellas ramas de actividad que puedan aportar una mayor contribución al crecimiento de la economía y den impulso al desarrollo empresarial y tecnológico, en especial de las pequeñas y medianas empresas.

Para que la banca de desarrollo cumpla eficientemente estas acciones, la política de financiamiento del desarrollo debe tener un carácter activo, lo cual implica que estas entidades no sólo deben adecuarse a las políticas económicas y financieras de sus países, sino que prioritariamente, deberán influir en la decisión de las mismas y en el diseño de sus instrumentos. La importancia de lo anterior radica en que muchas veces la política de fomento y la política financiera se confrontan en lugar de complementarse. Es necesario compatibilizar ambas políticas para que la acción de fomento pueda cumplir sus objetivos dentro de la estrategia global de crecimiento.

Son pertinentes en este lugar algunas consideraciones generales en torno a la nueva fisonomía que ALIDE considera para los bancos de desarrollo. Primeramente, el contenido y el alcance de las funciones propias de estas instituciones no deben visualizarse como conceptos inmutables y predefinidos. En segundo lugar, es importante reconocer que no tendría sentido imaginar un modelo general y uniforme de banco de desarrollo, que pretendiera tener validez en todos los países dados los grados diferentes de desarrollo relativo. Si bien existen diferencias en la orientación y posibilidades de acción entre los distintos bancos de desarrollo, las actividades de estas instituciones deberán ser programadas conforme a los requerimientos nacionales de desarrollo.

Así, según los casos, se deberán apoyar las actividades orientadas a la exportación, a las de carácter agropecuario y agroindustrial, a las ligadas al procesamiento de los recursos natura-

les como fase previa a la exportación, a fin de estimular las ventas externas con mayor valor agregado y a las que incorporen progreso tecnológico. Cabe destacar la promoción al sector de las pequeñas y medianas empresas por sus efectos benéficos y las limitaciones que generalmente tienen para su desarrollo.

Para lograr estos objetivos, los bancos de desarrollo deberán, por un lado, revisar y explorar nuevas estrategias de consecución de recursos en un contexto de escasez de fondos para el financiamiento y promoción compatibles con las necesidades de cada sector. A esto último deben destacarse dos grandes líneas de acción: en primer término, el fortalecimiento del papel de la banca de inversión de las instituciones de desarrollo y, en segundo lugar, el apuntalamiento de la actividad promocional, vale decir, la provisión de servicios complementarios al crédito.

Por último, merece especial mención el apoyo al proceso de integración económico y financiero regional. En este sentido, además de estimular el comercio exterior de los países latinoamericanos, los bancos de desarrollo pueden contribuir a consolidar la desviación de comercio desde los países extrarregionales hacia los países de la región.

La formación de empresas conjuntas, apelando a mecanismos como el cofinanciamiento y la coinversión, pueden constituir una vía a través de la cual se apoye la transformación productiva de los sectores sugeridos.

En ambos casos de lo que se trata es de estimular la cooperación y acción conjunta entre bancos de desarrollo de distintos países, a fin de optimizar el aprovechamiento de los escasos recursos disponibles y compartir riesgos, costos y beneficios de proyectos de desarrollo, en el marco de una cada vez mayor integración y cooperación regionales.

## Hacia una nueva estrategia de relaciones económicas externas

Ignacio Basombrío

Director Alterno de Consulta  
y Coordinación de la Secretaría  
Permanente del SELA

### Introducción

El tema de las relaciones económicas externas de los países de América Latina y el Caribe constituye uno de los asuntos prioritarios en la acción coordinada que puede llevarse a cabo en el marco del SELA. En tal sentido, durante la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, realizada en Caracas el mes de setiembre de 1988, se adoptó un conjunto de decisiones que tienen una evidente importancia para establecer una estrategia común en las potenciales negociaciones a llevarse a cabo con los países y grupos de países considerados de importancia estratégica para la región.

Pero, además de la adopción de decisiones, que tienen la transcendencia de constituir definiciones políticas por parte de los Estados Miembros del SELA, se llevó a cabo, en el debate del tema, un análisis acerca de las principales características y proyecciones de las relaciones económicas externas de la región, utilizándose como elementos de referencia los estudios elaborados por la Secretaría Permanente del SELA.

El presente ensayo tiene como propósito realizar un conjunto de reflexiones sobre el tema, identificando algunas de las ideas centrales que podrían constituir los términos de referencia para la estructuración de una agenda, en la cual se incorporen aquellos asuntos prioritarios para la región en materia de relaciones económicas externas.

### I. El marco general

Un análisis de las principales características del actual orden económico internacional muestra la existencia de tensiones y situaciones críticas anteriormente no conocidas. Las diferen-

cias entre las naciones altamente industrializadas y los países en desarrollo se han incrementado. Las causas estructurales del subdesarrollo en los países del Tercer Mundo se han agravado, dentro de un contexto en el cual las situaciones coyunturales son de manejo más difícil, en lo económico, lo social y lo político.

Sin embargo, las grandes potencias, a pesar de las limitaciones y dificultades, avanzan por el camino de la concertación de posiciones, distensión política y búsqueda de nuevos caminos de entendimiento. Tal realidad anticipa que, en el futuro próximo, las condiciones prevalecientes en la presente década, en virtud de las cuales el orden económico ha jugado en favor de las potencias dominantes, tenderán a mantenerse e, inclusive, a tornarse más nítidas.

A diferencia de lo acontecido en la década precedente, en que la *buena conciencia* de los países ricos se inclinaba en favor de reconocer su cuota de responsabilidad en lo relativo a la superación del atraso de las sociedades subdesarrolladas, en la presente se ha observado una tendencia diferente, con dos características fundamentales. La primera de ellas, el creciente aislamiento de las naciones altamente industrializadas y, por tanto, su desinterés para la solución de los problemas de carácter internacional, privilegiando los clubes cerrados, en lugar de los mecanismos de carácter multilateral. En segundo término, la identificación por tales naciones de ciertos países, del denominado cuarto mundo, para ejercer algún tipo de concesionalidad en asuntos relevantes como la deuda externa, por ejemplo. En tal contexto, la situación de los países latinoamericanos y del Caribe ha sido afectada por diversos factores, entre los cuales pueden señalarse *i* la deuda externa; *ii* la situación del comercio internacional; y, *iii* las limitaciones en la capacidad innovativa para adecuar la estructura productiva a las nuevas realidades de la economía internacional. Como resultado de la combinación de tales factores, a partir de 1982, la región ha remesado a los grandes centros financieros, en términos netos, 145.800 millones de dólares, por concepto del pago de intereses y utilidades; ha reducido su parti-

cipación en el comercio internacional; y, se han agravado problemas de carácter estructural, tales como la generación de empleos productivos y la adecuada oferta interna y externa de bienes y servicios.

En tanto, la realidad internacional muestra que en las naciones altamente industrializadas se han concentrado, en términos nunca antes conocidos en la historia, la producción de bienes, el comercio, la tecnología — con la capacidad innovativa en materia empresarial— y el movimiento financiero, reforzado, en este último caso, por la aportación neta de recursos de los países en desarrollo.

Evidentemente, la situación actual, a pesar de que en una primera lectura pareciera no diferir de las tendencias generales observadas a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, posee características propias, cualitativamente diferentes, en razón de la gran significación asumida por el factor tecnológico y por la existencia del problema de la deuda externa. Ambas realidades conspiran seriamente contra las posibilidades de los países en desarrollo de asumir un papel más activo en la economía internacional y, además, de estar en capacidad de asumir, en términos adecuados, los desafíos confrontados internamente.

### II. La negociación multilateral

Los países de la región han expresado, en los foros internacionales y regionales, su confianza en la viabilidad del diálogo y la necesidad y conveniencia de encontrar, a través de un proceso de convergencia y no de confrontación, mecanismos de entendimiento a través de los cuales las naciones altamente industrializadas y los países en desarrollo estén en capacidad de establecer términos mutuamente favorables en las relaciones económicas a nivel internacional.

Sin embargo, los planteamientos en tal sentido no siempre han sido adecuadamente entendidos en determinados sectores de las naciones altamente industrializadas. Estas han influenciado de manera decisiva en el debilitamiento de los mecanismos multilaterales y en su progresivo reemplazo por entendimientos logrados en cónclaves ex-

clusivos y excluyentes.

El cuestionamiento a tales mecanismos ha estado fundamentado en el desconocimiento del principio de la igualdad soberana de los Estados y, en verdad, en la búsqueda de un esquema institucional en el cual el poderío económico otorgue derechos especiales y adicionales. La orientación política de las grandes potencias ha tendido a desplazarse de un reconocimiento de la importancia fundamental del sistema multilateral, como sustento y garantía para la construcción de una paz duradera, a privilegiar el trato bilateral.

La experiencia reciente de la UNCTAD muestra, de alguna manera, los límites para el diálogo internacional. Tal foro, promovido por iniciativa latinoamericana y, especialmente, por la vigorosa personalidad de Raúl Presbisch, tuvo (y tiene) como propósito facilitar un proceso de diálogo y de entendimiento entre las naciones industrializadas y los países del Tercer Mundo. La Conferencia realizada en Ginebra, en 1987, trató sobre asuntos fundamentales para el desarrollo de la economía internacional, como ser el financiamiento del desarrollo, la deuda externa y el comercio. Determinados sectores consideraron que, por la complejidad de la agenda y por la crítica situación de las economías de los países en desarrollo, los resultados de la Conferencia serían magros e, inclusive, que cabría la posibilidad de un fracaso, al no existir las condiciones para la adopción de acuerdos.

A pesar de tales criterios, la UNCTAD VII demostró la vigencia e importancia del foro. En efecto, se adoptaron, por consenso, un conjunto de principios que, si bien es cierto no recogían plenamente los planteamientos de las naciones en desarrollo, representaban un avance frente a la falta de entendimiento registrados en los años precedentes sobre los temas considerados en la agenda de la Conferencia.

Los resultados de la UNCTAD VII despertaron en los países en desarrollo determinadas esperanzas sobre la posibilidad de lograr, a través de una dinámica y concreta solidaridad internacional, respuestas a los principales asuntos que limitan las posibilidades del Tercer Mundo de recuperar su ca-

pacidad de crecimiento y, por tanto, de lograr sentar las bases para un desarrollo con equidad.

Sin embargo, al momento de iniciar el complejo proceso para efectivizar los entendimientos logrados en la UNCTAD VII, comenzaron a presentar dificultades. De tal manera, inicialmente el proceso de diálogo no alcanzó la dinámica esperada por las naciones del Tercer Mundo. Posteriormente, sin embargo, la situación ha mostrado algunos signos de progreso. A inicios del mes de octubre de 1988, la Junta de Comercio y Desarrollo concluyó en Ginebra alcanzando determinados entendimientos, en la línea de los acordados en el Acta Final de la UNCTAD VII, sobre el tema de la deuda externa. La propuesta de la Secretaría del organismo, para reducir en 30 por ciento el monto de la deuda de los países con mayor nivel de adeudos, no fue aceptada, pero se reconoció la vinculación de tal tema con el comercio y la situación monetaria internacional. Además, se comenzó a aceptar el principio de la responsabilidad compartida en torno a la deuda y la necesidad de disponer de un marco general para las negociaciones sobre este particular.

Pese a tales progresos limitados, la experiencia de la UNCTAD muestra que los países en desarrollo deben asumir el diálogo internacional como un proceso sometido a restricciones derivadas del desconocimiento de las reglas de juego por parte de las naciones industrializadas. En ese contexto, se acepta, como un elemento en apariencia inevitable en las relaciones internacionales, que los compromisos asumidos formalmente no tienen el necesario grado de obligatoriedad y de certidumbre. Se admite que en los foros internacionales hay un margen de discrecionalidad, en función del cual pueden adoptarse compromisos no para cumplirse, sino para alcanzar determinados logros de carácter político. Este fenómeno, que debilita el orden y la institucionalidad internacionales, se ha registrado en el caso de la UNCTAD VII y enmarca una situación en la cual los países en desarrollo pueden preguntarse acerca de los límites efectivos para el diálogo y la concertación a nivel de los países que integran la comunidad internacional.

### III. La posición de los desarrollados

En tanto los foros multilaterales tienden a debilitarse, la coordinación de los países que conforman el Grupo de los 7 y las cumbres de las naciones altamente desarrolladas, registran nuevos avances. Ello no quiere decir que los progresos resulten convenientes y adecuados para el conjunto de naciones que conforman la comunidad internacional. Simplemente, los logros alcanzados por tales países les permiten administrar, de la mejor manera posible, los desequilibrios macroeconómicos existentes para mantener el desarrollo de sus economías y el nivel de vida de sus habitantes.

El proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas, en el marco establecido en la reunión de 1985, en el Hotel Plaza Nueva York, ha continuado. Se han obtenido, evidentemente, resultados que favorecen a los países industrializados. No puede negarse, en efecto, que en la actualidad existe un mayor grado de previsibilidad acerca de los movimientos relativos a la cotización internacional de las monedas libremente convertibles e, inclusive, de las tasas de interés. Pero ello representa para las naciones en desarrollo, y singularmente para las de América Latina, soportar un significativo peso sobre sus economías y sociedades, por la reducción del poder de compra de sus exportaciones (que acompaña a las fluctuaciones cambiarias) y por el incremento del servicio de la deuda externa (por el mantenimiento de tasas de interés muy superiores al nivel de la inflación en los principales países desarrollados).

Un análisis de los criterios de los países industrializados cuando evalúan, desde su perspectiva, la situación de la economía internacional, muestra, sin duda, algunas conclusiones preocupantes para las naciones en desarrollo. En los diversos documentos emanados, por ejemplo, de las cumbres de los países industrializados, existen menciones, con connotaciones políticas, al problema del subdesarrollo y creciente rezago de los países del Tercer Mundo. Pero, a diferencia de lo acontecido hace un cuarto de siglo, tal situación no es apreciada por tales países como delicada para el desarrollo de la economía internacional.

Ello se explica por el progresivo proceso de concentración de la riqueza y de la capacidad innovativa y tecnológica para generarla en el futuro, que se produce en las principales economías industrializadas del mundo. Desde la óptica de los países centrales, en la medida en que el papel del Tercer Mundo en la generación de las corrientes de comercio disminuye y sus productos básicos pierden importancia estratégica, debido a los cambios tecnológicos, el comportamiento de las economías de los países pobres no incide significativamente en el cumplimiento de sus objetivos.

En la reciente Cumbre de Toronto, las percepciones antes señaladas han quedado de manifiesto. El diagnóstico de la situación actual se inicia con el reconocimiento del importante grado de avance alcanzado por las economías de los países altamente industrializados, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El documento aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno al término de la Cumbre, señala la complacencia de tales países por su éxito económico. En consecuencia, y dentro de la lógica política que inspiró la reunión y el documento que resume lo tratado, los países altamente industrializados expresan su intención de persistir en aquellas políticas que les permitieron alcanzar tales resultados positivos.

A pesar de reconocer tales avances, en Toronto se subrayaron los principales desequilibrios confrontados por la economía internacional. Es interesante anotar que los asuntos más delicados se registran en los países más avanzados, pero sus efectos se propagan hacia el conjunto de la economía internacional, afectando en mayor medida a las naciones en desarrollo. En efecto, en Toronto se destacaron como los desequilibrios mayores los relativos a los desbalances externos y la volatilidad de los tipos de cambio. En ambos casos, se trata de problemas imputables al manejo de las economías altamente industrializadas. Además se planteó como el tercer factor fundamental del desequilibrio internacional, los incumplimientos de los países en desarrollo en relación con el pago de la deuda externa.

Es importante subrayar como, desde la óptica de los países altamente de-

sarrollados, a pesar de los esfuerzos realizados por las naciones en desarrollo por cumplir con el pago de la deuda externa, se considera que estos sacrificios han sido insuficientes. Por tanto, en forma implícita se expresa que el proceso de descapitalización debió haber sido mayor, para que, los centros financieros internacionales hubieran recibido una mayor cantidad de recursos provenientes de las economías de los países en desarrollo.

El criterio expuesto en Toronto sobre la deuda externa no deja lugar a dudas acerca de la posición poco realista de las naciones industrializadas frente a este particular. No han tenido en cuenta que, en los términos planteados, tal problema afecta las posibilidades de recuperación del crecimiento de las economías de los países en desarrollo pero, al mismo tiempo, limita la capacidad de expansión de la exportaciones de los países centrales, que reposan, en alguna medida, en el nivel de adquisiciones de los mercados del Tercer Mundo.

Las discusiones de Toronto, además, se concentraron en el tema del comercio internacional. En esta materia los países industrializados reconocieron la existencia de desequilibrios, de problemas derivados del insuficiente nivel de ingresos de los países en desarrollo y las dificultades derivadas del proteccionismo. Al igual que los países latinoamericanos y del Caribe, los participantes en la Cumbre de Toronto asignaron una importancia fundamental a la Ronda Uruguay y estimaron necesario conformar un orden comercial internacional estable, transparente, basado en el respecto a los compromisos de liberalización del comercio asumidos en el marco del GATT.

Los hechos, sin embargo, muestran algunos resultados diferentes. La región latinoamericana, al comprometer su participación en la Ronda Uruguay, le otorgó una importancia fundamental a los compromisos del "status-quo" y del desmantelamiento, en la medida en que representaban la expresión concreta de las Partes Contratantes de recuperar la credibilidad del GATT y, también, el restablecimiento de la vigencia del principio fundamental de que los pactos deben ser cumplidos. La puesta en aplicación de nuevas medidas proteccionistas por los países

industrializados, con posterioridad al inicio de la Ronda Uruguay, el mantenimiento de cuantiosos subsidios que afectan el comercio, especialmente de productos agropecuarios y, por último, la preeminencia de políticas nacionales sobre compromisos de carácter multilateral, ensombrecen el panorama de la Ronda Uruguay.

En los temas de la deuda y las inversiones que son, igualmente, puntos fundamentales en la agenda de las negociaciones internacionales, durante la Cumbre de Toronto, se ratificaron los criterios tradicionales de los países altamente desarrollados, en el sentido de que la deuda debía ser considerada caso por caso y que la captación de inversiones privadas constituye una fuente básica de recursos para el avance económico y el cambio tecnológico y productivo de los países del Tercer Mundo.

#### IV. Hacia un nuevo diálogo

En el contexto actual, los términos del diálogo de América Latina y el Caribe con los países altamente desarrollados son complejos y requieren ser elaborados en función de los intereses estratégicos de largo alcance de la región.

La necesidad del diálogo bilateral es evidente, en la medida en que el papel de los foros multinacionales tiende a debilitarse. La *real politik* indica que la percepción de las naciones desarrolladas sobre sus relaciones con América Latina y el Caribe tiende a ser diferente en la actual coyuntura que en las dos décadas precedentes. Por ello, tiene sentido el plantear un cambio en el estilo de la negociación internacional de la región, a fin de adecuarlo a las necesidades de la hora presente.

La Secretaría Permanente del SELA planteó a consideración del Consejo Latinoamericano el establecimiento de un mecanismo de reuniones de consulta de los Estados Miembros, con el propósito de definir agendas negociadores con los países y grupos de países considerados prioritarios por el Consejo Latinoamericano.

En función de tal propuesta, se trata de lograr, en primer término, los consensos regionales que hagan posible dialogar, en términos amplios y en procura de encontrar soluciones mu-

tuamente convenientes, con los países industrializados. La tarea no es simple, en la medida en que será necesario identificar los principales asuntos que interesa tratar con los interlocutores regionales y lograr la concertación de las posiciones de los países de la región sobre tales temas.

La segunda, e igualmente compleja etapa, es conformar las agendas negociadoras y lograr que éstas sean consideradas y discutidas con interlocutores adecuados en los países y grupos de países seleccionados.

La tercera etapa es la de lograr los resultados perseguidos con el diálogo, a saber un reforzamiento de la presencia regional en el mundo, un grado más adecuado de participación en la producción y el comercio y la solución de problemas puntuales registrados en la relación bilateral.

El Consejo Latinoamericano, durante la XIV Reunión Ordinaria, adoptó, sobre el tema de las relaciones económicas externas, tres importantes pronunciamientos: **i** priorizar a los Estados Unidos de América, la Comunidad Europea, Japón, los países europeos del CAME, los países nórdicos y el Canadá, para efectos de realizar los estudios acerca del estado y perspectivas de sus relaciones con los países de la región; **ii** comprometer un mayor grado de participación de los Estados Miembros en el tema, mediante el procedimiento de las reuniones de consulta, orientadas a definir los temas esenciales que permitan configurar las agendas de negociación con los países o grupos de países priorizados; y **iii** restablecer la importancia al tema de la cooperación Sur-Sur, como parte de una nueva estrategia de participación regional en la economía internacional.

El análisis efectuado durante el Consejo Latinoamericano permitió establecer algunos criterios iniciales para la elaboración de tales agendas. En tal sentido, a partir de los estudios efectuados por la Secretaría Permanente, se destacaron los siguientes puntos relevantes:

#### **a Estados Unidos**

El cambio político, como consecuencia de las elecciones presidenciales, puede dar inicio a una nueva etapa de las

relaciones de la región con los Estados Unidos de América. Durante la administración Reagan, un conjunto de situaciones registradas en los planos político, financiero, económico y comercial, han determinado un nivel inadecuado de tales relaciones. Se espera que las circunstancias mejoren en el país del norte y que, como consecuencia de ello, el nivel de diálogo pueda elevarse y que la región encuentre interlocutores serios, dispuestos a una negociación serena, mutuamente conveniente, destinada a mejorar los términos de la relación, para beneficio de ambas partes.

La importancia estratégica de los Estados Unidos de América para la región es evidente. Constituye el principal mercado para las exportaciones latinoamericanas y, al mismo tiempo, es el principal acreedor. En la medida en que el comercio y la deuda son los dos puntos esenciales de la agenda regional para afrontar los problemas del desarrollo, el diálogo con los Estados Unidos es un tema de prioridad en la estrategia latinoamericana para intentar resolver los principales problemas que se registran en el sector externo de la economía.

En tal sentido, el reconocimiento efectuado del papel del SELA como auténtico foro latinoamericano por el candidato demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos, Michael Dukakis, en la comunicación enviada al Presidente del Consejo Latinoamericano, constituyó una expresión de buena voluntad y de intención de diálogo, que mereció una apreciación favorable de los representantes de los países de la región.

Por la importancia del tema del diálogo con los Estados Unidos, el Consejo Latinoamericano acordó definirlo como una alta prioridad. En tal sentido, en los primeros meses de 1989 deberá llevarse a cabo una reunión de consulta destinada a establecer una agenda amplia, que cubra los temas políticos y económicos que interesan fundamentalmente a la región pero, también, a los Estados Unidos.

#### **b Comunidad Europea**

Los países latinoamericanos y del Caribe, al igual que otras naciones de la comunidad internacional, aprecian con

interés y expectativa los desarrollos que se producen en la CE, en el marco del Acta Unica Europea, para profundizar la integración. Además, consideran como una definición importante las nuevas orientaciones establecidas por el Consejo de Ministros de la CE, para sus relaciones con América Latina.

Sin embargo, subsisten problemas en aspectos esenciales para la región. La política agrícola común, a pesar de sus efectos negativos sobre los objetivos comunitarios, no ha experimentado cambios de significación. Persisten los elevados subsidios, que generan sobreproducciones, que afectan el normal comportamiento de los mercados internacionales de alimentos. América Latina se perjudica en sus posibilidades de expansión comercial debido a la PAC. Por otro lado, el proteccionismo no ha sido atenuado y, por el contrario, según queda acreditado por el informe elaborado por el Grupa de Bruselas, se ha ampliado hacia otros productos de interés para la región.

Por diversos factores, entre los cuales deben considerarse el proteccionismo y la caída en las cotizaciones de los productos básicos de exportación de la región, en los años recientes el saldo positivo de la balanza comercial de la región con la CE se ha reducido. Debe destacarse el hecho que las importaciones latinoamericanas procedentes de la CE han aumentado en el mismo período.

En lo que concierne al tema de la deuda externa, a nivel comunitario no se ha adoptado una posición al respecto y se ha preferido mantener la política de que cada uno de los países defina las medidas que considere más adecuadas sobre el particular. Sin embargo, en la práctica tal situación ha traído consigo que, en términos generales, la banca europea mantenga frente a los deudores una posición muy similar a la norteamericana, pese a contar con niveles significativamente más elevados de provisiones.

Al igual que en el caso de los Estados Unidos, el Consejo Latinoamericano resolvió celebrar una reunión de consulta, con el propósito de definir los términos orientados a establecer, sobre nuevas bases, el diálogo con la CE.

### c Japón

Las relaciones regionales con el Japón deben aumentar en los próximos años, en función del diseño de una dinámica y creativa política orientada a lograr tal objetivo.

Los trabajos elaborados por la Secretaría Permanente del SELA muestran que, a pesar de la importancia que el Japón ha asumido en la economía internacional, sus relaciones con América Latina y el Caribe parecieran haberse estancado a partir del inicio de la presente década. En efecto, los niveles del comercio, el financiamiento al desarrollo y la inversión, no corresponden a las potencialidades de ambas regiones.

En el mediano y largo plazo, la Cuenca del Pacífico adquirirá una importancia fundamental para el desarrollo de la economía internacional. En la actualidad, tanto en término cuantitativos como cualitativos, ha acrecentado su papel. En ese contexto, no es razonable considerar que la región latinoamericana deba mantener una posición pasiva, sin involucrarse, de manera activa, en el desarrollo de la participación del Japón, China y los países del sudeste asiático en la economía mundial.

Algunas iniciativas recientes del Japón interesan a la región. Entre otras pueden señalarse las propuestas sobre la deuda externa, el aumento de los recursos financieros para los organismos multilaterales de créditos y el proceso de apertura del mercado japonés.

Los planteamientos en tales temas interesan a los países latinoamericanos y del Caribe, en la medida en que corresponden a asuntos que se consideran como de importancia estratégica para mejorar la presencia regional en la economía internacional y, sobre todo, para hacer posible una recuperación de la capacidad de crecimiento de su economía.

### d Países nórdicos

En los últimos años el SELA ha mantenido un proceso de análisis e iniciado el diálogo con los países nórdicos, con el propósito de lograr algunos resultados positivos, que se reflejen en i re-

cuperar los niveles de comercio, que han disminuido desde el inicio de la presente década; ii aumentar los créditos y los recursos de financiamiento del desarrollo; y iii promover una mayor inversión empresarial en la región. Tales asuntos continúan estando vigentes, en la medida en que los resultados obtenidos han sido insuficientes.

La relación con los países nórdicos considera, igualmente, el tema de la cooperación técnica y económica para el desarrollo, la cual ha sido importante para la región, aún cuando existe un amplio margen de negociación, por cuanto la participación latinoamericana en el total de los recursos de cooperación asignados por tales países no alcanza al 10 por ciento. Tal tema, junto con un permanente análisis de las políticas de los países nórdicos que no integran la CE (Suecia, Noruega y Finlandia) frente a la evolución del proceso integrador europeo hasta 1992, constituyen otras áreas de interés en el seguimiento de los desarrollos relacionados con los posibles temas de diálogo de América Latina con los países nórdicos.

### e CAME

El proceso de reestructuración de la economía soviética, así como los cambios que se están produciendo en los criterios de gestión y de participación en la economía internacional, en los países europeos miembros del CAME constituyen elementos que merecen atención por parte de los Estados Miembros del SELA. A pesar de que el nivel de las relaciones comerciales entre ambas regiones es relativamente reducido y que la estructura del intercambio se concentra, por el lado latinoamericano, en productos primarios, existen posibilidades efectivas de lograr una mejoría cualitativa de tales relaciones y un incremento cuantitativo.

En función de lo establecido por el Consejo Latinoamericano, y dentro de los alcances del programa de trabajo definido conjuntamente por las Secretarías del CAME y del SELA, se han realizado importantes avances en lo que concierne a identificar las principales características y limitaciones de las relaciones económicas, financie-

ras, comerciales y de cooperación. Expresión de la voluntad de ambas partes por dialogar de manera constructiva sobre los asuntos prácticos de las vinculaciones entre ambas regiones, fue el seminario llevado a cabo en Caracas, en el mes de abril de 1988, que permitió analizar en detalle los aspectos relativos al comportamiento del comercio, los asuntos institucionales y las cuestiones financieras. Sin embargo, queda un amplio margen para desarrollar nuevas iniciativas, especialmente en lo que respecta a los proyectos conjuntos. En este sentido, el proceso de análisis y diálogo con los países europeos del CAME se mantendrá, procurando identificar áreas de interés común, en las cuales resulte obtener resultados mutuamente convenientes.

### f Canadá

Al igual que en el caso de los países nórdicos, el nivel absoluto y relativo del comercio de América Latina y el Caribe con el Canadá ha tendido a disminuir en los últimos años, a pesar de que existen importantes posibilidades de incrementos de las relaciones económicas. En consecuencia, el primer objetivo de la estrategia frente al Canadá es lograr, con la activa participación de los sectores empresariales, tanto públicos como privados, recuperar la dinámica del crecimiento del comercio, de las inversiones y de la transferencia de tecnología.

Además, interesa fundamentalmente a la región analizar los desarrollos que se producirán en función del Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y el Canadá, en la medida en que significa establecer una normativa que puede tener importancia para el futuro de las relaciones económicas y comerciales a nivel internacional y, por cierto, en las vinculaciones del Canadá con la región.

Finalmente, puede señalarse que existen áreas de interés común en los foros internacionales, en razón de que el Canadá, a pesar de ser un país desarrollado, posee una estructura de producción exportable que, en algunos rubros, es similar a la de América Latina.

## **Análisis de la nueva Ley de Comercio de EE.UU. y sus efectos sobre América Latina y el Caribe**

Theresa Wetter

Abogada venezolana. Actualmente se desempeña como asistente del Jefe de proyectos de la Secretaría Permanente del SELA.

### **I. Introducción**

La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988<sup>1</sup> fue promulgada por el Presidente de Estados Unidos el 23 de agosto de 1988.

Las reacciones no se hicieron esperar. Japón y la Comunidad Europea la tacharon inmediatamente de proteccionista y amenazaron con tomar acciones en el GATT si no era aplicada conforme a los principios del libre comercio y dañaba sus intereses. Mostraron preocupación, en particular, por la tendencia que confirmaba la ley a interpretar unilateralmente las reglas internacionales de comercio<sup>2</sup>.

Asimismo, los países latinoamericanos, con ocasión de la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA que se celebró en septiembre último, emitieron un comunicado al respecto que figura en el Anexo A del presente trabajo.

Así como las diversas leyes comerciales que han antecedido a la nueva legislación fueron diseñadas para enfrentar determinados problemas presentes en momentos de su promulgación, la Ley Omnibus de Comercio responde a una reacción en contra de lo que se percibe en Estados Unidos como una disminución de su poder económico en el comercio internacional. Muchos sectores influyentes en la formulación de la política comercial en Estados Unidos están convencidos que ello se debe a las prácticas comerciales "injustas" y a otras políticas de sus socios comerciales, obviando las causas subyacentes que están en el origen del problema, como son el déficit presupuestario de Estados Unidos, el desequilibrio en las tasas cambiarias o la deuda de los paí-

ses latinoamericanos que los obligó a restringir sus importaciones y a aumentar sus exportaciones.

La respuesta que deriva de un razonamiento de este tipo se refleja en los objetivos de la nueva Ley Omnibus de Comercio: detener la disminución del poder y la competitividad estadounidense en el ámbito comercial adoptando una posición negociadora más agresiva, inclusive mediante el uso de la represalia, que asegure una ampliación de los mercados para las exportaciones de Estados Unidos de bienes, servicios e inversiones y una actitud más defensiva para restringir la presión de la competencia de las importaciones.

Con estos propósitos, la Ley Omnibus determina los objetivos de negociación de Estados Unidos en varias áreas importantes, dota al Ejecutivo de los poderes necesarios para el logro de tales propósitos, introduce modificaciones a las llamadas leyes de alivio comercial y contempla otra serie de temas de interés para los países de la región que requiere de un seguimiento cuidadoso.

En efecto, a pesar de que la participación de la región en el mercado estadounidense se redujo entre 1980 y 1987 de un 15,3 a un 11,6 por ciento, cediendo lugar sobre todo a los países asiáticos de industrialización reciente, las exportaciones de América Latina y el Caribe dependen actualmente más de dicho mercado que hace tres décadas. Entre 1983 y 1985 el 39,1 por ciento de las exportaciones latinoamericanas se colocó en ese mercado, porcentaje que es aún más elevado si se consideran algunos países individuales. La evolución de la política comercial de Estados Unidos y las alternativas para una acción latinoamericana que permitan contrarrestar sus efectos negativos, siguen constituyendo, por lo tanto, centro de interés para los países de América Latina y el Caribe.

A continuación se hace un resumen de las modificaciones más importantes que introduce la nueva Ley Omnibus de Comercio. Se han incluido en el Anexo B cuadros sinópticos que comparan estas reformas con el régimen anterior. Finalmente, se formulan algunas consideraciones preliminares sobre las alternativas de acción que po-

drían considerar los países latinoamericanos.

### **II. Las disposiciones de la nueva Ley Omnibus de Comercio**

#### **1. Las negociaciones comerciales**

La Ley Omnibus, además de definir los objetivos de Estados Unidos en las negociaciones internacionales, proporciona al Ejecutivo la facultad o autoridad que requiere para promoverlos.

#### **a Las negociaciones multilaterales**

En primer lugar, se otorga autoridad de negociación multilateral. Es éste uno de los elementos que más interesaba al Ejecutivo pues, de otra manera, no hubiera contado con un mandato claro para negociar en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales<sup>3</sup>. En realidad, lo que se otorga en la Ley no es una autorización para participar en las negociaciones, sino que se fijan las condiciones para la ratificación de los acuerdos negociados, de manera de obviar los procedimientos normales de ratificación de acuerdos internacionales que resultan sumamente engorrosos para efectos de este tipo de negociaciones.

En esta materia interesa resaltar dos aspectos principales. Por una parte, la autoridad para negociar es otorgada por el Congreso de acuerdo a ciertas condiciones que en esta oportunidad tienden a aumentar el control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo. En efecto, entre otras disposiciones, la Ley faculta al Congreso a retirar la autoridad presidencial para negociar, de manera que éste cuenta con la oportunidad de exigir al Ejecutivo que demuestre los avances logrados en la Ronda Uruguay, pudiendo exigir cambios en las prioridades de negociación. Por otra parte, se establecen requisitos de consulta más estrictos del ejecutivo con el Congreso y la Comisión de Comercio Internacional mientras dure la Ronda Uruguay, lo cual, en la práctica, puede conducir a limitaciones en la flexibilidad con que cuentan los negociadores estadounidenses para asumir compromisos.

## b Las negociaciones bilaterales

Desde el punto de vista de los intereses de los países latinoamericanos, hay dos tendencias en materia de negociaciones internacionales que se acentúan con la Ley Omnibus y que son particularmente preocupantes: el bilateralismo y el uso de la coerción para el logro de los objetivos de Estados Unidos en sus relaciones con terceros países.

En efecto, el recurrir de manera cada vez más frecuente a la vía bilateral —mediante, por ejemplo, acuerdos de libre comercio— a expensas del multilateralismo, agrava la pérdida de confianza en el GATT, afecta la credibilidad de un ejercicio como la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y socava los principios fundamentales de la no discriminación y del trato incondicional de la nación más favorecida que son la garantía de un comercio más libre y de una distribución equitativa de sus beneficios.

Se agrega a esto el uso de la negociación bilateral como amenaza para lograr de países como los latinoamericanos determinadas concesiones que interesan a Estados Unidos. Esta estrategia queda claramente expresada en las palabras del entonces Secretario del Tesoro estadounidense, James Baker, cuando afirmó:

“Esperamos que la consiguiente liberalización ocurra, de ser posible, en la Ronda Uruguay. De lo contrario, quizás exploremos la posibilidad de crear un “club para la liberalización del mercado” mediante acuerdos minilaterales o una serie de acuerdos bilaterales... Los otros países deben reconocer que Estados Unidos buscará las maneras de expandir el comercio, con o sin ellos. Si deciden que no abrirán sus mercados, no gozarán de los beneficios”<sup>4</sup>.

Esto resulta especialmente grave si se toma en cuenta la amplitud de los objetivos que Estados Unidos espera lograr en las negociaciones de la Ronda Uruguay que van mucho más allá de aquéllos más tradicionales —como la ampliación del acceso a los mercados de terceros países para sus exportaciones de bienes— y abarcan temas como el comercio de servicios, las in-

versiones o la propiedad intelectual, como se verá más adelante.

## c Las negociaciones coercitivas

El multilateralismo se ve también, amenazado cuando la Ley Omnibus introduce modificaciones a la llamada “autoridad de represalia presidencial”, la famosa Sección 301, que estimulan el uso más frecuente de este instrumento de negociación coercitivo y unilateral. Es éste un elemento que merece atención particular por parte de los países latinoamericanos en tanto constituye un ejemplo claro de otro aspecto negativo de la política comercial estadounidense: la tendencia hacia la coerción y la confrontación.

La Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, enmendada, faculta al Presidente, por intermedio del representante Comercial de Estados Unidos (USTR), a amenazar a sus socios comerciales con la imposición de restricciones al mercado estadounidense para sus exportaciones (mediante aranceles o cuotas, entre otros) para lograr la eliminación de actos, políticos o prácticas que consideran lesivos a sus intereses<sup>5</sup>.

A diferencia de las leyes de alivio comercial, que se examinarán más adelante, la Sección 301 no tiene como objetivo proteger a la industria estadounidense de la competencia de las importaciones provenientes de terceros países, sino más bien lograr, mediante la amenaza de represalia, la eliminación de las restricciones que supuestamente enfrentan los productos e inversiones estadounidenses para acceder a los mercados de otros países. Más que un instrumento proteccionista constituye un medio agresivo de apertura de mercados.

Es importante tener en cuenta que, en la práctica, se ha hecho un uso cada vez más frecuente de la Sección 301 para presionar a países como los latinoamericanos a introducir cambios en sus políticas nacionales en áreas como el comercio de servicios, la propiedad intelectual o las inversiones donde aún no existe consenso internacional. En estos casos, Estados Unidos define cuáles son sus “intereses” e intenta hacerlos respetar como “derechos” mediante el uso de la represalia.

Entre los once casos que se han iniciado contra países latinoamericanos, conforme a la Sección 301, varios se refieren a asuntos relativos a las áreas mencionadas. Es el caso de las leyes de reserva de carga a compañías nacionales de transporte de Guatemala, las prácticas sobre seguro marítimo y correo aéreo de Argentina, la política informática de Brasil y, más recientemente, las políticas brasileñas y argentinas de protección de los derechos de propiedad intelectual para productos farmacéuticos.

El 20 de octubre pasado el Presidente Reagan decidió aplicar represalias contra las leyes de patentes farmacéuticas de Brasil. Las sanciones, que serán aplicadas el 30 de octubre, consisten en aranceles del 100 por ciento para las exportaciones brasileñas de ciertos productos farmacéuticos, electrónicos y de papel.

Otro caso más ilustrativo del tipo de uso que puede darse a este instrumento y que alerta sobre las dificultades que podrían enfrentar los países latinoamericanos, es el referido a la política informática de Brasil, donde por primera vez el Representante Comercial de Estados Unidos usó las facultades que le habían sido conferidas en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 para iniciar de oficio casos conforme a la Sección 301.

Se alegó en esta oportunidad que la política sobre informática de Brasil violaba los derechos de propiedad intelectual, imponía barreras a las inversiones y al comercio y subsidiaba la producción industrial. A pesar de que a raíz de cambios introducidos por Brasil en ciertos aspectos de su legislación, Estados Unidos ha suspendido la aplicación de represalias, aún persiste la amenaza. En efecto, el Presidente, al tomar la decisión de suspensión de las medidas en junio pasado, lo hizo sujeto a que se mantuviera bajo vigilancia la aplicación que se hiciera en la práctica de tales reformas, a fin de determinar si se ajustaban efectivamente a los intereses de Estados Unidos<sup>6</sup>.

El inicio de oficio de casos conforme a la Sección 301 puede verse estimulado en el futuro a raíz de las enmiendas introducidas por la Ley Omnibus, lo que ha llevado a muchos a referirse

a ella como la "Super 301". Conforme a la nueva ley se instruye al USTR a que identifique anualmente los casos de prácticas comerciales injustas que de manera "prioritaria" afectan a Estados Unidos e inicie de oficio procedimientos conforme a la Sección 301 en contra de éstos<sup>7</sup>. Si los países demandados se niegan a i eliminar la práctica u otorgar indemnización por ésta en los tres años subsiguientes al inicio del caso, o ii reducir la práctica en un período de tres años, el USTR podrá entonces tomar represalias en contra de dicho país.

La nueva Ley Omnibus introduce dos nuevas modificaciones que tienden a asegurar la aplicación de las represalias en determinadas circunstancias. Antes de la nueva Ley Omnibus, la represalia no era obligatoria en ningún caso y el Presidente gozaba de amplia discrecionalidad para aplicar o no las medidas que le recomendara el USTR. Con la nueva ley, el Congreso limita tal discrecionalidad. Por una parte, el USTR está obligado a tomar represalias cuando se considere que una práctica es "injustificable" y el país no haya convenido en modificar e eliminar dicha práctica<sup>8</sup>.

Por la otra, se transfiere al USTR la facultad que tenía el Presidente de llevar a cabo cualquier acción en virtud de la Sección 301. Se ha interpretado que esta reforma busca lograr que se use este instrumento de manera más agresiva, dejando menos margen a la influencia de otras entidades dentro del gobierno que, como el Departamento de Estado por ejemplo, introducen otro tipo de elementos más políticos en la consideración de los casos. No puede, sin embargo, obviarse el hecho de que el USTR continúa siendo subordinado del Presidente y la opinión de éste difícilmente dejará de ser determinante a la hora de tomar cualquier decisión<sup>9</sup>.

Finalmente, además de estas modificaciones, la nueva Ley Omnibus extendió el alcance de aplicación de la Sección 301 al incorporar prácticas adicionales que justifican el inicio de casos conforme a este estatuto. Así, la ley introduce como prácticas "irrazonables", entre otras, la violación del derecho de establecimiento para inversionistas extranjeros, la protección inadecuada de los derechos de propie-

dad intelectual, la violación sistemática de los derechos de los trabajadores y aquellas políticas sectoriales de promoción de las exportaciones conocidas como "export targeting"<sup>10</sup>.

