

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/AGOSTO DE 1983

Revista de la  
**C E P A L**

Santiago de Chile

Número 20

**SUMARIO**

Nota de la Dirección	7
Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA	9
Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado	11
Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. <i>Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso</i>	17
La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983	49
La crisis del capitalismo y el comercio internacional. <i>Raúl Prebisch</i>	53
América Latina: crisis, cooperación y desarrollo. <i>Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando Di Filippo</i>	77
Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca. <i>Robert Devlin</i>	103
Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes. <i>Victor E. Tokman</i>	115
¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? <i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	131
La deuda externa y los problemas financieros de América Latina. <i>Carlos Massad</i>	153
Algunas publicaciones de la CEPAL	169

# Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional

*Carlos Alzamora T.  
y Enrique V. Iglesias*

## I

### Introducción

El 11 de febrero de 1983, el señor Presidente del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado, nos hizo llegar una carta en la cual, luego de destacar la gravedad de la actual situación económica internacional, señala que "desde la gran depresión de los años treinta el mundo no ha conocido una crisis tan profunda y prolongada".

En su misiva el Presidente Hurtado plantea, además, dos juicios de gran significación. El primero de ellos es que la magnitud y la intensidad de la crisis que hoy enfrenta la América Latina hacen que en la región se encuentren en juego "...como nunca antes, la paz social de las naciones y la estabilidad del sistema democrático; en suma, el destino de vastas comunidades humanas que, día a día, ven agravarse sus problemas sociales no resueltos y con temor advierten la posibilidad de una hecatombe". El segundo expresa que, no obstante la magnitud de estas dificultades, "los pueblos de América Latina y el Caribe poseen las virtualidades indispensables para superarlas".

Es a partir de esta clara percepción de la realidad mundial y regional que el señor Presidente Hurtado nos solicitó en nombre del Gobierno del Ecuador "...preparar, en el menor tiempo posible, un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación".

En el interés de cumplir con tan calificada solicitud, hemos preparado el presente documento, que refleja nuestras propias opiniones nutridas con las contribuciones de las Secretarías

de la CEPAL y del SELA. Hemos contado asimismo con la colaboración muy apreciada de los directivos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), quienes nos hicieron llegar valiosas opiniones y sugerencias que mucho agradecemos.

Nuestro documento se sustenta en una idea claramente expresada en la carta del señor Presidente y que compartimos plenamente: la crisis económica por la que atraviesa la región es la más aguda de toda la postguerra, abarca en distinta forma a todos los países latinoamericanos con un grado de universalidad desconocido hasta ahora y, por sus características, es cualitativamente distinta de cualquiera otra experiencia reciente.

En estas circunstancias, América Latina requiere, más que nunca, hacer un profundo análisis autocrítico del modelo de desarrollo basado en una industrialización altamente dependiente del exterior y de los consumos de los estratos medios y altos de sus sociedades, en el mantenimiento de una elevada participación de los productos básicos en sus exportaciones y, en años recientes, en la dependencia cada vez más estrecha de