La tendencia hacia el uso de la coerción para el logro de los objetivos comerciales de Estados Unidos puede reafirmarse, asimismo, cuando la nueva Ley Omnibus enmienda la normativa que regula la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)<sup>11</sup>. Anteriormente, el Presidente podía designar a países del Caribe y Centroamérica como beneficiarios de este programa — que permite la entrada libre de derechos arancelarios a las importaciones provenientes de estos países— siempre y cuando cumplieran con ciertos criterios y a revocar en forma global estos beneficios si luego no satisfacían dichos criterios. Ahora, el Presidente está facultado para retirar, suspender o limitar este trato preferencial para productos específicos, con lo cual con un instrumento que podría utilizar para ejercer presión sobre los países beneficiarios.

Finalmente, contrario a todas las expectativas, la nueva Ley no extendió la duración de la ICC.

## 2 Las disposiciones sobre la deuda

A pesar de que, como se mencionó anteriormente, la ley no incluye medidas concretas que permitan enfrentar las fuentes subyacentes del desequilibrio macroeconómico que ha acentuado el problema del déficit comercial en Estados Unidos, sí se percibe una creciente percepción por parte del Congreso de la necesidad de enfrentar esta situación y se muestra su interés en que el Ejecutivo tome medidas al respecto.

En este contexto, quizás las disposiciones que más interesan a los países latinoamericanos son las referidas a la deuda externa que reflejan la preocupación del Congreso por este problema que ha tenido, sin duda, una influencia directa en el comercio de Estados Unidos. Como lo han demostrado varios estudios, la disminución de las compras por parte de los países latinoamericanos, debido a la crisis de la deuda, ha costado casi un millón de empleos en las industrias estadounidenses de exportación<sup>12</sup>. Las expresio-

nes del Congreso en esta materia coinciden, en muchos aspectos, con los planteamientos que han venido formulado los países latinoamericanos.

Respecto a las medidas concretas que se contemplan en la Ley, se instruye al Secretario del Tesoro a que estudie la factibilidad de establecer un mecanismo para el Manejo de la Deuda Externa, que compraría la deuda soberana de los países de América Latina, a la par que se negociarían compromisos de política económica con dichos países. A pesar de que la disposición que originalmente figuraba en la versión de la Cámara de Representantes, que exigía el inicio de negociaciones internacionales para el establecimiento de tal mecanismo, fue diluido bajo presión del Ejecutivo, es de esperar que las disposiciones de la nueva Ley sean efectivamente instrumentadas en forma cónsona con los intereses latinoamericanos.

## 3 Los nuevos temas de la política comercial

La creciente preocupación que se percibe en Estados Unidos por los llamados "nuevos temas"—comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión relacionada con el comercio— se refleja en la nueva Ley Omnibus de Comercio. Al igual que en la Ley de 1984, se definen los objetivos de negociación y los instrumentos para lograrlos.

Es interesante resaltar que se trata, en este caso, de una estrategia que engloba iniciativas en diversos ámbitos. Ya se mostró cómo el uso de un instrumento de negociación coercitiva como la Sección 301 se ha ido orientando al logro de los objetivos estadounidenses respecto a tales temas. Esto se complementa con las propuestas que ha presentado Estados Unidos a nivel multilateral, particularmente en la Ronda Uruguay, que buscan el establecimiento de disciplinas internacionales convenidas multilateralmente que regulen estas materias de conformidad con sus intereses. De esta manera, la aplicación de represalias, cuando consideran que sus derechos "han sido violados por terceros países" y que hasta ahora se habían aplicado de manera unilateral, se vería le-

gitimada desde el punto de vista de la normativa internacional.

#### 4 Las leyes de alivio comercial

En la legislación comercial estadounidense se conocen bajo la denominación genérica "leyes de alivio comercial" una serie de normas cuya aplicación ha llevado a la conformación de un sistema administrado de protección de las industrias estadounidenses frente a la competencia de terceros países. Destacan entre éstas: I las normativas antidumping y antisubsidios, que contemplan la imposición de derechos antidumping y compensatorios, respectivamente, a aquellas importaciones de que se consideran han recibido subsidios a la producción o la exportación, en el segundo caso, o están siendo vendidos por menos de su valor normal, en el primero; II la cláusula de salvaguardia (Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, enmendada) que permite la imposición de aranceles o cuotas a las importaciones provenientes de cualquier fuente cuando éstas constituyan causa sustancial de perjuicio grave a la industria estadounidense, aun cuando hayan sido comerciadas "lealmente", es decir, sin recursos a prácticas como el dumping o los subsidios; III finalmente, la normativa de seguridad nacional (Sección 232 de la Ley de Expansión de Comercio de 1962, enmendada) que otorga facultades discrecionales al Presidente para restringir importaciones cuando éstas amenazan la seguridad nacional.

La denominación de "leyes de alivio comercial" (trade-remedy laws) podría conducir a equívocos, en la medida en que pueda pensarse que su aplicación se justifica dado que alivian o remedian el daño que puedan haber sufrido las industrias estadounidenses como consecuencia de las importaciones provenientes de terceros países. Sin embargo, es necesario tener presente que, a pesar de que en teoría se justifica plenamente que un país se dote de instrumentos que le permitan defenderse frente a prácticas comerciales desleales que causan perjuicio a su industria, lo que sí es inadmisibles es el uso, de manera cada vez más frecuente, que se hace de tales normas con fines meramente proteccio-

nistas, de manera de aislar a las empresas estadounidenses de la competencia extranjera, evitando así el necesario ajuste estructural que, de otro modo resultaría inevitable.

En la práctica, las exportaciones de América Latina se han visto afectadas por demandas introducidas conforme a estos estatutos de alivio comercial, en particular la normativa antisubsidios<sup>13</sup>. Además del perjuicio que se causa al exportador latinoamericano cuando se aplican efectivamente derechos compensatorios o antidumping, hay que tomar en cuenta los obstáculos que se derivan del sólo hecho del inicio de demandas de alivio comercial independientemente de su resultado. En efecto, los altos costos legales en que tienen que incurrir para su defensa constituye, junto a la incertidumbre creada, un desincentivo para los exportadores, lo cual es aprovechado por las industrias estadounidenses en su beneficio.

Otra forma de presión que han utilizado las industrias estadounidenses en contra de las importaciones provenientes de terceros países es la introducción simultánea de demandas antidumping y antisubsidios contra un mismo producto, complementadas, en algunos casos, con demandas conforme a la cláusula de salvaguardia. Fue el caso, por ejemplo, de la campaña que en 1984 se organizó en contra de las importaciones de acero y que culminó en la aplicación de un plan de limitación de las importaciones mediante un conjunto de acuerdos "voluntarios" de restricción de las exportaciones que los países proveedores se vieron forzados a suscribir.

El uso que se da en la práctica a las leyes de alivio comercial como instrumento de protección, desviándolas de sus propósitos originales, puede verse estimulado por las modificaciones introducidas por la Ley Omnibus de Comercio.

En el caso de la cláusula de salvaguardia, la nueva ley incluye dos disposiciones que permiten al Presidente otorgar protección "provisional", es decir, restricciones a la importación, mientras un producto está aún bajo consideración, cuando existen "circunstancias críticas" que requieren que se tomen acciones inmediatas o

cuando se trata de productos agrícolas perecederos. Puede afirmarse que estas disposiciones son de las más restrictivas y violatorias del GATT de la nueva ley y pueden ser utilizadas para restringir la entrada de muchos productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos. Asimismo, la ley extiende el período de protección inicial que puede otorgarse, que ahora puede ser de hasta 8 años, y amplía las opciones que tiene el Presidente para restringir las importaciones, favoreciendo el uso de acuerdos "voluntarios" de restricción a las exportaciones y otras formas de comercio "administrado".

La nueva Ley Omnibus introduce, asimismo, varias modificaciones a la normativa sobre derechos compensatorios de Estados Unidos lo cual, dado el gran número de casos antisubsidios introducidos contra los países de América Latina en años recientes, debe constituir motivo de preocupación en la región.

Los cambios más significativos tienen que ver con la ampliación del alcance de las prácticas que podrían justificar la aplicación de derechos compensatorios. Es el caso, por ejemplo, de los productos agrícolas manufacturados (por ejemplo, podrían aplicarse derechos compensatorios al vino si las uvas son subsidiadas); los subsidios a los recursos naturales (por ejemplo, una industria petroquímica puede ser sancionada por recibir petróleo crudo a bajo precio); y se incluyen una serie de normas que pretenden garantizar que no se evada la ley (por ejemplo, una orden para la aplicación de derechos compensatorios podría aplicarse a un producto si éste es similar a otro que ya está sujeto a derechos compensatorios).

Es importante resaltar que la Ley establece como objetivo de negociación de Estados Unidos en la Ronda Uruguay lograr la "ratificación" a nivel internacional de la interpretación unilateral que se establece en la ley conforme a la cual prácticas como los llamados "subsidios a los recursos naturales" o "insumos subsidiados" podrían legítimamente ser objeto de derechos compensatorios. Se trata de otro ejemplo de cómo normas de la legislación interna de Estados Unidos

que responden a sus intereses pretenden ser generalizadas como disciplinas multilaterales, a pesar de que no necesariamente son compatibles con los intereses de sus socios comerciales o conducentes al mejoramiento del sistema de comercio multilateral.

Otra disposición que merece ser considerada otorga al USTR la facultad de revocar el derecho de un país a la prueba de perjuicio en una investigación antisubsidio, si el país "no tiene intenciones de cumplir las obligaciones asumidas con respecto a Estados Unidos o al acuerdo de subsidios..."<sup>14</sup>.

Finalmente, la Ley contiene una buena noticia para los pequeños proveedores. Uno de los tres criterios que deben tomarse en consideración para determinar si las importaciones causan perjuicio importante a la industria estadounidense es el volumen de la importaciones. La Ley de Comercio de 1984 había introducido reformas conforme a las cuales se obligaba a acumular todas las fuentes que estaban sujetas a investigación, aun las más pequeñas, de forma tal que se perjudicaba a los proveedores menores que tan sólo contribuían con porciones minúsculas y que considerados aisladamente no podrían considerarse causantes de perjuicio. La nueva ley devuelve la discrecionalidad que antes se tenía para excluir de la acumulación cualquier importación que se considere "insignificante y no tenga impacto perceptible en la industria nacional".

Para terminar, la Ley introduce numerosas enmiendas al régimen antidumping que son similares en muchos casos a las ya examinadas respecto a las disposiciones antisubsidios. Respecto a la cláusula de seguridad nacional, mediante la cual se han restringido importaciones petroleras provenientes de países latinoamericanos, la ley hace más estrictos los plazos previstos para la toma de decisiones por parte del Ejecutivo.

### 5 Disposiciones sobre Productos Específicos

A pesar de que la tendencia en la legislación comercial de Estados Unidos es hacia la adopción de iniciativas genéricas que, al no referirse específicamente a un producto determinado, es-

conden más fácilmente su intención proteccionista, la nueva Ley Omnibus incluye un conjunto de disposiciones que se ocupan exclusivamente de sectores específicos.

En efecto, la ley modifica el régimen de importación de ciertos combustibles y confiere al Representante Comercial de Estados Unidos el poder de imponer restricciones unilaterales a las importaciones de acero proveniente de países que no han suscrito acuerdos "voluntarios" de restricción. Asimismo, en materia de agricultura, además de establecer los objetivos de negociación estadounidenses en la Ronda Uruguay, crea un nuevo programa de subsidios a la exportación que podría utilizarse como un mecanismo de coerción para obtener concesiones de los socios comerciales de Estados Unidos, dado que la Ley prevé su puesta en práctica en caso de que, para finales de 1989, no se hayan logrado avances en la liberalización agrícola en los términos planteados por ese país. La ley profundiza, por otra parte, la tendencia a utilizar el controvertido Programa de Fomento de las Exportaciones (EEP) como mecanismo de promoción de exportaciones estadounidenses en detrimento de los productores agrícolas latinoamericanos y refuerza el Programa de Asistencia a la exportación (TEA) creado en 1985 con el fin de respaldar los objetivos de negociación agrícola de Estados Unidos.

Otro aspecto que preocupa en la nueva ley es la creación de un programa especial de reciprocidad sectorial para el comercio de bienes y servicios en el campo de las telecomunicaciones. De acuerdo a éste, el Representante Comercial de Estados Unidos debe identificar aquellos países que nieguen acceso a las empresas estadounidenses de telecomunicaciones, con los cuales se deberán iniciar negociaciones. Si en un plazo de un año el país no ha convenido en tomar medidas que satisfagan los objetivos de Estados Unidos se instruye al Ejecutivo para que tome las represalias que sean necesarias y que pueden consistir en aumentos de los aranceles, prohibiciones de adquirir productos de telecomunicaciones del país en cuestión, la suspensión de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias y

cualquier otra medida que autorice la Sección 301, antes mencionada.

### III. Consideraciones finales: la respuesta de América Latina y el Caribe

Independientemente de los esfuerzos que puedan emprender los países de América Latina y el Caribe para diversificar sus mercados, puede estimarse que la región continuará dependiendo, en medida importante, del mercado de Estados Unidos para sus exportaciones, al menos en el corto y mediano plazo. De la misma manera, todo parece indicar, como se ha visto a lo largo del presente trabajo, que las presiones estadounidenses por lograr mejores condiciones de acceso a los mercados regionales para sus exportaciones de bienes y servicios no harán sino acentuarse.

De allí que resulta indispensable definir líneas de acción que permitan a los países de la región lograr mayor acceso y estabilidad para sus exportaciones a Estados Unidos y defenderse con éxito de las presiones destinadas a lograr cambios en sus políticas nacionales que resultan contrarias a sus intereses. Para ello, la nueva Ley Omnibus de Comercio y Competitividad constituye, sin duda, un punto de referencia fundamental.

Con la promulgación de la ley no está dicha la última palabra. La forma en que la ley va a ser aplicada dependerá en muchos casos de actos discrecionales o interpretativos de órganos gubernamentales o del sector privado en Estados Unidos. Por ejemplo, los objetivos de negociación que establece la Ley deben expresarse en propuestas específicas, las disposiciones sobre represalias conceden al Presidente y/o al USTR amplia discrecionalidad para aplicarla, las leyes de alivio comercial sólo afectarán a aquellos productos respecto a los cuales las industrias estadounidenses introduzca demandas y el inicio de negociaciones para el establecimiento de un mecanismo internacional para el manejo de la deuda depende de una decisión del Secretario del Tesoro. Como éstas, existen otra serie de ambigüedades que hacen que el impacto real de las disposiciones puedan depender de factores tan diversos como las nego-

ciaciones de la Ronda Uruguay, la evolución de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Estados Unidos, el resultado de las elecciones presidenciales y la evolución de la situación económica, entre otros aspectos.

Es cierto que esto añade un elemento más de incertidumbre respecto a lo que puede esperarse de la política comercial estadounidense, pero no es menos cierto que existe un margen para la acción latinoamericana que, de alguna manera, puede influir para limitar las posibilidades de aplicación de algunas disposiciones de manera contraria a sus intereses y asegurar, en cambio, que otras más convenientes —como las referidas al establecimiento de un mecanismo para el manejo de la deuda externa— sean instrumentadas adecuadamente.

Un requisito indispensable para ello es asegurar un seguimiento sistemático de la aplicación que se dé en la práctica a la legislación comercial, incluyendo las regulaciones interpretativas de la nueva ley que emanen del gobierno estadounidense, y de aquellos otros factores que van a influir en la evolución de la política comercial de Estados Unidos. Esto debe venir acompañado de un adecuado conocimiento de los diversos actores que participan en la toma de decisiones en este campo, incluyendo, entre otros, los intereses que se contraponen en el Ejecutivo y en el Congreso y los diferentes grupos de presión, lo cual permite ganar en efectividad cuando se formulan planteamientos en las negociaciones internacionales bilaterales o multilaterales, pero asimismo, preparar el terreno para respuestas favorables a tales planteamientos mediante actividades serias de "lobby".

Una oportunidad que no puede dejarse pasar en este contexto es la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. En efecto, estas negociaciones ofrecen un marco único para diseñar disciplinas multilaterales y fortalecer las existentes de manera que sirvan de freno a las pretensiones de Estados Unidos en materia de política comercial. Muchas de las preocupaciones de los países latinoamericanos son compartidas por otros países, inclusive desarrollados, que podrían formar frente común para encauzar la

aplicación que se espere dar a la legislación comercial de acuerdo a sus intereses.

Está abierta, asimismo, la alternativa del diálogo. El Consejo Latinoamericano, con ocasión de su XIV Reunión Ordinaria celebrada en septiembre pasado, decidió "propiciar el establecimiento de un nuevo diálogo de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América, para lo cual el SELA actuará como mecanismo de consulta y coordinación de la región para formular posiciones y estrategias comunes" (Art. 22, Decisión No. 272). Las relaciones comerciales no podrán estar ausentes de la agenda de un diálogo como éste que proporciona un marco para avanzar en la consideración de las relaciones mutuas.

El campo para la acción concertada de los países de la región tiene, finalmente, otra dimensión. Para enfrentar las presiones bilaterales cada vez más insistentes en áreas como la propiedad intelectual y otras estrechamente vinculadas a sus políticas de desarrollo, los países latinoamericanos necesitarían dotarse tanto de instrumentos jurídicos, que en algunos casos podrían ser comunes, como de ciertas políticas, estrategias o concepciones que de alguna manera compartan todos los países de la región y que favorezcan una respuesta coherente que eche por tierra la estrategia del "divide y vencerás" que parece favorecer Estados Unidos actualmente.

Estados Unidos ha definido una serie de objetivos en el campo comercial y ha diseñado una estrategia que abarca iniciativas en varios ámbitos para lograr tales objetivos. Así lo muestra la nueva Ley Omnibus de Comercio. América Latina no puede dejar de promover un esquema coherente que oriente sus acciones a diversos niveles de manera de asegurar el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo. De lo contrario, continuará vulnerable ante los vaivenes de las políticas comerciales de sus contrapartes desarrolladas.

## Anexo A

### Comunicado sobre la evolución de la política comercial de los Estados Unidos de América y sus efectos sobre América Latina y el Caribe

**1** Los representantes de los países de América Latina y el Caribe, reunidos en Caracas en el XIV Consejo Latinoamericano del SELA a nivel ministerial, examinamos los principales acontecimientos que se han producido recientemente en la política comercial de los Estados Unidos de América.

**2** El 23 de agosto pasado, el Presidente de los Estados Unidos de América promulgó la Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad de 1988. Las disposiciones de esta Ley confirman muchas de las preocupaciones contenidas en el Comunicado sobre la Evolución de la Política Comercial de los Estados Unidos de América y sus efectos sobre América Latina y el Caribe, adoptado por el XIII Consejo Latinoamericano y transmitido a las autoridades del Ejecutivo de los Estados Unidos y al Congreso por el Presidente del Consejo Latinoamericano.

**3** La Ley introduce disposiciones e instrumentos de política comercial que pueden significar dificultades e inseguridad adicionales para el comercio de la región con los Estados Unidos de América.

Entre otras preocupan las disposiciones que amplían el campo de aplicación de medidas unilaterales y discriminatorias de restricción, inclusive a materias no comerciales como por ejemplo los derechos de propiedad intelectual. Que, asimismo preocupa la posibilidad de que se incrementen los subsidios y otros tipos de asistencia a la agricultura afectando producciones vitales de países de la región y que contradice su propuesta en la Ronda Uruguay.

De continuar y aumentar la aplicación de mayores restricciones y distorsiones al comercio, y la amenaza de ello, se profundizará la crisis y cuestionamiento del sistema multilateral del comercio, restará credibilidad a los compromisos de statu quo y desmantelamiento, así como a los esfuerzos por liberalizar el comercio y fortalecer el sistema a que nos hemos empeñado en la Ronda Uruguay.

**4** Esperamos que en la reglamentación y aplicación de las disposiciones de la Ley, el Ejecutivo no lesione los intereses comerciales de los países de la región, y se atenga estrictamente a las obligaciones jurídicas y compromisos que ha asumido.

Asimismo, expresamos nuestra firme voluntad para defender, individual y colectivamente, todos nuestros derechos e intereses comerciales que se vean lesionados de concretarse tales medidas o amenazas de aplicarlas, inclusive mediante las acciones que sean pertinentes en el GATT.

**5** Constatamos que las disposiciones sobre la deuda de la Ley Omnibus, en alguna medida contienen un reconocimiento de la situación de los países deudores así como planteamientos que coinciden con los que países de la región han formulado en diversas instancias. Esperamos que dichas disposiciones sean materializadas por el Ejecutivo con carácter de urgencia, y que permitan el inicio de un diálogo político y una negociación constructiva sobre la deuda y, particularmente, las acciones para el establecimiento del mecanismo internacional para el ma-

nejo de la deuda, que tome debidamente en cuenta los intereses de los deudores de la región.

**6** Además, expresamos nuestra gran preocupación, entre otros, con el proyecto de ley sobre textiles y calzado (Ley sobre Textiles y Confección), que aumentaría las restricciones a las importaciones en esos sectores. Esperamos que, al igual que lo sucedido con un proyecto similar el año pasado, no prospere la materialización de esta legislación de naturaleza esencialmente proteccionista.

**CUADRO 1**  
**Resumen de las disposiciones de la Ley Omnibus sobre negociaciones comerciales**

	<b>Antes de la LOC</b>	<b>Disposiciones de la LOC</b>
<b>Negociaciones multilaterales</b>	La facultad delegada al Presidente para reducir o eliminar aranceles (tariff-proclamation authority) expiró en 1982.	El Presidente tiene la facultad para reducir o eliminar aranceles hasta el 31 de mayo de 1993
	La autoridad del Presidente para someter acuerdos multilaterales no arancelarios a ratificación sumaria ("fast track authority for non-tariff trade agreements") expiró el 3 de enero de 1988	El Presidente tiene autoridad de ratificación por vía sumaria hasta el 31 de mayo de 1991, con posibilidad de prórroga hasta el 31 de mayo de 1993
	El Ejecutivo está en la obligación de consultar con el Congreso, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y los asesores del sector privado al formular la política comercial	Los requisitos de consulta son más estrictos y el poder del legislativo sobre el ejecutivo es mayor (por ejemplo, el Congreso puede revocar la autoridad de negociación)
<b>Negociaciones bilaterales</b>	La autoridad presidencial para someter acuerdos comerciales bilaterales a ratificación sumaria expiró el 3 de enero de 1988.	El Presidente tiene autoridad para someter a ratificación sumaria hasta el 31 de mayo de 1993 cualquier acuerdo que el Congreso apruebe en consultas de prenegociación
	Estados Unidos y México están negociando en el contexto de un acuerdo "marco" bilateral	El Congreso apoya estas negociaciones
<b>Autoridad de represalia presidencial (Sección 301)</b>	El Presidente tiene amplia discrecionalidad para decidir si acepta demandas o aplica represalias	La autoridad para tomar decisiones se transfiere al representante comercial de Estados Unidos (USTR), bajo la dirección del presidente; la represalia es obligatoria en casos de prácticas "injustificables" (con algunas excepciones), pero sigue siendo discrecional en casos de prácticas "irrazonables" o "discriminatorias"; la ley define como "irrazonables" las siguientes prácticas: políticas sectoriales de promoción de exportaciones, violación de los derechos de los trabajadores o actividades anticompetitivas sistemáticas por parte de compañías privadas
	El USTR está en la obligación de presentar un informe anual sobre las barreras comerciales extranjeras, pero no de tomar acciones específicas para reducir las o eliminarlas	El USTR debe identificar en sus informes de 1989 y 1990 aquellos países y aquellas prácticas prioritarias e iniciar las acciones estipuladas en la Sección 301 contra ellos; el USTR puede aplicar represalias si el país no conviene en eliminar la práctica o indemnizar los daños que pueda causar
<b>Reciprocidad en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe</b>	El Presidente puede eliminar la ilegitimidad de un país beneficiario de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de manera total	El Presidente tiene la facultad de anular los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe por productos
<b>Autoridad de Compensación</b>	La autoridad del Presidente para compensar a todo socio comercial por las restricciones de las importaciones estadounidenses está limitado a casos contemplados en la cláusula de salvaguarda	La autoridad del Presidente cubre otras contingencias tales como las restricciones previstas en la Sección 301 o reclasificaciones arancelarias

**CUADRO 2**  
**Resumen de las disposiciones de la Ley Omnibus sobre temas de política comercial**

	<b>Antes de la LOC</b>	<b>Disposiciones de la LOC</b>
<b>Asuntos macroeconómicos</b>	Asuntos tales como la deuda de los países en desarrollo, tipos de cambio y coordinación macroeconómica se dejan a la discreción del Ejecutivo	Algunas disposiciones estipulan que se consideren los enfoques macroeconómicos (por ejemplo, un mecanismo global de la deuda), pero se prevén pocas exigencias obligatorias
<b>Derechos de Propiedad Intelectual</b>	<p>Violaciones de terceros países de los derechos de propiedad intelectual estadounidense son objeto de acción en virtud de la Sección 301</p> <p>La Sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 autoriza a la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos para que bloquee las importaciones de productos que violen los derechos de propiedad intelectual estadounidense</p> <p>Los titulares de patentes estadounidenses pueden establecer juicios contra los vendedores de productos importados que violen patentes que no sean patentes sobre los procesos</p>	<p>El USTR debe identificar aquellos países que no protejan los derechos de propiedad intelectual</p> <p>Las industrias demandantes no deberán demostrar que funcionan de manera eficiente para recibir protección</p> <p>El derecho de entablar juicios por violación de patentes cubre bienes que violen las patentes sobre los procesos</p>
<b>Restricciones a las inversiones</b>	El Presidente goza de poderes de emergencia para bloquear aquellas inversiones extranjeras en los Estados Unidos que amenacen la seguridad nacional	El Presidente tiene mayores poderes para revisar y bloquear adquisiciones extranjeras de compañías estadounidenses
<b>Comercio de servicios</b>	<p>Estados Unidos busca negociar disciplinas internacionales sobre servicios</p> <p>La Comisión Marítima Federal y el Departamento de Transporte pueden ordenar represalias contra aquellos países que discriminen contra las compañías de transporte marítimo y aéreo respectivamente</p>	<p>Se definen los objetivos de las negociaciones estadounidenses en estas áreas</p> <p>Las facultades de la Comisión Marítima Federal se amplían y se imponen límites de tiempo más reducidos para las investigaciones del Departamento de Transporte</p>
<b>Mejoramiento del Sistema de Solución de Diferencias del GATT</b>	Estados Unidos sostiene que es necesario reformar tanto el GATT como sus disposiciones para la solución de diferencias	Se definen los objetivos de las negociaciones estadounidenses en estas áreas
<b>Países en desarrollo</b>	El sistema de comercio internacional reconoce la necesidad de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo	Los negociadores estadounidenses buscan una reducción en el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo más avanzado
<b>Derechos laborales</b>	Varias disposiciones de la ley estadounidense condicionan los beneficios comerciales (Sistema Generalizado de Preferencias, Iniciativa para la Cuenca del Caribe, etc.) al respeto de los derechos de los trabajadores por parte del país que aspira a tales beneficios	Se definen los objetivos de las negociaciones estadounidenses y las violaciones se sancionan en virtud de la Sección 301

**CUADRO 3**  
**Resumen de las disposiciones de la Ley Omnibus sobre leyes de alivio comercial**

	<b>Antes de la LOC</b>	<b>Disposiciones de la LOC</b>
<b>Cláusula de salvaguardia</b>	<p>La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos debe analizar diversos factores al examinar si las importaciones son causa substancial de perjuicio grave</p> <p>Las medidas de alivio abarcan restricciones a las importaciones (aranceles, cuotas, etc.), asistencia de ajuste para aquéllos trabajadores desplazados por las importaciones, acuerdos de ordenación de mercados (OMA), acuerdos "voluntarios" de restricción (AVR)</p> <p>No pueden imponerse restricciones a las importaciones hasta que la investigación haya concluido y el Presidente tome una determinación final</p> <p>Las restricciones iniciales a las importaciones no pueden exceder un período de cinco años, pero posteriormente pueden prolongarse tres años más</p>	<p>Estos factores se especifican más ampliamente, de manera tal que favorezcan más a los demandantes nacionales que a los demandados extranjeros</p> <p>La USITC puede recomendar, entre otras medidas, negociaciones para OMAS, AVR, etc. y además facilitar al Presidente la aplicación de OMAS en cualquier momento</p> <p>Pueden imponerse restricciones provisionales a las importaciones cuando (1) el caso se refiere a productos perecederos o (2) existan circunstancias críticas</p> <p>La orden inicial puede determinar hasta ocho años de restricciones a las importaciones</p>
<b>Derechos compensatorios</b>	<p>La ley especifica la gama de prácticas extranjeras sujetas a acción compensatoria</p> <p>Los países tienen derecho a una prueba de perjuicio de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos sólo en algunos casos</p> <p>La Comisión de Comercio Internacional acumula las importaciones provenientes de varios países para su determinación de perjuicio</p>	<p>Se introducen varios cambios en cuanto al alcance del régimen sobre derechos compensatorios, incluso su aplicación a los productos agrícolas manufacturados, subsidios a los recursos naturales, normas que eviten que se evada la ley, etc.</p> <p>El USTR tiene la facultad de revocar el derecho de un país a la prueba de perjuicio</p> <p>La acumulación se aplica en las evaluaciones de la amenaza de perjuicio importante; la Comisión de Comercio Internacional puede dejar de aplicar la acumulación en ciertos casos</p>
<b>Derechos antidumping</b>	<p>La ley especifica la manera en la cual se deben comparar los precios extranjeros y los nacionales para determinar si las ventas se están haciendo por debajo de su valor normal</p>	<p>La mayoría de los cambios introducidos en la ley antidumping coinciden con los hechos en la ley de derechos compensatorios; otras disposiciones nuevas se refieren al dumping de insumos y al dumping de terceros países</p>
<b>Cláusula sobre seguridad nacional</b>	<p>La Sección 232 autoriza al Presidente a restringir aquellas importaciones que amenacen la seguridad nacional; la ley vigente no prevé plazos para las decisiones</p>	<p>Se reduce de un año a 270 días el plazo para que el Secretario de Comercio tome una determinación. El Presidente debe decidir en un período de noventa días después de haber recibido las recomendaciones</p>
<b>Asistencia gubernamental</b>	<p>La Oficina de Asistencia para el Alivio Comercial suministra información sobre las leyes de alivio comercial</p>	<p>La Oficina de Asistencia para el Alivio Comercial desempeñará un papel más activo en su ayuda a los posibles demandantes; se establecen nuevas oficinas para prestar asistencia a las pequeñas empresas y productores agrícolas</p>

**CUADRO 4**  
**Resumen de las disposiciones de la Ley Omnibus sobre productos específicos**

	<b>Antes de la LOC</b>	<b>Disposiciones de la LOC</b>
<b>Petróleo y otros combustibles</b>	Actualmente, las importaciones de combustibles, con excepción del etanol, no son objeto de severas restricciones	El Secretario de Comercio debe revisar las posibles restricciones a las importaciones; modificación del arancel sobre la gasolina sin refinar; se permiten las importaciones de etanol en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe
<b>Importaciones de acero</b>	Actualmente, las restricciones sobre las importaciones de acero sólo tienen validez para aquellos países con los cuales Estados Unidos tenga acuerdos "voluntarios" de restricción	Los límites de los acuerdos "voluntarios" de restricción tienen validez para el acero manufacturado en los países con los que Estados Unidos no haya firmado ningún acuerdo de restricción voluntaria; el USTR puede garantizar que los países que no hayan firmado dicho acuerdo no desplacen a los que sí lo han firmado en el mercado estadounidense del acero (por ejemplo, imponiendo restricciones a las importaciones provenientes de fuentes "no controladas")
<b>Comercio agrícola</b>	Estados Unidos busca negociar la eliminación total de los subsidios agrícolas	Establece los objetivos de las negociaciones estadounidenses en el sector agrícola y autoriza un nuevo subsidio a la exportación que se pondrá en práctica en 1990 si no se logra ningún avance en cuanto a los objetivos agrícolas estadounidenses en la Ronda Uruguay
	El Programa de Promoción de Exportaciones (EPP) subsidia las exportaciones y busca disuadir a la Comunidad Europea de utilizar sus subsidios	Autoriza un aumento del financiamiento para el Programa de Promoción de Exportaciones (EEP) de US\$ 1,5 a US\$ 2,5 mil millones hasta el año fiscal 1990
	El Programa de Asistencia a Exportaciones (TEA) subsidia las exportaciones de ciertos bienes	Autoriza un aumento del financiamiento para la Asistencia a Exportaciones (TEA) de US\$ 110 a US\$ 215 millones durante el año fiscal 1988
	Restricciones sanitarias y fitosanitarias se utilizan a menudo como barreras comerciales indirectas	Algunas disposiciones podrían hacer más rigurosos los procedimientos para la inspección de importaciones de carne, huevos y otros productos agrícolas
		Disposiciones especiales con respecto a la exportación de vino, productos lácteos y madera; importaciones de tabaco y concentrado de jugo de toronja
<b>Telecomunicaciones</b>	(No existe ninguna disposición comparable en la ley vigente)	El USTR pondrá en práctica una política de "reciprocidad" para las telecomunicaciones; los países deben facilitar oportunidades de mercado mutuamente ventajosas
<b>Disposiciones diversas</b>	El Programa de Asistencia de Ajuste Comercial ayuda a los trabajadores desplazados y a las compañías	Estados Unidos puede imponer derecho sobre las importaciones para financiar este programa
	Se impone embargo al comercio con Cuba	Creación de órganos encargados de recomendar cambios en la aplicación de este embargo
	Las compañías estadounidenses tienen preferencia en las compras gubernamentales, salvo en el caso de los países signatarios del Código de Compras Gubernamentales del GATT respecto de las entidades incluidas en dicho instrumento	Puede prohibirse totalmente que los países participen en la licitación

## CUADRO 5

## Las principales Leyes de Alivio Comercial de Estados Unidos

Título y autoridad	Objeto	Criterios de perjuicio	Acciones disponibles	Organismos competentes	Modificaciones a la ley conforme a la OTCA
Clausula de salvaguardia (Sección 201 Ley de Comercio de 1974)	Importaciones que causan perjuicio, leal o deslealmente comerciados	Las importaciones causan sustancial perjuicio grave	Aranceles, cuotas, cuotas arancelarias, asistencia para ajustes	La USITC investiga y recomienda la acción; el Presidente decide	Cambios en criterios de perjuicios de la USITC; barreras provisionales a las importaciones; estímulo a las restricciones "voluntarias"; períodos de protección de 8 años, énfasis en ajustes
Derechos compensatorios (Sección 701, Ley de Aranceles de 1930)	Importaciones que reciben subsidios para la producción o exportación	Las importaciones causan o amenazan causar perjuicios importantes*	Derechos compensatorios o convenios negociados	La USITC determina perjuicios; DOC define márgenes de subsidio; Servicio de Aduanas ejecuta	Varias disposiciones que amplían el campo de subsidios; se otorga facultad al USTR para negar pruebas de perjuicio; cambios en criterios de perjuicio de la USITC
Derechos Anti-dumping (sección 731, Ley de Aranceles de 1930)	Importaciones vendidas por debajo de su valor normal	Las importaciones causan o amenazan causar perjuicios importantes	Derechos antidumping o convenios negociados	La USITC determina perjuicios; DOC define márgenes de subsidio; Servicio de Aduana ejecuta	Mayoría de cambios paralelos a los de la ley de DC; nuevas disposiciones sobre dumping de terceros países y dumping de los insumos
Prácticas comerciales desleales (Sección 337 Ley de Aranceles de 1930)	Violaciones derechos propiedad intelectual (ej. patentes, marcas comerciales y derechos de autor)	Las importaciones destruyen o causan perjuicio sustancial a una industria operada con economía y eficiencia	Ordenes de cesar y desistir u órdenes de exclusión (es decir, excluir el producto del mercado de Estados Unidos)	La USITC realiza investigaciones y decide medida a aplicar; el Presidente puede anular decisión	Se reducen parámetros de pruebas de daños en casos de propiedad intelectual; se permiten decisiones por incumplimiento a favor del demandante; se aumentan las sanciones
Salvaguardias de seguridad nacional (Sección 232, Ley de Expansión de Comercio de 1962)	Importaciones de bienes que afectan la seguridad nacional	Los bienes son importados en cantidades o circunstancias que amenazan la seguridad nacional	El Presidente puede tomar cualquier período de tiempo para ajustar las importaciones	El DOC investiga, y recomienda la acción; el Presidente puede anular decisión	Plazos más estrictos en las investigaciones del Secretario de Comercio y decisiones presidenciales sobre imposición de restricciones

DOC: Departamento de Comercio

USTR: Representante Comercial de Estados Unidos

USITC: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos

\*: La prueba de perjuicio no se concede en todos los casos.

## Notas

- 1** En adelante referida como Ley Omnibus de Comercio. Para un análisis detallado de sus disposiciones así como del contexto económico-político que condujo a su promulgación ver SELA, *La Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 de Estados Unidos: Sus implicaciones para América Latina y el Caribe*. (SP/DCCA/T, No. 3), agosto de 1988. Las consideraciones que se formulan en este trabajo sobre el contenido de la Ley resumen de manera muy concisa algunos de los elementos más importantes de ese análisis.
- 2** Citado en *International Trade Reporter*, Vol. 5, No. 35, agosto 31, 1988.
- 3** La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales se inició en septiembre de 1986 y tiene como propósito, al igual que las anteriores rondas que se han desarrollado en el marco del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), promover la liberalización del comercio internacional. Las rondas de negociaciones iniciales procuraron, sobre todo, la rebaja de los derechos arancelarios; la ronda Tokio (1973-74) se concentró más en la reducción y disciplina de las medidas no arancelarias que habían pasado a ser los instrumentos más utilizados para restringir el comercio; en esta oportunidad, en la Ronda Uruguay, se continúa prestando atención a este problema pero, asimismo, puede considerarse que se están diseñando las reglas de juego del comercio internacional para los próximos años.
- 4** James Baker III, "The Geopolitical Implications of the U.S. Canada Trade Pad", *The International Economy*, (enero/febrero)
- 5** El Presidente puede aplicar represalias contra toda práctica extranjera que el USTR juzgue irrazonable, injustificable o discriminatoria.
- 6** Ver, SELA, Información Comercial No. 13, mayo/junio 1988.
- 7** Los países y las prácticas que son objetadas deben aparecer en el informe que, a partir de la Ley de Comercio de 1984, presenta anualmente el USTR al Congreso sobre barreras comerciales extranjeras. En el más reciente de tales informes se incluyeron varios casos de países latinoamericanos. Ver Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *1987 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Business*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office 1988.
- 8** La ley considera "injustificables" aquellas acciones, políticas o prácticas que violan o son contrarias a los derechos legales internacionales de Estados Unidos. Abarcan, entre otras, aquellas que niegan el trato nacional o de nación más favorecida o el derecho de establecimiento o la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- 9** El grado de discrecionalidad que otorga la legislación comercial estadounidense a los encargados de su aplicación es muy importante para los socios comerciales de Estados Unidos, inclusive los latinoamericanos, porque de ella depende el margen de maniobra con que cuentan para defender sus intereses. En efecto, mientras mayor es la discrecionalidad que la ley confiere al Presidente para la toma de decisiones mayores son las posibilidades de que tome en cuenta consideraciones distintas a las puramente comerciales, lo cual podría favorecer resultados más beneficiosos para los socios comerciales.
- 10** La ley define "export targeting" como todo plan o esquema gubernamental de acciones coordinadas dirigidas a una empresa o industria con el objeto de mejorar la competitividad en las exportaciones de determinados productos.
- 11** Para un examen de los resultados de la ICC ver SELA, "La Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Situación Actual y Perspectivas (SP/CL/XIV.O/DI No. 2), junio 1988.
- 12** Ver, por ejemplo, John W. Sewell y Stuart K. Tucker, eds., *Growth, Exports, & Jobs in a Changing World Economy*. U.S. Third World Policy Perspectives No. 9 (New Brunswick, New Jersey: Transaction Books) 1988.
- 13** A pesar de que la protección que se otorga de acuerdo a la cláusula de salvaguardia es más amplia, las industrias estadounidenses recurren con mayor frecuencia a los procedimientos administrativos como los estatutos antidumping y antisubsidios donde el Presidente no cuenta con facultades discrecionales para influir en la decisión final, lo cual le garantiza a los sectores proteccionistas en Estados Unidos que no se tomarán en cuenta consideraciones políticas que puedan obstaculizar la aplicación de restricciones.
- 14** En todos los casos antidumping y en algunos casos anti-subsidios, el demandado tiene derecho a exigir que se pruebe que las importaciones supuestamente subsidiadas y objeto de dumping causan o amenazan causar perjuicio importante a la industria local para poder aplicar derechos compensatorios o antidumping. En los casos de subsidios, la prueba sólo se aplica en aquellos casos en que el país exportador adhiere al Código de Subsidios del GATT, pero existen tres excepciones: se aplica la prueba de perjuicio a países que asumen compromisos sustancialmente equivalentes a las obligaciones del Código, tienen derecho a ello en virtud de un tratado y, en el caso de miembros del GATT no firmantes del Código, cuando el producto está libre de derechos arancelarios. Estados Unidos exige también la mayoría de los países en desarrollo que eliminen sus subsidios a las exportaciones, en clara contradicción con el principio incondicional de la nación más favorecida.

## La utilización del poder de compra regional como instrumento de negociación comercial

### Secretaría Permanente de SELA

El artículo que se transcribe es una versión resumida del documento "Elementos para una estrategia comercial de América Latina y el Caribe. El poder de compra regional", presentado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano ante el XIV Consejo Latinoamericano del SELA.

#### I. Consideraciones generales

En los años ochenta, en el marco de las políticas de ajuste recesivo, la región se ha visto compelida a reducir intensamente el nivel de sus importaciones, pero no lo ha hecho mediante un ejercicio administrado, sino a través de una dramática reducción de la actividad económica, respondiendo a las condicionalidades impuestas desde el exterior. Ha significado, también, una pérdida de los márgenes de maniobra de América Latina para utilizar su poder de compra en el contexto de las negociaciones comerciales con los países desarrollados.

En la actual coyuntura, tanto el arsenal proteccionista de los países industrializados como las medidas concretas en este campo siguen proliferando. En síntesis, y paradójicamente, mientras el mundo desarrollado hace una creciente utilización de su poder comercial con fines proteccionistas y discriminatorios, América Latina es orientada hacia posiciones crecientemente aperturistas y liberalizantes en el marco de las referidas políticas de ajuste.

¿Puede América Latina intentar una utilización conjunta y organizada de su poder de compra en el marco de sus negociaciones internacionales con los países desarrollados? La respuesta tiene dos dimensiones: es factible y necesario.

La utilización conjunta del poder de compra es una herramienta legítima de acción para los países de la región, por las siguientes razones:

1 Todo lo que los países de la región

exportan es objeto de negociación o existen reglamentaciones muy precisas y disciplinas específicas que condicionan su comercialización.

En cambio, todo lo que la región importa del mundo industrializado no es objeto de negociación internacional. En base a tal paradoja, los países desarrollados, que se benefician de la situación descrita, sostienen sin embargo, que en las negociaciones internacionales los países en desarrollo tenemos poco que ofrecer.

2 En cambio, la utilización del poder de compra es una práctica común en las negociaciones comerciales entre los países industrializados y, cada vez más, es un elemento que sale a relucir en las negociaciones de algunos países industrializados con países en desarrollo. El más claro ejemplo de esto es la última Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos.

En este contexto, la coordinación de políticas macroeconómicas viene siendo practicada por los países industrializados en foros como la OCDE, a través de reuniones cumbres u otras de carácter económico.

3 Una revalorización y ejercicio por parte de los países de la región del poder de compra fortalecería la integración; incrementaría a la participación en la economía internacional; y, consolidaría la seguridad económica regional, al otorgarle una nueva dimensión y alcance al proceso negociador.

4 Actualmente los países de la región negocian de manera dispersa tanto en los foros multilaterales como bilateralmente con los países con los que realizan su comercio. Esto implica una notable dispersión de esfuerzos e impide que la región tenga una mayor capacidad de negociación y defensa de sus propios intereses. Adicionalmente, su capacidad teórica de retaliación es por ello muy limitada en las condiciones actuales.

Las razones señaladas para la utilización conjunta del poder de compra de América Latina adquieren un sentido aún más relevante si se asume que un objetivo fundamental de los países de la región es buscar mejores oportunidades económicas a través de la integración. En este contexto, las negociaciones "hacia afuera" pueden empe-

zar a hacerse considerando el poder conjunto de la región, que es particularmente evidente y cuantificable en el campo comercial. Este es un proceso lento pero indispensable.

Las negociaciones comerciales son en la práctica instancias donde se enfrentan relaciones de poder. Para obtener mejores resultados de las mismas, los países de América Latina y el Caribe deben, por lo tanto, alterar esta relación de fuerza que caracteriza el orden económico y comercial actual. Para ello, los países de la región deben integrar y valorizar en estas negociaciones, elementos de poder económico que nunca han sido tomados en consideración en una mesa de negociación. Entre ellos, la valorización del poder de compra surge como una iniciativa posible y realista que podría darle otra dimensión y alcance a las negociaciones comerciales internacionales.

En base a la aplicación de una política negociadora de tal naturaleza se permitiría a las partes tener una visión global de costos y beneficios, que no solamente estén enmarcados en un sector o un producto, sino que hagan posible lograr un equilibrio más amplio que permita hacer concesiones en un terreno, para recibir beneficios en otro.

Lo que las cifras estadísticas que sustentan las apreciaciones de la Secretaría Permanente prueban es que el poder de compra existe, aún en época de crisis. No es la intención del presente documento debatir sobre productos y valores, entre otras razones porque los datos estadísticos disponibles pertenecen al pasado. De lo que se trata es de tomar conciencia de que ese poder de compra es un instrumento perfectamente utilizable por la región como conjunto, si es que para ello existe la voluntad política necesaria.

#### II. Objetivos principales

Plantear la utilización conjunta del poder de compra regional en el marco del SELA tiene como objetivo principal incrementar el poder de negociación conjunto de América Latina y el Caribe para defender con eficacia sus intereses y sus derechos. Estos redun-

daría a su vez en una mejoría de la situación económica de nuestros países a través de una mejor inserción en la economía mundial. Contribuiría, asimismo, a la reactivación de la economía internacional, deprimida desde comienzos de la presente década.

La valorización de nuestro poder de compra podría beneficiar a la región a través de, por lo menos, cinco vías:

**a** *El logro de mejores condiciones de precio y calidad para las compras de América Latina.* Una utilización exitosa del poder de compra que existe en la región llevaría, sin duda, a poder negociar mejores condiciones para la adquisición de una amplia gama de productos, lo que redundaría en un beneficio directo para los países demandantes.

**b** *La búsqueda de mayor acceso de las exportaciones regionales a los mercados de los países industrializados.* Usando el argumento de la reciprocidad comercial, se pueden lograr mejores condiciones de acceso para las exportaciones de la región en países industrializados, lo que también resultaría en mejores ingresos por este concepto para los países importadores de los productos que se negocian.

**c** *Desviando comercio hacia la región.* Una forma de impulsar la integración es desviando hacia la región compras que usualmente se realizan fuera de ella. Este beneficio permitiría ampliar la capacidad productiva de América Latina, con los beneficios económicos y de escala que ello puede conllevar, especialmente en el sector industrial.

**d** *También es posible utilizar el poder de compra futuro de la región, es decir el que se proyecte para los próximos años.* Esto permitiría negociar la instalación de nueva capacidad productiva en América Latina, sea a través de la adquisición de proyectos llave en mano e inversión extranjera, entre otros. Además, se podría utilizar ese poder para mejorar los términos en los cuales se negocian las exportaciones de los productos tradicionales de la región, en virtud de aplicar determinados condicionamientos para la adquisición de productos de alta tecnología originarios de los países industrializados.

**e** *La adquisición conjunta de bienes y*

*servicios permitiría a la región utilizar su poder de compra para mejorar las condiciones de precios y financiamiento de los productos, en razón del volumen de las adquisiciones.*

Debe señalarse una situación especial en el caso de América Latina, región en la cual su capacidad de convertir en importaciones los ingresos adicionales por exportaciones es mayor que para los países industrializados y otros países en desarrollo. De esta manera, los procesos de reajuste que se producen en las economías de países industrializados, particularmente Estados Unidos, se verían favorecidos por la utilización regional del poder de compra para conseguir mejores condiciones de acceso para las exportaciones latinoamericanas.

En lo que se refiere a las razones para la acción conjunta en este terreno, se pueden mencionar varias, a saber:

**i** Desde hace seis años América Latina atraviesa por una grave crisis económica y financiera, que ha significado que los niveles generales de ingreso per cápita de la región hayan retrocedido al principio de la década del setenta para muchos países, y que, por tanto, el crecimiento esté eventualmente estancado por problemas de diverso orden —comercial, financiero y de inversión— que afectan negativamente las relaciones de la región con la comunidad financiera internacional.

**ii** Los países industrializados vienen intensificando las relaciones entre ellos, lo que se expresa en una concentración sin precedentes de los flujos comerciales, de financiamiento y de inversión en el contexto de las relaciones Norte-Norte.

**iii** El poder de compra concertado de la región radica en el grado de dependencia que pueden experimentar los países desarrollados con respecto al mercado latinoamericano para la exportación de determinados productos. En su análisis se incorporan consideraciones tanto del lado de la oferta exportadora, como de la demanda importadora, que configuran, no ya sólo la magnitud, sino también las variaciones de dicho poder de compra en el tiempo. En 1986, el conjunto de todos los países desarrollados de economía de mercado exportó bienes hacia Améri-

ca Latina y el Caribe por un valor de US\$56.565 millones.

**iv** Los mercados de América Latina y el Caribe han desempeñado un importante papel como dinamizadores de las corrientes de comercio mundial, y poseen, debido a esto, un poder de compra de cierta magnitud frente a determinados sectores exportadores de algunos de los principales países desarrollados. Ello se debe principalmente a la capacidad de la economía latinoamericana para transformar de forma casi automática las variaciones de lo que podríamos denominar sus "niveles de liquidez" en variaciones de su demanda de importaciones. Es paradójico constatar que esta capacidad no ha sido tomada en consideración, hasta ahora, en estrategia regional alguna de negociación comercial. En tal contexto, existe una dependencia exportadora de los países desarrollados respecto de los mercados de los países de la región en función del ritmo de crecimiento económico de éstos.

**v** Al analizar el fenómeno del poder de compra latinoamericano, no se puede ignorar que la capacidad de transformar las "variaciones de liquidez" en variaciones de importación procedente de los países desarrollados, es, a su vez, superior a la que poseen estos últimos con respecto a las importaciones procedentes de América Latina. Esto significa, en otras palabras, que una hipotética mejora homogénea del crecimiento económico mundial redundaría más intensamente en el aumento de las importaciones de los países de América Latina procedentes de los países desarrollados que en el incremento del comercio en sentido inverso.

**vi** El poder de compra se presenta como un fenómeno ligado a la estabilidad e intensidad del crecimiento económico de los países que lo detentan. El grado de dependencia exportadora, que la existencia de este poder implica, otorga a los países de la región una capacidad negociadora cuya utilización podría racionalmente fundarse en argumentos referidos al beneficio mutuo que, para ambas partes de la negociación, derivaría de la moderación de las presiones que han venido "estrangulando" el crecimiento econó-

mico latinoamericano en estos últimos años (proteccionismo en los países desarrollados, degradación de los términos de intercambio, pagos considerables por concepto de servicio de la deuda, etc.), y que se han reflejado en las cifras del comercio.

### III. El poder de compra y la estrategia de negociación internacional

Disponer de un instrumento que incremente el poder de negociación internacional de América Latina no significa, de ninguna manera, invitar a una política de confrontación comercial con el mundo desarrollado. Pese a que las relaciones comerciales entre los Estados Unidos, la CEE y el Japón muestran una tendencia creciente al uso o a la amenaza del uso de la represalia comercial como el instrumento más eficaz para zanjar diferencias, lo que se postula es, por el contrario, un diálogo amplio, franco, constructivo y equitativo con los países industrializados. Pero, para que esta intención latinoamericana, largamente reiterada a los más altos niveles de expresión política, tenga éxito, es indispensable disponer de mecanismos de persuasión que convencen a los países desarrollados que el diálogo con la región no solamente es conveniente y necesario, sino que está en su propio interés realizarlo. En esencia, se plantea que América Latina adopte una estrategia de negociación conjunta en el ámbito internacional, utilizando su poder de compra de bienes y servicios como uno de los elementos centrales.

El poder de compra latinoamericano existe, aún en una época de contracción aguda de las importaciones. Ese poder se ha mantenido estable en el tiempo y permite hacer viable la acción concertada de los países de América Latina.

Tal como se ha planteado anteriormente, el poder de compra concertado de la región radica en el grado de dependencia que pueden experimentar los países desarrollados respecto al mercado latinoamericano para la exportación de determinados bienes y servicios, a los que se denomina "sensibles". El propósito principal de utilizar el poder de compra como uno de los elementos principales de un poder

de negociación de América Latina, es el diseñar una estrategia global que permita a la región enfrentar con éxito tanto el proteccionismo que prevalece en los mercados internacionales, como los condicionamientos negativos que hoy le plantea el sector externo, para revertirlos. Es decir, para tener un mejor acceso de sus exportaciones al mercado mundial, fórmulas más adecuadas para el servicio de la deuda externa, menor condicionalidad para obtener recursos frescos, etc.

Es posible, además, utilizar el poder de compra para aplicar medidas de represalia comercial cuando las exportaciones latinoamericanas se vean obstaculizadas por medidas unilaterales de un país o grupo de países, así como para obtener mejores condiciones de abastecimiento de los bienes y servicios que la región precisa para su desarrollo.

El poder de compra es un fenómeno ligado a la estabilidad del crecimiento económico de los países de la región. En consecuencia, remover los obstáculos externos es la única garantía de que América Latina pueda tener una sustantiva capacidad de importar.

Mediante la organización del poder de compra, la región poseerá un mecanismo que le permitirá estimular a los compradores latinoamericanos, con el fin de provocar una eventual reorientación de las corrientes de comercio, forma concreta en que se expresaría el uso del poder de compra para lograr los propósitos de una negociación.

Si bien el poder de compra se concibe como un instrumento al servicio del desarrollo, de la integración y de una mayor presencia internacional de América Latina, su utilización puede crear áreas de interés coincidente con los países industrializados. Por ejemplo, hay una mayor capacidad de los países latinoamericanos que de los desarrollados para convertir su crecimiento económico en una automática capacidad de importar desde el Norte los bienes y servicios necesarios para su desarrollo.

Por otra parte, si se reduce el estrangulamiento externo que hoy padece la región y, en consecuencia, se incrementa su capacidad de importar desde los países industrializados, éstos

tendrían costos bastante menores de ajuste estructural, sobre todo en términos de producción y empleo, lo que refuerza la capacidad negociadora de América Latina, en un contexto de mutuo beneficio con el mundo desarrollado.

Finalmente, una América Latina con mayor presencia y peso en el ámbito internacional, es interlocutor válido para el logro de objetivos comunes tales como el de preservar un sistema de comercio más abierto y transparente.

Sin embargo es pertinente subrayar que el poder de compra existe en la medida en que sea conjunto, es decir, de toda la región. Es cierto que algunos países latinoamericanos tienen una capacidad mayor de importación que otros, pero el efecto internacional que se busca estaría dado si es que su uso es una herramienta colectiva de todos los países del área. Las experiencias del pasado reciente, especialmente en materia comercial y política, demuestran que todos los países latinoamericanos son vulnerables a medidas unilaterales, discriminatorias o coercitivas, empleadas por países desarrollados. En consecuencia, hay un interés común que es el que debe presidir cualquier decisión en esta materia.

Para comenzar ese proceso de fortalecer la acción conjunta es preciso que los gobiernos latinoamericanos tomen conciencia de que el poder de compra es un fenómeno real, que es un argumento de contrapartida que permite enfrentar las políticas y prácticas proteccionistas y discriminatorias que los países desarrollados han venido aplicando para proteger sus industrial y sus puestos de trabajo, en abierta oposición a la ortodoxia que predicaban pero que no practican.

El poder de compra tendrá una significación creciente en la medida en que sea parte esencial de una estrategia de negociación global de América Latina, es decir, que se aplique a una amplia gama de temas como son las negociaciones comerciales multilaterales, el servicio de la deuda externa, la inversión, la transferencia de tecnología, la reforma del sistema monetario y financiero internacional, etc.

Además del enfoque multilateral, el poder de compra debe utilizarse indivi-

dualmente para un diálogo abierto, amplio y constructivo con los diferentes países industrializados. En tal sentido, debería constituir parte importante de las agendas que se vayan elaborando para el diálogo, consultas y negociaciones con tales países. Sería aconsejable, en todo caso, no limitarse en la elaboración de las agendas a los temas económicos exclusivamente, sino que deberían considerarse temas prioritarios de otro orden, inclusive de naturaleza política, en los cuales la región casi no es tenida en cuenta en el ámbito internacional.

El ejercicio del poder de compra permitirá, además, identificar aliados potenciales en los países industrializados que podrían ser muy útiles en el caso de disputas y problemas comerciales. Cuando los intereses comerciales de nuestra región se vean afectados por medidas proteccionistas de diversa índole, provenientes de países industrializados, en vez de tratar de solucionar el problema a nivel del producto o sector afectado, se debería recurrir a los sectores o empresas del mismo país que tienen productos "sensibles" en nuestra región, para movilizar su apoyo y esfuerzo en defensa de sus propios intereses que podrían verse afectados por la actitud proteccionista asumida por su propio país.

En cualquiera de los enfoques, ya sea multilateral o bilateral, es necesario estudiar el poder de compra y la negociación que de allí pudiera surgir, no solamente en el campo de los bienes, sino en el de las transacciones internacionales de servicios.

El principal efecto directo de una eventual utilización práctica del poder de compra regional es la reorientación deliberada de corrientes de comercio, ya sea como respuesta a acciones unilaterales y discriminatorias de los países desarrollados que perjudiquen los intereses latinoamericanos, o como medio para lograr objetivos más amplios como una mejor inserción de América Latina en la economía mundial o para profundizar la integración regional.

Al examinar la relación que existe entre el poder de compra regional y los procesos de ajuste estructural de los países industrializados, a nivel de subsectores productivos, particularmente en el caso de los Estados Unidos, se

constata que el poder de compra latinoamericano ejerce más su efecto en aquellos subsectores que enfrentan mayores dificultades para su reajuste estructural, porque es más alta la dependencia exportadora que tienen respecto de los mercados de la región. En otros términos, el incremento de la capacidad importadora latinoamericana se refleja automáticamente y en forma prioritaria en fuertes aumentos de las exportaciones de aquellos subsectores productivos con mayores dificultades, es decir aquellos cuya importancia en la estructura productiva se ha reducido mucho en estos últimos años. En efecto, para 24 subsectores industriales identificados en Estados Unidos como los más vulnerables a las variaciones de la capacidad importadora latinoamericana, los cuales representaron en 1985 un 25 por ciento de la producción industrial total de dicho país, se confirma en todos los casos, excepto en tres de ellos, una contracción o estancamiento de la producción durante el período 1975-1985.

El hecho de que el poder de compra pueda ser utilizado frente a industrias en las cuales los países desarrollados tienen problemas de ajuste estructural, refuerza el efecto global que tal instrumento puede tener, si es que se lo incluye como uno de los elementos centrales de una estrategia de negociación internacional por parte de América Latina.

El poder de compra se presenta, en consecuencia, como una acción posible para la región. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que un condicionamiento básico para su ejercicio es el peso que tenga el intercambio con América Latina, dentro del conjunto del comercio de los países desarrollados. No cabe duda que la crisis económica que afecta a la región la ha tornado un socio comercial de menor importancia para los países industrializados, lo cual tiende a erosionar la base real de las negociaciones, si es que a éstas se las mira estáticamente. Como se ha visto, la interdependencia y el potencial de crecimiento latinoamericano, que configuran la visión dinámica de las negociaciones, colocarían las cosas en una perspectiva diferente. De todas maneras, no cabe duda que el estancamiento eco-

nómico constituye un obstáculo serio para el utilización del poder de compra, sobre todo si la posición comercial de América Latina se debilita asociada a una disminución de su participación en los flujos del comercio internacional. Se puede concluir, entonces, que la posibilidad de ejercer con eficacia el poder de compra se asocia a una dinámica de crecimiento económico y de la participación creciente de la región en el intercambio mundial y, en esa medida, se vincula al conjunto de esfuerzos de ajuste expansivo por superar la crisis. El ejercicio del poder de compra permitiría a la región una mayor presencia en los mercados internacionales y, por esa vía, contribuiría a retomar el camino del crecimiento económico.

#### IV. Significación comercial del poder de compra

La capacidad de compra regional puede ponerse al servicio de los objetivos de los países latinoamericanos en el ámbito externo de diversas maneras. A continuación se hace un recuento muy somero de las distintas alternativas, haciendo hincapie en aquel aspecto que ha sido objeto de atención particular en este documento: el poder de compra como instrumento de negociación.

A pesar que, en términos globales, el poder de compra latinoamericano, a priori, puede parecer insignificante, en términos pormenorizados no lo es. Ha sido posible identificar productos específicos particularmente indicados para ser integrados en esquemas de negociación basados en el poder de compra. Se trata de los llamados productos "sensibles" correspondientes a sectores económicos altamente vulnerables a las variaciones del poder de compra regional dado que, no solamente un porcentaje significativo de las exportaciones de dicho sector depende del mercado latinoamericano, sino que, asimismo, una porción importante de su producción, depende de tales exportaciones hacia la región.

Se trata, en general, de sectores tradicionales que enfrentan grandes dificultades de reajuste estructural, unido generalmente a problemas graves de empleo, de tal manera que refuerza el efecto global que puede tener una

eventual reorientación de las compras de la región hacia proveedores alternativos, debido a los altos costos que ello implicaría para la industria en cuestión. Adicionalmente, son sectores respecto de los cuales hay posibilidades ciertas de reorientación hacia otros proveedores, inclusive dentro de la región, lo cual refuerza la factibilidad de una ejercicio de este tipo.

Debe tenerse presente que la vulnerabilidad de un sector industrial a variaciones del poder de compra de los principales mercados latinoamericanos, está dada por la magnitud combinada de su dependencia exportadora respecto de dichos mercados y de la importancia que ese mercado de exportación representa en la producción del sector.

Industrias tradicionales como calzado, prendas de vestir, textiles, fabricación de productos de caucho o industrias de hierro y acero son las más dependientes en el mercado latinoamericano, si se mide dicha dependencia con respecto al total exportado, siendo las industrias de fabricación de substancias químicas, maquinaria no eléctrica y eléctrica, equipo de transporte y equipo profesional y científico, las de mayor vocación exportadora de la producción hacia la región. Desde un punto de vista dinámico, y en cualquiera de los dos enfoques, contrasta el período 1975-1981 de incremento sustantivo de la dependencia de las exportaciones de las industrias norteamericanas al mercado latinoamericano, con el descenso notable de ésta en el período más reciente 1982-1985 caracterizado por la contracción de importaciones.

Hay que tener en cuenta, que la constatación de vulnerabilidad en un sector no refleja necesariamente reforzamiento del poder de negociación conjunto basado en el poder de compra.

Una de las limitaciones estriba en percibir si el origen de dicha dependencia exportadora se deriva o no de la existencia de un amplio comercio intraindustrial o incluso intrafirmas, entre los Estados Unidos y los países de la región, situación que haría distinta la óptica bajo la cual enfocar el uso del poder de compra en dicha industria. Así, entre los subsectores indicados, algunos de ellos como aparatos y equipos de radio, TV y telecomunicaciones

(CIU 3832), fabricación de prendas de vestir (CIU 3220), fabricación de sustancias químicas básicas (CIU 3511), fabricación de calzado (CIU 3240) y construcción de ciertos aparatos, equipos y maquinaria para la industria eléctrica (CIU 3839 y 3831), el comercio es prácticamente de la misma magnitud en ambos sentidos, lo que tendería a demostrar que podría estar en presencia de altos flujos de comercio intraindustrial o intrafirmas e, incluso, de amplios acuerdos de subcontratación.

Finalmente, es indudable que la mayor o menor constancia en el tiempo del fenómeno de la vulnerabilidad determina el alcance de una estrategia comercial que incorpore al poder de compra. El análisis del período 1981 a 1985, en el que se ha producido una significativa caída de la demanda de importaciones latinoamericanas debida a causas ya señaladas, puede clarificar el grado de sensibilidad de ciertos subsectores. En la mayor parte de los casos, aquellos subsectores que eran relativamente más vulnerables que la media en 1981 (año de más alta dependencia en el período 1975-1985) lo siguieron siendo en 1985, tras la contracción de importaciones de la región.

El reforzamiento de la capacidad importadora latinoamericana se refleja automáticamente y de forma prioritaria en fuertes incrementos de las exportaciones de aquellos subsectores productivos con mayores dificultades, es decir aquellos cuya importancia en la estructura productiva total tiende a contraerse en estos últimos años.

La demanda de importaciones latinoamericana juega por lo tanto, en el caso de Estados Unidos así como también para otros países desarrollados, un papel esencial. La pérdida de dinamismo de los subsectores productivos entre 1975 y 1985 coincide con un crecimiento sensible de la dependencia exportadora de éstos en la región, y esto, tanto si la medimos con respecto al total exportado como con respecto al total producido en el subsector respectivo. Podrá, por lo tanto argumentarse, que el costo futuro, en términos de producción y empleo, del proceso de reajuste que afecta a estos subsectores puede reducirse si se garantizan las condiciones para un

normal desarrollo de la capacidad importadora y, por ende, del crecimiento económico de los países de la región.

Finalmente, la influencia positiva que, sobre el nivel del empleo en Estados Unidos y de otros países industrializados tiene la existencia del poder de compra latinoamericano es evidente<sup>1</sup>. Mientras que durante el período de contracción de la demanda importadora latinoamericana (1981-1985) el nivel del empleo en Estados Unidos decreció en los sectores vulnerables: un -8.8 por ciento en el sector del calzado (CIU 324), un -1.7 por ciento en el sector de otros productos de minerales no metálicos (CIU 369), un -1.5 por ciento en el de prendas de vestir (CIU 322), un -1.9 por ciento en el de maquinaria no eléctrica, (CIU 382), un -2.5 por ciento en el de la industria química (CIU 351) y un -1.9 por ciento en el de la industria del caucho (CIU 355), por el contrario, durante el período de expansión de dicha demanda y en esos mismos sectores vulnerables, hubo incluso crecimiento de empleo<sup>2</sup>.

En tal sentido, diversos estudios elaborados en los Estados Unidos, indican que, como resultado de la disminución de las importaciones latinoamericanas en los últimos años, debido a la política de ajuste derivada de la crisis de la deuda, se han producido pérdidas de alrededor de 1 millón de puestos de trabajo en las industrias exportadoras norteamericanas.

Los Estados Unidos siguen siendo en 1986<sup>3</sup>, el país más dependiente del mercado latinoamericano para sus exportaciones, con 13,7 por ciento de sus exportaciones totales dirigidas hacia la región, seguido de España (5,5 por ciento), Japón (4,0 por ciento), Suiza (3,2 por ciento), Canadá (2,5 por ciento), Francia (2,1 por ciento), Italia (2,1 por ciento), R.F. de Alemania (2 por ciento), y Nueva Zelanda y Noruega, con niveles relativamente menores de exportación, alcanzando (3,3 por ciento y 2,8 por ciento) respectivamente. El resto de los países registro valores de dependencia global inferiores al 2 por ciento).

Estas cifras por países disimulan, debido a su carácter agregado, una situación de dependencia presunta por producto, muy superior. Se comprueba esto al analizar los más de 1.200 pro-

ductos de exportación definidos en la nomenclatura a 4 y 5 dígitos de la CUCI Rev. 1. Como reflejo de la importancia del intercambio comercial entre los Estados Unidos y América Latina, dicho país registró, en 1986, 604 productos de exportación con coeficientes de dependencia por producto hacia la región superiores al 10 por ciento y que totalizaron US\$18,865 millones de exportación. Se observa sin embargo, que en el caso de Japón, Francia, la República Federal de Alemania o el Reino Unido, son proporcionalmente pocos los productos con altos coeficientes de dependencia por producto respecto del mercado latinoamericano en dicho año. Por el contrario, en el caso de España, Italia, Suiza, Canadá o Portugal, dicho número es superior al que se hubiese registrado de ser éste proporcional a la importancia del comercio de estos países con la región.

En definitiva, en 1986, los Estados Unidos, España, Italia, Suiza, Francia, el Japón, Canadá y Portugal son los que mayor concentración de productos dependientes poseen, mientras que el resto de los países desarrollados registra un número menor de productos cuya exportación hacia América Latina no representa en general una porción elevada del comercio total de cada uno de ellos. Finalmente, y en términos de valor exportado, el conjunto de productos en los que los 14 países desarrollados dependen en más de un 10 por ciento del mercado latinoamericano, representó en 1986 cerca de US\$25.438 millones, de los cuales las 3/4 partes correspondieron a productos de exportación de los Estados Unidos, lo que confirma el carácter concentrado de productos de dicho país al analizar el fenómeno del poder de compra latinoamericano frente al conjunto de los países desarrollados (Cuadro 1).

La amplitud de la dependencia en las exportaciones bilaterales de cada país desarrollado con cada país latinoamericano viene expresada por el número de productos, en los que, en cada intercambio bilateral, el país desarrollado presenta un coeficiente de depen-

dencia por producto superior al 1 por ciento<sup>4</sup>. Según datos estadísticos, el poder de compra como instrumento de negociación, frente a los países desarrollados se concentra, en 1986, en un número reducido de países latinoamericanos. Así, de los 26 países de la región analizados, en cuatro de ellos (México, Brasil, Venezuela y Argentina) por este orden, se concentra la mitad de los productos en los cuales los 14 países desarrollados poseen coeficientes de dependencia importantes para sus exportaciones. Junto a los ocho países siguientes (que son, por orden: Colombia, Cuba, Chile, Panamá, República Dominicana, Perú, Ecuador y Trinidad y Tobago) se concentrarían cerca del 90 por ciento de los productos dependientes en las exportaciones de los países desarrollados hacia la región. Queda finalmente un conjunto de 14 países latinoamericanos hacia los que se concentra una décima parte de los productos "sensibles"<sup>5</sup>. Finalmente, y desde un punto de vista subregional, los países de ALADI, siguen concentrado el mayor potencial para abordar de forma conjunta un eventual enfoque negociador, basado en el poder de compra, concentrándose en estos países un 72 por de los productos en que los países desarrollados tienen una cierta dependencia en la región para sus exportaciones.

El examen del tipo de productos incluidos evidencia que muchos de ellos, la mayoría en términos de valor, corresponden a bajos niveles de valor agregado o a procesos tecnológicos de escasa complejidad y se convierten, por lo tanto, en artículos de "alta sensibilidad", susceptibles de ser reorientados comercialmente, ejercitando el poder de compra.

El estudio efectuado sobre las posibilidades de la reorientación del comercio, a través de la utilización del poder de compra, indica que es factible lograrla a través del desplazamiento de las adquisiciones entre los países desarrollados (Norte-Norte), hacia los nuevos países industrializados (Norte-NIC's) y dentro de América Latina (Norte-AL). En tal sentido, constituyen elementos a tomar en consideración

para la adopción de opciones, el nivel tecnológico de los productos, la infraestructura productiva y las experiencias exportadoras.

En el caso de los bienes de alta tecnología, los países desarrollados han venido realizando esfuerzos para ampliar sus mercados dentro de una estrategia de redefinición de futuras ventajas comparativas. La OCDE ha planteado la necesidad de que sus países miembros aumenten la participación de esos bienes en su comercio, aún a costa de sacrificar el crecimiento económico en el corto plazo. Esos propósitos tornan muy sensibles a los países industrializados frente a políticas y acciones que limiten sus posibilidades de colocar esos productos en el mercado mundial. Debe señalarse a este respecto, que la competencia entre los países industrializados por acceder a los mercados de los países en desarrollo con productos de alta tecnología permiten a éstos mejorar sus términos de negociación, en la medida en que diseñen adecuadas estrategias.

Durante los años setenta y ochenta, América Latina ha venido incrementando aceleradamente sus importaciones de este tipo de bienes hasta llegar a establecer dependencias considerables de su mercado por parte de los proveedores desarrollados. Entre 1980 y 1985, las compras latinoamericanas de los productos de alta tecnología, se han venido concentrando en el mercado de los Estados Unidos, pasando de 68 al 89 por ciento en detrimento de las realizadas en el Japón y en la CEE.

La dinámica del crecimiento de estos productos y los niveles de dependencia a los que han llegado, en el caso de los Estados Unidos, señalarían la posibilidad de un ejercicio del poder de compra frente a este país. Cabe anotar que en este tipo de productos la orientación de un ejercicio como éste debería estar presidida por esfuerzos regionales para definir su propio perfil tecnológico, así como por políticas globales de producción, tecnología, comercio exterior e inversión extranjera.

**CUADRO 1**  
**Productos de exportación de los países desarrollados con mayor**  
**dependencia en el mercado latinoamericano en 1986**  
 (Número, millones de dólares y porcentajes)

País desarrollado	Número de productos	(A)	(B)	(C)
		Valor de las exportaciones de dichos productos hacia A. Latina (millones US\$)	(A) en % de exportaciones totales del país desarrollado hacia A. Latina (%)	(A) en % de exportaciones totales del país desarrollado hacia el mundo (%)
Estados Unidos	93	16,273.8	71.7	8.0
España	64	822.2	58.6	3.0
Italia	34	891.6	46.7	0.9
Franca	20	565.1	24.8	0.5
Suiza	27	650.7	57.4	1.7
Japón	10	3,533.9	45.3	1.7
Canadá	19	857.0	50.3	1.0
R.F. de Alemania	14	1,018.4	25.5	0.4
Reino Unido	13	453.1	27.4	0.4
Nueva Zelanda	9	62.2	67.4	1.1
Noruega	4	343.1	89.4	1.9
Portugal	29	72.6	72.2	1.0
Países Bajos	12	124.5	19.8	0.2
Suecia	12	312.7	52.2	0.8

Fuente: Cálculos elaborados a partir de datos de las bandas de comercio serie D, Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, New York, 1988.

## Notas

1 Si se aplica al conjunto de países desarrollados, el cálculo según el cual en la economía de Estados Unidos cada US\$1.000 millones de exportación reposan sobre 4.000 puestos de trabajo, el comercio de éstos con el conjunto de los países en vías de desarrollo estaría manteniendo 10 millones de puestos de trabajo en dichas economías, cifra que equivale a casi un tercio del desempleo total que experimentan hoy esos países. Ver. C. Fred Bergsten, citado en "Trade Puts a Double Whammy on the Economy", *Business Week*, 1 November 1982, p. 60.

2 Entre 1975 y 1981 las tasas de crecimiento del empleo en esos mismos sectores vulnerables fueron: -1.1 por ciento en el sector del calzado, 60.5 por ciento en prendas de vestir, 62.2 por ciento en maquinaria no eléctrica y 60.6 por ciento en la industria química. Los datos sobre el empleo y tasas de crecimiento provienen de las cintas magnéticas de comercio sobre producción, valor añadido y empleo de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), Viena, 1987.

3 Año más reciente para el que existe información comercial para la totalidad de los países desarrollados frente a los mercados latinoamericanos. La fuente son cálculos sobre la base de datos de las bandas de comercio Serie D de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, New York, 1988, desagregados a nivel de partidas, es decir a 4 y 5 dígitos de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI Rev. 1).

4 El límite elegido es deliberadamente bajo a fin de poder disponer de un panorama más amplio, capaz de abarcar a la mayor parte de los países de la región.

5 Estos son, por orden: Jamaica, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Haití, Nicaragua, Guatemala, Uruguay, Barbados, Paraguay, Suriname, Bolivia, Grenada, Guayana.

## Las economías pequeñas de América Latina ante el desafío industrial

Horst Grebe López

Economista boliviano. Actualmente se desempeña como Jefe de Proyectos de la Secretaría Permanente del SELA.

El presente trabajo persigue proponer lineamientos básicos de una política de industrialización para los países de menor desarrollo económico de América Latina.

La búsqueda de opciones de industrialización particulares para estos países se hace necesaria, en vista de sus especificidades propias, que la bibliografía especializada sobre industrialización y políticas industriales en América Latina no ha abordado suficientemente hasta ahora. Los esfuerzos analíticos se han concentrado principalmente en las experiencias y potencialidades de los países medios y grandes de la región<sup>1</sup>.

América Latina —cuya participación cuantitativa en la economía mundial se ha venido reduciendo sistemáticamente— podría ejercer, no obstante, una influencia significativa respecto de las transformaciones en el sistema productivo y de comercio internacionales, en la medida en que la región como conjunto consolide una nueva pauta global de desarrollo e introduzca criterios y argumentos sostenidos en el debate internacional sobre la reforma del orden económico internacional imperante<sup>2</sup>.

Cabe mencionar que en este trabajo el acento primordial se refiere a la necesidad de incorporar en el debate industrial a todos aquellos actores sociales que —en estos países— manifiestan aptitudes y potencialidad de cambio.

### I. Alcances de la industrialización

Parece conveniente comenzar con la identificación de algunos criterios globales que permitan precisar una estrategia de desarrollo industrial para las economías más pequeñas de América Latina. Como es obvio, se trata de consideraciones generales que pueden tener una pertinencia diferenciada pa-

ra cada caso particular. En este sentido, no puede pasarse por alto que los países de menor desarrollo económico relativo de América Latina no constituyen un conjunto homogéneo en sí mismo. No obstante que comparten varios rasgos comunes, la estructura de su base técnico-material se ha constituido a partir de factores y elementos populadores muy diferentes. También muestra rasgos diferenciados el tipo de inserción económica externa de cada uno de ellos.

Existe creciente coincidencia respecto de que la economía internacional ha evolucionado a lo largo de *estadios* característicos de larga duración. La fisonomía global de esos estadios o fases se constituyó en función del tipo particular de agentes titulares de la acumulación de capital, del patrón productivo-tecnológico correspondiente y de la estructura y potencialidades dinámicas del centro cíclico principal o, en su caso, los centros cíclicos respectivos. Son estos rasgos particulares los que determinan, a su turno, el alcance y contenido del tipo de división internacional del trabajo que se consolida en cada estadio o etapa evolutiva de la economía mundial.

Los países periféricos y dependientes, por su parte, recibieron más o menos impulsos dinámicos según fuera su *radio* respectivo de colocación respecto del centro cíclico con el cual se articularon. No quiere decir, en modo alguno, que el fenómeno de la dependencia hubiera tenido características unidireccionales ni que los factores externos fueron los únicos determinantes de la configuración estructural y la dinámica de sus economías. Quizá más importante que eso ha sido la manera en que cada sociedad organizó y contrarrestó las determinaciones externas.

Cualquiera que sea la trayectoria de cambios y mutaciones en el ámbito internacional, parece razonable que los países latinoamericanos traten de colocar los motores de su desarrollo en el interior de la región, puesto que los ejes mayores de la división internacional del trabajo que se despliega recientemente, no tienen soportes espontáneos en ningún país latinoamericano. La naturaleza de las transformaciones tecnológicas productivas y comerciales en curso no permite, por lo

demás, imaginar que ninguna de las economías latinoamericanas pueda desarrollar por sí sola las condiciones y requisitos para una reinserción *autónoma* en el cuadro de las relaciones económicas internacionales que se vienen configurando. A pesar de sus aptitudes y potencialidades crecientemente diferenciadas, todas ellas requieren ensamblar sus esfuerzos dentro de un enfoque de autonomía *colectiva*. Esto adquiere relevancia particular para las economías menores de la región.

Conviene, por consiguiente, comenzar con algunos señalamientos respecto de los factores que podrán afectar en el futuro las políticas nacionales de desarrollo industrial en estos países.

### 1 Transnacionalización global e industrialización periférica

Varios trabajos recientes señalan que el proceso de transnacionalización iniciado en la postguerra mantiene sus tendencias básicas, si bien desde principios de los años setenta se han hecho presentes algunas variantes como emergencia de la preponderancia que han adquirido los factores monetario-financieros a lo largo y ancho del sistema internacional<sup>3</sup>.

Hay necesidad de mencionar, asimismo, que los cambios en la situación relativa de los tres principales centros cíclicos en materia de producción industrial, comercio y situación financiera externa (EE.UU., Japón y República Federal Alemana), también operan en forma determinante respecto de las nuevas direcciones y la magnitud de los flujos de la inversión extranjera directa<sup>4</sup>.

En ese contexto, emergieron, a su vez, los países de industrialización acelerada reciente, cuyos éxitos en materia de inserción en los segmentos dinámicos del comercio internacional han introducido desplazamientos respecto de los ejes primordiales del intercambio de manufacturas, al tiempo que han provocado intensos debates respecto del carácter paradigmático de esas experiencias<sup>5</sup>.

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, probablemente uno de los temas más debatidos en materia de desarrollo industrial es el que atañe al papel de las empresas transna-

cionales. Los trabajos sobre este tópico privilegian, por regla general, la presencia de este tipo de agentes en las transformaciones del perfil industrial en las economías mayores (Argentina, Brasil y México). Faltan, sin embargo, investigaciones más pormenorizadas sobre la influencia ejercida por las empresas transnacionales en el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo económico relativo de la región. Sin necesidad de que exista un fenómeno de filialización, en muchos casos el control y la presencia de estas empresas se realiza a través de expedientes onerosos, cual es el de la contratación de marcas y patentes. Los costos macroeconómicos de esta modalidad de transnacionalización se pueden detectar de las partidas correspondientes en balanza de pagos, sin que exista lugar alguno donde se puedan buscar sus aportes positivos de cualquier tipo.

En cuanto al financiamiento externo de tipo bancario, parece existir coincidencia de la mayoría de los análisis en el sentido de que, cualquiera que sea la solución al problema presente de la deuda acumulada, en ningún caso se podrá regresar a breve plazo a una situación de abundantes transferencias netas positivas hacia la región, como la que prevaleció hasta 1982.

Por último, las fuentes crediticias multilaterales, representadas en lo fundamental por el Banco Mundial y el BID, a la fecha no parecen mostrar signos de cambiar sus enfoques de política económica, los cuales privilegian criterios globales de asignación de recursos y especialización productiva, afectando en gran medida los soportes sustantivos del patrón de desarrollo seguido por los países latinoamericanos en las décadas pasadas. No quiere decir que se propugne restablecer un esquema de desarrollo que ha sido justamente cuestionado desde muchos ángulos; lo que pasa es que no resulta aceptable la perspectiva desde la que los centros de poder metropolitano objetan los procesos seguidos en América Latina.

Las consideraciones anteriores abonan por la búsqueda de opciones que estén fincadas en el despliegue de energías sociales y recursos de tipo interno, en lo fundamental, sin que

ello quiera decir cerrarse al intercambio con la economía internacional. Lo que importa, entonces, es la índole o naturaleza de la reinserción externa.

## 2 Los grandes desafíos

Todos los países de América Latina, pero muy particularmente los más pequeños, se enfrentan a una serie de desafíos de la misma índole aunque pudiera variar en cada caso la intensidad con la que se hacen patentes. Si se mira la dinámica económica de la región en perspectiva larga es posible afirmar que América Latina en conjunto mostró razonables ritmos de crecimiento económico. No obstante, ese dinamismo productivo no resolvió problemas como los del empleo, la pobreza o la equidad distributiva. Se ha dicho, con razón, que el estilo de desarrollo fue excluyente, concentrador y de escaso impacto social.

Sin ánimo de incursionar, en esta oportunidad, en todos los alcances del tema, es posible dejar esbozadas al menos las cuestiones básicas.

*Primero:* Se trata de aumentar sustancialmente el control endógeno del excedente producido. No cabe duda que debe lograrse un cambio en la dirección de los flujos de ahorro de la región en su conjunto, pero en mucho mayor medida en las economías menores.

En esta materia, el tema de las políticas que atañen a la deuda externa adquieren un lugar primordial. Las economías latinoamericanas han venido transfiriendo ingentes recursos hacia el exterior, lo cual demuestra, por un lado, la existencia de magnitudes importantes de ahorro interno que, por otro lado, no se aprovechan adecuadamente para canalizar a la inversión de reactivación y cambio estructural.

*Segundo:* Es imprescindible hacer esfuerzos sostenidos que tiendan a la creación de *empleo productivo*, lo cual no sólo implica superar la situación de subutilización de la mano de obra y de informalización de los mercados de trabajo, sino también establecer políticas macroeconómicas adecuadas para modificar las relaciones entre el crecimiento de la producción y el empleo.

América Latina no se caracteriza pre-

cisamente por la escasez relativa de fuerza de trabajo, lo que implica que las tecnologías ahorradoras de mano de obra tienen la tendencia a producir desempleo estructural.

Por consiguiente, en materia de empleo no basta con proponer alivios temporales a través de programas de emergencia. Es necesario modificar la composición interna de la función de producción macroeconómica, a fin de adecuar el perfil tecnológico-productivo con la dotación de recursos económicos de la región en su conjunto y de cada economía nacional en particular. En este sentido, las políticas de absorción y creación tecnológica adquieren un papel primordial.

*Tercero:* No obstante la necesidad de adecuar la función de producción macroeconómica a la dotación de factores existentes en la región, no se puede negar la importancia de impulsar también un vigoroso proceso de aclimatación de tecnologías de punta.

Ninguno de los países latinoamericanos debería quedar marginado de las profundas innovaciones científico-técnicas que se procesan en la época presente, lo que no quiere decir que todos ellos puedan y deban desplegar esfuerzos de seguimiento, adquisición y adaptación tecnológica en todos los ámbitos de la revolución científico-técnica.

*Cuarto:* Otro de los desafíos que es imprescindible encarar se refiere a la dilatación de los márgenes de *autonomía externa*. En esta materia, se requieren enfoques renovados respecto de los alcances de la transnacionalización y la internacionalización, así como de los grados posibles de autonomía relativa de cada una de las economías nacionales.

*Quinto:* Lo que se ha denominado la *equidad distributiva* es otro de los objetivos generales que hay que impulsar. El mejoramiento progresivo en la pauta de distribución personal y funcional del ingreso no sólo se impone por razones de justicia social, sino porque sólo así es posible crear las bases económicas, sociales y políticas para un proceso sostenido de desarrollo.

Por otra parte, la concentración del ingreso en las capas superiores de la sociedad no ha demostrado ser el ex-

pediente adecuado para promover la acumulación productiva. Lejos de ello, los estratos sociales más altos han adoptado muy rápidamente pautas de consumo que presionan sobre la situación de balanza de pagos o en su defecto sobre el perfil de la planta industrial interna. Sea por la vía de las importaciones o por la de la producción interna, estos sectores dilapidan excedente e introducen los sesgos de ineficiencia macroeconómica característicos a todas las economías latinoamericanas.

## II. Elementos de una estrategia de industrialización

Sale de suyo que el desencadenamiento de un proceso masivo y sostenido de acumulación de capitales en la industria no puede ser el resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, cuyos horizontes temporales no son suficientes para definir un perfil económico de índole estratégica.

Por eso, a continuación se señalan algunos de los aspectos centrales que conforman una *estrategia deliberada* de industrialización para los países pequeños de América Latina.

Se trata de criterios globales, aplicables de manera general a la mayor parte de ellos, si bien puede variar la importancia relativa de cada uno en función de las circunstancias particulares de cada país, determinada a su turno por la *situación estadal-radial* a que se hizo mención anteriormente.

### 1 Necesidad de conformar una atmósfera de industrialización

Como se ha venido señalando, la industrialización constituye la pieza central de una estrategia alternativa de desarrollo. Sin embargo, es necesario precisar el *tipo* de industrialización que se postula, habida cuenta de la variedad de modelos que ha generado la experiencia histórica.

Parece pues importante crear una atmósfera de industrialización, concepto que tiene diversas connotaciones: intelectuales, políticos y sociales.

*Primero:* De lo que se trata en el *campo intelectual*, es de superar los falsos dilemas en que se ha debatido en años recientes la cuestión industrial en América Latina. Existen posiciones

doctrinarias que no han permitido avanzar eficientemente en la formulación de políticas que resuelvan en forma racional la necesaria articulación entre *i* alcances de la planificación y acción de los mecanismos del mercado; *ii* ámbitos reservados a la empresa pública y a la empresa privada; *iii* apertura a la competencia externa y grados de protección; *iv* sustitución de importaciones y promoción de exportaciones; *v* rol de los sectores primarios, de la industria de transformación y de los servicios, y, por último, *vi* desarrollo hacia adentro vs. desarrollo hacia afuera<sup>6</sup>.

El elemento intelectual en la creación de un ambiente o atmósfera de industrialización no se agota, obviamente, en los aspectos propiamente ideológicos, a los cuales se ha pasado rápida revisión más arriba. Quizás más importante que ello es la incorporación de los diversos estamentos científico-técnicos en una iniciativa de alcances nacionales, donde lo nacional también se refiere a la dimensión latinoamericana.

En ese orden de cosas, importa la necesidad de que los estamentos intelectuales de la sociedad (economistas, ingenieros, científicos, técnicos) se incorporen dentro del vasto esfuerzo que requiere la industrialización. En cierta medida, se trata de recuperar la creatividad que caracterizó a las economías latinoamericanas pioneras de la industrialización durante las décadas de los años treinta y cuarenta, la misma que luego fue sofocada por la dimisión de la burguesía industrial frente a otras fuerzas económicas y sociales, entre las que puede mencionarse a las empresas transnacionales. También hay otro orden de cosas: es necesario disponer de evaluaciones mucho más detalladas sobre la estructura industrial existente, los grados de concentración por ramas y el tipo de capital predominante en cada una de ellas, entre otros aspectos. Se trata de aportes que corresponden típicamente a las capas intelectuales. Sin embargo, como ya se ha mencionado, existe una carencia relativa de investigaciones precisas sobre estos rasgos del sector industrial en los países pequeños de América Latina.

Hay que añadir, además, que se requiere desarrollar nuevos instrumentos

de captación e interpretación de datos. No bastan los levantamientos convencionales de las cuentas nacionales ni tampoco las descripciones que se realizan normalmente sobre esa base, así como no satisfacen las clasificaciones existentes por sectores y ramas de actividad<sup>7</sup>.

Sin menospreciar la importancia de los aspectos económicos, es indudable que las mayores contribuciones de este estamento están localizadas en el área de la investigación tecnológica aplicada.

*Segundo:* En cuanto a los *aspectos políticos*, se busca que los principales factores de poder logren un compromiso sustantivo con los objetivos de la industrialización.

No cabe duda que no se puede plantear la incorporación de toda la sociedad detrás de estos planteamientos, puesto que hay sin duda sectores y capas sociales cuyos intereses no están comprometidos con un tipo de industrialización autodeterminativa. Sin embargo, es posible afirmar que la gran mayoría de la población tiene intereses concordantes con una política sostenida de industrialización del tipo que se propone en este trabajo, en particular debido a los efectos sobre el empleo. Además, en ese contexto están inmersos los grupos sociales susceptibles de aceptar favorablemente una propuesta de afianzamiento de la soberanía nacional, establecimiento de bases materiales para la democracia y encaramiento de una estrategia económica que permita un crecimiento sostenido con equidad distributiva<sup>8</sup>.

*Tercero:* La *dimensión societal* a la que se ha hecho referencia tiene que ver con la necesidad de promover cambios conceptuales en la esfera empresarial, pero también en los sectores laborales.

El análisis del desempeño productivo en las economías latinoamericanas menores pone de manifiesto una virtual ausencia de vocaciones empresariales en el genuino sentido del concepto. Esto afecta tanto a las empresas públicas como privadas.

En lo que respecta a las conductas del movimiento obrero-sindical, se ha desplegado una formidable fuerza reivindicativa, que a veces ha puesto en jaque las opciones de la conducción

central del proceso de desarrollo. Sin menoscabo de la necesaria movilización obrero-sindical en torno a sus reivindicaciones propias, parece evidente que es necesario cambiar algunas de las posturas del movimiento obrero y popular respecto de las cuestiones del desarrollo económico y el cambio estructural, problemas en los cuales su involucramiento comprometido es esencial para darle estabilidad a la conducción y gestión del proceso. Son estos algunos de los elementos que forman parte de la necesaria *agregación orgánica interna*, que es a su vez el requisito de cualquier estrategia de desarrollo y cambio. Sin un mecanismo operativo de *concertación social para el cambio* estructural es difícil imaginar un proceso sostenido de desarrollo industrializador. Parece conveniente aclarar que en este trabajo se postula *un tipo especial de acuerdo de largo plazo entre las fuerzas internas comprometidas con los intereses nacionales*.

En cuanto al contenido de un acuerdo de esa especie, a título ilustrativo se pueden indicar los siguientes ámbitos: afianzamiento de la autonomía externa, industrialización, democracia, participación y modernización. Todos estos aspectos hacen ver la necesidad de desarrollar los factores internos de la industrialización. Se requiere sin duda de una alianza social y política amplia que sea el soporte social del proceso a lo largo de sus diferentes etapas.

## 2 Selectividad

Como se ha hecho notar recientemente, la selectividad es ahora más necesaria que antes, porque las exigencias de aprendizaje son mayores. Pero se trata de una selectividad sustentada sobre dos bases objetivas: la plena utilización de los recursos disponibles —en particular, los naturales y humanos— y las posibilidades razonables de aprendizaje tecnológico en un determinado horizonte de tiempo<sup>9</sup>.

En algunos países la crisis ha puesto de manifiesto no solamente problemas de índole coyuntural o de manejo de políticas, sino cuestiones más sustantivas que atañen a la necesidad de reconstruir prácticamente en su integridad la base productiva del país. En es-

ta medida, el principio de selectividad tiene una importancia tanto mayor, puesto que es necesario decidir de manera expresa el rol y la jerarquía de cada una de las ramas del aparato productivo.

Cabe recordar que una de las críticas mayores a la industrialización sustitutiva del pasado tiene que ver con el hecho de que se avanzó demasiado en todo el frente de los bienes de consumo duradero, pensando que la estrategia consistía en ir añadiendo una suerte de capas de producción, correspondientes a la clasificación de bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital.

Frente a ello, los países nórdicos han mostrado la valdez de avanzar a lo largo de una estrategia de *integración vertical* desde los recursos naturales disponibles hacia los demás eslabonamientos de la cadena productiva. La selectividad consiste pues en fortalecer y aprovechar encadenamientos productivos arraigados en tradiciones y experiencias productivas probadas. El principio de selectividad también tiene que ver con la combinación necesaria de varios estratos industriales en términos de productividad y uso tecnológico. En efecto, así como es imprescindible crear industrias con amplia utilización de mano de obra, también es vital contar con algunas ramas portadoras del avance tecnológico. Resulta útil pensar en términos de una *heterogeneidad estructural programada*, atributo que no sólo debería referirse al ámbito industrial<sup>10</sup>.

En este contexto parece importante mencionar que no se puede exigir que la industria por sí sola resuelva todas las carencias heredadas, sea al mismo tiempo el factor primordial de modernización, y genere las divisas necesarias para el resto de sectores de actividad económica.

El criterio de selectividad tiene que ver también con la identificación del conjunto de objetivos y metas que son compatibles entre sí y que es razonable esperar que se pueden alcanzar. Asimismo, los propios instrumentos de gestión de las políticas industriales tienen que ser evaluados de acuerdo con la eficacia de cada uno de ellos para cumplir determinados objetivos.

## 3 Esencialidad

Este concepto está vinculado con el de selectividad, pero tiene connotaciones y matices diferentes, puesto que pretende proporcionar criterios para realizar la selección de actividades, agentes e instrumentos.

Por lo pronto, se trata de determinar lo que es económicamente esencial en el largo plazo, a fin de alcanzar los objetivos de autodeterminación colectiva, agregación nacional, eficiencia y competitividad<sup>11</sup>.

Uno de los criterios que debe destacarse es que no se trata de repetir el despilfarro de recursos de las estrategias del pasado. Por el contrario, la noción de esencialidad implica un esfuerzo deliberado por evitar el gigantismo de los proyectos de inversión, apelando en cambio a una movilización programada de fuerzas productivas latentes, que optimice a largo plazo los factores de crecimiento económico autosostenido.

Debe destacarse, por último, que la gestión de un área esencial de la economía requiere de profundos cambios institucionales, así como de una importante renovación en cuanto a los instrumentos de captación analítica y en particular de una desagregación detallada de la matriz de insumo-producto.

Quizá no sólo por eso consiste en una propuesta que desborda los marcos del razonamiento puramente técnico operativo e involucra todo un debate sobre sus fundamentos socio-políticos.

## 4 Gradualidad

Esta dimensión tiene que ver, en primer lugar, con la conexión entre la reactivación a corto plazo y los cambios estructurales postulados a mediano y largo plazo.

Por lo pronto, la mayoría de las economías pequeñas están necesitadas de encarar la reactivación productiva de corto plazo, lo que implica orientar en lo inmediato las actividades hacia el mercado interno, lo que trae de suyo la exigencia de impulsar la demanda agregada que está por regla general comprimida en función de las políticas de estabilización recesiva.

Sin embargo, de manera simultánea con la reactivación, es menester abor-

dar desde ahora las tareas del desarrollo a mediano y largo plazo, cuyo contenido consiste en el cambio estructural orientado hacia una reinserción eficiente en la economía internacional, así como en la satisfacción de las necesidades básicas.

El principio de gradualidad trata de atender el hecho de que no es posible esperar hasta que todas las condiciones estén dadas favorablemente a fin de encarar, recién entonces, el conjunto de tareas planteado. Una rigidez conceptual de esa naturaleza es la que en gran medida ha frustrado varias posibilidades que se dieron en el pasado en los países de la región. La gradualidad implica una gestión pertinente del elemento tiempo sobre la base de una *estructura productiva programada con trayectoria gradual de arriba*.

### 5 Alianza productiva endógena

Estudios recientes ponen de relieve el hecho de que en el proceso de industrialización de las economías pequeñas de América Latina ha existido una suerte de ausencia del factor nacional, llámese empresarios, científicos o dirigentes públicos.

En ese sentido, vale la pena detenerse en primer lugar a examinar el problema de los *agentes internos de la industrialización*.

Las *empresas públicas* constituyen sin lugar a dudas uno de los soportes primordiales del proyecto de industrialización. Sin embargo, en muchos casos habrá necesidad de establecer nuevas normas para su funcionamiento, definiendo al mismo tiempo con claridad el tipo de funciones que deben cumplir.

No cabe duda de que se requiere un importante esfuerzo de modernización de conceptos, criterios y actitudes sociales respecto del rol de las empresas estatales. En particular, resulta significativo dotarlas de eficiencia empresarial, lo que no quiere decir que cada una de ellas deba responder a los criterios en boga sobre eficacia y rentabilidad en los mismos cánones de la empresa privada. Importa, en cambio, su contribución al logro de un razonable nivel de eficiencia *macro-social*, lo que implica la formulación de

concepciones globales sobre su estructura organizativa, sus políticas de precios, de adquisición de insumos, materias y equipos, así como de contribución al desarrollo tecnológico nacional.

Cabe mencionar en segundo término el rol significativo que compete a la *pequeña y mediana industria*, en términos de su aptitud para generar amplios contingentes de empleo y a su identificación con los intereses globales de la sociedad. Se puede presumir, en efecto, que este tipo de agentes no participa en la fuga especulativa de capitales al exterior, debido a los escasos volúmenes de excedentes que apropia, así como en virtud de que por norma general muestra mayor apego a las actividades concretas que desarrolla. De igual manera, también se puede suponer que no tienen el tipo de interconexión con el comercio y la banca que caracteriza a los grandes empresarios.

En tercer lugar, la estrategia de relanzamiento industrial está estrechamente conectada con una propuesta de *modernización integral de la aldea rural*.

Es conocido el elevado ritmo de crecimiento urbano que caracteriza a los países pequeños de América Latina. El proceso en cuestión sólo es explicable por la presencia de importantes flujos migratorios desde el campo hacia las ciudades, lo que genera presiones enormes respecto de los servicios urbanos.

Se trata, en cambio, de obtener que la población agrícola redundante sea incorporada virtualmente *in situ* a actividades productivas y al acceso a los servicios sociales de educación, salud, vivienda y saneamiento ambiental.

Una estrategia de trasiego de este tipo de servicios básicos a la aldea implicaría un volumen importante de ahorro de recursos a nivel macroeconómico, así como de democratización del acceso a esas prestaciones. Por otro lado, mecanismos adecuados de participación social permitirían despertar energías latentes en ese sector de la sociedad, las que serían volcadas hacia las actividades de producción de bienes y prestación de servicios.

### 6 Cooperación regional

Desde que se formularan las primeras ideas sobre la programación deliberada del desarrollo latinoamericano, la industrialización estuvo vinculada con planteamientos sobre la necesidad de ampliar los estrechos mercados nacionales a través de mecanismos de integración. Con diferentes matices, cada uno de los acuerdos de integración en América Latina buscó promover el desarrollo industrial. En unos casos se trató de ampliar los límites del mercado para la producción industrial y, en otros, de establecer mecanismos de programación industrial conjunta. No puede olvidarse, sin embargo, que los embates más severos de la crisis y de las políticas de ajuste de los años ochenta afectaron principalmente al binomio integración-industrialización.

A ello se sumaron también las diversas críticas conceptuales originadas en los centros desarrollados y en algunos intereses creados dentro de la región. No obstante, un estudio más cauteloso podría poner de relieve las importantes contribuciones que aportaron los procesos de integración respecto del desarrollo industrial en la región. Esto es particularmente evidente en el caso del Mercado Común Centroamericano<sup>12</sup>, pero así también en el del Acuerdo de Cartagena, a pesar de que en ninguno de los casos los beneficios se distribuyeron en forma equivalente entre las economías participantes.

En esta oportunidad se trata de señalar dos esferas en las que la cooperación regional es absolutamente imprescindible si se trata de impulsar un proyecto de desarrollo global a partir de la centralidad industrial. Por un lado, está la producción de equipos y maquinarias y, por otro, el desarrollo de tecnologías idóneas para la región. No se trata, sin embargo, de dos aspectos recíprocamente independientes. Por el contrario, es conocido que la innovación tecnológica está incorporada más que nada en los equipos y procesos de producción.

Sin duda una de las carencias principales de la anterior etapa de desarrollo industrial en la mayoría de las economías latinoamericanas es la que se refiere a la virtual inexistencia de

avances en el campo de la producción de bienes de capital, tarea que en los países pequeños de América Latina sólo puede ser encarada a partir de una vigorosa presencia estatal. No se descarta la participación activa también de los sectores empresariales privados, pero la limitación de sus recursos respecto de las tareas que es necesario enfrentar no abona por una propuesta que se apoye básicamente en las actividades y fondos que movillan este sector. Se trata, en cambio de la necesidad imperiosa de que el Estado realice de manera sistemática una promoción de las actividades que impulsan el desarrollo científico-técnico en todos sus niveles, incluyendo la educación básica, afectada seriamente en el presente por las políticas de ajuste ortodoxo.

En lo que respecta a la producción de bienes de capital hay necesidad de señalar, en primer término, que la cooperación horizontal entre las economías latinoamericanas resulta esencial para abordar la producción regional de equipos y maquinaria. No debe descuidarse que, en esta materia, se requieren economías de escala que ninguna de las economías regionales por sí sola está en condiciones de proporcionar. De otra parte, la producción de *medios de producción* es el segmento más dinámico en la constitución del mercado interno para la industria.

También hay necesidad de mencionar que la capacidad de negociación con los centros productores de tecnologías se potencia en función de la aglomeración regional.

Además de todos esos aspectos, la investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas es tanto más factible de financiar cuanto más intensa y estrecha sea la cooperación entre los países latinoamericanos, particularmente en el caso de aquellos países que recién iniciarán el despliegue de su esfuerzo de modernización tecnológica.

Algunos estudios recientes han puesto de manifiesto el enorme rezago que caracteriza a toda la América Latina en materia de recursos destinados a la investigación y desarrollo científico-técnico. Queda claro que no hay posibilidad de acceder al nivel de aclima-

tación del desarrollo científico-técnico sin adecuados mecanismos de cooperación en esta materia entre los países latinoamericanos.

## 7 Reformas institucionales

El impulso sistemático de un proceso de industrialización en las economías menores de América Latina reclama necesariamente profundas reformas institucionales.

En efecto, las entidades del aparato estatal no corresponden con los requerimientos que plantea una gestión activa del desarrollo económico, particularmente por lo que atañe a la regulación del desenvolvimiento industrial. Según los casos, parece evidente que se requieren cambios determinados en la estructura y funciones de las reparticiones públicas.

No cabe imaginar una política sostenida de asignación de recursos al área industrial sin las correspondientes transformaciones en el sistema financiero, tanto público como privado. En varios países, uno de los principales escollos para la reactivación económica está constituido por las características del régimen crediticio que no propicia el acceso de los sectores productivos a los recursos financieros, salvo el de aquellos que están interconectados con los ramos del comercio importador o las propias finanzas.

El área estatal de la economía se desarrolla en América Latina en general sobre la base de inversiones en la esfera productiva. En muchos casos, el sector público tiene a su cargo una gran variedad de empresas de todo tipo, sin que se pueda reconocer lógica alguna en su composición. A cambio de ello, en la mayoría de los países, el Estado no tiene mayor presencia en la esfera de la intermediación de bienes<sup>13</sup>.

Ni existen mecanismos estatales de compra de insumos y materias primas para la industria de transformación, ni tampoco se hace presente la presencia reguladora del Estado a través de sus propios almacenes de expendio al público consumidor.

El armazón institucional para la gestión del comercio exterior varía según sea el tipo de inserción externa prevalente. En algunos *países centroa-*

*mericanos* existen entidades públicas y privadas para la gestión de las exportaciones de café, bananos, algodón y otros productos agropecuarios. Ello, no obstante estudios específicos, han establecido que los principales eslabones de la cadena de comercialización de esos productos están controlados por empresas transnacionales.

En el caso de las exportaciones de minerales el predominio de las empresas transnacionales en la esfera de la comercialización es mucho más evidente todavía.

## 8 Legislación de fomento industrial

Para concluir estas reflexiones hay necesidad de mencionar todavía dos temas: por un lado, la discusión de la eficacia de las diferentes políticas de promoción industrial aplicadas en América Latina, particularmente en lo que se refiere a los países de menor desarrollo económico relativo. En muchos casos se ha sostenido que lo importante es crear los marcos legales para el desempeño de la iniciativa privada; en otros, que lo que importa es otorgar incentivos para el capital extranjero. Sin embargo, cabe recordar que la legislación por sí sola no modifica las tendencias objetivas de la economía y sus diferentes agentes.

Si acaso es necesario discutir sobre este aspecto, parece que la experiencia indica que no se requieren leyes de fomento de las inversiones, sino una adecuada *legislación sobre la promoción de industrias necesarias*, congruentes con los lineamientos sustantivos de la estrategia industrial.

Dentro de ese orden de cosas, también parece un error convocar de manera genérica a las empresas transnacionales para que sean ellas las portadoras primordiales del proceso de industrialización de las economías menores. No sólo es improbable que se logren flujos masivos de inversión extranjera directa a este tipo de países por más liberal que fuera la legislación, sino que, los pocos casos de inversiones efectivas importan sacrificios fiscales que no necesariamente están justificados. En cambio, es posible establecer acuerdos puntuales con empresas transnacionales determinadas en ramas seleccionadas.

## Notas

- 1**  
Se trata de una clasificación convencional que deberá ser perfeccionada en el futuro.
- 2**  
Véase SELA 1967: "La política industrial de América Latina hacia fines del siglo XX"; (SPICL/XIII.OIDT No. 12/Rev.1).
- 3**  
Véase al respecto SELA (comp.), 1967: "Relaciones económicas internacionales de América Latina"; Caracas, Nueva Sociedad.
- 4**  
Cfr. SELA, 1967: "La inversión extranjera directa en América Latina" en: *Capítulos del SELA*, No. 17.
- 5**  
Cabe señalar que no siempre se otorga la importancia que le corresponde, entre otros, al factor prepolítico en el desarrollo acelerado de las economías en cuestión.
- 6**  
Respecto de este último aspecto, parece mucho más pertinente referirse a "desarrollo desde dentro" o "desarrollo desde fuera", Cfr. Sunkel, 1967: Las relaciones Centro-Periferia y la transnacionalización; en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 11; Madrid.
- 7**  
Resulta imprescindible en esta materia una imaginativa asistencia técnica de ONUDI y otros organismos internacionales.
- 8**  
Se trata en especial de la pequeña burguesía urbana, la clase obrera y el campesinado, así como de sectores de la propia burguesía industrial.
- 9**  
Cfr. CEPAL, 1967: "Integración e industrialización en América Latina: más allá del ajuste"; (CLC/R. 569).
- 10**  
Cfr. Vignolo, 1985: "El Estado y los "empresarios" como actores de la reindustrialización chilena. Notas para una aproximación anticapitalista y proempresaria"; (mimeog).
- 11**  
Nótese que la eficiencia a la que se hace alusión es de tipo macrosocial y no corresponde por consiguiente a la aceptación del término en otros contextos. En ese sentido no se puede pensar en sociedades eficientes si al mismo tiempo no logran arraigar en profundidad la democracia y la participación social.
- 12**  
Torres-Rivas/Deutscher (edits), "1986: Industrialización en América Latina, crisis y perspectivas"; San José, FLASCOCEDAL.
- 13**  
En este caso, se entiende que la esfera de la intermediación tiene que ver con todos los eslabones de las actividades de transporte, acopio y comercialización de mercancías.

## La nueva dimensión de la cooperación regional

Rubén García Llaguno

Director Alterno de Cooperación Regional de la Secretaría Permanente del SELA

Los países de América Latina y del Caribe enfrentan, sin lugar a dudas, un reto de proporciones significativas. La persistencia de la crisis y de los factores externos que gravitan sobre su actual situación económica no permiten vislumbrar cambios que modifiquen la realidad nacional de todos ellos, por lo menos sustancialmente. A partir de este análisis, el presente artículo pretende aportar algunas reflexiones sobre la necesidad de que los países latinoamericanos y del Caribe vean en la cooperación una herramienta útil y una alternativa viable para coadyuvar a buscar soluciones que permitan retomar el crecimiento y la senda del desarrollo.

Han sido múltiples y muy variadas las formas de cooperación desplegadas en la región. En primer lugar, y sin examinar a fondo la cooperación internacional entre países del Norte y del Sur, ésta ha formado parte de los esquemas de desarrollo de los países —incluso contemplada en algunas constituciones y principios de política exterior— como un instrumento complementario a las políticas de desarrollo nacional. Así, es posible observar que en la mayor parte de los países de la región existen convenios de cooperación económica, científico-técnico y cultural, tanto con los países industrializados como con las naciones en desarrollo, que generalmente vienen siendo negociados a través de Comisiones Mixtas y/o Acuerdos Sectoriales, con márgenes de cumplimiento efectivo que dejan mucho que desear. Este elemento negativo no es necesariamente imputable a uno u otro gobierno; son variadas y muy diversas las causas que han ocasionado el deterioro de la cooperación internacional pero, en efecto, la más seria y notoria, es la negativa situación económica internacional que en mayor o menor grado, afectó a todos los países del mundo y que, a pesar de la recu-

peración de las economías de los países desarrollados, no ha podido revertirse al resto de la comunidad internacional.

Sin embargo, en esta oportunidad, no corresponde hacer un análisis exhaustivo de la marcha de la cooperación bilateral, sino concentrarse en algunos elementos de la cooperación regional y, en particular, en la nueva etapa que se impulsa en el marco del SELA.

### I. La cooperación regional y la crisis latinoamericana

La actual crisis económica está produciendo un profundo impacto en la vida económica, política y social de la mayoría de los Estados Miembros del SELA. De esta situación debería surgir una América Latina distinta a la de los años 70 e incluso a la de la presente década. Muchas han sido las estructuras, costumbres e incluso los patrones de conducta que se han transformado a la luz de los ajustes producidos como consecuencia de la crisis de la deuda y del desarrollo.

Pero la crisis ha tenido también un severo efecto en la cooperación regional y la integración, así como en las organizaciones que las promueven. Muchos de los conceptos, acuerdos y mecanismos existentes en América Latina y el Caribe, surgieron en una situación internacional completamente diferente a la que existe en la actualidad. En los años 70, la posibilidad de construir un Nuevo Orden Económico Mundial su sustentaba en factores tales como el papel protagónico alcanzado por los países exportadores de petróleo y la pérdida de poder relativo de los países desarrollados.

En la década de los 80, la situación ha cambiado dramáticamente. Si bien se mantienen las aspiraciones, se diluyó la ilusión de alcanzar un rápido cambio en el sistema. La caída de los precios de los principales productos básicos —exagerada en algunos casos como el del azúcar— la recuperación del dólar, las altas tasas de interés y la crisis del endeudamiento externo, son algunos de los factores más relevantes que explican, en lo económico, la reversión de la posición relativa de poder que parecían haber alcanzado los países del Sur en los 70.

Sin embargo, más decisiva aún, ha sido la voluntad manifiesta de los principales países desarrollados de ejercer todo su poder y aplicar presiones para revertir una tendencia que, de continuar, les era claramente desfavorable. Ello implica no sólo el uso del poder por parte de quien lo tiene, sino su ejercicio para consolidar la actual distribución del poder mundial. Esto pareciera ser la esencia del reto que enfrentan y enfrentarán en los próximos años los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina y el Caribe, que aspiran legítimamente a un orden internacional basado en principios democráticos, con la idea de lograr la igualdad de oportunidades.

Ahora bien, en el contexto anterior ¿qué lugar ocupa o puede ocupar la cooperación regional, frente a las nuevas circunstancias internacionales que enfrentan los Estados Miembros del SELA?; es esencial tratar de responder esta pregunta para entender por qué es necesario un nuevo enfoque de la cooperación.

Una primera respuesta indicaría que la acción conjunta de los países de la región, se impone frente a desafíos externos de tal magnitud que cuestionan la supervivencia de nuestros países como Estados, con una razonable autonomía internacional y que preserven un mínimo margen de maniobra externa. Sin embargo, esta respuesta, aparentemente lógica, choca muchas veces con una realidad diaria en la que los gobiernos luchan por la supervivencia, agobiados por las presiones y las consecuencias externas e internas de la actual crisis.

En la perspectiva de cada gobierno, si bien parece aceptada la idea de la acción conjunta —esencia misma del SELA— para enfrentar la crisis, tanto en su dimensión intralatinamericana como extrarregional, cuando se trata de adoptar las medidas concretas que permitan superarla, ellas no transitan necesariamente por el camino de la cooperación regional. Incluso, muchas veces, las acciones son contrarias al concepto mismo de acción conjunta con otros países de la región, como se ha visto en más de una ocasión, en las negociaciones bilaterales de la deuda externa o en el tratamiento de las importaciones.

Varias explicaciones se pueden dar a esta aparente contradicción en el comportamiento concreto de los países de la región. Una, es que muchas veces los compromisos preexistentes han sido asumidos en condiciones muy diversas a las actuales y su cumplimiento sólo agravaría, en opinión de algunos sectores del gobierno, las consecuencias internas de la crisis. Otra es que, en general, las soluciones que puedan provenir de la cooperación regional, requieren, obviamente, de un tiempo para demostrar su eficacia, superior al tiempo que exige la respuesta diaria a los problemas económicos, políticos y sociales que plantea la crisis.

A la luz de todas estas circunstancias, la cooperación regional en el marco del SELA, afectada también por los problemas económicos, tuvo que ser reexaminada para determinar el tipo de obstáculos que estaba enfrentando. De esta forma, además de las dificultades de carácter económico en los países, se observó que, a lo largo de los años, venían acumulándose mandatos en una diversidad muy amplia de áreas que complicaron, tanto la labor de la Secretaría Permanente en su tarea de promoción efectiva de las iniciativas, como la participación de los países en éstas, y poniéndose a prueba su capacidad institucional para coordinar y dar seguimiento al cúmulo de acciones. Igualmente, en un proceso de consultas con los estados, se detectaron temas que parecían no tener respaldo de los gobiernos o que, por diversas causas, se había perdido el interés en los mismos, por lo menos en el corto plazo y a la luz de las circunstancias más apremiantes.

Varias fueron las oportunidades en que a lo interno de la Secretaría se hicieron evaluaciones exhaustivas de la marcha del proceso de cooperación regional; en ellas, se detectaron los problemas enunciados antes y algunos más, reconociéndose, sin embargo, que hubo avances significativos en algunas áreas que efectivamente habían contado con el respaldo de los gobiernos, hecho evidenciado con su participación en las iniciativas e incluso con el respaldo financiero a las mismas. En consecuencia, había que proceder a un replanteamiento de los programas y de los enfoques utilizados hasta

ese momento.

En tal sentido, durante los últimos años y, en particular, en la reciente Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, se aprovechó la oportunidad para aportar elementos importantes que permitieran una evaluación objetiva, pero a la vez con un grado prospectivo, de lo que se ha hecho en el SELA en materia de cooperación regional, partiendo del criterio de que la cooperación regional debe ser concebida como la base de sustentación para que América Latina y el Caribe alcancen proyección y credibilidad en el escenario internacional.

## II. Un enfoque renovado de la cooperación

Todo cambio de enfoque supone, al menos, hacer revisiones de lo acontecido y aportar nuevas ideas que tiendan a revitalizar el proceso de cooperación regional, de manera tal de contribuir también a mejorar la efectividad de las iniciativas y a recuperar la credibilidad de los gobiernos. Con esta intención y considerando las nuevas orientaciones para la acción del SELA aprobadas por los gobiernos, consistentes en la puesta en práctica de las ideas-fuerza planteadas por el Secretario Permanente y en los grandes lineamientos contenidos en el Programa de Trabajo 89-91, la Secretaría pretende dar un nuevo enfoque a la cooperación regional.

Partiendo de los supuestos anteriores y de la evolución misma del proceso de cooperación regional, con sus fallas y aciertos, se llegó a la conclusión de que el SELA necesitaba encontrar los medios para desarrollar con mayor eficacia sus objetivos en este campo, de manera tal que se ajustara en mayor grado al espíritu y la intención del Convenio de Panamá; para ello, debería iniciarse un nuevo esfuerzo dirigido a definir el contenido y las orientaciones de la cooperación regional.

En este sentido, considerando que la región carece actualmente de un estado de situación de la cooperación regional y de lo que está pasando en los distintos foros de integración y cooperación económica, así como de cuáles son las prioridades, los enfoques de los proyectos y la dirección de los esfuerzos, se consideró imprescindible

avanzar en esta dirección, presentando anualmente al Consejo un documento que pudiera recoger toda esta información, pero que además, una vez analizada, orientara el rumbo de las acciones que deberán impulsar los gobiernos en materia de cooperación regional.

En efecto, se pretende, a través de un conjunto sistematizado de informaciones y su respectivo análisis, ofrecer permanentemente a los gobiernos y a los organismos una visión integrada sobre el proceso de cooperación regional, de manera de promover una mayor racionalización en el empleo de los esfuerzos y recursos, con miras a aumentar el grado de pragmatismo de los programas y actividades emprendidas. Se trata, por lo tanto, de un objetivo de la mayor importancia para la tarea de institucionalizar la noción de sistema latinoamericano a la que se referirá este artículo más adelante. Los elementos de información y análisis que derivarán de la ejecución de esta actividad llevarían a una creciente interdependencia entre los programas de trabajo y actividades de las diversas instituciones involucradas en el esfuerzo regional de cooperación e integración económicas.

El documento abarcará las actividades de cooperación que en dicha región realizan: **a** los organismos de cooperación e integración económica de la región; **b** los organismos autónomos y/o no gubernamentales; **c** los organismos internacionales y agencias del sistema de Naciones Unidas que realizan proyectos de América Latina y el Caribe; y **d** los gobiernos de los Estados Miembros que desarrollan proyectos multi-bilaterales.

La información, que se recibirá de las fuentes primarias anteriormente mencionadas, incluirá los programas de trabajo detallando cada tipo de actividad, área o tema, cronograma, entidades o instituciones participantes e involucradas, objetivos o resultados a lograr, grado de alcance de estos objetivos, importancia e impacto, agentes responsables, beneficiarios, recursos utilizados para la ejecución (humanos, materiales y financieros, tanto internos como externos), y entidades patrocinantes, así como otras observaciones sobre la acción o actividad de que se trate.

La información tendrá que ser recopilada en formatos-tipo, a la manera de cuestionarios de una encuesta. En estos formularios se vertirá la información de los programas de trabajo de cualquier otro documento o fuente informativa pertinente. Por cada actividad en desarrollo habrá de aplicarse o llenarse un formulario, separadamente. La finalidad de este procedimiento metodológico consiste en obtener información homogénea, que pueda ser comparada de una a otra actividad y de un organismo o institución a otro, de una manera sistemática y uniforme. La información así obtenida habrá de ser luego vaciada en un computador.

Del procesamiento en el computador resultarán cuadros estadísticos, listados de actividades y series históricas comparadas. Estas salidas de computador serán, a la vez, los insumos para la preparación del llamado Informe Descriptivo de actividades, que será el "output" inicial del Proyecto.

Por lo tanto, una vez sistematizada y procesada la información, la Secretaría Permanente del SELA, así como todos los organismos y gobiernos involucrados en el sistema dispondrán, en cualquier momento, además del Informe Descriptivo de actividades, de toda la información existente en el banco de datos generado por el sistema. En el caso del SELA, el Informe Descriptivo anual será analizado por la Secretaría Permanente y presentado en las Reuniones Ordinarias del Consejo Latinoamericano, para que los países cuenten con un documento anual, informativo y analítico, sobre el Estado de Situación de las Actividades de Cooperación Regional. Este documento estará también a disposición de todos los organismos, a fin de que tengan una visión global y tiendan a armonizar sus actividades, de manera de identificar aquellas áreas donde es necesario un mayor énfasis de trabajo y recursos.

El documento anual permitirá a los beneficiarios realizar un seguimiento adecuado de la cooperación regional y facilitará la toma de decisiones o sugerencias para la acción.

Adicionalmente a la actividad anterior, que constituye el eje central del nuevo enfoque de la cooperación regional, se procuraría incorporar a la acción del

SELA nuevas características en las iniciativas que se promueven en conjunto con los gobiernos.

En primer lugar, se buscará evitar la dispersión de las actividades en las que se incurrió anteriormente, para lo cual se tratará de encontrar en todas las iniciativas un eje de interrelación que articule y complemente lo que se haga en una determinada área, de modo que las acciones mantengan, en lo posible, un grado de integralidad mayor.

Por ejemplo, si se va a impulsar dentro del área de comercio intrarregional el intercambio de bienes de capital, se abordarán aspectos industriales que contemplen elementos tecnológicos tendientes a la modernización de la industria, se promoverán los servicios de las empresas de consultoría e ingeniería de la región, se aprovechará la capacidad de compra del Estado, se procurará la participación directa de los "actores reales de la actividad" y se buscarán las fuentes de financiamiento adecuadas aprovechando las líneas de crédito existentes. Con este enfoque, coherente y armonizado, la promoción de una iniciativa contempla entonces aspectos comerciales, industriales y de financiamiento.

En segundo lugar, se procurará que la acción que se realice hacia adentro de la región encuentre en las relaciones externas de los países de América Latina y del Caribe un apuntalamiento a los propósitos que se persiguen. Retomando nuevamente el tema de los bienes de capital, se buscaría que en las eventuales agendas de negociación ante terceros países, grupos de países o foros internacionales, los representantes de los países pudieran conseguir, por ejemplo, contratos más ventajosos para la transferencia de tecnología, la desagregación de los paquetes tecnológicos, la formación de empresas conjuntas de producción de bienes de capital en sectores de interés para los países, con incorporación de tecnologías avanzadas, créditos para la importación de bienes de capital producidos en los países desarrollados, etc. De esta forma, el esfuerzo realizado a nivel de cooperación regional se vería complementado y correspondido a través de la cooperación internacional, en el marco de las relaciones externas de los países

de América Latina y el Caribe con el resto del mundo desarrollado. En consecuencia, la dicotomía que se observó en el pasado, entre lo que se hacía dentro y lo que se perseguía hacia el exterior, se vería minimizada.

Un tercer elemento al que se le imprimirá una atención particular es el de abrir el espectro de participación en las iniciativas de cooperación regional a otros actores que debieran ser protagonistas importantes en el desarrollo de las mismas. A pesar de no ser ésta una orientación novedosa, sí se ha creído necesario reforzar el enfoque de conseguir la incorporación de estos nuevos agentes de la cooperación, siendo éstos, entre otros, los académicos y científicos, los políticos, los empresarios, los sindicatos, etc. Este propósito no significa que los gobiernos, principales responsables de motorizar la cooperación regional, vayan a ser sustituidos en el papel que les corresponde; por el contrario, lo que está detrás es potenciar los alcances de las iniciativas y reflejar en las orientaciones de éstas todos los intereses de los grupos de la sociedad para que, en efecto, se vaya al encuentro de los intereses nacionales. Como ejemplo, en el pasado, una de las preocupaciones mayores de la Secretaría Permanente era la de elevar el nivel político de atención a los temas de cooperación regional, a los efectos de crear conciencia de la importancia de la acción conjunta en diversas áreas de la economía de los países. Es evidente que, ante la importancia del tema de la deuda externa o del diálogo con los Estados Unidos, aspectos como el de la cooperación en la prevención de desastres naturales o el de la perspectiva económica, tecnológica y social, pasarían a ocupar un plano menor de atención de los gobiernos. Sin embargo, contrastando con este hecho que debiera ser meramente coyuntural, nos encontramos que cada vez, con mayor frecuencia, los países se ven afectados por fenómenos de la naturaleza que, además de incidir sobre lo más importante que es la pérdida de vidas humanas, obligan a los gobiernos a destinar grandes cantidades de recursos no presupuestados o previstos para restaurar, a través de programas de emergencia, incluso improvisados, los daños ocasionados,

generalmente, a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Es entonces, tras una desgracia, que cobra fuerza, atención e importancia, el tema de los desastres naturales.

Un cuarto elemento, muy vinculado con lo anterior, guarda relación con la necesidad de que los gobiernos en general, con algunas excepciones, mejoren su capacidad interna para coordinar y evaluar su participación en las iniciativas de cooperación y de consulta y coordinación regional. A lo largo de sus trece años de existencia, el Sistema ha venido acumulando una serie de experiencias muy valiosas para los países y ha establecido una infraestructura de cooperación y concertación que es necesario valorizar para sacar de ella el máximo provecho posible. Es verdad que muchos de los organismos creados en el marco del SELA no han respondido a las expectativas generadas, pero existen otros que, respaldados, pueden llegar a redimensionarse y ofrecer beneficios de corto plazo a los Estados Miembros.

En ese sentido, durante la última Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano se presentó un documento de trabajo en el que se hacía un balance de los esfuerzos de la Secretaría Permanente por fortalecer la cooperación regional y se decidió continuar con la identificación y desarrollo de acciones de asistencia y apoyo a los gobiernos con el objeto de que éstos puedan participar más efectivamente en las di-

versas iniciativas promovidas por los Estados y por la propia Secretaría Permanente en el marco del proceso de cooperación regional. Por tal motivo, la Secretaría Permanente celebrará reuniones y seminarios, tanto de carácter regional como con diversos Estados Miembros que han solicitado o solicitan asistencia para el intercambio de información y experiencias, acerca de cómo mejorar la coordinación institucional de los asuntos del SELA y cómo organizarse mejor para derivar beneficios de la cooperación regional.

En síntesis, este elemento del nuevo enfoque refleja la importancia que tiene para el Sistema operar bajo modalidades de trabajo que permitan fortalecer la infraestructura de cooperación. Mediante los esfuerzos que se realicen en materia de seminarios, apoyo y asistencia técnica y participación, la Secretaría Permanente busca fortalecer los contactos con los Estados Miembros y lograr una presencia más activa, que traduzca en acciones concretas de cooperación los intereses de los gobiernos.

Igualmente, las instituciones que son contraparte del SELA deben mejorar su relacionamiento con otras entidades técnicas nacionales que participen en proyectos del SELA, lográndose una visión más integral del organismo.

En cuanto a los mecanismos de cooperación constituidos en el marco del SELA (Comités de Acción, Comisiones Latinoamericanas, Organismos Permanentes, Empresas y Programas) resul-

ta igualmente importante que la Secretaría respalde las distintas iniciativas, proyectos y programas de éstos, mediante la difusión de información y promoción, con el objeto de lograr mayor respaldo de los Estados Miembros al adherirse a iniciativas específicas de interés regional.

Una reunión celebrada con las autoridades de estos mecanismos durante el mes de mayo último, reveló, para todos los asistentes, aciertos y desaciertos en la manera en que los mecanismos se vinculan entre sí y cómo se relacionan con el Sistema. El fortalecimiento de la cooperación regional y del Sistema en su forma global pasa necesariamente por un proceso de conocimiento y acoplamiento de las partes que lo conforman, para que puedan operar concertada y sistemáticamente. Los mecanismos de cooperación requieren, en consecuencia, de ese respaldo que la Secretaría continuará ofreciendo.

Finalmente, un último elemento dentro del nuevo enfoque, tiene que ver con la conformación del Sistema Latinoamericano que procura la participación de los principales organismos de cooperación e integración económica de la región en las tareas del SELA. En este contexto, en las acciones de cooperación regional participarían también los otros organismos, a fin de complementar los esfuerzos y mejorar la efectividad de todos.

## La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo: una respuesta frente a la crisis

Boris Castillo

Abogado cubano, Jefe de Proyectos de la Secretaría Permanente del SELA.

### Introducción

La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en un instrumento de singular importancia para que estas naciones generen, adquieran, adapten, transfieran y compartan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, de modo de ir alcanzando paulatinamente su autosuficiencia nacional y colectiva.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido a la CTPD como un "proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo".

La CTPD no debe confundirse ni con la simple extensión de la cooperación técnica tradicional ni con el mero intercambio de conocimientos entre los países en desarrollo. La CTPD apunta a enriquecer las capacidades de estas naciones para crear los conocimientos en el seno de sus respectivas sociedades.

Si bien la cooperación técnica entre países en desarrollo es una actividad que data de siglos, algunos especialistas ubican el punto de partida de este tipo de cooperación entre las naciones del Sur en el proceso de descolonización iniciado en 1945. Desde esta perspectiva, política e ideológicamente, la CTPD va adquiriendo sustento y espacio, asociada a los esfuerzos emprendidos por los países afroasiáticos en la Conferencia de Bandung (1955), y es fortalecida en las reuniones del Movimiento de Países No Alineados y del Grupo de los 77, hasta adquirir sus propia dimensión y convertirse en un instrumento para alcanzar el Nuevo Orden Económico Internacional, en la década de los 70.

La frase "Cooperación Técnica entre

Países en Desarrollo" (CTPD) fue acuñada en la Resolución 27/2974, del 5 de enero de 1973, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Un lustro después, el 12 de setiembre de 1978, se efectuó en Buenos Aires (Argentina) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la CTPD que marcó un hito en el proceso que venían desarrollando los países.

En aquella oportunidad, 138 estados adoptaron por consenso el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo —conocido como el Plan de Acción de Buenos Aires— que introdujo cambios significativos en los criterios y modalidades de la asistencia y la cooperación para el desarrollo.

En opinión de los expertos "el Plan se ha convertido en el instrumento fundamental para las actividades de CTPD, no solamente por cuanto permite identificar los problemas concretos, sino también verificar los factores que deben considerarse para elaborar los programas y proyectos, seleccionar los recursos y realizar las evaluaciones".

A lo largo de este proceso de definiciones y decisiones sobre los objetivos, alcances y procedimientos de la CTPD, el SELA y otros organismos regionales tuvieron una participación activa e importante.

Transcurridos diez años del Plan de Acción de Buenos Aires y trece de la creación del SELA, el balance del trabajo efectuado por este organismo para insertar la modalidad de la CTPD entre los mecanismos fundamentales de una estrategia de desarrollo regional, resulta altamente positivo.

Prueba de ello, son los acuerdos suscritos por los 26 Estados Miembros en la reciente XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en setiembre en Caracas, cuyo contenido fue recogido en la Decisión 276 sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (ver pág... de este número de CAPITULOS DEL SELA).

Por su profundidad y objetivos, la Decisión 276 constituye, sin lugar a dudas, el reconocimiento más firme a la trascendencia de esta modalidad de cooperación como respuesta a los problemas presentes y a los desafíos

futuros que enfrentará la región, a raíz de la crisis económica internacional.

### I. El rol del SELA y la CTPD

El papel del SELA como factor de coordinación regional de la CTPD, desde la conformación y seguimiento del Plan de Acción de Buenos Aires hasta la etapa actual, ha ido evolucionando en su gestión, por la voluntad política de los Estados Miembros. Así, es posible distinguir diversos estadios, desde el tratamiento especial del tema en un Grupo de Trabajo Ad-hoc, en cada Consejo Latinoamericano, hasta la creación de nuevas instancias para fortalecer su capacidad de acción, como son la reunión anual de Directores de Cooperación Internacional, previa al Grupo de Trabajo Ad-hoc, y la Reunión de Coordinación de Organismos que llevan a cabo actividades de CTPD en la región. Es indudable que ambas reuniones avalan, como garantes, la viabilidad de los mandatos contenidos en las Decisiones del Consejo Latinoamericano sobre CTPD.

Específicamente, en lo que respecta a la Decisión 276, revisten singular importancia los artículos referidos a la institucionalización de los foros mencionados anteriormente.

Desde hace tres años, en el caso de la Reunión de Directores de Cooperación Internacional, y gracias a la colaboración fundamental de la Unidad Especial de CTPD del PNUD, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), el SELA ha podido contar, en el preámbulo del Consejo Ordinario, con un foro del mayor nivel técnico, capaz de delinear de manera efectiva las estrategias para el desarrollo de la CTPD en la región.

La Reunión de Directores ha proporcionado, también, los insumos necesarios para la planificación de acciones en el Grupo de Trabajo Ad-hoc y para la aprobación de decisiones en el Consejo Latinoamericano, a la vez que ha facilitado este marco para que, anualmente, los estados participantes puedan emprender negociaciones bilaterales

les o multilaterales sobre las ofertas y demandas de CTPD que sean de su interés.

Por otra parte, y en consonancia con el propósito del SELA de conformar un Sistema regional que evite la duplicación de esfuerzos y aune voluntades, la Secretaría Permanente ha concertado informalmente encuentros de trabajo periódicos con los organismos regionales e internacionales que tienen incidencia en las acciones de la CTPD regional, a fin de lograr una mejor complementación y alcanzar resultados concretos en los objetivos previstos.

Con el mandato del XIV Consejo Latinoamericano que instruye a la Secretaría Permanente a la formalización definitiva de esta Reunión de Coordinación de Organismos, se focaliza alrededor del SELA la coordinación interinstitucional en relación a la marcha de la CTPD en la región.

Otras expresiones concretas de los resultados alcanzados en el campo de la coordinación interinstitucional son:

**a** Las futuras acciones conjuntas SELA/BID para el financiamiento de paquetes de proyectos, derivados de las reuniones de programación y negociación de CTPD, y el ofrecimiento de apoyo técnico del BID a la iniciativa para elaborar un procedimiento que permita la actualización sistemática y uniforme de la información sobre las ofertas y demandas de CTPD de los Estados Miembros; elemento éste de indiscutible importancia para la organización efectiva de la cooperación técnica;

**b** Los acuerdos FAO/Unidad Especial de CTPD del PNUD/BID/OLDEPESCA y la Secretaría Permanente del SELA para la ejecución de un ejercicio de programación y negociación de CTPD en el campo específico de la Acuicultura;

**c** La próxima implementación de un proyecto modular sobre Trasplante de Embriones e Inseminación Artificial, coordinado por el SELA y el Grupo de los 77 (Fondo Fiduciario "Manuel Pérez Guerrero"), institución ésta que recientemente comprometió la suma de 83 mil dólares para su financiamiento parcial.

Finalmente, caben destacar las acciones conjuntas que, en el contexto de la CTPD, el SELA ha impulsado con

los OPS (OMS), como el proyecto de Vacunas Humanas (actualmente en proceso de instrumentación el proyecto de Cooperación Económica Regional) o el proyecto de Germoplasma Vegetal que se adelanta en coordinación con la FAO y el CARFIT.

## II. Identificación de acciones prioritarias

Otro aspecto significativo de la Decisión 274 fue la definición de los temas prioritarios para la acción conjunta en materia de CTPD que abarcan los siguientes sectores: Agropecuario (incluyendo Pesca), Salud, Comercio Exterior, Vivienda, Ciencia y Tecnología y Educación.

La identificación de estos temas constituye una valiosa orientación para concentrar los esfuerzos de CTPD en los sectores que resultan de verdadero interés para los Estados, permitiendo con ello la planificación de acciones, a través de los ejercicios de negociación, con el concurso de los organismos técnicos y financieros de la región.

La elección de prioridades fue el resultado de los debates sobre un trabajo de cruzamiento de ofertas y demandas de CTPD, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, (documento SP/CL/XXIV.O/Di. No 36 "Coincidencias entre Ofertas y Demandas de los Estados Miembros que pueden dar lugar a futuras iniciativas de CTPD"), cuyo propósito inicial consistía en facilitar orientación perspectiva de los trabajos de CTPD en el marco del SELA, información que deberá ser perfeccionada y sistematizada periódicamente.

## III. Fortalecimiento de los Puntos Focales

El XIV Consejo Latinoamericano confirió especial importancia, dentro de la Decisión 276, al fortalecimiento de los Puntos Focales Nacionales para la CTPD, concebidos como eslabones fundamentales en la conciliación de los intereses nacionales con las acciones bilaterales y multilaterales para el desarrollo de proyectos específicos.

En tal sentido, se encomienda a la Secretaría Permanente "efectuar acciones que contribuyan a fortalecer los Puntos Focales Nacionales de CTPD".

Se considera, además, que sería de utilidad contar con un proyecto regional sobre este aspecto, para incluir en el IV Programa Regional para América Latina y el Caribe (PRALC), actualmente en ejecución, y en el futuro V PRALC. Al respecto, se sugiere considerar como posible modelo de proyecto que adelanta la República Argentina, enriquecido por las consideraciones del resto de los Estados Miembros y conciliado por la Secretaría Permanente.

La definición y aprobación de un proyecto regional de esta magnitud permitiría al SELA, como coordinador del mismo y a través de los mecanismos establecidos, asistir adecuadamente a sus Estados Miembros en los requerimientos necesarios para la organización y/o fortalecimiento de los puntos focales. Un mecanismo interno de esta naturaleza facilitaría la identificación de ofertas y demandas nacionales y regionales, la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos y la utilización eficaz de los recursos financieros nacionales, regionales e internacionales, de modo de contrarrestar algunas de las limitaciones que enfrentan muchos de los Estados Miembros del SELA al intentar aprovechar las perspectivas de la CTPD.

Consecuentemente con esta aspiración, se destaca la recomendación a los Estados Miembros del SELA, en general, y particularmente a los que forman parte del Consejo de Administración de PNUD, de solicitar a nombre de la región —en ocasión de la próxima reunión de este foro, prevista para febrero de 1989— la asignación de fondos adicionales para fortalecer la Unidad Especial de CTPD del PNUD y apoyar con ello el financiamiento de actividades, correspondientes a la alta prioridad que se le otorga a esta modalidad de cooperación que viene instrumentando el SELA en la región.

## IV. Estrategia de concertación

La Decisión 276 instruye, además, a la Secretaría Permanente a que convoque a una Reunión de Coordinación Latinoamericana, previa a la del Grupo de los 77, en ocasión del Sexto Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD, en el marco de las Naciones Unidas.

Para tales efectos, la Secretaría Permanente elaborará, tomando en cuenta las consideraciones de los Estados Miembros, un documento global sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires, acompañado de una serie de sugerencias para fortalecer su aplicación.

Las tareas encomendadas a la Secretaría Permanente del SELA cobran particular relevancia, tomando en cuenta que la reunión del Comité de Alto Nivel, prevista para mayo de 1989, se realizará en el contexto del primer decenio del Plan de Acción de Buenos Aires.

Es evidente que será una ocasión propicia para reflexionar sobre la crítica coyuntura económica internacional que afecta particularmente a los países en desarrollo y que se ve agravada por la posición de las naciones industrializadas del Sistema de las Naciones Unidas, cada vez más renuentes a mantener y fortalecer su contribución en la instrumentación de los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires.

Los países industrializados argumentan que la CTPD es una responsabilidad primordial de los países en desarrollo, pretendiendo ignorar así la corresponsabilidad que les compete en la solución de las desigualdades y en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Cabe recordar que la Recomendación bajos y su complementación. Aires, referida a los acuerdos financieros para la cooperación técnica entre países en desarrollo, fue clara y enfática al disponer que "los países desarrollados deben aportar, con carácter voluntario y sin detrimento de los programas existentes, un apoyo financiero adicional a los proyectos y actividades de CTPD, por ejemplo mediante arreglos financieros con terceros países y mayores contribuciones a diferentes organizaciones nacionales, subregionales, regionales, interregionales o internacionales, incluido el PNUD". Más adelante agrega que "los fondos regionales e internacionales, los bancos de desarrollo y otros organismos de ayuda e instituciones financieras e intergubernamentales, dentro de sus respectivas esferas de competencia deben hacer esfuerzos

especiales para financiar proyectos y actividades de CTPD y cuando proceda, reajustar sus políticas y procedimientos para promover la CTPD".

Desde los trabajos preparatorios de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas que elaboró el Plan de Acción de Buenos Aires, el SELA ha participado en el seguimiento bianual del cumplimiento del mismo, contribuyendo así a la conformación de una posición regional concertada y a la del propio Grupo de los 77 en su conjunto, lo cual revela el tratamiento permanente y orgánico que América Latina y el Caribe da al tema, en el marco del SELA, y que configura una situación *sui generis* en el mundo en desarrollo. Por otra parte, la Decisión 276 refleja el interés de los Estados Miembros del SELA de promover la evaluación de los resultados en la aplicación del IV PRALC, y de definir los objetivos prospectivos del V PRALC. Sin negar las instancias naturales de estos programas de las Naciones Unidas de apoyo a la región, la decisión de los Estados Miembros de concertar sus posiciones como complemento de sus aspiraciones e intereses nacionales, indica la importancia e idoneidad que confieren al SELA como expresión de sus objetivos integracionistas.

## V. Financiamiento de la CTPD

Ante las dificultades financieras que enfrenta el desarrollo de la CTPD, la Secretaría Permanente del SELA presentó en la XIV Reunión del Consejo Latinoamericano dos propuestas que tienden a atenuar esta situación. Una de ellas, contenida en el Documento SP/CL/XIV. O/DT No 16 "Propuesta para constituir un mecanismo de financiamiento para proyectos y acciones de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el marco del SELA", prevé la utilización de las monedas locales y fondos extrarregionales.

El capítulo 3 del documento señala que "el mecanismo de financiamiento para la CTPD que se propone es un instrumento que pertenece a los países interesados en el mismo, en el sentido que los recursos que maneja permanecen en sus manos y son movilizados por ellos, de acuerdo a las políticas que definan; por lo tanto, no

existen aportes a un fondo común".

El mecanismo consiste en que cada país defina y disponga de un determinado monto de recursos en moneda local, o en divisas si fuera el caso, depositados en una cuenta especial, bajo administración directa de los Puntos Focales Nacionales. "Estos recursos —agrega el documento— servirán para apoyar actividades y proyectos de CTPD definidos en el marco del SELA, a través de la programación anual que establezca el Grupo Ad-hoc y el Consejo Latinoamericano".

Además de los recursos aportados por los Estado Miembros participantes en el mecanismo, se podrían gestionar y obtener fondos provenientes de organismos multilaterales y de países de fuera de la región, como contribución voluntaria al desenvolvimiento de los programas de cooperación en el marco del SELA.

Como complemento de esta iniciativa, la Secretaría Permanente del SELA presentó una segunda propuesta, mediante el Documento SP/CL/XIV. O/No 17: "Modalidades para el aprovechamiento de las potencialidades de las líneas aéreas en la movilización de expertos y becarios nacionales para actividades de CTPD".

El planteamiento se basa en el examen general de la distribución de costos en las acciones de CTPD, habiéndose constatado que los pasajes aéreos constituyen hasta el 75 por ciento del total del costo. Se consideró también la potencialidad que representan los cupos vacíos en líneas aéreas nacionales de los Estados Miembros, en sus vuelos dentro de la región, y aún el de las líneas aéreas extrarregionales.

Con esta base se concluyó que una modalidad novedosa y viable para facilitar la CTPD sería precisamente aprovechar esa capacidad disponible y en función de esta diagnóstico se presentaron diversas alternativas.

Ambas propuestas de la Secretaría Permanente se inscriben dentro de la preocupación expresada por los Estados Miembros en el XIII Consejo Latinoamericano, al señalar en la Decisión 252 que "el financiamiento constituye una de las principales restricciones para el desarrollo de la CTPD, y por lo tanto, es conveniente impulsar

medidas tendientes a superarlo".

Resolver los obstáculos financieros existentes, posibilitaría la efectiva materialización de las diversas iniciativas identificadas por los países en el campo de la CTPD. A modo de ejemplo, basta con señalar que en el período posterior a la última Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano —en 1987— hasta la fecha, más de 20 países presentaron alrededor de 1100 proyectos de Cooperación Técnica que cubren diferentes sectores de interés primordial para la región.

Tras examinar ambas propuestas, el XIV Consejo Latinoamericano ratificó la conveniencia de que la región disponga de un mecanismo de financiamiento para proyectos y acciones de CTPD. Recomendó a los países el análisis y decisión respecto de la participación en el mecanismo que prevé la utilización de monedas locales y fondos extrarregionales, a la par que reconoció la importancia y conveniencia de la propuesta sobre aprovechamiento de los cupos en las líneas aéreas. A partir de recibir las consideraciones de los países sobre ambas propuestas, la Secretaría Permanente del SELA convocará a sendas reuniones de expertos para acordar el diseño definitivo y las acciones necesarias que requieran su puesta en marcha.

La importancia de esta Decisión no radica fundamentalmente en la urgencia de implementación de ambos mecanismos, sino, más bien, en la capacidad de los Estados Miembros de explorar iniciativas tendientes a asumir —de

manera novedosa y responsable— el fortalecimiento de la CTPD como una opción válida en sus estrategias de desarrollo, en el contexto de un crítico panorama financiero internacional.

Las dificultades económicas que padecen los países de la región tornan ineludible la necesidad de intensificar la cooperación y concertación en acciones que permitan avanzar en el camino del desarrollo económico y social. Para lograr este objetivo, la CTPD es un elemento de gran importancia, en la medida que permite un uso más intensivo de las potencialidades existentes y fortalece la capacidad institucional y el desarrollo de los recursos técnicos.

## VI. Conclusiones

América Latina y el Caribe tienen ante sí, como consecuencia de la severa crisis por la cual atraviesan, una nueva oportunidad histórica de reafirmar, a través de los mecanismos de la integración y de la cooperación regional, una actitud positiva y una respuesta adecuada frente a los desafíos del presente y las oportunidades del futuro.

La región latinoamericana y del Caribe debe, fundamentalmente, recuperar su autoconfianza y su capacidad de afrontar, en términos propios, el desafío del desarrollo económico y social. Tal es el fundamento esencial de la política de cooperación.

Existe un conjunto de decisiones que el Consejo Latinoamericano ha adopta-

do desde la creación del SELA, con el propósito de otorgar la necesaria importancia y prioridad al tema de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. La seguridad y la independencia económica regional requieren indudablemente de un sostenido y muy concreto proceso de cooperación entre los países latinoamericanos y del Caribe. La tarea confronta problemas de índole técnica, administrativa y financiera. La movilización de recursos humanos y la nueva manera de afrontar los problemas del desarrollo que supone impulsar la CTPD, requiere no sólo de una toma de conciencia al nivel de los responsables políticos de la conducción de los Estados, sino también la concientización de los agentes económicos, públicos y privados y de las administraciones estatales para poner en práctica los compromisos adoptados entre los Estados.

La región ha sido capaz de articular planteamientos coherentes en materia de CTPD, a través de las Decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano. Los técnicos y especialistas han podido adelantar un conjunto de proyectos, algunos de ellos en el ámbito de la tecnología más avanzada, para afrontar con respuestas propias, los desafíos del desarrollo, del progreso técnico y de la innovación. Existen elementos esenciales, en lo político y en lo técnico, para mirar con confianza hacia adelante lo que puede significar la CTPD como un mecanismo adecuado de respuesta y de desarrollo regional.

## Consolidación de un sistema latinoamericano

Ramiro Nuñez

Economista uruguayo. Actualmente se desempeña como Asesor de la Secretaría Permanente del SELA.

Desde el propio comienzo de su gestión, el actual Secretario Permanente del SELA, Carlos Pérez del Castillo, ha expresado su interés por la conformación y consolidación de un sistema latinoamericano, como reflejo de un cambio cualitativo fundamental en la región.

En tal sentido, en el Duodécimo Informe Anual presentado ante el XIV Consejo Latinoamericano del SELA, enfatizó la necesidad de desarrollar y consolidar la pertenencia de la institucionalidad regional a "un verdadero sistema latinoamericano, entendido éste como un conjunto que puede evolucionar sólo si sus componentes actúan armónica y articuladamente. El SELA no se mueve, en este contexto, como un organismo internacional clásico, puesto que sus mandatos tampoco lo son".

"De lo que se trata —agregó— es de lograr la participación plena, en la formación de opinión y actividades del SELA y en la instrumentación de sus mandatos, de todas las partes componentes del sistema, en una amplia avenida de doble vía que signifique el beneficio de todos".

"En primer lugar, se encuentran los Estados Miembros, que deben comprometer políticamente su voluntad de actuar más dinámicamente en la adopción e instrumentación de las decisiones que se aprueben en el seno del Consejo y de las ideas-fuerza que las generen. Solamente la interacción Estados Miembros-Secretaría Permanente puede dotar al SELA del respaldo político imprescindible para darle credibilidad a sus propuestas y sus acciones. Esto no significa que la Secretaría Permanente pierda su capacidad de iniciativa, sino un respaldo y una orientación a esta capacidad. De esta forma, los países velarán con más rigor y austeridad sobre los mandatos que confieren a la Secretaría Permanente".

"En segundo lugar —continuó— están los organismos regionales que tengan mandatos, competencias, especialidades e intereses comunes o afines. No puede pensarse que el sistema latinoamericano se beneficia si ese rico patrimonio institucional de la región, que son los organismos regionales, se limitan al papel de simples observadores de las demás actividades, como muchos lo han hecho hasta el presente. Por el contrario, es primordial que se conviertan en actores reales del sistema, dentro de los obvios límites de sus competencias. La región tiene necesidad de que sus organismos racionalicen y coordinen sus actividades.

Un proceso de esta índole conducirá no solamente a un mejor aprovechamiento de los recursos al evitar duplicaciones innecesarias y costosas, sino que redundará en una mayor eficacia de sus contribuciones y en una respuesta más efectiva a las verdaderas necesidades y prioridades de los países.

En tercer lugar, es imprescindible considerar como partes del sistema a las numerosas manifestaciones de concertación regional que se han dado últimamente. Allí están, por ejemplo, el Grupo de los Ocho o el Consenso de Cartagena, que demuestran fehacientemente la voluntad política de los gobiernos de la región para concertar posiciones y acciones en defensa de los intereses latinoamericanos y caribeños.

"En cuarto lugar, y como parte intrínseca del SELA, cabe situar el conjunto de manifestaciones concretas de cooperación regional en distintos campos y bajo diferentes formas, que son los Comités de Acción, Comisiones, empresas, y otros Organismos Permanentes surgidos de iniciativas generales en el marco de nuestro organismo".

Finalmente señaló que "esta participación debe otorgar también un papel a los nuevos actores, es decir, además de los Gobiernos y sus funcionarios, a los trabajadores, los empresarios, los partidos políticos, los Parlamentos y los sectores intelectuales y académicos, entre otros".

Si se concibe a la región —y a su rica y variada gama de expresiones— como un sistema que debe funcionar co-

herente y articuladamente, estaremos fortaleciendo el andamiaje institucional regional y ofreciendo a la voluntad política de los gobiernos los canales para que fluya adecuadamente y transforme el pensamiento en acción".

En el marco conceptual descrito, la Secretaría Permanente del SELA ha comenzado a desarrollar actividades tendientes a instrumentar esta idea-fuerza, que ha recibido gran respaldo de los gobiernos y de los organismos regionales. En lo que se refiere a los mecanismos informales de coordinación, como el llamado Grupo de los Ocho y el Consenso de Cartagena, la Secretaría Permanente fue invitada por sus integrantes, a participar en sus reuniones, avanzando así hacia la concreción efectiva de este aspecto de la idea. Se trata de un ámbito de gran importancia, en el que las futuras actividades estarán vinculadas a las necesidades y planteamientos que formulen estas instancias de concertación.

Por otra parte, la Secretaría Permanente ha desarrollado un esfuerzo consciente y deliberado con el propósito de procurar una mayor coordinación con otros organismos regionales. En una primera instancia, se ha trabajado con aquellos que tienen cometidos y atribuciones de carácter global y funciones o intereses más comunes o afines con los de la Secretaría Permanente, tales como la Secretaría de la CEPAL, el ILPES, el CEMLA, la ALIDE y el INTAL y con los esquemas subregionales de integración como la JUNAC, la ALADI, la SIECA, y el CARICOM. Básicamente, el primer aspecto del esfuerzo se ha concentrado en buscar las coincidencias de enfoque en torno a ciertos ejes que permitirán orientar, de manera coordinada y armónica, las actividades de cada uno con sus propias competencias y dentro de sus propias atribuciones, facilitando así la direccionalidad de los trabajos y su complementación.

Con franqueza debe señalarse que esta no es una tarea fácil, en tanto el objetivo se ve limitado, además de las lógicas características o rigideces que todas las organizaciones tienen, por ciertas reticencias naturales, el cuidado de espacios o la preservación de competencias, todo lo cual hace difi-

cultoso extender la convicción de los mutuos beneficios que van a derivarse de la apropiada coordinación. Además, debe reconocerse que este tipo de resistencias y reticencias de las estructuras de los organismos a la mayor coordinación, corresponde a todos, inclusive a la propia Secretaría Permanente. No obstante, ello comenzó a realizarse, procurando evitar en todo momento afanes protagónicos que pudieran ser precisamente contraproducentes en relación a estos objetivos. De ahí el énfasis que permanentemente la Secretaría hace en que se trata de coordinar *con* y no *a* los organismos regionales, lo cual implica ejercer el carácter de punto focal que ha sido reconocido por los organismos, pero coordinar con ellos y no a ellos es en cierta medida, la clave de que este proceso pueda tener —naturalmente en el mediano plazo— el éxito a que se está aspirando.

Entonces, esta labor exige tiempo, exige maduración, y exige naturalmente persistencia, para permitir el debido proceso de reflexión, de evaluación de la marcha de la idea y, además, de verla plasmarse en actividades o en aspectos prácticos. Una condición importante para que esto resulte es, obviamente, el estrecho contacto para que la comunicación entre los organismos sea fluida y franca y para que la transparencia, que es otra de las condiciones de esta idea, se vaya difundiendo a nivel de todas las estructuras de los organismos que participan. Es en este marco que la Secretaría Permanente ha impulsado, la realización de reuniones informales de Directores de los organismos citados, con comités globales en materia de integración y de cooperación, procurando abrir el debate sobre los lineamientos generales que guiarán las acciones de los organismos dentro del concepto de Sistema, a la par que se identifican las principales ideas en torno a las cuales, cada uno dentro de sus propias atribuciones, puede ir orientando o reorientando algunas actividades.

Fue a partir de estas coincidencias conceptuales que se pudo comenzar a recibir los programas de trabajo de los organismos, con la finalidad de hacer un examen preliminar de los mismos y promover un primer grado de coordinación de sus respectivas actividades.

Este examen preliminar ha permitido un mayor grado de conocimiento mutuo de los Programas. A tal efecto, la Secretaría Permanente ha procurado efectuar un cierto ordenamiento de la información proporcionada, así como su difusión entre los distintos organismos. Esto ha facilitado avanzar en temas concretos, tanto en áreas ya definidas en los respectivos programas —es decir, identificando convergencias— como en áreas aún no contempladas en dichos programas, permitiendo entonces para el futuro definir posibilidades de actuación y trabajo conjunto. Este tipo de intercambio fue complementado con reuniones específicas mantenidas por la Secretaría Permanente con los otros Organismos, a través de visitas especiales a cada uno de ellos que permitieron ver con mayor profundidad los temas, las acciones conjuntas y la coordinación de actividades. Un primer resultado, que se reflejó en la instancia ministerial del SELA, fue la presentación al Consejo Latinoamericano de las respectivas contribuciones de los organismos, como la CEPAL, ALIDE, CEMLA e INTAL, éste último con la colaboración de ALADI, JUNAC, SIECA y CARICOM.

Cada organismo realizó un aporte propio de su competencia o especialidad para conocimiento de los países en el SELA: CEPAL sobre la situación económica regional, CEMLA sobre la evolución monetaria y financiera de la región, ALIDE sobre el financiamiento del desarrollo e INTAL sobre la situación del proceso de integración.

Otro aspecto destacable fue la participación de la Secretaría Permanente y la coorganización —en este caso conjuntamente con la ALIDE— de la Reunión de Organismos de Integración y Cooperación, un evento cuyo carácter pudo ser reorientado, de alguna manera, y recuperado al dirigir su enfoque hacia el tratamiento de temas concretos de importancia para la región y hacia la discusión y aceptación general por parte de los participantes de la concepción de sistema y de su integración en este esquema.

Cabe señalar, que el progreso futuro en lo que se refiere al mejor conocimiento mutuo de los programas de trabajo, y por ende a la facilitación de la coordinación, se ha de vincular con

otros trabajos que la Secretaría Permanente realizará en el futuro. Un proyecto de gran importancia para el SELA y para toda la región, que ha sido aprobado por el Consejo Latinoamericano, es la realización de un estado de situación de la Cooperación Regional. Se trata de un trabajo de largo aliento, cuya metodología de ejecución prevé distintas etapas. Entre esas etapas, la primera consiste en relevar, a partir de los programas de trabajo de los organismos regionales, las actividades que están realizando, para su posterior ordenamiento y facilitación del análisis. Esta base de información habrá de facilitar, no solamente lo que puede ser el examen de la Cooperación Regional, sino también de otro tipo de actividades que los organismos regionales estén realizando.

Otro resultado de los esfuerzos de coordinación ha sido que, en la propia formulación del proyecto de Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente, se ha establecido, en sus distintos ejes temáticos, el propósito general de coordinación con los organismos y, específicamente en torno a algunos temas o lineamientos, la posibilidad concreta de realizar actividades conjuntas o articuladamente con otras instituciones regionales. Esto es algo que ha de beneficiar, no sólo a la Secretaría Permanente sino a todos los organismos participantes, manteniendo en todo momento la información y la transparencia con respecto a las actividades. Un ejemplo concreto de ello es el acuerdo de varios organismos regionales de impulsar la realización coordinada de trabajos en el campo de la prospectiva económica.

Es preciso destacar la favorable aceptación que ha tenido esta iniciativa a nivel de los organismos regionales y la evaluación muy positiva que hemos de formular en relación a estos primeros esfuerzos. Esta ideas —que han revestido un carácter piloto en estos primeros meses— se han reflejado ahora de manera orgánica en el propio Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente, donde, incluso uno de los ejes temáticos se refiere específicamente al fortalecimiento del sistema latinoamericano.

Válido es interrogarse, a partir de esta primera fase, sobre cuáles son las instancias futuras, e incluso plantearse,

como algunos lo han hecho, las alternativas de institucionalización de estos esfuerzos.

En relación con lo primero, no hay una respuesta ni una planificación. Es importante tener en cuenta que no se trata de crear desde el vacío, sino de contribuir al reconocimiento de la pertenencia a un sistema ya existente, cuya potenciación corre por cuenta de todos sus integrantes. Por lo tanto será de los propios organismos y gobiernos, vinculando recíprocamente sus actividades y orientaciones en un accionar crecientemente articulado, que

habrá de surgir la contestación a aquella pregunta.

En relación a la segunda, debe decirse que no parece adecuado impulsar, al menos en un futuro inmediato, algún tipo de institucionalización del esfuerzo de coordinación entre organismos regionales. Como se ha dicho, cada uno tiene competencias y mandatos propios y formas institucionales específicas. No es a través de la forma sino de las modalidades de trabajo que se obtendrán los frutos de la coordinación, ni parece ser un tema que hoy debe ser objeto de preocupa-

ción. Hasta el momento, las vías informales se han mostrado idóneas para promover el diálogo franco y la cooperación y continúan siéndolo. Lo realmente importante es la actuación convergente hacia la concreción de las ideas-fuerza fundamentales y su integración en esquemas de acción armónica y eficaz.

Imbuídos países y organismos de su importancia, demostrada su viabilidad, la consolidación del sistema latinoamericano es una exigencia regional que a todos compromete.

---

## El diálogo informal de Cancilleres de América Latina y el Caribe

Luis Herrera Marcano

Abogado venezolano. Actualmente se desempeña como Asesor de la Secretaría Permanente del SELA.

El 21 de septiembre de 1988, con ocasión del XIV Consejo Latinoamericano, se reunió en Caracas el Primer Diálogo de América Latina y el Caribe, a nivel de Cancilleres. En él estuvieron representados, además de los Países Miembros del SELA, cuatro países del Caribe que aún no han ingresado al Sistema. Puede decirse que es la primera oportunidad en que la región de Latinoamérica y el Caribe efectúa una reunión a ese nivel.

Los antecedentes inmediatos de este primer diálogo informal de cancilleres se remontan al XII Consejo Latinoamericano, reunido en Lima, en octubre de 1986. En el discurso que pronunció ante la sesión inaugural de la etapa ministerial del Consejo, el Presidente del Perú, Alan García, exhortó a los Países Miembros a avanzar por el camino de la creación de una organización de Estados de América Latina y el Caribe. Las citas que siguen, tomadas de ese discurso, ilustran sus ideas a este respecto:

"... saludamos a este Consejo Latinoamericano del SELA que constituye, al momento, el único foro de intercambio latinoamericano y del Caribe y que constituye la única asamblea de todos nuestros países, con vistas a ir construyendo un sistema de países de América Latina y del Caribe que permita nuestra acción común".

"Las siete grandes potencias industriales del mundo se reúnen anualmente representadas por sus Jefes de Estado. La Organización para la Unidad Africana tiene dos reuniones anuales a nivel de Cancilleres y tiene una reunión anual de Presidentes o Jefes de Estado. La Liga Árabe se reúne dos veces por año, tanto a nivel de Cancilleres como de Jefes de Estado. La Organización de Países del Sudeste Asiático tiene también constantes reuniones. Resulta que la única región del

mundo que no concerta periódica y permanentemente sus voluntades, que no ha alcanzado aún con la conciencia, con madurez, o el valor histórico para institucionalizar una asamblea que nos permita actuar en común, es la América Latina y el Caribe".

"El SELA es entonces, hoy, un reto a la historia. El Consejo Latinoamericano es el único foro que reúne a los latinoamericanos y el Caribe y de allí la enorme importancia de esta cita, que es como la esperanza de nuestros pueblos, en su destino y en su derecho a tener una acción común".

"... Ciertamente es señores, que el SELA y su Consejo, tienen por limitación la no concertación política; pero cierto es también que nadie puede diferenciar lo que es economía de lo que es política".

"Ciertamente es que la economía es en nuestro campo y en nuestro tiempo solamente una relación de poderes, de fuerzas sociales, de grupos de dominación, cierto es por consiguiente que no hay discernimiento posible entre lo económico y lo político; y que cuando nos reunimos aquí, a pesar de esa limitación reglamentaria, estamos echando las bases de un hecho político trascendental de lo que puede ser más adelante cuando nuestro sistema evolucione hasta constituir lo que es hoy un reclamo y será más adelante una exigencia imperativa. Lograr nuestra constitución en una organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe que institucionalice nuestro derecho a concertar nuestro propio destino".

"... en el plano de la concertación, del diálogo, otras regiones y hemisferios han avanzado, en tanto nosotros tenemos como única esperanza y como única bandera este Sistema Económico, esta Reunión Ministerial, este Consejo Latinoamericano".

"De allí la enorme importancia de esta asamblea, que nos plantea posibilidades fecundas, si es que avanzamos, porque el mandato imperativo de los que queremos hacer historia no es mantenernos en la inercia de lo que recibimos, sino avanzar por el mismo surco. Y el salto cualitativo de convertir, en el futuro, nuestro sistema económico en un sistema político y económico de concertación, de reunión

periódica o de organización de Estados latinoamericanos y del Caribe, es un reto que hay que enfrentar y es un reto que debe germinar en nosotros, como semilla y como fruto futuro. Es la única forma de desarrollo que se plantea en nuestros pueblos, hoy condenados todos a la amenaza de la destrucción económica y la miseria, por obra del aislamiento y por obra de la dominación imperialista".

"... Para no imitar el destino de otros pueblos, que sabemos es inimitable, para no intentar imitar el consumismo o la burocracia, necesitamos una nueva escena, un nuevo marco, un salto cualitativo, y eso tiene que ser concertación política, económica, vital y humana de nuestras sociedades, en el marco nuevo de una organización que puede ser la Organización de Estados de Latinoamérica y el Caribe. Yo sé, que aún hoy, cuando la deuda nos impulsa a tomar decisiones heterodoxas, que aún hoy cuando nacen los planes económicos que hace apenas dos o tres años nadie imaginaba, que aún hoy que estamos descubriendo la demanda social como motor de la economía y no el crédito externo que nos engañó, yo sé que aún hoy, a despecho de nuestros reclamos, resulta herética la postulación de una Organización de Estados de la América Latina y el Caribe. Pero pienso que alguna vez deben decirse las cosas y decirse para el futuro, y decirse para más adelante, y decirse como motor de posibilidades y de ilusiones. Ese es el único camino que nosotros vemos...".

"Por consiguiente, nosotros, al exigir un reordenamiento hemisférico, pensamos, soñamos y creemos que en el futuro constituiremos alguna vez, quién sabe si pronto, una organización de los Estados de Latinoamérica y del Caribe, y de esta suerte podemos concertar muchas cosas".

"Esto no significa ser enemigo de una potencia. Esto no significa ser enemigo de los Estados Unidos. Nosotros aceptamos la vecindad, nosotros aceptamos como un hecho la cercanía, con realismo, pero también con derecho a defender nuestras posibilidades de expansión. La Organización de Estados Americanos debe continuar siendo un foro, pero un foro de relación Norte-Sur. Un foro al cual nuestros pueblos de América Latina y

el Caribe vayan concertados, vayan con criterios comunes, un foro en el cual no pretendamos una relación bilateral, que irónicamente será vista en el futuro como una forma de creernos en igualdad. En igualdad estaremos cuando constituyamos una organización diferente; una organización para la similitud de los intereses que nos unen a los pueblos: la Organización de Estados Americanos y del Caribe que pueda concertar con nuestro gran vecino, en términos de igualdad, en relación Norte-Sur, que es la que hoy caracteriza a nuestro mundo...".

Ya antes, durante el XI Consejo Latinoamericano que conmemoró en Caracas, en diciembre de 1985, el décimo aniversario de la creación del SELA, los Ministros y Representantes asistentes habían discutido y aprobado la Declaración de Caracas, en la cual tocaron, además de los aspectos de carácter económico, otros de naturaleza esencialmente política, como el restablecimiento de la paz en Centroamérica y la condena de la política de apartheid.

En el punto 15 de ese documento expresaron:

"Al concluir un debate franco y cordial, expresamos el alto valor que atribuimos al diálogo que hemos sostenido en esta Reunión y la conveniencia de que esta experiencia se constituya en un ejercicio de concertación latinoamericana".

Estimulado por las palabras del Presidente del Perú, el diálogo de los Cancilleres, Ministros y Jefes de Delegación se reanudó durante el XII Consejo, y, resultó en la formulación del Comunicado de Lima, del 17 de octubre de 1986. En él nuevamente figuran temas que no son esencialmente económicos, tales como la situación centroamericana, el apartheid y el narcotráfico. El Comunicado concluye con el siguiente punto 11:

"Convencidos de que la naturaleza del diálogo que hemos iniciado en Lima los Cancilleres, Ministros y Jefes de Delegación tiene un alto valor operativo y político, decidimos continuarlo en las futuras reuniones del Consejo Latinoamericano a nivel ministerial, con el propósito de examinar la evolución de la situación internacional y sus repercusiones en América Latina y el Cari-

be, así como las acciones que puedan emprender nuestros países para fortalecer la unidad latinoamericana. En este sentido, solicitamos al Señor Canciller del Perú, Presidente de la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, que, sobre la base de los importantes planteamientos del Señor Presidente del Perú, Alan García, y las reflexiones que hemos hecho en este primer diálogo, prepare, en consulta con los Estados Miembros, un conjunto de propuestas operativas orientadas a fortalecer la concertación y la cooperación entre nuestros países y la adecuación de los actuales mecanismos a las nuevas realidades y exigencias del entorno internacional". Convenimos, asimismo, en examinar estas propuestas en una Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano a nivel Ministerial que se celebrará en el curso de 1987".

Los países miembros no consideraron necesario realizar la sesión extraordinaria que habían previsto, sino que analizaron las propuestas del Canciller Alan Wagner durante la XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, en Caracas, en septiembre de 1987. En esa oportunidad fue acogida íntegramente la primera de esas propuestas operativas, referente al Diálogo de Cancilleres, y emitido el siguiente "Comunicado sobre el Diálogo de América Latina y el Caribe":

"1 En cumplimiento del mandato que le confirió el "Comunicado de Lima", aprobado como resultado del diálogo de alto nivel verificado durante la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, el Canciller del Perú, Sr. Alan Wagner Tizón, presentó a consideración de los Cancilleres, Ministros y Jefes de Delegación de los países de América Latina y el Caribe, reunidos con ocasión del XIII Consejo Latinoamericano, un conjunto de propuestas operativas orientadas a fortalecer la concertación y la cooperación entre nuestros países.

2 Los Cancilleres, Ministros y Jefes de Delegación, sobre la base de dichas propuestas, inspiradas en el contenido, alcances y proyecciones del "Comunicado de Lima" y con el ánimo de consolidar la acción solidaria de América Latina y el Caribe, hemos decidido continuar el diálogo al nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, de

manera directa e informal, el cual se efectuará una vez al año, con ocasión de las Reuniones Ordinarias del Consejo Latinoamericano del SELA, antes del Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dicho diálogo tendrá por objeto examinar la situación internacional y sus repercusiones en nuestra región, así como las acciones para fortalecer la unidad latinoamericana.

3 Con el fin de que el Diálogo de Cancilleres cuente con un mecanismo que contribuya a su constante enriquecimiento y le otorgue una adecuada continuidad a sus resultados, acordamos establecer un Grupo de Seguimiento, conformado por altos funcionarios de las respectivas Cancillerías, que preparará el anteproyecto de agenda y será asistido por la Secretaría Permanente del SELA".

El Grupo de Seguimiento previsto en el Comunicado, integrado por altos funcionarios de las respectivas Cancillerías, se reunió en Caracas los días 30 de junio y 1o. de julio de 1988, y acordó someter a los Cancilleres el siguiente anteproyecto de agenda, en el entendido de que no sería limitativa.

"1 Análisis de la situación internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. Evolución y perspectivas hacia el Siglo XXI. Opciones para la acción.

En este rubro los Cancilleres podrían considerar entre otros asuntos, el estado actual de las relaciones entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética; desarme y desarrollo; apartheid; resultados de la Cumbre de Toronto; el nuevo papel político y económico de Japón; y la consolidación de la integración de la Comunidad Económica Europea para el año 1992.

2 Análisis de la problemática regional. Fortalecimiento de la integración, cooperación y unidad latinoamericana. Paz, desarrollo y preservación de la independencia en la región.

En este rubro, los Cancilleres podrían considerar, además, el fortalecimiento del poder de negociación regional y la cooperación con otras regiones, así como temas relativos a la protección del medio ambiente, el avance tecnológico y otros de su interés.

3 Narcotráfico. Necesidad de una concertación regional y mundial en esta

materia.

"4 La crisis del multilateralismo y de la cooperación internacional para el desarrollo. XLIII Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El papel de América Latina y el Caribe en los organismos internacionales.

#### 5 Otros asuntos

Una decisión importante adoptada por el Grupo de Seguimiento fue la de invitar al Diálogo a los Cancilleres de los países independientes de la Región que aún no han ingresado al SELA.

Esta medida es plenamente coherente con el carácter pleno y exclusivamente regional del Diálogo. Por otra parte esos países, de conformidad con el Convenio de Panamá constitutivo del SELA, tienen el derecho de ingresar al Sistema sin otro requisito que manifestar su voluntad. La responsabilidad de formular las correspondientes invitaciones fue encomendada a la Cancillería de Colombia, la cual envió una misión especial a cargo del Vicecanciller a promover la asistencia de los países en cuestión. De esa misión formó parte igualmente el Secretario Permanente Adjunto del SELA.

De los siete países de la Región que aún no son Miembros del SELA, se hicieron representar Bahamas, Belize, St. Kitts-Nevis y St. Vincent-Grenadines. Antigua-Barbuda, Dominica y Sta. Lucía, aunque manifestaron su interés en el diálogo, expresaron no serles posible en esa oportunidad enviar una representación.

El primer Diálogo escogió como Presidente al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Luis González Posada. Hubo consenso en que no emitiría ningún tipo de declaración ni comunicado formal, sino que el Presidente quedaría encargado de hacer a los medios de comunicación, al concluir la reunión, un esumen verbal de lo tratado. Predominó en este sentido el criterio de que si se creaba una expectativa de resultados formales, podía distorsionarse el carácter informal y abierto que había querido dársele.

El resumen final a la prensa fue hecho por el Presidente oralmente. En él destacó los siguientes puntos de

coincidencia:

"1 Necesidad de consolidar el Diálogo Informal de Cancilleres.

2 Importancia de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa acordada por el Consejo Latinoamericano.

3 Posibilidad de realizar reuniones regionales sobre integración y sobre narcotráfico.

4 Posición solidaria en defensa del respeto irrestricto del Derecho Internacional, la necesidad del imperio de la ley y la vigencia del principio de no intervención.

5 Preocupación por el armamentismo de los países desarrollados. Exhortación a la reducción substantiva de armamentos por las Grandes Potencias. Exhortación a la reducción de gastos militares en la región para propiciar la distensión y liberar recursos para el desarrollo y la atención de los problemas sociales.

6 Concordancia en buscar un diálogo Norte-Sur con Estados Unidos, Japón, Países de Europa Occidental, Países recientemente industrializados de Asia y Países de Europa Socialista.

7 Necesidad de afirmar la paz y el desarrollo en Centroamérica.

8 Satisfacción por los casos recientes de reafirmación del multilateralismo en las Naciones Unidas. Necesidad de profundizarlo.

9 Concordancia en que la paz, el desarrollo y el imperio de la ley son interdependientes e inseparables.

10 Claro rechazo del Apartheid por todos los países de América Latina y el Caribe.

11 Urgencia de una concertación regional y mundial sobre el narcotráfico. Necesidad de un esfuerzo conjunto de los países productores y los países consumidores. Necesidad de cohesión entre los países de la Región para enfrentar el narcotráfico.

12 Acuerdo en aceptar la invitación formulada por el Gobierno de Colombia para celebrar el próximo Diálogo en Cartagena de Indias en septiembre de 1988".

Sería quizás prematuro tratar de formular consideraciones acerca de los resultados que pueden esperarse de la

institucionalización del Diálogo de Cancilleres o acerca de los efectos que pueda tener respecto de la evolución futura del Sistema Económico Latinoamericano.

No está en más recordar que el Diálogo de Cancilleres no es formalmente parte de la estructura del SELA, pues no está previsto en el Convenio de Panamá, constitutivo del Sistema. Sin embargo, está estrechamente — pudiera decirse que indisolublemente— unido a él por las circunstancias de su génesis, porque se celebra en la misma oportunidad del Consejo Latinoamericano, y porque la Secretaría Permanente del SELA le sirve de apoyo administrativo.

No parece aventurado sostener que América Latina y el Caribe sienten una creciente necesidad de afirmar su identidad como Región y de fortalecer su cohesión en todos los órdenes. Para ello, el foco indicado es indudablemente el SELA. Por una parte, el SELA ha venido adelantando durante el último año esfuerzos exitosos por lograr una armonización e integración de los esfuerzos que desarrollan las distintas entidades que operan en el campo económico en la región, con miras a constituir un verdadero sistema orgánico. Por otro lado, la reunión informal de Cancilleres tiene el potencial de desarrollar la dimensión política del Sistema Regional.

En este sentido, los estados de la región parecen decididos a actuar con prudencia y sentido práctico, preservando el carácter informal del Diálogo y dejando que las necesidades reales dicten su evolución futura, sin pretender recargarlo desde su nacimiento con requisitos formales o exigencias de resultados que muy probablemente lo sofocarían. Aún así, cabe prever que, en momentos en que recobra vigencia el multilateralismo y se reabren las perspectivas de un diálogo Norte-Sur, la región encontrará cada vez más necesario disponer de un foro propio en el que pueda tratar con la mayor amplitud y franqueza toda la gama de sus problemas y avanzar hacia la concertación regional en todos los órdenes.

## El proceso de integración regional

Eduardo Zalduendo

Director del INTAL

El artículo que se transcribe corresponde a la intervención que efectuó el Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) en la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA

En primer término, agradezco a la Secretaría Permanente la posibilidad de presentar el documento que nos solicitara oportunamente sobre el Estado Actual del Proceso de Integración en América Latina y el Caribe. Quiero dejar constancia de que todas las Secretarías de los esquemas subregionales nos brindaron, como siempre, una amplia colaboración, y también a ellas extendemos nuestro reconocimiento.

El informe consta de tres partes: la primera presenta una visión panorámica de la situación en América Latina y el Caribe en el contexto internacional, y los obstáculos recientes que han afectado su desarrollo económico y social, con énfasis en el tema del servicio de la deuda externa y del comercio internacional; la segunda, trata los hechos que se destacan en cada uno de los cuatro esquemas subregionales y la tercera recoge, en forma breve, varias conclusiones.

El sector externo comercial se ha visto afectado en casi todos los países como consecuencia del peso excesivo de los servicios de la deuda y su incidencia sobre las importaciones, la inversión pública y privada, y el desarrollo en general.

Todos los procesos de integración subregional, si bien con intensidad variable, se vieron afectados por esa situación y por los procesos de ajuste; es decir, tanto el comercio interregional como el intrarregional, como los mecanismos de pago se vieron erosionados.

Esta vez, como pocas, es más cierta la influencia negativa que en la actual década han tenido factores exógenos ligados a la deuda y al comercio: el alza inusitada de los intereses en términos reales, el efecto procíclico de las acciones de la banca comercial acree-

dora, las transferencias financieras netas negativas en cantidad asombrosa, la caída de los precios de productos primarios a niveles que tampoco dejaron de asombrar, el crecimiento de barreras no arancelarias en todos los grupos de países industrializados y el reconocimiento lento de que sin crecimiento el panorama económico mundial también se vería dificultado y de que las políticas de ajuste negativo no son suficientes y socavan la trama socio-política de los países de la región.

El escenario internacional dentro del cual deben insertarse los países de la región es de difícil definición, si bien no parece haber muchas razones para un optimismo realista. Nos referimos a la consolidación de grupos regionales muy poderosos, lo cual hace prever mayores exigencias en materia de competencia y la necesidad de adecuar y revisar todas las estructuras productivas legales, institucionales, así como tecnológicas, educativas y de información.

En ese contexto, la integración regional en general está embarcada en un proceso de reelaboración generalizada de sus objetivos, sus plazos y sus mecanismos, por lo que puede decirse que el último quinquenio ha visto rejuvenecidas las decisiones políticas para sostener la integración y, más aún, estas decisiones se han formulado en forma decisiva y han sido permanentemente reiteradas.

El renovado impulso político sobre el tema se ha expresado en la Carta de Quito, en las Declaraciones de Esquipulas, el Consenso de Cartagena, el de Nassau, el Compromiso de Acapulco y muy importantes acuerdos bilaterales. Más aún, señalamos que los campos privilegiados de Acapulco exceden lo meramente económico y comercial, y en el campo de los Poderes Legislativo y Judicial también se notan nuevos retoños.

Como dije, la parte segunda del documento trata de adentrarse en los problemas de cada esquema subregional. No entraremos en sus detalles, sino que haremos una breve enumeración de algunos de los hechos más importantes, queriendo dejar señalado, además, que en algunos casos entregaremos a la Secretaría Permanente del SELA algunas notas de actualización

que nos han sido ofrecidas por las secretarías de los esquemas.

### 1. ALADI

El período inmediato al nuevo Tratado de Montevideo de 1980 tropezó con el propósito de preservar el llamado patrimonio histórico de la ALALC, de lo cual surgió la posibilidad de los Acuerdos de Alcance Parcial y las nóminas de apertura de mercado con eliminación de aranceles a los países de menor desarrollo relativo. Otros hechos generaron un cejo para concertaciones bilaterales muy importantes. El Tercer Consejo de Ministros de marzo de 1987 puso en marcha un importante programa de recuperación y expansión del comercio para sustituir importaciones de terceros países y atenuar los desequilibrios comerciales, el cual entró finalmente en vigencia en junio de este año. El mecanismo será el de preferencias arancelarias acordadas a los restantes países de la región para desviar importaciones desde terceros países. Este Acuerdo entra en vigencia el 1° de enero de 1989, para las preferencias otorgadas por Argentina, Brasil y México, y en 1990 y 1991 para grupos de países de desarrollo intermedio y menor. Queda por ver si la preferencia básica es suficiente para desviar el comercio hacia la región, teniendo en cuenta la persistente resistencia a competir internacionalmente observada en las negociaciones, así como las numerosas excepciones que se han concedido.

Los acuerdos de alcance parcial, bilaterales o entre varios miembros, conforman una red numerosa. Entre éstos se destaca el Convenio Argentino-Brasileño, cuyos protocolos exceden el campo económico ya que se refieren a temas tan variados como el comercio del trigo, el abastecimiento de alimentos, la ampliación del comercio, los bienes de capital, la actividad nuclear, empresas binacionales, temas financieros, energía y cooperación sectorial en diversos campos como la biotecnología, la aeronáutica y la siderurgia. En resumen, es promisoria la búsqueda de nuevas formas para incrementar los suministros desde la subregión, así como fortalecer la oferta exportable de los países medianos y menores, promover emprendimientos

comunes para fortalecer la red de intereses empresarios y abarcar también los campos no económicos.

## 2. Grupo Andino

Las dificultades por las cuales atravesó el Grupo en la segunda mitad de los años 70, se agravaron con la recesión mundial de comienzos del 80 y luego por los efectos del endeudamiento y la caída simultánea de los términos del intercambio de los productos de la subregión. Estos hechos hicieron aflorar el grado de vulnerabilidad del sistema y los mecanismos en los cuales se confiaba mostraron su debilidad en situaciones de crisis. Así ocurrió, por ejemplo, con los Programas de Desarrollo Industrial y con los Programas Sectoriales, por restringir en exceso la competencia, porque el proteccionismo impidió establecer el Arancel Externo Común del mismo por las numerosas listas de excepciones. También se presentaron dificultades para armonizar las políticas cambiarias y monetarias. El renacer de la voluntad política para superar la crisis se logra en Quito en 1984, al actualizarse el mecanismo básico de este Acuerdo con el llamado Protocolo Modificadorio, que ha entrado en vigencia recientemente en mayo de 1988. El Protocolo refuerza el vínculo de solidaridad subregional, perfecciona el sistema institucional llegando a conformar un Sistema Andino de Integración con la Junta del Acuerdo, los Convenios Andrés Bello, Hipólito Unanue y Simón Rodríguez, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reserva, empresas estatales de Telecomunicaciones, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino y los Consejo Consultivo Empresarial y Laboral. El Programa Industrial se ha sustituido por Programas de Integración Industrial, se ha establecido un Programa de Transición con acciones en las áreas de salvaguardias para las emergencias, negociación de nóminas de comercio administrados y acciones de cooperación diversas y, asimismo, se han revisado muchas decisiones anteriores. Los datos de las exportaciones intraandinas para 1987 mostraron un alza en el volumen del comercio y eso alienta la esperanza de que la tendencia decreciente de años anteriores se esté revirtiendo.

## 3. Mercado Común Centroamericano

También el Mercado Común Centroamericano se vio afectado por razones exógenas al mismo y a ello hay que agregar los hechos políticos que determinaron la crisis del proceso de integración en la subregión. El intercambio alcanzó su mejor momento en 1980, cuando casi la cuarta parte de las exportaciones totales fueron realizadas en la misma subregión. La demanda exógena afectó precios y cantidades y ello se agravó por el proteccionismo en los países industrializados y el peso de la deuda externa, lo cual condujo a un proceso de ajuste que limitó las importaciones y disminuyó la inversión, junto con la menor utilización de la capacidad industrial instalada.

Para mantener en la medida de lo posible algunos flujos comerciales, así como las relaciones entre las empresas, se firmaron varios acuerdos bilaterales entre los miembros. La Cámara de Compensaciones de la subregión vio aumentar los saldos acumulados insolutos, que a fines de 1987 ascendían a 732 millones de dólares, con la consecuencia de reducir el comercio compensado por ese mecanismo desde el 100% en 1981 hasta apenas el 7% en 1987, desmoronándose así el mecanismo multilateral que había sostenido el crecimiento del comercio recíproco.

También al promediar la década, la voluntad política para superar esas dificultades y los conflictos armados se manifestó en las reuniones de Esquipulas I y II, que expresan la voluntad de revisar los procesos de integración, y también otros países latinoamericanos han apoyado ese propósito procurando encausar la ayuda internacional a través de seis líneas con el apoyo de un Comité de Acción del SELA, el caso de CADESCA, que realiza una importante tarea. A ello se agrega la oferta de mercados ofrecida por el Grupo de los Ocho en la reunión de Acapulco. En suma, el proceso en América Central necesita para su reconstrucción de un apoyo suficiente que le permita superar su restricción financiera, impulsar la reconversión industrial y encontrar solución a la deuda intracentroamericana. Los países de la subregión estiman que el apoyo

financiero debe ser en términos concesionales, donaciones, o a través del plan especial de las Naciones Unidas para refinanciar a largo plazo los saldos deudores de los Bancos Centrales con las garantías de los créditos acumulados en los Bancos Centrales. Otros países han creado un fondo para el desarrollo económico y social de Centroamérica: Argentina, México y Venezuela; asimismo, Centroamérica requiere aumentar su capacidad para elaborar proyectos que permitan aprovechar la cooperación financiera internacional y que los organismos multilaterales no discriminen entre los países miembros de la subregión.

## 4. Comunidad del Caribe

De igual modo que en los casos anteriores, las consecuencias negativas de la recesión mundial obstaculizaron el logro de los objetivos que era la formación de un mercado común, la concertación de políticas externas y un sistema de cooperación para determinadas actividades y servicios comunes. Estos fueron los objetivos que se aceptaron en el Tratado de Chaguaramas de 1973. En 1984, visto el deterioro del comercio subregional, los Jefes de Estado se pronunciaron en el Consenso de Nassau por dos acciones: la primera, destrabar las medidas proteccionistas que no permitían el propósito de Chaguaramas e introducir la transformación de esas economías en un plazo mayor. El propósito de lograr un desarrollo industrial se persigue con la decisión de formar empresas regionales con un nuevo marco jurídico y con el impulso de actividades que se incluyan en el protocolo sobre Programación Industrial en el Mercado Común. Dentro de esa orientación, se espera que se acelere el levantamiento de restricciones, se establezca la tarifa externa común, se apliquen las reglas de determinación del origen de las mercaderías y un régimen de incentivos fiscales a la industria, de manera tal que la producción se realice con pautas de competencia internacional. Asimismo, la inserción en un mercado internacional requerirá una mayor capacitación empresarial, su organización para la actuación conjunta en estos mercados y un financiamiento adecuado.

En síntesis los varios esquemas subregionales atravesaron en la década situaciones de grave crisis por razones instrumentales, más otras de carácter exógeno y fuera de la capacidad de control o decisión de los países. Todo ello se reflejó en el nivel de comercio interregional y el deterioro de los mecanismos de pago y compensación. Durante 1987 se observan, sin embargo, informaciones más alentadoras

sobre el intercambio y, en particular, ello se refleja en las cifras del mercado andino.

Las nuevas acciones tomadas en los distintos esquemas para solucionar la situación procuran, en general, expandir el comercio de una manera más equilibrada, con una tendencia a recurrir simultáneamente a acuerdos bilaterales con variantes y campos de acción y cooperación muy amplios. Tam-

bién se aprecia el propósito de estimular la mayor participación de los distintos operadores económicos y, finalmente, ha renacido claramente el propósito político y reiterado a los más elevados niveles de consolidar una nueva estrategia, aún recurriendo a nuevos mecanismos en favor de la integración económica a través de acuerdos regionales.

---

---

**Discursos pronunciados  
en la sesión inaugural de  
la etapa ministerial del  
XIV Consejo  
Latinoamericano  
del SELA**

## El futuro de América Latina dependerá de su capacidad de actuar concertadamente

Dr. Jaime Lusinchi

Presidente de la República de Venezuela

Señor Presidente: Al dar la bienvenida a nuestro país a los representantes de los pueblos latinoamericanos que concurren a la celebración de este XIV Consejo del organismo a nivel Ministerial, quiero reiterar una vez más, la confianza y legítima esperanza de que el SELA, al cual debemos otorgarle carácter de institución fundamental para alcanzar el mandato bolivariano de la integración, continuará profundizando y extendiendo los mecanismos de diálogo, consulta y realizaciones prácticas en nuestra región.

Cuando el 17 de diciembre del año pasado concurrí a esta misma Asamblea para instalar el XIII Consejo, concluí diciendo: "La adversidad nos está clarificando la mente. Aprovechémosla." Después de haber analizado la labor cumplida en lo que va del año 1988, puedo afirmar que nunca como ahora, la América Latina y sus organismos regionales, han entendido que el futuro de nuestros pueblos estará condicionado en buena medida porque seamos capaces de actuar juntos y concertadamente en la solución de los problemas que hoy nos separan de un desarrollo sostenido y de la creación de un marco de bienestar estable para los habitantes de la gran nación latinoamericana.

Si analizamos los trabajos que van a ser objeto de esta reunión, como resumen de los desafíos y opciones de América Latina a fines de la década de los 80, podemos ver que en temas tan trascendentales como el de la deuda, comercio internacional, desarrollo tecnológico y la integración, ya los latinoamericanos estamos hablando un lenguaje coincidente, punto de partida necesario para entendernos y concretar acciones relevantes en cada uno de estos campos.

Debemos reconocer que han concurrido multiplicidad de factores, imprevisibles algunos, pero lo cierto es que no

hemos cejado en el empeño de devolver a nuestro país la confianza en sí mismos, en su potencial humano y material, y en restablecer entre nosotros el contacto y el cultivo de afinidades que las distintas situaciones políticas y económicas en la región habían postergado o impedido. Cambios radicales en uno y otro campo, hacen que hoy las circunstancias de nuestra región sean, no sólo propicias, sino altamente favorables para abordar nuevas etapas. En su definición contarán sin duda las experiencias ganadas en el transcurso de estos años.

Permitaseme recordar someramente algunos hechos relevantes.

Pocos meses antes de iniciar mi gestión había tenido lugar la Conferencia Económica Latinoamericana, que presentó el primer intento por concertar esfuerzos y definir respuestas propias de nuestra región a la crisis que se desató a inicios de la década. Quizás la inexperiencia de la concertación frente a problemas que iban a la esencia de nuestras dificultades, facilitó la disgregación y la falta de continuidad. A pesar de ello, la Conferencia de Quito, en su Declaración y Plan de Acción, sigue siendo hito de un proceso que sería inapropiado calificar como frustrado. De manera quizás más selectiva, sus postulados han sido incorporados a nuestras metas de política interna, requisito indispensable para alcanzar posiciones sólidas y sustentables en el ámbito externo, así como a la actividad de los organismos de integración de que disponemos.

En todo caso, la Conferencia Económica Latinoamericana representó una confluencia de percepciones y voluntades que los desarrollos posteriores, cualquiera sea el balance que cada uno de nosotros podamos realizar, no han desmentido en su esencia política. Así lo confirman el surgimiento y actividad ulterior del Consenso de Cartagena que, aun cuando de composición parcial respecto al conjunto de nuestra comunidad, ha adoptado postulados y permitido una interrelación entre países nuestros que no existía antes con características similares; cuya influencia en nuestras actitudes y planteamientos es innegable, situando el tema de la deuda externa en el contexto político que irrenunciablemente postulamos.

Con el mismo énfasis podemos subrayar lo avanzado en la revitalización de la integración regional y subregional. Para Venezuela, como para todos, la decisión política de privilegiar las relaciones mutuas, adquirió en estos años alcances y connotaciones que no conocíamos. No es lo mismo la integración en épocas de crecimiento que en tiempos de crisis; las resistencias son mayores, las intransigencias más marcadas.

Sin embargo, los avances logrados no son pocos. Hoy contamos no sólo con un amplio esquema de acercamientos bilaterales, sino también con esquemas multilaterales revisados, actualizados y con metas renovadas; exigentes, sin duda, pero presentes para orientar nuestra acción.

El relevante y promisor Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, es ante todo una identificación de solidaridades en torno a nuestros principales desafíos. No se agota en su alcance declarativo, sino que constituye la base para una acción que requerirá del concurso de todos y su permanente actualización.

Debemos reconocer que estos años por venir son críticos para la definición de nuestra ubicación en el contexto mundial. No podemos indefinidamente, postergar el reconocimiento de esa realidad y de sus consecuencias. Nos hallamos extremadamente necesitados de conjugar todas nuestras potencialidades, y la capacidad de cultivarlas se hace cada vez menor en un mundo que tiende a globalizar la actividad económica y a abrir fronteras sin discriminación. Entre ser socios desiguales en la producción y los intercambios internacionales o participantes de peso equitativo, la escogencia debe ser evidente en sí misma.

No es esta una meta alcanzable de un año para otro, ni existen fórmulas preconcebidas que nos den las soluciones idóneas. Por eso confiamos en el diálogo permanente y en la acción paulatina para ir constituyendo el marco de referencia del modelo de integración que requieren las circunstancias. En este contexto, logros y fracasos, son ambas experiencias complementarias y positivas. De allí el concepto dinámico y práctico de la integración que el Grupo de los Ocho se ha propuesto desarrollar e impulsar y

para el cual contamos también con este foro regional.

El SELA en efecto no ha sido ni podrá ser ajeno a esta dinámica. Cada una de sus administraciones ha ido contribuyendo a que ella sea posible de sustentarse y de desarrollarse. Su función es precisamente nutrir el debate, presentar alternativas, desafiar los convencionalismos y servirnos de foro para dilucidar lo posible y lo conveniente.

Este XIV Consejo se presenta particularmente propicio en el tiempo para proseguir en esta senda. Cada uno de nuestros países, por distintas vías y ante circunstancias propias, ha ido ganando las experiencias de estos años difíciles. Por eso es que juzgamos muy oportuna la proposición de un balance a nivel regional y de iniciar un proceso acelerado de actualización, que nos hace el Señor Secretario Permanente, Embajador Carlos Pérez del Castillo, en el XII Informe Anual que presenta a este Consejo Ministerial.

Estamos a sólo cuatro años del encuentro de dos mundos, que comenzó por el Caribe y la América Latina. Se celebrará el próximo año el Bicentenario de la Revolución Francesa, que inspiró las ideas libertarias que han si-

do esencia de nuestros pueblos. Ambos acontecimientos ocurren en la oportunidad en que nos estamos enfrentando, como nunca antes en nuestra historia, a problemas de considerable envergadura y dentro de una situación mundial que parece llevarnos por el camino de la constitución de grandes bloques políticos y económicos.

Es preciso entonces redescubrirnos a nosotros mismos.

Es preciso tomar de nuevo la bandera de la libertad, para consolidar hoy la independencia económica y social de nuestros pueblos.

Ello sólo podremos hacerlo si imitamos el ejemplo de nuestros libertadores. Si más allá de nuestros legítimos intereses como naciones soberanas, reeditamos el esfuerzo de nuestros pueblos, que tramontando fronteras y ofrendando hasta la vida cuando fue necesario, se unieron en un solo gran contingente humano para entregarnos la independencia política.

El SELA ha sido y debe seguirlo siendo, escenario impar para adelantar las acciones necesarias orientadas a ese redescubrimiento y a la consolidación de la independencia económica y social del pueblo latinoamericano y caribeño.

Valoremos este foro en su dimensión apropiada. Otros nos obligan por fórmulas jurídicas que viabilizan políticas y compromisos en áreas especializadas. Este nos da la amplitud de diálogo y las posibilidades irrestrictas de concertación y cooperación que nuestra propia diversidad y la de nuestras necesidades exige. Todos sin embargo, se complementan y deben más que nunca apoyarse mutuamente. Nuestra responsabilidad es trabajar en ello de manera coherente para inscribir su acción en un esfuerzo mancomunado hacia la paz, la ampliación del espacio democrático, el desarrollo y la independencia.

Tengo fe inquebrantable en nuestros pueblos y en su capacidad de superar las adversidades. Habiendo incorporado los postulados de Quito, selectivamente, a nuestras metas de política interna y con modestia de deber cumplido durante mi mandato, convoco a ustedes, distinguidos representantes, a compartir esta fe y esta voluntad con mi país, que una vez más les da la bienvenida y les desea el mayor éxito y progreso en sus deliberaciones.

Dejo así, solemnemente instalado este XIV Consejo Ministerial del Sistema Económico Latinoamericano.

## El SELA es un sistema efectivo de cooperación, concertación e integración

Ricardo Acevedo Peralta

Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente de la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA

Constituye un particular honor para el gobierno de El Salvador el presidir esta Décimo Cuarta Reunión Ordinaria del Sistema Económico Latinoamericano, en donde abordaremos acuciantes temas comunes a partir de una solidaridad latinoamericana coherente con nuestros principios y objetivos.

Deseo brindar un fraternal saludo y la más cordial bienvenida a los estimables miembros del Consejo de Ministros del SELA que se han citado en este gran foro tan nuestro para aunar conciencias y esfuerzos en pro de la concertación y unidad de la región.

Quisiera expresar en nombre de El Salvador y en el de todos los países aquí representados, un especial reconocimiento al pueblo y Gobierno de la República de Venezuela y a su Ilustre Presidente, Excelentísimo señor Jaime Lusinchi, en la seguridad de que la invaluable contribución de este pujante país a las tareas del SELA nos asegurará el éxito en la consecución armoniosa de los fines que nos hemos trazado para esta decisiva Reunión.

Quiero también presentar mis sinceras felicitaciones al señor Carlos Pérez del Castillo por su exitosa gestión en este primer año como Secretario Permanente del SELA y por su eficiente labor en la ardua tarea que le ha sido encomendada.

Al asumir este día la presidencia del Consejo Latinoamericano, deseo comunicar la firme y definida voluntad del gobierno de El Salvador de redoblar su trabajo conjunto con todos los hermanos de América Latina para consolidar cada día más al SELA como un sistema efectivo de cooperación, concertación e integración, de manera que permita efectivamente y con creces, a la región, superar la seria crisis socio-económica que con particulares características se presenta en todos nuestros países.

Ciertamente, la severa crisis económica de la década de los 70 que se abatía sobre nuestros procesos de desarrollo, puso de manifiesto en forma evidente la necesidad de propiciar la acción concertada de los países latinoamericanos, y fue así como en octubre de 1975 se plasmó la voluntad política imprescindible de nuestros Estados al suscribirse en Panamá el Acta Constitutiva del Sistema Económico Latinoamericano.

Ello representó y significó un hito histórico en la región ya que no había sido posible reunir y aunar las voces de la gran mayoría de los países latinoamericanos alrededor del viejo ideal común, ni mucho menos negociar en tan breve tiempo un tratado multilateral complejo, trascendental y llamado a desempeñar un papel de importancia decisiva, no sólo en la historia de América Latina sino en la de todos los países en desarrollo.

En ese entonces se tenía fe y esperanza en la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional que condujera a la justicia y la equidad en las relaciones económicas internacionales. El fenómeno del multilateralismo se presentaba no sólo como una necesidad impostergable, sino también como una realidad viable que nos conduciría a los grandes acuerdos de la integración latinoamericana y a un entendimiento justo con las grandes naciones industrializadas, a partir del diálogo franco y la negociación seria.

No obstante, el panorama que se nos presenta en la actualidad es muy diferente. Observamos con desaliento como el multilateralismo ha retrocedido en varias regiones del mundo, y como el manejo arbitrario de los criterios de fuerza y dominación determinan cada vez más las relaciones internacionales. Vemos la influencia enérgica del poder relativo de los Estados y el retorno a un bilateralismo ya superado, tendencia que se ve agudizada por el adelanto científico y tecnológico de los países industrializados que incrementa la brecha entre los países, modificando sus patrones de producción, comercio y formas de inserción y articulación internacional y desfigurando así la concepción del comercio libre y equilibrado que se propugna.

Por otra parte, la insuficiente reactivación del comercio internacional; las al-

tas tasas de interés en términos reales; la persistencia de una transferencia de recursos financieros por parte de América Latina y el Caribe hacia los países desarrollados —que han convertido en alto grado a la región en exportadora neta de capital—; el incremento de las tendencias proteccionistas en los países industrializados; el agudo deterioro de los precios de exportación de los productos básicos de la región, los cuales, incluyendo al petróleo, representan aproximadamente el 80 por ciento del total de las exportaciones del área; la dramática caída de los términos de intercambio por el aumento de los precios de los productos importados por la región; las grandes incertidumbres en relación a los tipos de cambios y las amenazas a la paz que representa la conflictiva situación de Centroamérica, han creado en su conjunto todo tipo de efectos distorsionantes y constituyen un freno para la estabilidad política y el desarrollo económico de América Latina.

Naturalmente, los efectos de estas circunstancias no se han hecho esperar, sólo hace unos días el último informe del BID revela condiciones aflictivas para las economías de la región "la América Latina está tocando fondo en 1988 luego de sufrir un traspie en 1987, al agravarse la crisis económica y bajar el ingreso por habitante. En lo que va de 1988 los casos son peores.

La sangría de recursos desatada por la deuda externa continuó y para finales del 87 la región había acumulado US\$133,000 millones en transferencia negativas netas desde 1983. Así la inversión, factor clave del crecimiento, se ha convertido en la principal víctima de la crisis de la deuda" y lo que es peor: el nivel impresionante del endeudamiento externo afecta a unos 170 millones de latinoamericanos que se encuentran en un estado de marginalización, miseria y pobreza crítica. La vulnerabilidad frente al pago de esta deuda y sus servicios, ha convertido a la región en exportadora neta de capitales, lo cual resta sustanciales recursos para que nuestros países puedan combatir con mayores probabilidades de éxito los flagelos sociales que nos azotan y que agudizan la causa de los conflictos en varios de nuestros países, fomentando la inestabilidad so-

cial, el estancamiento económico y socavando nuestros esfuerzos, a veces titánicos, por instituir la democracia y la justicia social.

En tal sentido, hacemos causa común con las conclusiones adoptadas en la Conferencia Regional sobre Extrema Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada el 29 del pasado mes en Cartagena de Indias, en la que con toda claridad se advierte que, en las condiciones y términos actuales, la deuda externa latinoamericana es impagable, al impedirnos una lucha viable y radical contra la miseria: el factor desestabilizador más peligroso para el futuro de la democracia en América Latina, por lo que es necesaria su renegociación inmediata con los países desarrollados en términos más justos.

El SELA debe ser un interlocutor latinoamericano urgente, rápido y legítimo para renegociar los plazos y los intereses de esta penosa carga.

Saludamos, igualmente, con beneplácito la conformación en dicha Conferencia de un frente común para erradicar la pobreza en la región a través de mecanismos idóneos; esfuerzo noble y necesario en el cual todos debemos empeñar nuestro concurso.

Todo lo mencionado nos obliga con vocación y decisión a aunar esfuerzos y a cooperar en forma más estrecha, de manera que la región pueda aprovechar más eficientemente los valiosos recursos con que cuenta, avanzando de este modo en el camino de la integración; integración que se presenta actualmente como la mejor opción de América Latina y, quizá, como la única posibilidad de solucionar los grandes problemas que nos aquejan.

En este sentido, es doloroso comprobar que en muchos casos las instituciones de integración apenas existen en la retórica de los discursos oficiales y en la burocracia de los organismos que las representan, debido a la falta de entusiasmo y voluntad política para impulsar y apoyar a estas grandes empresas que tanto significan al futuro de América Latina.

Para los centroamericanos Esquipulas II representa un auténtico y patético

esfuerzo orientado a potenciar la idea de la integración subregional. El *modus vivendi* político, económico y social que se establece en el histórico documento del 7 de agosto de 1987, no sólo nos obliga a los Cancilleres del Istmo a buscar los mecanismos e instrumentos que viabilicen las ideas-fuerza que deberán realizar la integración, con base en el ideal inspirador de la democracia, sino que crea ya un instrumento que acaba de ser ratificado por El Salvador y que pronto entrará en vigor en el área, cual es el Parlamento Centroamericano, desde el que se ejercerá un acelerado y efectivo control sobre toda la política integracionista en la subregión.

El SELA, la América Latina organizada, debe continuar apoyando con vigor y con firmeza, las cuatro ideas-fuerza de Esquipulas II porque son latinoamericanas y porque responden a la coyuntura: democracia y concertación, bien común y desarrollo; justicia y libertad y no injerencia y dignidad.

Sabemos bien que en Centroamérica debemos todavía limar asperezas y reducir diferencias, pero estamos seguros de que ello será más fácil con el respaldo de instituciones como el SELA —reflejo de la voluntad latinoamericana— que a través de CADESCA, por ejemplo, ha venido trabajando con denuedo por nuestra subregión. Quiero decir, entonces, que la América Latina no ha perdido su tiempo, en su esfuerzo de concertación y son sólo las circunstancias adversas del presente las que han exaltado, en algunos momentos en la región, ciertas actitudes negativas. La América Latina de hoy ha progresado y ha ganado terreno en la creación de una conciencia de unidad y si bien no se han podido alcanzar los ambiciosos objetivos estipulados en los tratados y acuerdos firmados, se han alcanzado logros innegables.

Así por ejemplo, se tiene ahora un complejo y bien articulado sistema de instituciones, organismos y asociaciones; se ha establecido una extensa red de intercambios comerciales que si bien ha sufrido los embates de la crisis, ha resistido bien los últimos

años; se están consolidando los regímenes democráticos y cada vez más la democracia, como forma de gobierno y como estilo de vida, constituye la esperanza de los pueblos latinoamericanos. Nunca antes tantos países en la región habían sido regidos por el sistema de la democracia representativa como en la actualidad.

En este renovado proceso integracionista, el SELA ha jugado y debe redoblar esfuerzos para seguir jugando un papel sobresaliente: se ha constituido en el catalizador de los esfuerzos comunes y obteniendo un destacado rol al fomentar la solidaridad latinoamericana en estos momentos de crisis. Es indudable que su presencia ha servido muy eficazmente para afirmar la identidad latinoamericana y para contribuir a la búsqueda de soluciones a los problemas comunes que afrontamos. El Salvador sinceramente considera esencial el fortalecimiento institucional del SELA para el logro de los objetivos históricos que se remontan a los gérmenes de la nacionalidad latinoamericana. El SELA ha significado una toma de conciencia global de los problemas regionales y es un foro permanente de consulta, concertación y coordinación latinoamericana que aunque todavía no alcanza el total de los objetivos propuestos —pero debe alcanzarlos— ha contribuido decisivamente al entendimiento recíproco y a la articulación progresiva de las relaciones interlatinoamericanas. Y hoy, de cara a esta dura realidad histórica de alta responsabilidad frente a nuestros ansiosos pueblos, debemos aprovecharla, apoyarla y relanzarla; esa es nuestra misión y nuestro reto.

Para concluir, permítaseme expresar los fervientes votos del pueblo y el gobierno de El Salvador a cada una de las naciones aquí representadas, con la confianza de que esta reunión servirá para vitalizar la cooperación y la solidaridad, y que empeñaremos nuestro mejor esfuerzo para hacer realidad nuestras metas comunes, para una Latinoamérica unida, libre, solidaria, justa y democrática.

## Superar la retórica y fortalecer la unidad latinoamericana

Embajador Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del SELA

Quisiera desearles a todos ustedes una muy cordial bienvenida a esta Décimocuarta Reunión del Consejo Latinoamericano del SELA. Es para nosotros motivo de enorme satisfacción y aprecio contar con la presencia del Excelentísimo señor Presidente de Venezuela, doctor Jaime Lusinchi, quien siempre ha distinguido a esta reunión con su presencia; con la de los excelentísimos señores Ministros, Viceministros y altos funcionarios de los Estados Miembros y los organismos internacionales y regionales que nos honran con su participación y le dan un respaldo político muy necesario a esta importante reunión que iniciamos hoy. Nos complace asimismo la presencia de otras autoridades e invitados especiales que confieren a este acto mayor relevancia.

La amplia documentación que hemos sometido a consideración de este Consejo, así como los debates que sostuvieron los Estados Miembros la semana pasada en la etapa preparatoria, demuestran claramente la gravedad de la situación económica y social que vive la región y resaltan los enormes desafíos que amenazan nuestra soberanía, nuestra seguridad y nuestro desarrollo.

Estoy convencido de que la inmensa mayoría de nosotros —pueblos, gobiernos y organismos latinoamericanos y caribeños— estamos plenamente conscientes de que estos años son los de las grandes decisiones y acciones para enfrentar esta compleja realidad. De nuestras concepciones y voluntad dependerá el futuro en lo que resta del siglo y de la forma y peso relativo con que América Latina y el Caribe participen en la comunidad internacional en el siglo XXI. La calidad de la respuesta, obviamente, estará en función de la coherencia y consecuencia de nuestro actuar respecto a la situación presente.

Dicha situación se caracteriza por el efecto adverso que sobre la región tiene el estado de la economía internacional. Sin embargo, también tienen carácter principal las deficiencias y contradicciones de las estructuras económico-sociales de nuestros países. Aquí el desafío se presenta bajo dos formas que se retroalimentan: la que, a través de mecanismos perversos, nos traslada los efectos negativos del accionar del orden económico internacional prevaleciente y aquella que surge de nuestras propias estructuras.

A los problemas internos corresponde anteponer un nuevo enfoque del desarrollo económico y social que preconiza la reestructuración del aparato productivo y su actualización tecnológica para lograr una participación cualitativamente distinta en la economía mundial; la incorporación a la actividad económica y a mayores grados de justicia social de las masas hasta ahora marginadas, que son factores constantes de inestabilidad política y social; y por fin, la aplicación de políticas económicas orientadas al crecimiento con equidad.

De otro lado, sólo la acción unida, solidaria y decidida por parte de América Latina y el Caribe ante los problemas esenciales de nuestra vinculación con la economía internacional, permitirá avanzar hacia la equidad en las relaciones económicas internacionales, hacia la eliminación de la dependencia y, por tanto, del condicionamiento de nuestro comportamiento respecto al mundo desarrollado.

Ambas opciones son la expresión de una misma voluntad de alcanzar niveles crecientes de soberanía y progreso; ellas se posibilitan y refuerzan mutuamente. En definitiva, su realización constituye la responsabilidad histórica de nuestra generación y una obligación impostergable.

Creo firmemente que disponemos de los medios y conocimientos para realizar estas tareas. Nuestros países —algunos más rápidamente, otros con mayores dificultades— van adquiriendo la convicción de la necesidad de una nueva concepción del desarrollo económico y social y han comenzado a avanzar en su aplicación. Las acciones que la unidad latinoamericana y

caribeña ha de emprender parecen ir perfilándose con orientaciones cada vez más claras. Me gustaría referirme ahora a estos aspectos de nuestro trabajo.

Coincidiendo con la opinión reiteradamente expresada por el más alto nivel político de la región, consideramos al proceso de integración como un proyecto político fundamental. La aplicación concreta de esta concepción significará un cambio vital para la región. En la medida en que seamos capaces de trascender el carácter exclusivamente comercial de los esfuerzos de integración desarrollados hasta el presente, y sus modalidades de excepción, se abrirá un campo inmenso para impulsar un cambio sustancial de las estructuras productivas y se configurará un componente idóneo de la base de sustentación del poder de negociación externo. En efecto, el proceso de concedernos mutuamente excepciones o concesiones comerciales parece haber llegado a límites difíciles de traspasar en la forma de trabajo actual. Sin embargo, la aceptación final de que la integración es a la vez una exigencia y una conveniencia, ha de colocarla en el primer lugar de las prioridades nacionales, reflejándose en las políticas y planes de cada país y permitiendo enfoques de interdependencias intrarregionales productivas, comerciales y culturales. Este proceso deberá ser precedido y acompañado de una coordinación política que le dará dirección, sentido y potencialidad excepcional, de tal modo que en torno a él se proyectarán las posibilidades y alternativas del futuro latinoamericano y caribeño.

Esta integración concebida como proyecto político, como eje central de una estrategia de desarrollo recogida plenamente en las políticas nacionales de cada país, con un enfoque menos centrado en aspectos puramente comerciales pero orientados más bien a la creación de interdependencias reales y permanentes y que integre no solamente a los gobiernos pero también a los agentes económicos, políticos y sociales de nuestros países, constituye por consiguiente un elemento central de nuestro trabajo, que esperamos el Consejo ratifique. Este enfoque dará fuerza extraordinaria a

las propuestas y soluciones que se encaren en relación a algunos problemas concretos de la región, tanto en el marco del SELA como de otros organismos regionales, pero básica y fundamentalmente en los propios países.

Pero esa acción prioritaria hacia adentro de la región, debe complementarse necesariamente con una capacidad de iniciativa hacia afuera, puesto que desafortunadamente no tenemos los latinoamericanos y caribeños a través de acciones exclusivamente propias la capacidad de llegar a soluciones a muchos de los problemas que nos afectan. De ahí que hemos dicho también que un objetivo permanente a perseguir es el de reforzar el poder de negociación regional. Frente al panorama de las relaciones internacionales actuales, donde el ejercicio del diálogo se sustenta en la capacidad de la fuerza —y, en ocasiones, es sustituido por ésta—, poco puede incidir América Latina y el Caribe sin la unificación de sus criterios, la identificación de su fortaleza y el señalamiento de las formas en que ésta podría exhibirse y usarse. No se trata de ir a la confrontación, ni de buscarla. Se trata de restaurar una verdadera capacidad de diálogo sobre la base del respeto mutuo. Si no somos capaces de hacer esto, nada será posible.

Somos conscientes de las dificultades que encierran estas ideas de integración como un proyecto político y destinadas a lograr el fortalecimiento del poder de negociación regional, especialmente porque son inseparables, como los proverbiales dos lados de una misma moneda. En cierto modo hemos venido rehuyendo el asumir totalmente este desafío. Aducimos que en la región hay países grandes y chicos, de bajo desarrollo relativo y de reciente industrialización. Mantenemos reticencias y temores e incluso hay puntos de vista ideológicos diferentes. Y no siempre nos oponemos activamente a los esfuerzos desplegados por determinados sectores interesados en devaluar este concepto y este enfoque. Más aún, tenemos que reconocer que ya casi en el fin de la década de los 80', mientras se vislumbra la consolidación dentro de la CEE de su proceso de integración para el año 1992; el fortalecimiento del papel eco-

nómico y político del Japón en el Sudeste Asiático y presenciemos la firma de acuerdos preferenciales entre los Estados Unidos y Canadá, que seguramente tendrán repercusiones para nuestros países. La América Latina y el Caribe continúa sin integrarse y sin actuar unificadamente frente al resto del mundo. Todo esto es verdad, pero también lo es que los costos implícitos en afrontar y vencer estos problemas serán ampliamente superados por los beneficios que obtendrán nuestros pueblos al hacerlo.

La unidad regional se vincula necesariamente, con el equilibrio y la correspondencia de nuestras acciones hacia el interior de América Latina y el Caribe y las que llevamos adelante con terceros países, grupos de países y foros internacionales. Acciones exitosas en materia de cooperación y concertación regional redundarán positivamente en nuestra presencia, identidad y credibilidad y tendrán un impacto favorable en nuestra capacidad de negociación con el exterior. Es por ello que se impone un enfoque unificado de las dos actividades que constituyen las bases fundamentales de acción del SELA: la cooperación regional y la coordinación y consulta.

Es preciso reconocer la gran riqueza que a lo largo del tiempo ha adquirido la institucionalidad regional, que los países han creado como fuente de análisis, recomendación y acción en diversos campos. Creemos fundamental que este gran conjunto de instituciones actúe como un Sistema, racionalizando y coordinando sus actividades, lo que permitirá un mejor aprovechamiento de sus recursos, al evitar duplicaciones y aumentar la eficiencia en la búsqueda de respuestas más efectivas a las necesidades y prioridades de los países.

Desde nuestro primer día en la Secretaría Permanente hemos priorizado orientar nuestro trabajo a promover la armonización de las actividades del Sistema, a partir del rol central de los gobiernos, con la integración plena de los organismos regionales, y la incorporación de otras expresiones de la voluntad regional de concertación y cooperación. Hoy podemos señalar que este concepto ha sido acogido con entusiasmo, y que los pasos que vienen siendo dados hacia el fortalecimiento

del Sistema han tenido éxito.

Estas consideraciones enmarcan esta reunión y encuentran a través de ella la posibilidad de plasmarse en algunos aspectos concretos. América Latina y el Caribe deben abocarse a la transformación y reestructuración de su aparato productivo, incorporando, adaptando y creando tecnología, mejorando su productividad y su competitividad. La discusión sobre las formas que esta transformación debe adoptar está abierta, tiene un ámbito regional prioritario en la CEPAL y es preocupación de todos, organismos y gobiernos. Su avance requiere urgentemente concretar dos cosas: aunar criterios y hallar eco práctico para darles curso.

En relación a estos y otros puntos de la agenda, el Consejo ha recibido el informe del Secretario Permanente con los planteamientos y orientaciones que ponemos a consideración de los gobiernos como las ideas fuerza que podrían guiar las actividades del SELA hacia el futuro. También hemos sometido un Proyecto de Programa de Trabajo que proponemos para el período 1989-1991 que contiene la expresión operativa de estos planteamientos. Si bien hemos tenido oportunidad en el transcurso de la reunión preparatoria de discutir esos documentos y de exponer detalladamente nuestros puntos de vista sobre los programas propuestos, queremos hacer énfasis sobre tres aspectos que consideramos prioritarios y que por su singularidad e importancia son aquellos que más requieren el indispensable concurso de la orientación política de los señores representantes de esta reunión ministerial.

El problema del *endeudamiento externo* continúa gravitando pesadamente sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo de la región. Los efectos negativos de los ajustes impuestos ante una situación de caos económico y aquellos vinculados al servicio de la deuda, entre otros, han paralizado virtualmente las economías latinoamericanas y caribeñas. Sin embargo, la deuda sigue creciendo a la vez que a los otros males se agregan los derivados de la agudización de los problemas sociales y del malestar de vastos sectores de la población, que están desde hace ya varios años soportando un continuo deterioro en sus ingresos

reales. Todo ello señala que parece haber llegado el momento de acudir a nuevas orientaciones para atacar el problema de la deuda. Nada podrá avanzarse en este campo si América Latina y el Caribe no plantean sus propias iniciativas y reorientan, en base a su esfuerzo conjunto, las tendencias prevalecientes en el sistema financiero internacional.

Resulta imprescindible e impostergable la realización de serios esfuerzos de concertación y acción conjunta en este campo. Entre los extremos de la confrontación y el ajuste existe un amplio espacio propicio para desarrollar entendimientos con base en propuestas concretas que conduzcan al alivio del peso del endeudamiento. La evolución de los acontecimientos y de los puntos de vista permiten definir ciertos aspectos que parecen haber madurado y ser susceptibles de aprovechamiento en favor de la región. Sin embargo, no es realista seguir esperando que las soluciones provengan de afuera, ni seguir confiando su solución al "altruismo" de la banca internacional o a la buena voluntad de algún país acreedor, sino que es responsabilidad propia de la región avanzar por este camino, procurando el diálogo y el convencimiento mediante el manejo aunado y concertado de ciertos criterios. Concretamente, señores representantes, creemos que es urgente y lo sugerimos con modestia pero con firme convicción al Consejo Latinoamericano, tomar decisiones en cuanto al inicio, de un proceso de preparación, a nivel técnico entre los gobiernos de la región, apoyados por la Secretaría Permanente, y los organismos regionales pertinentes, de las bases conceptuales, técnicas y operativas de un nuevo enfoque que permita arribar a soluciones políticas, justas y duraderas al problema de la deuda.

Esta orientación debería basarse en la identificación de denominadores comunes que consideramos están suficientemente maduros para conformar una base realista que permita reducir la deuda a su dimensión real. Este ejercicio permitirá eventualmente la convocatoria de una Conferencia Regional sobre Deuda Externa para el tratamiento de estas cuestiones.

Otro tema fundamental, señor Presidente, es el referido al *comercio*.

Nuestra región enfrenta grandes retos en este frente, en el cual inciden fuertemente las tendencias que imprimen el avance tecnológico y los cambios en los patrones productivos de los años 80'. El proteccionismo, las tendencias bilaterales basadas en la utilización del poder económico que ostentan los países desarrollados afectan a los intereses de nuestros países y constituyen procedimientos permanentes en este tipo de relaciones. La nueva Ley de Comercio de los Estados Unidos de América muestra en forma flagrante la consolidación de estas tendencias, que ponen en duda la credibilidad misma de la concertación multilateral. Por todo esto creemos que debe fortalecerse nuestra presencia en las deliberaciones que se están llevando a cabo en Ginebra, dentro del marco de la Ronda Uruguay, que en este momento es el único foro multilateral donde se tratan en esta forma las cuestiones comerciales y que pretenden liberalizar el comercio y fortalecer las estructuras del intercambio multilateral.

Todo lo anterior nos lleva a sugerir que se siga concediendo a este tema una alta prioridad y que amplíemos nuestra visión de él a través de los vínculos que estamos reconociendo entre deuda y el comercio, que aunque evidentes aún no se incluyen en los temarios de negociación internacional.

Sin embargo, señor Presidente, si bien la Ronda Uruguay constituye una buena oportunidad, la única quizás que tenemos por delante, para tratar de resolver multilateralmente algunos de los problemas centrales que enfrenta la región, no sería prudente para los países latinoamericanos cifrar esperanzas desmedidas sobre sus posibles resultados.

Las negociaciones comerciales son en la práctica instancias donde se enfrentan relaciones de poder, que como todos sabemos nos son desfavorables dentro del marco de las Partes Contratantes del GATT. Para obtener mejores resultados de las mismas, nuestros países deberían por lo tanto, alterar esta relación de fuerza que caracteriza el sistema de comercio internacional vigente. Para ello, los países de la región deben integrar y valorizar en las negociaciones comerciales, ele-

mentos de poder económico que nunca han sido tomados en consideración en una mesa de negociación. Entre ellos, la valorización del poder de compra regional surge como una iniciativa posible y realista que podría darle otra dimensión y alcance a las negociaciones comerciales internacionales.

El estudio preliminar sobre la estrategia comercial de América Latina y el Caribe basado en un poder de compra regional que hemos sometido a consideración del Consejo, amerita por lo novedoso y complejo de la temática, una mayor profundización y análisis. Lo que ya podemos decir es que el poder de compra regional existe, aun en época de crisis como la actual y que es un instrumento perfectamente utilizable por la región si es que para ello existe la voluntad política necesaria.

El tercero y último tema es el relativo a las *relaciones con terceros países*. Resulta imperioso profundizar el análisis para definir con claridad los ámbitos en donde la región puede construir un poder de negociación conjunto, con vistas a su mayor organización e integración como estrategia.

Creemos que nuestra voluntad de ejercer el poder de negociación regional deberá expresarse a través de canales de diálogo y negociación con otros países o regiones, directos y sin intermediarios. Para ello, América Latina y el Caribe deberán conciliar esfuerzos para definir agendas que reflejen los intereses comunes, las características y especificidades de los países de la región frente a terceros países. Las mismas podrían tratar las modalidades del diálogo y priorizar los interlocutores. Tenemos la convicción de que América Latina y el Caribe debe preparar y promover con urgencia un diálogo con los EE.UU. con Japón, con la CEE y con los países del CAME.

Señor Presidente, en todos los planos, parece que los países de América Latina y el Caribe deben efectuar un importante sinceramiento, que cierre la brecha entre lo declarativo y lo operativo. Numerosas son las expresiones de voluntad en torno a la integración, a la concertación sobre cuestiones vitales para la región como, entre otras, la deuda o las negociaciones comerciales, como también lo son a la hora

de las realizaciones, los momentos de duda, paralización y retroceso. Debemos reconocer que son contadas las veces en que existen coincidencias entre las acciones que adoptan los responsables de formular e implementar las políticas económicas y aquellas expresiones de solidaridad y voluntad común.

Nuestra región padece de exceso de retórica o tal vez de falta de acción, o ambas cosas. Esto podría conducirnos a una suerte de "fatiga de declaración". Nuestros pueblos perciben bien la brecha entre los enunciados y las realizaciones; en los momentos que vi-

ve la región el sinceramiento es indispensable y este es un compromiso que enfrentamos todos. Consideramos que en este proceso también las organizaciones internacionales y regionales deben asumir su cuota de responsabilidad y ajustar su accionar a las realidades e intereses más prioritarios de los países de la región. En la Secretaría del SELA somos conscientes que nos corresponde un trabajo importante para reafirmar nuestra credibilidad y para ganar la confianza necesaria de todos los actores y comprometer sus voluntades y esfuerzos.

Señores Ministros, creemos que nues-

tra región ha sabido dar muestras, en múltiples ocasiones, de tesón, determinación y fuerza moral. Hoy más que nunca necesitamos del fortalecimiento de estos valores, plasmados en un renovado esfuerzo de concertación y acción conjunta. Para ello el SELA representa una herramienta válida.

Esta reunión, pues, debe ser mirada y sentida como la instancia apropiada para que la voz, la voluntad y sobre todo la acción de la región se manifiesten y pongan en marcha.

---

## Decisiones aprobadas por el XIV Consejo Latinoamericano del SELA

Los textos que se transcriben a continuación constituyen una selección de las Decisiones aprobadas por la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en Caracas, del 14 al 21 de setiembre de 1988.

### Decisión No 272

El Consejo Latinoamericano

#### Considerando:

La necesidad de continuar las tareas de reforzar y consolidar la consulta y la coordinación de los países de la región en las negociaciones y relaciones económicas internacionales con terceros países, sobre la base de un fortalecimiento de la concertación y cooperación realista y operativa entre nuestros propios países;

Que ante los actuales desafíos al desarrollo de la América Latina y el Caribe, y las tendencias internacionales hacia el regionalismo y el bilateralismo, la cooperación e integración regionales requieren ser impulsadas y plenamente incorporadas a los planes nacionales de desarrollo; ser reforzadas a través de la acción coordinada de todos los organismos regionales y traducirse en iniciativas operativas;

La necesidad de avanzar en la consolidación del Sistema Latinoamericano integrando plenamente a los organismos regionales y subregionales las iniciativas de países miembros y otras manifestaciones de la voluntad regional de concertación y cooperación, a las actividades del SELA;

Que en el marco de los lineamientos del Programa de Trabajo (SP/CL/XIV.O/DT No 6), es indispensable definir las orientaciones y actividades prioritarias a realizar por la Secretaría Permanente durante 1989,

#### Decide

### I. La situación de América Latina y el Caribe

#### Artículo 1

Encomendar a la Secretaría Permanente la elaboración de un documento que presente una visión de conjunto

sobre la situación económica y perspectivas de la región, teniendo en cuenta los diversos aportes que harán al Consejo Latinoamericano otros organismos regionales como la CEPAL, ALIDE, CEMLA e INTAL, con la colaboración de ALADI, CARICOM, JUNAC y SIECA.

#### Artículo 2

Reconocer la particular vulnerabilidad de los Estados Miembros de menor desarrollo económico relativo ante los graves desafíos representados por la crisis económica, el difícil entorno internacional y los avances científico-tecnológicos. Instruir, en consecuencia, a la Secretaría Permanente, que realice los estudios del caso sobre la problemática planteada, sobre todo en aspectos concernientes a la deuda externa de estos países, relaciones financieras y comerciales, aspectos tecnológicos y, con esta base, proponga las medidas y acciones pertinentes.

#### Artículo 3

Encargar a la Secretaría Permanente que elabore y presente en la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, un documento que contenga el estado de situación de la cooperación regional en América Latina y el Caribe, solicitando a los organismos de integración y cooperación que brinden las facilidades del caso para el relevamiento de la información necesaria para el cumplimiento de esta tarea.

#### Artículo 4

Encomendar a la Secretaría Permanente realice consultas con vista a la realización de una reunión con los funcionarios de los Estados Miembros responsables de la cooperación regional y con representantes de organismos regionales de integración y cooperación económica, con el objeto de recomendar, sobre la base de la elaboración del documento contentivo del estado de situación, a que se refiere el Artículo 3, propuestas y modalidades de cooperación y concertación regional a ser consideradas por el Consejo Latinoamericano en su XV Reunión Ordinaria.

#### Artículo 5

Solicitar a la Secretaría Permanente la actualización del documento SP/CL/XIII.O/Di No 19 sobre perspectiva económica a fin de que se propongan sugerencias a los Estados Miem-

bro en los aspectos económicos y sociales, incluyendo las variables tecnológica y cultural como ejes del desarrollo de la región.

### II. La restructuración y transformación del aparato productivo

#### Artículo 6

Encomendar a la Secretaría Permanente:

**a** Mantener un seguimiento de la evolución industrial y analizar las políticas sectoriales y globales aplicadas por ciertos países, que sean de interés para la formulación de políticas industriales en la región.

**b** Elaborar estudios en el campo de la industrialización, reconociendo las particularidades de las diferentes subregiones, destinados a la generación de acciones y propuestas concretas sobre temas específicos, como la complementación industrial, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la propiedad intelectual, el financiamiento del desarrollo industrial, la transferencia de tecnología, metrología, estandarización, control de calidad de industrias culturales, ésta última en cooperación con la UNESCO. Con base en estos trabajos promover el intercambio de experiencias, así como mejorar la capacidad de concertación entre funcionarios públicos, empresarios y trabajadores sobre instrumentos y estrategias eficaces para promover el desarrollo industrial.

**c** Promover la activa participación de todos los agentes económicos y sociales en el proceso de integración regional.

**d** Continuar hasta su finalización mandatos de anteriores Consejos y actividades que viene realizando la Secretaría Permanente en los siguientes campos: agro-industria; bienes de capital, incluyendo los sectores eléctrico y petrolero; servicios de consultoría e ingeniería; y, especialmente, la elaboración de un programa de cooperación y concertación regional en materia de productos farmacéuticos.

**e** Elaborar estudios de factibilidad para la constitución de empresas multinacionales latinoamericanas de producción en campos específicos.

**f** Realizar reuniones regionales preparatorias del Sistema de Consulta de la ONUDI, en aquellos sectores de interés para América Latina y el Caribe.

**g** Mantener en vista, en los trabajos que realiza en este campo, la preparación cuidadosa de una Conferencia Regional sobre Políticas de Industrialización, cuya fecha de realización será fijada en consulta con los Estados Miembros.

#### Artículo 7

Mantener en los trabajos vinculados al tema industrial que realiza la Secretaría Permanente, una estrecha relación con los organismos pertinentes, en especial con la ONUDI, la CEPAL y la OMPI.

#### Artículo 8

Llevar a cabo una Consulta Regional previa a la III Conferencia General de la ONUDI. Con tal fin la Secretaría Permanente continuará colaborando con el Grupo Latinoamericano de Viena en el tratamiento de los principales temas de la Junta de Desarrollo Industrial, preparando además los estudios técnicos necesarios. Asimismo, en consulta con los Estados Miembros, fijará la agenda, lugar y fecha de realización de dicha Reunión de Consulta.

### III. La deuda externa y el financiamiento del desarrollo

#### Artículo 9

Encomendar a la Secretaría Permanente el cumplimiento de las tareas siguientes: **i** mantener bajo estudio los acontecimientos relacionados con la deuda externa y su impacto económico y social, particularmente en el empleo, sobre los países de América Latina y el Caribe, prestando especial atención a los países más pequeños de la región; **ii** presentar directrices generales y proposiciones sobre el impacto negativo de la transferencia de recursos financieros y la necesidad de tasas adecuadas de crecimiento económico; **iii** mantener bajo estudio las políticas y prácticas de las instituciones financieras multilaterales, y promover un proceso de consulta y coordinación regional en cuanto a estas políticas y prácticas; **iv** emprender, en consulta con los Estados Miembros, el trabajo preparatorio necesario para convocar una Conferencia de América

Latina y el Caribe sobre el problema de la deuda; **v** continuar colaborando con otras organizaciones y grupos económicos regionales y subregionales en el estudio y discusión de los problemas de la deuda.

#### Artículo 10

Propiciar el alivio de la carga de la deuda mediante, entre otras, la reducción de su saldo tomando en cuenta acciones específicas en las tasas de interés que contribuyan a revertir la transferencia negativa de recursos; asimismo, mediante la adopción de medidas que permitan a los países deudores captar el precio del mercado de sus obligaciones internacionales.

### IV. El comercio internacional

#### Artículo 11

Solicitar a la Secretaría Permanente que mantenga un seguimiento acerca del funcionamiento de los mecanismos de financiamiento y apoyo al comercio exterior en América Latina y el Caribe y presente a la XV Reunión del Consejo Latinoamericano un informe sobre el particular.

#### Artículo 12

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en coordinación con la CEPAL y la UNCTAD, continúe realizando los estudios necesarios para evaluar el poder de compra regional como elemento fundamental en la estrategia de negociaciones comerciales internacionales de los países de América Latina y el Caribe. Para tales estudios deberán tener en consideración las normas legales nacionales e internacionales que podrían incidir en el ejercicio del poder de compra.

#### Artículo 13

Solicitar a la Secretaría Permanente que continúe apoyando las acciones de la PLACIEX a los efectos de alcanzar en el corto plazo la integración de los sistemas de información comercial existentes en los diversos organismos de la región. Asimismo, realizar consultas con los operadores de comercio respecto a la utilización de estos sistemas.

#### Artículo 14

Completar los estudios sobre la utilización de los canales internacionales de comercio de que la región dispone y convocar a una Reunión de Expertos Gubernamentales para considerar las

propuestas de cooperación en este tema.

#### Artículo 15

Encargar a la Secretaría Permanente la elaboración de un estudio de factibilidad para la constitución de una empresa multinacional latinoamericana para la comercialización y distribución de bienes culturales producidos por autores de la región.

#### Artículo 16

Encargar a la Secretaría Permanente que, en coordinación y cooperación con las Secretarías de los organismos internacionales, regionales y subregionales competentes, realice el seguimiento del Plan de Acción sobre Productos Básicos, otorgando especial énfasis a los trabajos que efectúe la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD; las posibilidades de que los organismos latinoamericanos presenten proyectos ante el Fondo Común de Productos Básicos; y los alcances de los nuevos convenios en proceso de negociación en el sector a nivel internacional.

#### Artículo 17

Encargar a la Secretaría Permanente que profundice el análisis de los elementos y características de un sistema de comercio general, no discriminatorio y universal, tomando en consideración la Declaración de la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada en La Habana en 1987 e informe a la próxima Reunión del Consejo Latinoamericano.

#### Artículo 18

Reafirmar la decisión No 254 sobre el Proteccionismo y sus efectos en América Latina y el Caribe, y el empleo de los mecanismos allí previstos como parte de las acciones para defender los intereses de la región.

#### Artículo 19

En relación con la Ronda Uruguay:

**a** Aprobar el Informe Final de la III Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

**b** Celebrar, durante la primera semana de noviembre de 1988, en Ginebra, una reunión de consulta y coordinación con el propósito de evaluar los informes de los órganos de la Ronda Uruguay y, en general, la marcha y orientación de la misma, para definir una posición de la región en la Reu-

nión Ministerial de Montreal.

Asimismo, se celebrará con ocasión de la reunión de Montreal, una reunión de los Ministros del Grupo Latinoamericano de dicha ciudad, con asistencia de la Secretaría Permanente.

Para facilitar la consulta y coordinación, los países interesados harán llegar a la Secretaría Permanente sus apreciaciones sobre la reunión de Montreal.

Expresar el firme interés de que los Estados Miembros del SELA no participantes en la Ronda Uruguay y la Secretaría Permanente, puedan concurrir como observadores a la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales que se celebrará en Montreal, Canadá, para cuyos efectos encomiendan al Presidente del Consejo Latinoamericano y al Secretario Permanente para que realicen las gestiones pertinentes ante el Presidente de dicho órgano.

**c** Celebrar una Reunión de Consulta Latinoamericana sobre el tema de las negociaciones en el Sector de la Agricultura, cuya fecha y sede será fijada en consulta con los gobiernos.

**d** Encomendar a la Secretaría Permanente para que preste especial atención a las negociaciones sobre Comercio de Servicios en la Ronda Uruguay, y que además de los informes técnicos y otros estudios que sean pertinentes, convoque en consulta con los gobiernos, a una reunión de consulta sobre este tema.

**e** Solicitar a la Secretaría Permanente que, en consulta con los gobiernos, examine la convocatoria de otras reuniones de consulta o de consulta y coordinación que sean necesarias y pertinentes para reforzar la posición de la región y la defensa de sus intereses en la Ronda Uruguay; continúe proporcionando la asistencia técnica en las áreas de prioridad para la región, a cuyos efectos debe proseguir realizando los esfuerzos de coordinación con los otros organismos internacionales, regionales y subregionales competentes.

Artículo 20

Encomendar a la Secretaría Permanente para que continúe apoyando las actividades en el campo de los servicios a nivel nacional, subregional y regional. Asimismo, solicitar a dicha Se-

cretaría para que mantenga la labor realizada como punto focal de la coordinación con los organismos internacionales, subregionales y regionales competentes que desarrollan actividades en el campo de los servicios.

## V. Las relaciones económicas externas

Artículo 21

Expresar su preocupación por el deterioro de los mecanismos multilaterales de cooperación internacional, debido a la actitud asumida por los países desarrollados. Señalar, en especial, su preocupación por las limitaciones confrontadas en el seno de la UNCTAD para poner en aplicación práctica los acuerdos adoptados en la Séptima Conferencia.

Artículo 22

Propiciar el establecimiento de un nuevo diálogo de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América, para lo cual el SELA actuará como mecanismo de consulta y coordinación de la región para formular posiciones y estrategia comunes.

Encargar a la Secretaría Permanente la continuación del análisis de las relaciones económicas de cooperación de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea, el CAME, los países nórdicos, Japón y Canadá, con el propósito de mantener informado al Consejo Latinoamericano y facilitar el proceso de consulta y coordinación.

Artículo 23

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en consulta con los Estados Miembros, determine las reuniones de consulta que podrían convocarse durante el año 1989, para evaluar la situación actual y las perspectivas de las relaciones económicas y de cooperación de América Latina y el Caribe con los países desarrollados a que se refiere el artículo 22. Tales reuniones de consulta orientarán sus trabajos hacia la identificación de prioridades y posibles estrategias comunes ante tales países.

Artículo 24

Encomendar a la Secretaría Permanente que mantenga un seguimiento de los desarrollos que se produzcan en materia de la cooperación sur-sur, incluyendo la negociación del Sistema

Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), con el objetivo de continuar fortaleciendo el avance de las relaciones con todos los países en desarrollo.

Además, exhortar a los Estados Miembros del SELA signatarios del SGPC que ratifiquen el Acuerdo a la brevedad posible.

## VI. Proyectos especiales

Artículo 25

Apoyar los esfuerzos que viene llevando a cabo la Secretaría Permanente, para la realización de acciones tendientes a promover y desarrollar el interrelacionamiento económico entre los Estados Miembros del SELA que no pertenecen a ningún esquema de integración y entre ellos y los demás países del SELA.

Artículo 26

Encargar a la Secretaría Permanente que informe a los Estados Miembros qué tipo de acciones de cooperación podrían desarrollarse, y cómo, en el campo cultural y educativo, con el apoyo de los organismos regionales e internacionales, y que prosiga, conjuntamente con la UNESCO, programas destinados a asegurar la presencia de la dimensión cultural en la planificación del desarrollo.

Artículo 27

Reafirmar el mandato a la Secretaría Permanente para que continúe realizando acciones en el campo de la propiedad intelectual previstas en la Decisión 239, para lo cual podrá gestionar el apoyo de otros organismos internacionales, de carácter mundial o regional.

En este sentido, encargar a la Secretaría Permanente del SELA que organice de manera conjunta con la OMPI la reunión de responsables de propiedad industrial a que se refiere la propia decisión 239. A esos efectos, la Secretaría Permanente realizará, en coordinación con la OMPI, las gestiones pertinentes para asegurar la disposición de los recursos financieros que garanticen de manera efectiva la participación de los mencionados funcionarios latinoamericanos responsables de propiedad industrial en la reunión a celebrarse en la sede del SELA.

Artículo 28

Encargar a la Secretaría Permanente,

en consulta con los Estados Miembros, convocar a una Reunión de Estados Miembros interesados a fin de considerar la propuesta para establecer un servicio de Información y Evaluación de Tecnologías de la Comunicación (SIETCOM) que se celebrará durante el primer trimestre de 1989.

#### Artículo 29

Encargar a la Secretaría Permanente la elaboración de estudios y propuestas en materia de colaboración latinoamericana para el desarrollo de zonas fronterizas, incluyendo posibles acciones bilaterales y multilaterales que favorezcan el proceso de integración económica.

### VII. Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)

#### Artículo 30

Reafirmar la importancia de la CTPD como herramienta fundamental que contribuye a impulsar el desarrollo económico y social de la región y vigorizar las actividades que en esta materia se realizan en el marco del SELA.

En este contexto, solicitar a la Secretaría Permanente que continúe la ejecución de las acciones y proyectos de CTPD previstos en la Decisión No 276.

### VIII. Fortalecimiento del Sistema Latinoamericano

#### Artículo 31

Encargar a la Secretaría Permanente del SELA para que, con el apoyo de las secretarías y organismos regionales y subregionales de integración y cooperación, prepare urgentemente una actualización de los lineamientos y orientaciones para fortalecer el proceso de integración de América Latina y el Caribe, y proponga, para su consideración en la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, medidas concretas encaminadas a este fin; todo ello en el marco de un proceso tendiente a perfeccionar los mecanismos de que dispone la región para enfrentar conjuntamente los desafíos económicos, políticos y sociales del entorno internacional.

#### Artículo 32

Solicitar a la Secretaría Permanente que continúe estrechando los contactos con otros organismos regionales y

subregionales mediante encuentros bilaterales y multilaterales que permitan la promoción de ideas y actividades, la armonización de planes de trabajo y el diseño y ejecución de acciones conjuntas.

#### Artículo 33

Encomendar a la Secretaría Permanente que, en su informe anual al Consejo y en concordancia con la Declaración de la Conferencia Regional sobre la Pobreza, realizada en Cartagena en agosto de 1988, integre los informes y resultados globales y sectoriales que los organismos regionales y subregionales elaboren acerca de la superación de la pobreza, con énfasis en los aspectos sociales.

#### Artículo 34

Reafirmar la orientación a la Secretaría Permanente para mejorar la interrelación funcional y vinculación con los mecanismos de cooperación derivados del SELA, a saber: los Comités de Acción, Comisiones Latinoamericanas, Organismos Permanentes y Empresas, teniendo presente las recomendaciones contenidas en la Decisión No 273 que aseguren la plena integración de estos mecanismos al sistema latinoamericano.

### IX. Relacionamiento institucional

#### Artículo 35

Continuar, con el apoyo de la Secretaría Permanente, las acciones que se vienen desarrollando para fortalecer la capacidad institucional de los países para la cooperación y la concertación, particularmente a través de la promoción y/o fortalecimiento de Comisiones Nacionales o Mecanismos de Contraparte para el SELA.

#### Artículo 36

Celebrar en los Estados Miembros seminarios nacionales para difundir la acción y potencialidades del SELA, así como procurar obtener financiamiento para la celebración anual de un Seminario Regional en la sede de la Secretaría Permanente, en donde participen los funcionarios responsables del manejo de los temas del SELA.

#### Artículo 37

Reafirmar la necesidad de fortalecer la difusión de la naturaleza, propósitos y actividades del SELA. En consecuencia, iniciar la ejecución de la primera fase del Programa de Difusión, conte-

nido en el documento SP/CL/XIV/DT No 26, tomando en cuenta los aportes y observaciones sobre las prioridades y modalidades de ejecución recogidos en el Informe de Relatoría de este Consejo.

#### Artículo 38

Encargar a la Secretaría Permanente que continúe la negociación de programas de cooperación con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en particular con las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

### Decisión No 273

#### Comités de Acción, Comisiones Latinoamericanas, Organismos Permanentes y Empresas del SELA: Problemática y Recomendaciones

El Consejo Latinoamericano

#### Vistos:

Los artículos 15 y 31 del Convenio de Panamá;

Las decisiones 99, 125, 172, 199, 227, 239 y 255 del Consejo

Latinoamericano;

El Documento SP/CL/XIII.O/DT. 30, "Problemática de los Comités de Acción, Empresas, Organismos Permanentes y Comisiones del SELA";

El Documento SP/CL/XIV.O/DT.10 "Análisis de la Problemática de los Comités de Acción, Comisiones, Organismos Permanentes y Empresas del SELA";

Los informes de las Autoridades Ejecutivas de los Mecanismos de Cooperación del SELA.

#### Considerando:

Que la cooperación regional es un proceso fundamental para el desarrollo económico y social de los Estados Miembros y es, unida a los esfuerzos de consulta y coordinación, una condición primordial tanto para coadyuvar al logro de la seguridad económica de la región como para superar la grave crisis que la afecta;

Que la cooperación y la concertación regionales constituyen los principales instrumentos con que cuentan los Estados Miembros dentro del SELA para profundizar sus relaciones mutuas, con miras a alcanzar una ampliación de mercados, fortalecer los procesos regionales y subregionales de integra-

ción, lograr una mayor complementación económica, así como otras metas tendientes a impulsar un proceso de desarrollo regional, autosostenido y progresivamente menos dependiente; Que en diversas Decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano, los Estados Miembros han reconocido la utilidad demostrada por los Comités de Acción, Comisiones, Organismos Permanentes y Empresas, para desarrollar acciones de cooperación, concertación y solidaridad en América Latina;

Que los mecanismos de cooperación enfrentan problemas de diferentes naturaleza, incluso de orden financiero, y es responsabilidad de los Estados Miembros del SELA, como principales actores y beneficiarios de la cooperación regional, fortalecer, mediante la adopción y aplicación de medidas concretas, los instrumentos de este proceso, como expresión de su voluntad política para la acción conjunta;

Que entre tales medidas se requiere un firme apoyo político, institucional y técnico, que asegure la provisión de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento efectivo de los objetivos asignados a dichos mecanismos. En este mismo sentido, es urgente diseñar e instrumentar modalidades que promuevan la participación de las entidades nacionales directamente vinculadas a los temas de que se ocupa cada mecanismo, esto es, los agentes reales de la cooperación, incluidos el sector empresarial, científico y académico;

Que es conveniente identificar fórmulas que permitan fortalecer y sistematizar las relaciones interinstitucionales entre los mecanismos de cooperación, la Secretaría Permanente y el propio Consejo Latinoamericano; como condición indispensable para fortalecer al SELA y avanzar en la estructuración de un sistema latinoamericano;

Que compete al Consejo dictar lineamientos y orientaciones generales, en carácter de recomendaciones, que contribuyan al afianzamiento del Sistema,

## Decide

### Artículo 1

Recomendar, como medidas de carácter general tendientes a lograr la consolidación de los mecanismos de coo-

peración y concertación constituidos en el marco del SELA, la adopción y aplicación de las siguientes:

**a** Encargar a la Secretaría Permanente, en colaboración con las autoridades de los mecanismos de cooperación, que estudie la viabilidad de constituir un Fondo para el financiamiento de proyectos, que contemple la captación de recursos provenientes de organismos internacionales y fuentes extrarregionales;

**b** Diseñar y poner en práctica fórmulas que aseguren la participación efectiva de las instituciones nacionales vinculadas a las temáticas específicas, incluyendo los sectores empresarial, científico y académico;

**c** Efectuar una labor permanente de promoción y difusión de los objetivos y ventajas que puede tener para los Estados Miembros su participación en las acciones de cooperación, en particular, fortaleciendo los contactos con las entidades técnicas de cada país a nivel político adecuado;

**d** Priorizar los esfuerzos por asegurar la provisión a los mecanismos de cooperación de los recursos financieros, técnicos y materiales para el desarrollo de sus programas de trabajo, en especial mediante el cumplimiento oportuno de los compromisos presupuestarios;

**e** Fortalecer la coordinación interna entre las instituciones nacionales que participan en las diferentes iniciativas de cooperación, a fin de asegurar una visión integral y propiciar una participación más efectiva;

**f** Instruir a la Secretaría Permanente que defina y aplique un procedimiento para sistematizar la comunicación y coordinación de los diferentes mecanismos entre sí, y con la Secretaría Permanente, a fin de lograr un funcionamiento armónico y un mayor grado de apoyo recíproco;

**g** Realizar los estudios necesarios y proponer las soluciones adecuadas respecto del status jurídico de los organismos permanentes y empresas multinacionales establecidos como resultado de la acción del SELA con el objeto de precisar o desarrollar los siguientes aspectos: **i** Naturaleza de su personería jurídica. **ii** Relaciones con el SELA y sus órganos. **iii** Relaciones de cada organismo con el respectivo

país sede. **iv** Facilitación de la entrada en vigor de los respectivos instrumentos constitutivos y del ingreso de Estados Miembros.

En la elaboración de los estudios y propuestas se tendrá como base el concepto de Sistema y la necesidad de avanzar hacia su fortalecimiento.

**h** Examinar, en lo concerniente al financiamiento, la posibilidad de poner en práctica, entre otras las siguientes orientaciones: **i** Incorporación en los planes de trabajo de los mecanismos, modalidades de ejecución que permitan el autofinanciamiento de sus actividades; **ii** diseñar fórmulas que posibiliten la participación de los Estados Miembros interesados en actividades particulares, fijándose aportes individuales para la ejecución de dichas actividades; ello sin perjuicio de las contribuciones al presupuesto administrativo; **iii** poner en práctica medidas que faciliten la utilización de recursos locales existentes en los Estados Miembros (materiales, monedas nacionales, organizativas y técnicos) en la ejecución de proyectos y acciones de cooperación y concertación.

**i** Enfatizar, en lo que se refiere al funcionamiento de las entidades que operen con Secretaría Pro-Tempore, la concreción de las siguientes condiciones indispensables para su viabilidad: **i** La incorporación efectiva de los Estados participantes a la ejecución de las acciones específicas, diseño de los planes de trabajo, definición de las orientaciones fundamentales y respaldo real y sistemático a las tareas de la Secretaría Pro-Tempore; **ii** la asignación por parte de los Estados participantes de los recursos financieros, técnicos y materiales indispensables para la realización de las actividades comprendidas en los programas de trabajo; **iii** el apoyo sistemático — institucional, organizativo y técnico— por parte de la Secretaría Permanente.

**j** Reafirmar que es necesario que la Secretaría Permanente continúe brindando apoyo y colaboración a los diversos mecanismos de cooperación regional establecidos en el marco del SELA a los efectos de coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos;

**k** Invitar a que aquellos Estados Miembros que no hayan designado aún representantes titular y alterno ante los

diversos mecanismos de cooperación regional lo hagan a la brevedad posible para facilitar los contactos entre las Secretarías o Direcciones de tales mecanismos y las instituciones Técnicas de los Estados Miembros;

**l** Estudiar a lo interno de cada país la conveniencia de promover la adhesión o incorporación a los distintos mecanismos de cooperación derivados del Sistema, de preferencia con las entidades técnicas que se ocupan del sector de que se trate el proyecto encomendado a tales mecanismos;

**m** Aprovechar las misiones oficiales del Secretario Permanente y del Secretario Permanente Adjunto para promover los objetivos y actividades que desarrollan las mecánicas de cooperación derivadas del SELA;

**n** Solicitar que en las reuniones de los mecanismos de cooperación participen representantes de los Estados Miembros vinculados directamente a las temáticas específicas de dichos mecanismos;

**ñ** Apoyar las gestiones que realicen los Secretarios o Directores de los mecanismos de cooperación constituidos en el marco del SELA, encaminados a la captación de recursos financieros y técnicos provenientes de organismos internacionales y demás fuentes extrarregionales que apoyan el desarrollo de sus actividades.

#### Artículo 2

Recomendar, en cuanto al funcionamiento de los mecanismos de cooperación, las siguientes líneas de acción:

**a** Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR)

■ Exhortar a los Estados Miembros del SELA que aún no lo hayan hecho a que adhieran y ratifiquen el Trabajo de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TAREA) y que, en general, los gobiernos respalden el buen funcionamiento de este mecanismo.

■ Apoyar las gestiones que realice la Secretaría del Comité ante organismos internacionales y países desarrollados para obtener recursos financieros que garanticen el funcionamiento de TAREA;

**b** Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

■ Reafirmar el apoyo a las actividades que desarrolla CADESCA, y adoptar las medidas institucionales, técnicas y financieras pertinentes para contribuir al logro de sus objetivos.

**c** Comité de Acción para la Cooperación y Concertación Latinoamericana en Informática y Electrónica (CACIEL).

■ Mejorar la interrelación con otros Comités y Organismos del SELA, tales como PLACIEX y CASAR en los cuales se manejan sistemas computarizados de información donde CACIEL puede brindar un apoyo sustantivo.

**d** Comité de Acción sobre Cooperación y Concertación Latinoamericana en materia de Recursos Fitogenéticos (CARFIT).

■ Exhortar a los Estados Miembros del CARFIT, que aún no lo hayan hecho, a que designen la entidad nacional contraparte del Comité de Acción y que comuniquen a la brevedad posible los nombres de los representantes titular y alterno ante el Comité;

■ Encargar a la Secretaría Pro-Tempore del CARFIT que realice, con el apoyo de los Estados Miembros, gestiones ante los organismos internacionales vinculados al tema, en particular a la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO, a los efectos de suscribir acuerdos de cooperación que permitan la ejecución de las actividades del CARFIT contenidas en el Plan Anual de Trabajo aprobado;

■ Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA que apoye las gestiones de la Secretaría Pro-Tempore del CARFIT tendientes a obtener los recursos financieros necesarios que aseguren el éxito de la Primera Reunión Ordinaria del Comité.

**e** Comisión Latinoamericana de Transporte Marítimo (COLTRAM).

■ Exhortar a los Estados participantes que complementen la elaboración de los estudios a ser presentados en el seno de la COLTRAM y a que utilicen más el foro de la Comisión para promover acciones de cooperación y coordinación en materia de transporte marítimo;

■ Recomendar a los Estados Miembros que analicen posibles formas de financiamiento, incluyendo la posibilidad de un presupuesto propio, para la realización de al menos algunas de las acciones principales encargadas a la

COLTRAM;

■ Solicitar el apoyo de los Estados para lograr que otros organismos internacionales como UNCTAD, CEPAL, OMI y otras, refuercen el apoyo a la COLTRAM, incluyendo en sus programas y actividades, aquellas de interés para la región.

**f** Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT).

■ Recomendar a los gobiernos que participen más directamente en las actividades de la COLCYT, dada la importancia fundamental del desarrollo científico-tecnológico y que procuren reflejar en las acciones encomendadas a la Comisión las tareas que pueden ser llevadas a cabo más eficazmente en un marco multilateral;

■ Que se propicie una mayor convergencia de los esfuerzos que realizan los gobiernos en materia de ciencia y tecnología, de manera que las iniciativas que se impulsen tiendan a ser complementarias y no duplicativas;

**g** Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI).

■ Exhortar tanto a la Secretaría Permanente como a los Comités de Acción, Comisiones y Empresas del SELA a que envíen información acerca de sus actividades a la Agencia para su divulgación en la región;

**h** Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA).

■ Continuar el apoyo que la Secretaría Permanente viene dando a la Dirección de OLDEPESCA para la obtención de recursos de cooperación internacional, tanto técnicos como financieros;

**i** Empresa Multinacional Latinoamericana Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT, S.A.).

■ Procurar que los Estados Miembros examinen al más alto nivel la participación de éstos en la empresa, a fin de lograr la plena utilización del poder de compra regional que se traduzca además en ahorros para los propios Estados participantes;

■ Examinar en conjunto con la Secretaría Permanente las acciones de apoyo que pudieran recibirse para lograr una mayor incorporación de Estados a MULTIFERT, a través de una revisión de país por país;

**j** Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior (PLACIEX).

- Exhortar a los Estados Miembros del PLACIEX a que aseguren sus contribuciones al presupuesto del Programa, consideradas como recursos de contrapartida a los obtenidos de diversas fuentes internacionales y necesarias para solventar los gastos administrativos y de operación del PLACIEX;

- Reiterar a los Estados Miembros del SELA, que aún no lo hayan hecho, que ratifiquen, a la brevedad posible, el Convenio Constitutivo de PLACIEX y, que se adhieran aquellos que aún no lo han suscrito.

#### Artículo 3

Encomendar a la Secretaría Permanente la presentación urgente de recomendaciones específicas destinadas a definir la continuación o terminación de los comités de acción o mecanismos permanentes que se enumeran en el artículo siguiente, a la luz de los informes recibidos y otros elementos de análisis que puedan obtenerse. Estas recomendaciones deberán tener en cuenta, prioritariamente el concepto de los países participantes en cada caso.

#### Artículo 4

Adoptar, entre tanto, los siguientes lineamientos:

**a** Comité de Acción para la Cooperación y Concertación Latinoamericana en el Sector Siderúrgico (CASIDER).

- Recomendar a los Estados participantes del CASIDER considerar la situación del Comité y decidir, en función de una eventual asignación de tareas que, no duplicando la acción de ILAFA, pudieran desarrollarse con el apoyo decidido de los Estados Miembros o, en su caso, adoptar la decisión que corresponda, inclusive la terminación de los trabajos del Comité en ocasión de su próxima reunión en el mes de octubre.

**b** Instituto Latinoamericano de Capacitación Turística (ILCATUR).

- Encargar a la Secretaría Permanente del SELA que, conjuntamente con el Rector a.i. del ILCATUR, explore con los países que hayan ratificado su convenio el interés que pudiera existir para ser sede del Instituto en el corto plazo;

- Convocar, conjuntamente con el Rector a.i. en la sede de la Secretaría Permanente, en una fecha por precisar, a la II Asamblea de ICALTUR para adoptar las decisiones que correspondan para su reactivación, de haber interés de los gobiernos o, si fuera el caso, para la finalización de los trabajos del Instituto de conformidad a los términos de su Convenio Constitutivo.

**c** Organización Latinoamericana de la Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI).

- Encomendar a la Secretaría Permanente que, conjuntamente con el Gobierno del Ecuador, en su calidad de depositario del Convenio Constitutivo de OLAVI, informe a los Estados participantes de la Organización del número insuficiente de respuestas recibidas y acordar con éstos la decisión que corresponda, incluso el cierre de la Organización considerando las disposiciones que para estos efectos señala su Convenio Constitutivo.

**d** Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA).

- Encomendar a la Secretaría Permanente que, en consulta con el Gobierno de Brasil, sede de la RITLA, convoque para el primer trimestre de 1989 a una reunión de Estados Miembros interesados a los efectos de decidir las acciones a desarrollar para la reactivación de la RITLA o finalización de las actividades de la Red, de acuerdo con las disposiciones de su Convenio Constitutivo.

**e** Programa Latinoamericano y del Caribe de Cooperación en Artesanías (PLACART).

- Encargar a la Secretaría Permanente que difunda el Acta Constitutiva del PLACART y que consulte a los Estados Miembros sobre el interés de reactivar esta iniciativa; previa certificación de este interés podría entonces celebrarse una reunión de Estados Miembros interesados que convocaría la Secretaría Permanente en el transcurso del primer semestre de 1989.

## Decisión No 274

### Vínculo Deuda-Comercio

El Consejo Latinoamericano

#### Considerando

Que desde hace muchos años, y en particular desde la UNCTAD I (1964), los países de la región han venido reclamando un tratamiento integral de los asuntos relacionados de comercio, moneda, finanzas y desarrollo;

Que la vinculación que existe entre el comercio, la moneda, las finanzas y el desarrollo fue reconocida explícitamente en la Declaración de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales;

Que la fuerte contracción de las importaciones ha repercutido negativamente sobre el desarrollo de los países de la región, así como sobre las exportaciones de terceros países hacia América Latina y especialmente las de los países desarrollados;

Que la generación de excedentes adicionales en la balanza comercial de los países de la región debe ser utilizado en beneficio de su desarrollo económico;

Que los países de la región han reclamado reiteradamente que junto a las negociaciones comerciales deben realizarse esfuerzos paralelos en las esferas monetarias y financieras;

Que es necesario concretar operativamente el enfoque de los países deudores de la región respecto del vínculo entre deuda y comercio en todos los foros e instancias pertinentes,

#### Decide

##### Artículo 1

Reiterar la necesidad de otorgar un tratamiento integral a la interrelación de las finanzas, la moneda, el comercio y el desarrollo, que tengan en cuenta los intereses de los países deudores de la región. Reclamar la urgencia de desplegar esfuerzos de negociación paralelos en dichas áreas en todos los foros pertinentes con miras a lograr relaciones económicas internacionales justas y equitativas que tomen en cuenta los intereses de América Latina y mayor coherencia en las políticas macroeconómicas de los países industrializados.

Desplegar las acciones concertadas o conjuntas que sean pertinentes en dichos foros, y encomendar a la Secretaría Permanente que preste la asistencia que sea necesaria.

#### Artículo 2

Reiterar la necesidad de que sean respetados y puestos en práctica por los países desarrollados, los compromisos asumidos multilateralmente en materia comercial.

#### Artículo 3

Adoptar una iniciativa regional sobre el vínculo deuda y comercio con el propósito de **i** lograr compromisos políticos y obligaciones jurídicas que eviten que los beneficios derivados de la liberación del comercio se vean menoscabados o anulados por medidas aplicadas en otras esferas de la política económica **ii** que se tome en consideración la situación derivada de los problemas de la deuda en la contribución de los países en desarrollo a la Ronda Uruguay, en el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados para productos de interés de los países de la región y en la eliminación de las distorsiones al comercio.

Para estos efectos, la Reunión de Consulta y Coordinación Latinoamericana previa a la Sesión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales (Montreal, 5-9 de diciembre de 1988) definirá los términos de esta iniciativa. Solicitar a la Secretaría Permanente que asista a los gobiernos en este propósito.

### Decisión No 275

#### Programa Latinoamericano de Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia de Deuda Externa

El Consejo Latinoamericano

#### Vistos:

La Decisión 239 del Tercer Programa Bial de Cooperación Regional del SELA;

El Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia;

El Informe Final de la Reunión Técnica del Consenso de Cartagena celebrada el 30 y 31 de agosto de 1988.

#### Considerando

La importancia de establecer un procedimiento efectivo que permita el intercambio de información y acciones de cooperación técnica entre los Estados Miembros en torno a la situación de la deuda, los procesos de renegociación y a lo que se refiere a la administración general de la deuda,

#### Decide

##### Artículo 1

Instruir a la Secretaría Permanente a efecto de poner en marcha un programa latinoamericano de asistencia técnica e intercambio de información en materia de deuda externa.

##### Artículo 2

Dar un mandato a la Secretaría Permanente a fin de que explore, con el apoyo de todos los Estados Miembros, los campos técnicos y las acciones específicas en que podría concretarse la operación.

##### Artículo 3

Instruir a la Secretaría Permanente a fin de llevar a cabo las acciones pertinentes ante el PNUD para obtener el financiamiento necesario para la puesta en marcha de este programa.

##### Artículo 4

Encomendar a la Secretaría Permanente que en la preparación del Programa tome en cuenta la experiencia del Consenso de Cartagena en esta materia y busque apoyo tanto de este mecanismo como de la UNCTAD, el CEMLA, CEPAL y ALIDE.

### Decisión No 276

#### Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)

El Consejo Latinoamericano

#### Vistos:

El Plan de Acción de Buenos Aires; El Informe de Relatoría de la Reunión de Coordinación de Organismos que llevan a cabo actividades de CTPD, efectuada en Caracas durante los días 15 y 16 de agosto de 1988, documento SP/CL/XIV.O/Di No 35;

El Informe Final de la III Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional, documento SP/CL/XIV.O/Di. No 18;

La Decisión No 252 adoptada por la

XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.

El Temario Comentado para el Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre CTPD, documento SP/CL/XIV.O/Di No 17.

El documento "Modalidades para el aprovechamiento de las potencialidades de las líneas aéreas para la movilización de expertos y becarios nacionales para actividades de CTPD" (SP/CL/XIV.O/DT No 17); y

El Documento "Propuesta de un mecanismo de financiamiento para acciones de CTPD" (SP/CL/XIV.O/DT No 16).

#### Considerando

Que el entorno económico negativo que afecta a la región hace imperativo continuar profundizando e intensificando las acciones de cooperación técnica entre los Estados Miembros;

Que en el SELA se han establecido importantes bases para el fortalecimiento de la CTPD en el ámbito regional y, en consecuencia, es necesario acordar un conjunto de lineamientos que contribuyan a intensificar la ejecución de programas y proyectos específicos de cooperación, así como la consolidación de las iniciativas de consulta y coordinación;

Que es indispensable la revalorización política de la CTPD y su afianzamiento tanto desde el punto de vista institucional como operativo, dotándola además de los recursos financieros y materiales necesarios para su adecuado desenvolvimiento,

#### Decide

##### Artículo 1

Reconocer los avances logrados en el cumplimiento efectivo de los mandatos y acciones previstos en la Decisión 252 del Consejo Latinoamericano y destacar la importancia y necesidad de continuar los esfuerzos dirigidos a fortalecer el desarrollo de la CTPD en el marco del SELA.

##### Artículo 2

Reconocer los avances logrados por los Estados Miembros en la organización institucional de sus puntos focales de CTPD, recomendando a los mismos continúen realizando estos esfuerzos, para hacer más efectiva la acción de los gobiernos en esta materia.

**Artículo 3**

Expresar su beneplácito por los resultados alcanzados en la III Reunión Regional de Directores de Cooperación Técnica que tuvo lugar en la sede de la Secretaría Permanente del SELA entre los días 12 y 13 de septiembre de 1988 y reafirmar la importancia de institucionalizar este foro como instancia que contribuye a fortalecer el desarrollo de las actividades del Grupo Ad-hoc para la CTPD del Consejo Latinoamericano. Reconocer asimismo, el valioso apoyo de la Unidad Especial de CTPD del PNUD, ILPES, UNESCO y CIM.

Instruir a la Secretaría Permanente para que realice los arreglos pertinentes que aseguren la institucionalización de este foro.

**Artículo 4**

Destacar la importancia de las conclusiones de la Reunión de Coordinación de Organismos que llevan a cabo actividades de CTPD en la región, efectuada en la sede de la Secretaría Permanente del SELA el 15 y 16 de agosto pasado, en particular la oficialización del mecanismo de coordinación, e instruir a la Secretaría Permanente para que realice las acciones necesarias para la consolidación operativa del mecanismo constituido y proceda a impulsar la puesta en marcha de las iniciativas identificadas en dicha reunión.

**Artículo 5**

Reconocer la utilidad del documento "Coincidencias entre ofertas y demandas de los Estados Miembros que puedan dar lugar a futuras iniciativas del CTPD" como base para la identificación de posibilidades reales de proyectos y acciones concretas de cooperación técnica; así como para la organización de reuniones de negociación y programación en temas específicos, tanto de orden regional como subregional.

**Artículo 6**

Expresar su interés en promover y adoptar las medidas que permitan el desarrollo de actividades conjuntas SELA-BID en el campo de CTPD, aprovechando la positiva disposición del Banco de contribuir al financiamiento de paquetes de proyectos y acciones derivadas de las reuniones de programación, y encargar a la Secretaría Permanente a que proceda a realizar

las acciones conducentes a este propósito.

La Secretaría Permanente se encargará de asegurar distintas fuentes de financiamiento a fin de garantizar la participación de todos los Estados Miembros del SELA en los beneficios de las iniciativas de CTPD, incluyendo las que se promuevan en el tema de Acuicultura.

Asimismo, instruir a la Secretaría Permanente que en correspondencia al ofrecimiento del BID en materia de apoyo técnico y financiero, elabore y proponga un procedimiento que permita la actualización sistemática y uniforme sobre ofertas y demandas. Sobre esta base solicitar a los Puntos Focales Nacionales de CTPD que brinden apoyo efectivo para la puesta en marcha de esta iniciativa.

**Artículo 7**

Definir como temas prioritarios para la realización de reuniones de programación y negociación de CTPD los siguientes: Agropecuario (incluyendo Pesca), Salud, Comercio Exterior, Vivienda, Ciencia y Tecnología y Educación. Encomendar, en consecuencia, a la Secretaría Permanente que avance en los preparativos y coordinaciones que posibiliten la realización en lo adelante de ejercicios de negociación en los campos citados. En este sentido se dará particular atención a los proyectos y acciones que respondan también al propósito regional de erradicación de la pobreza crítica.

Sin perjuicio de lo anterior los países podrán plantear, sobre la base de intereses comunes, reuniones de negociaciones en otras áreas.

**Artículo 8**

Agradecer al Directorio del Fondo Manuel Pérez Guerrero por su decisión de recomendar la asignación de 83.000 mil dólares USA para cuatro de los cinco módulos que conforman el Proyecto "Inseminación Artificial y Trasplante de Embriones"; en este sentido, instruir a la Secretaría Permanente que proceda a la instrumentación de las actividades que correspondan para la ejecución del proyecto.

**Artículo 9**

Encargar a la Secretaría Permanente del SELA la coordinación de las reuniones que fueran necesarias, para que los países miembros:

**a** Evalúen los proyectos del IV Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y **b** propongan el V Programa Regional para América Latina y el Caribe del mismo PNUD.

En este sentido se tomarán en cuenta las conclusiones a que llegaron los Directores Generales de Cooperación Técnica del Grupo de los Ocho, durante la Reunión celebrada en Buenos Aires en octubre de 1987.

Las fechas de estas reuniones de evaluación y programación deberán ser precisadas en atención al calendario de programación del PNUD.

**Artículo 10**

Instruir a la Secretaría Permanente para que convoque, como ha sido habitual, una Reunión de Coordinación Latinoamericana, a efectuarse en la víspera de la que desarrolla el Grupo de los 77, en ocasión del VI Período de Sesiones del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. A estos efectos:

**a** Solicitar de los Estados Miembros del SELA sus consideraciones y recomendaciones sobre aquellos temas que deben ser objeto de concertación, fijando como fecha límite de remisión a la Secretaría Permanente el 31 de enero de 1989;

**b** Encargar a la Secretaría Permanente que, con base en la información recibida de los Estados Miembros, elabore los documentos de base de la Reunión.

**c** Solicitar a los Estados Miembros que envíen a la Secretaría Permanente del SELA copia de los documentos de evaluación que remitan a la Unidad Especial de CTPD del PNUD, a los efectos de preparar un documento global sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción de Buenos Aires y sugerencias para fortalecer su aplicación.

**Artículo 11**

Ratificar la conveniencia de que la región disponga de un mecanismo de financiamiento para proyectos y acciones de CTPD. A fin de establecer sólidas bases que aseguren la operación eficaz del mecanismo:

**a** Recomendar a los Estados Miembros el análisis y decisión acerca de su participación en el mecanismo descrito en el documento "Propuesta

para constituir un mecanismo de financiamiento para proyectos y acciones de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el marco del SELA";

**b** Solicitar asimismo a los Estados Miembros interesados que antes del 31 de marzo de 1989 remitan a la Secretaría Permanente sus consideraciones y propuestas encaminadas a precisar los detalles de operación del mecanismo.

**c** Instruir a la Secretaría Permanente que a partir de las consideraciones y propuestas recibidas de los Estados Miembros, elabore un documento síntesis, y convoque a una Reunión de Expertos de los países interesados en el mecanismo, con el objeto de acordar su diseño definitivo y las acciones necesarias para su puesta en práctica.

#### Artículo 12

Reconocer la conveniencia de las iniciativas propuestas en el documento "Modalidades para el aprovechamiento de las potencialidades de las líneas aéreas en la movilización de expertos y becarios nacionales para actividades de CTPD", presentado por la Secretaría Permanente. En este sentido:

**a** Recomendar que los Estados Miembros interesados remitan a la Secretaría Permanente antes del 31 de marzo de 1989 sus consideraciones sobre el proyecto propuesto.

**b** Encomendar a la Secretaría Permanente que en consulta con los Estados Miembros proceda a realizar las actividades del caso, que permitan definir los detalles de participación de los países interesados y la normativa de funcionamiento de la iniciativa. A este fin podría convocarse a una Reunión de Estados Miembros interesados, considerando la conveniencia de aprovechar la oportunidad de la reunión prevista en el Artículo anterior.

#### Artículo 13

Encomendar a la Secretaría Permanente efectuar acciones que contribuyan a fortalecer los Puntos Focales Nacionales de CTPD.

En este sentido resultará de utilidad contar con un proyecto regional a incluir en el PRALC IV y V que respalde el fortalecimiento de los Puntos Focales Nacionales de CTPD. Argentina circulará una propuesta de proyecto, pa-

ra ser considerada por los Estados Miembros el cual, una vez aprobado, debería ser ejecutado por la Secretaría Permanente.

#### Artículo 14

Solicitar a los Puntos Focales Nacionales que remitan a la Secretaría Permanente la legislación existente en materia de cooperación internacional de cada uno de los Estados Miembros. El listado de la información recibida será enviado periódicamente por la Secretaría Permanente a los Estados Miembros para que éstos soliciten aquella que sea de su interés.

#### Artículo 15

Recomendar a los Estados Miembros del SELA, en particular a aquellos que forman parte del Consejo de Administración del PNUD, soliciten a nombre de la región, en ocasión de la reunión prevista para febrero de 1989, la asignación de fondos adicionales para fortalecer la acción de la Unidad Especial de CTPD del PNUD y el financiamiento de actividades correspondientes a la alta prioridad que se le otorga a la CTPD; en particular las reuniones anuales de Directores de Cooperación Técnica, de Expertos Sectoriales y las de evaluación del PRALC IV y programación del PRALC V citadas en el Artículo 9.

En ocasión de la próxima Reunión de Directores de Cooperación Técnica del Grupo de los 77, a realizarse en Panamá en octubre próximo, se tratará que el planteamiento concerniente al fortalecimiento de la Unidad Especial de CTPD, reciba el apoyo de dicho Grupo.

#### Artículo 16

Reafirmar su interés y respaldo a la iniciativa en curso relativa a la celebración de una Reunión de Negociación de CTPD en materia de Acuicultura; y subrayar la importancia de la coordinación establecida a estos efectos entre la FAO, la Unidad Especial de CTPD del PNUD, OLDEPESCA, BID y la Secretaría Permanente del SELA.

## Decisión No 277

### Cooperación Regional con Centroamérica

El Consejo Latinoamericano

#### Vistos:

El Convenio de Panamá en sus Artículos Tercero, Quinto y Décimoquinto;

La Decisión 173 del Consejo Latinoamericano que acuerda la creación del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA);

Los Acuerdos de Esquipulas II y el Plan de Acción Inmediata, aprobado por los Vicepresidentes Centroamericanos;

El Comunicado de Apoyo a Centroamérica del XIII Consejo Latinoamericano del SELA;

La parte relativa a la cooperación con Centroamérica del "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia";

La Resolución 42/231 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Plan Especial de Cooperación para Centroamérica.

#### Considerando

Los renovados esfuerzos de Centroamérica y de la Comunidad Internacional en busca de una solución de paz en la región, a través del desarrollo;

Que en el marco del SELA los países de la región han creado un mecanismo —CADESCA—, a través del cual han emprendido acciones en favor del desarrollo económico y social de la región;

Que los países centroamericanos, en un esfuerzo conjunto, han definido áreas y necesidades específicas de cooperación internacional;

Que se encuentran en proceso avanzado Programas y acciones que buscan dar respuesta, a las necesidades identificadas por Centroamérica;

Que en este esfuerzo se requiere del continuo y ampliado apoyo de las fuentes extrarregionales y de América Latina en particular;

Que al comprometer su decidido apoyo y cooperación para superar los problemas económicos y sociales de Centroamérica, América Latina toda está salvaguardando su propia soberanía,

**Decide****Artículo 1**

Manifiestar su agrado por la adopción del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica en el marco de las Naciones Unidas y por el apoyo recibido hasta la fecha por parte de la Comunidad Internacional y en especial de la región, e instar a que se continúen los esfuerzos de cooperación para el desarrollo de la subregión, a fin de alcanzar las metas previstas en los plazos establecidos, especialmente dentro del Plan de Acción inmediata.

**Artículo 2**

Expresar su satisfacción y reconocimiento por los esfuerzos de concertación y coordinación de los países centroamericanos y las posiciones de consenso alcanzados.

**Artículo 3**

Promover de manera activa la creciente participación de los Estados Miembros del SELA, en el esfuerzo de cooperación con Centroamérica, a través de todos los mecanismos e instancias que los países centroamericanos determinen para la coordinación y canalización de la asistencia y cooperación internacionales.

**Artículo 4**

Promover el fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), mediante la incorporación de nuevos socios extrarregionales.

**Artículo 5**

Instar y apoyar a CADESCA a que continúe e incremente su participación en la cooperación con Centroamérica de manera que esta sea concretizada conforme a las urgentes necesidades que plantean los países centroamericanos.

**Decisión No 282****Cooperación entre las Naciones Unidas y el Sistema Económico Latinoamericano**

El Consejo Latinoamericano

**Considerando**

La Resolución 42/12 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XLII Período de Sesiones, 1987, sobre cooperación entre las Naciones Unidas y el Sistema

Económico Latinoamericano;

Que desde su creación el Sistema Económico Latinoamericano ha mantenido relaciones de cooperación con las Naciones Unidas y con las Organizaciones que integran su Sistema;

Que ambas organizaciones comparten principios y objetivos orientados a la paz, la cooperación, el desarrollo y la solidaridad de los pueblos;

Que desde la adopción de la Resolución 42/12 se han desarrollado acciones concretas de cooperación entre el SELA y diversas entidades del Sistema de Naciones Unidas, tales como CEPAL, PNUD, PNUMA, UNCTAD, ONUDI y OMPI, UNCTC;

Que en el mes de julio de 1988 se llevó a cabo la firma del Acuerdo de Cooperación entre la UNESCO y el SELA por parte del Director General y el Secretario Permanente;

Que en particular es importante el respaldo y contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, a las actividades encomendadas por los Estados Miembros a la Secretaría Permanente del SELA,

**Decide****Artículo 1**

Expresar su convicción de que la aprobación de la Resolución 42/12 de la Asamblea General de las Naciones Unidas significa un paso importante para el mayor desarrollo de la cooperación entre el SELA y el Sistema de Naciones Unidas.

**Artículo 2**

Expresar su satisfacción por el nivel alcanzado en las relaciones institucionales de coordinación y colaboración entre la Secretaría Permanente del SELA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

**Artículo 3**

Expresar su especial interés en la ampliación y fortalecimiento de los programas de cooperación que desarrolla la Secretaría Permanente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en este sentido, apoyar a dichos programas, en particular el Programa de Trabajo 1989-91 del SELA.

**Decisión No 283****Apoyo a Jamaica**

El Consejo Latinoamericano

**Considerando**

Que Jamaica ha sido devastada recientemente por el huracán "Gilbert", el más destructor de cuantos se han registrado en este país;

Que la Delegación de Jamaica presentó ante el Consejo un balance preliminar desolador hecho por su gobierno de los daños materiales que han afectado rudamente a la población,

**Decide****Artículo 1**

Expresar su solidaridad y afecto al Gobierno y al pueblo hermano de Jamaica.

**Artículo 2**

Prestar toda la colaboración posible, que sirva al Gobierno de Jamaica para afrontar la emergencia y reconstruir materialmente a la Nación, y expresar su apoyo en aquellos foros internacionales donde se solicite ayuda.

**Artículo 3**

Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA divulgar entre los países miembros las necesidades prioritarias que ha indicado la Delegación de Jamaica y coordinar las acciones regionales que se consideren apropiadas, como lo ha hecho en situaciones catastróficas similares.

**Artículo 4**

Instruir a la Secretaría Permanente para que proceda de la misma manera en el evento de que se reciban solicitudes de auxilio por parte de otros países de la región que también han sido afectados por el huracán.

**Decisión No 284****Apoyo a El Salvador**

El Consejo Latinoamericano

**Considerando**

Que debido a los inclementes desastres ocasionados en los últimos tres años por los fenómenos naturales ocurridos en El Salvador, como en el terremoto del 10 de octubre de 1986, las sequías que han causado pérdidas en sus cultivos agrícolas y los destro-

zos e inundaciones ocasionadas por el continuo régimen lluvioso que está azotando actualmente el país; fenómenos que han agravados aún más su crítica situación económica y social. Que la Delegación del El Salvador ha presentado ante este Consejo un informe de los daños y necesidades más urgentes para atender a la población que ha sido afectada,

#### **Decide**

##### **Artículo 1**

Manifiestar su total apoyo al pueblo y Gobierno de El Salvador y prestar toda la colaboración posible para afrontar sus necesidades de emergencia.

##### **Artículo 2**

Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA exhortar a los Estados Miembros para que, en la medida de

sus posibilidades, brinden su apoyo para cubrir las necesidades prioritarias que han sido presentadas a través de la Delegación de El Salvador y que coordine la canalización de dicha ayuda a los hermanos salvadoreños.

#### **Decisión No 285**

#### **Conferencia Regional sobre Deuda Externa**

El Consejo Latinoamericano

#### **Considerando**

Que el peso del endeudamiento externo sobre las economías de la región ha llevado a una insostenible situación de crisis económica y social;

La importancia de reforzar la concertación y coordinación de América Lati-

na y el Caribe en defensa de los legítimos derechos de la región a su desarrollo;

La necesidad de nuevos enfoques y bases que permitan arribar a soluciones políticas justas, estables y duraderas,

#### **Decide**

##### **Artículo 1**

Convocar a una Conferencia Regional sobre Deuda Externa.

##### **Artículo 2**

Encomendar a la Secretaría Permanente, en consulta con los Estados Miembros y los organismos regionales pertinentes la determinación de la fecha de su celebración y la preparación de las bases conceptuales, técnicas y operativas para la más temprana realización de dicha Conferencia.

## Calendario de Actividades

### 1987

#### Julio 3 al 5

La Dirección de Cooperación Regional participó en la reunión del Comité Coordinador de la Asociación Latinoamericana de Empresas Comercializadoras Internacionales (ALAT), realizada en Río de Janeiro, Brasil.

El objetivo de la reunión fue elaborar el Proyecto de Estatuto de creación de la ALAT, organizar la reunión de constitución de la Asociación y eventos paralelos, elaborar un plan de promoción y estructurar el primer plan de trabajo de ALAT.

#### Julio 7 al 5

La Directora de Consulta y Coordinación del SELA, Imelda Cisneros, mantuvo consultas con los Grupos Latinoamericanos (GRULAS), de Viena, Ginebra y Bruselas en relación con el programa de trabajo que se adelanta en el marco del organismo.

#### Julio 9 al 16

La Dirección de Cooperación Regional participó en una reunión efectuada en La Habana, Cuba, con representantes de la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y de la Organización Latinoamericana para el Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA).

Esta reunión tuvo como objetivo precisar los pasos a darse para preparar la reunión de Negociación de Actividades y Proyectos de CTPD en el área de Acuicultura. Asimismo, se acordó la contratación de un consultor para brindar asistencia a los estados miembros en la elaboración de sus catálogos de oferta y demanda de CTPD en este sector para facilitar, en una segunda fase, la pre-negociación de los acuerdos.

#### Julio 11 al 12

El Secretario Permanente, embajador Carlos Pérez del Castillo, efectuó una visita oficial a la República de Suriname, donde fue recibido por el Presidente de ese país, Ramsewak Shan-

kar, y se entrevistó, además, con los ministros de Relaciones Exteriores y de Finanzas y Planificación, así como con otros altos funcionarios de la administración de Suriname.

La Secretaría Permanente convocó, en ocasión de la IX Asamblea de la Asociación Latinoamericana de Industrias Farmacéuticas (ALIFAR), efectuada en Río de Janeiro, a una reunión de eventuales socios de una empresa multinacional latinoamericana de producción de penicilina, con el propósito de discutir sus objetivos y alcances. En la reunión participaron empresarios de Argentina, Brasil y México.

#### Julio 13 al 14

El Secretario Permanente, atendiendo una invitación oficial, viajó a la República de Guyana. Allí, fue recibido en audiencia por el Presidente de esa nación, Desmond Hoyte, y sostuvo entrevistas con los ministros de Relaciones Exteriores, de Comercio y Turismo y de Planificación y Desarrollo. Igualmente, mantuvo reuniones de trabajo con otras altas autoridades de ese país y se reunió con el Secretario General de la Caribbean Community (CARICOM), Roderick Rainford.

La Dirección de Cooperación Regional participó en el III Foro Latinoamericano de la Industria Farmacéutica y en la IX Asamblea de ALIFAR en Río de Janeiro. Allí se adoptó la Declaración de Río de Janeiro, en la que, además de pasar revista a la situación del sector farmacéutico de la región, se expresan los puntos de vista de los empresarios nacionales en relación a las recientes presiones externas que en materia de patentes afectan a la industria farmacéutica, analizándose en particular el caso de Brasil.

#### Julio 14

El Secretario Permanente Adjunto, Henry Gill, recibió la visita, en la sede del SELA, de una delegación de treinta dirigentes de sindicatos de partidos políticos de Uruguay a quienes dictó una charla sobre las actividades y objetivos del organismo.

#### Julio 19 al 23

El Secretario Permanente del SELA, realizó una visita oficial al Perú, atendiendo una invitación que le formuló el

gobierno de ese país. Durante su estadía, sostuvo conversaciones con el Presidente Alan García y se entrevistó con el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de la Presidencia, Senador Armando Villanueva del Campo, con el Canciller, Luis González Posada, con el Ministro de la Industria, Comercio, Interior, Turismo e Integración, Guillermo Arteaga Ralston, y con el presidente del Instituto de Comercio Exterior, Enrique Cornejo.

Asimismo, el Secretario Permanente visitó la sede del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), donde dictó una charla y se reunió con investigadores de esa institución. El día 21, asistió al Primer Encuentro por la Unidad Latinoamericana, que reunió a las principales autoridades de los Organismos de Integración y Cooperación de América Latina y el Caribe y el 23, acompañado de altos funcionarios del SELA, participó en la VIII Reunión de Organismos de Integración y Cooperación de América Latina y el Caribe, organizada por la Secretaría Permanente con el apoyo de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

#### Julio 21

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita del Vice-Rector de la Universidad de las Naciones Unidas de Tokio (Japón), profesor Kinhida Mushakoji, con quien sostuvo un intercambio de ideas sobre las relaciones económicas entre Japón y América y el Caribe.

#### Julio 23

El Secretario Permanente Adjunto, durante su visita a Grenada, sostuvo conversaciones con altas autoridades del gobierno de ese país.

#### Julio 24 a Agosto 1

El Secretario Permanente Adjunto, conjuntamente con el Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Dr. Carlos Luis Villegas, visitó siete países del Caribe (St. Vincent, Sta. Lucía, Dominica, Antigua, St. Kitts, Bahamas y Belice), con el objeto de promover el Diálogo de Cancilleres de América Latina y el Caribe, cuya realización estaba prevista para el 21 de septiembre.

**Julio 25 al 27**

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente un seminario sobre el proceso de industrialización de América Latina y el Caribe, que contó con la participación de los consultores que colaboraron con la Secretaría en la elaboración de los documentos sobre la materia que serían presentados a la consideración del Consejo Latinoamericano, así como de otros expertos en el tema.

**Julio 25 al 29**

El Jefe de Proyectos y Coordinación de Asuntos Comerciales del SELA, Alejandro Jara, participó en el Seminario Regional Centroamericano sobre la Ronda Uruguay que se celebró en San José, Costa Rica.

**Julio 26**

El Excelentísimo señor Lloyd Erskine Sandiford, Primer Ministro de Barbados, realizó una visita oficial a la Secretaría Permanente del SELA, acompañado por su señora esposa, el Ministro de Relaciones Exteriores y otras autoridades de su país.

Durante su visita, se entrevistó con el Secretario Permanente del SELA, quien estuvo acompañado por los Directores y Asesores del organismo. Después de este encuentro, se realizó una ceremonia con la asistencia de los señores Embajadores de los países miembros del SELA acreditados en Venezuela, en la cual el Primer Ministro y el Secretario Permanente pronunciaron sendos discursos sobre la integración de América Latina y el Caribe.

**Julio 26 al 28**

En la sede de la Secretaría Permanente se realizó la Reunión de Expertos a Título Personal sobre Integración Económica Fronteriza con el objetivo que los expertos intercambiaran opiniones sobre aspectos económicos relacionados con problemas referentes al comercio, pagos, financiamiento, controles directos, relaciones bancarias y cambiarias en los países fronterizos.

**Julio 28**

El Viceministro de Relaciones Exteriores de Panamá, José María Cabrera, visitó la sede del SELA para entrevistarse con el Secretario Permanente. Durante la conversación se trataron

fundamentalmente asuntos relacionados con la Decisión 271 de la VI Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano sobre Medidas Económicas Coercitivas contra Panamá.

Las discusiones sobre todos estos aspectos, opiniones y conclusiones se encuentran recogidas en un Informe Final que la Secretaría Permanente utilizará para presentar eventualmente propuestas a la consideración de los gobiernos.

**Julio 28**

El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Dr. Federico Mayor Zaragoza, visitó la sede del SELA, atendiendo una invitación del Secretario Permanente.

Después de reunirse con el Embajador Carlos Pérez del Castillo se procedió a la ceremonia de la suscripción del Acuerdo SELA/UNESCO, aprobado por ambas instituciones. A esta firma asistieron invitados especialmente, los embajadores de los estados miembros del SELA acreditados en Venezuela.

En esa oportunidad se conversó, esencialmente, sobre la necesidad de continuar cooperando en cuestiones que se inscriban en los ámbitos científico-tecnológicos, de educación y cultura, comunicación e información, por ser temas de competencia e interés para ambas organizaciones.

**Julio 30 a Agosto 3**

El Embajador Carlos Pérez del Castillo realizó una visita oficial a La Habana, Cuba, donde se entrevistó con el Vice-Presidente de los Consejos de Estado, Dr. Carlos Rafael Rodríguez, y sostuvo reuniones de trabajo con el Ministro Presidente del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE); con el Ministro de Comercio Exterior y con el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores. Durante su estada en el país, el Secretario Permanente efectuó una visita al Centro de Tecnología de Cuba.

**Agosto 10**

El Secretario Permanente, atendiendo una invitación que le formulara el Dr. Rodrigo Borja, asistió a los actos de toma de posesión del nuevo Presidente de Ecuador. Durante su permanencia en Quito, participó en la Mesa Redonda sobre Transformación Económi-

ca, Integración y Energía en América Latina y el Caribe, organizado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), a la cual concurren representantes de organismos de integración y cooperación de la región.

**Agosto 11**

El Jefe de Proyectos del SELA, Jorge González Roda, asistió al Seminario de Actualización para los Embajadores de Nicaragua, organizado por la Cancillería de dicho país, que tuvo lugar en Managua, y presentó una ponencia sobre la economía política del endeudamiento externo.

La Dirección de Cooperación Regional participó en la preparación, convocatoria y realización de la Reunión de Coordinación de Organismos que promueven actividades de CTPD en la región. El evento contó con el auspicio de la Unidad Especial de CTPD del PNUD, de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Agosto 18**

La Directora Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Dra. Teresa Albanez Barnola, se entrevistó con el Secretario Permanente y, entre otros asuntos, le comunicó el interés de su institución de obtener el status de observador ante el Consejo Latinoamericano.

**Agosto 24**

En la sede de la Secretaría Permanente se realizó la IV Reunión Informal con los Jefes de Misión de los Estados Miembros del SELA, acreditados en Venezuela.

**Agosto 26**

La Directora de Consulta y Coordinación del SELA hizo una presentación en la reunión del Parlamento Latinoamericano, que se celebró en Buenos Aires (Argentina) sobre el estado de la

cooperación entre los países de América Latina y el Caribe.

#### **Agosto 29 a Septiembre 1**

El Secretario Permanente Adjunto asistió a la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe que se realizó en Cartagena (Colombia).

#### **Agosto 29 al 31**

La Directora de Consulta y Coordinación participó en la reunión del Consenso de Cartagena que se celebró en Montevideo (Uruguay) como parte de las actividades de asistencia que presta la Secretaría Permanente del SELA a la Secretaría Pro-Tempore del Consenso de Cartagena.

#### **Septiembre 7 al 9**

El Secretario Permanente asistió a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Movimiento de los No Alineados, que se realizó en Nicosia (Chipre) en calidad de observador.

En esa oportunidad se entrevistó con varios ministros de Relaciones Exteriores de países de la región para informarles sobre la futura realización de la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.

#### **Septiembre 12 al 13**

Se realizó en la sede de la Secretaría Permanente la Reunión Regional de Directores de Cooperación Técnica Internacional, en la que se adoptaron importantes lineamientos e iniciativas para continuar el fortalecimiento de la CTPD en el ámbito regional y se desarrollaron contactos y negociaciones entre los Directores para la realización de acciones específicas de CTPD de orden bilateral.

#### **Septiembre 14 al 21**

Con la asistencia de los 26 países del SELA, se realizó, en Caracas, la XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA que sesionó, a nivel técnico, del 14 al 18, y en su etapa ministerial, del 19 al 21 de septiembre. Como resultado de las deliberaciones se aprobó un conjunto de importantes Decisiones, entre las cuales cabe destacar la convocatoria a una Conferencia Regional sobre Deuda Externa; el acuerdo para propiciar un nuevo diálogo de América Latina con Estados Unidos y la preparación de reuniones de consulta sobre las relaciones de la región con la CEE, Japón, los países nórdicos, Canadá, y el CA-ME; el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional; la consolidación del SELA como punto focal de la CTPD regional; el apoyo a las actividades de concertación latinoamericana frente a la Ronda Uruguay y el respaldo a las ideas-fuerza, presentadas por el Secretario Permanente, para reorientar la acción del SELA. El 21 de septiembre se efectuó, también, el primer Diálogo informal de Cancilleres de América Latina y el Caribe, en el que participaron los países del SELA y Bahamas, Belice, St. Kitts-Nevis y St. Vincent-Grenadines, que no forman parte de la organización. Durante la reunión se analizaron diversos temas de interés para la región como la integración, la lucha contra el narcotráfico, el armamentismo, el diálogo con los países industrializados, la consolidación de la paz y el desarrollo de Centroamérica, el apartheid y la deuda externa. El canciller del Perú, Luis González Posada, en su carácter de Presidente del Diálogo, informó a la prensa sobre los resultados de la reunión.

#### **Septiembre 25 al 30**

El Secretario Permanente concurrió al Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas. En esa oportunidad se entrevistó con la totalidad de los cancilleres de América Latina y el Caribe que asistieron a la Asamblea, así como con el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Embajador Joao Baena Soares. También mantuvo una reunión de trabajo con el Comisario de la Comisión de las Comunidades Europeas, Claude Cheysson, y con el Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Augusto Ramírez Ocampo.

Por otra parte, el Secretario Permanente, junto con el Canciller de El Salvador, Ricardo Acevedo Peralta, quien ejerció la presidencia del XIV Consejo Latinoamericano del SELA, informó en sesión especial del GRULA de Nueva York sobre los resultados del mencionado Consejo.

El Secretario Permanente también participó en la reunión que los Cancilleres del GRULA sostuvieron con el Ministro de Relaciones Exteriores de España, así como en otras reuniones programadas por el Grupo de Nueva York.

#### **Septiembre 28 al 30**

El Director de Cooperación Regional participó en la reunión del Informal Contact Group of Secretariats (ICGS), celebrada en Georgetown, Guyana. El objetivo de la reunión consistió en preparar el encuentro de Jefes de Secretarías de organismos internacionales de cooperación económica e integración que se realizará entre los días 27 de febrero y 3 de marzo de 1989 en Ginebra.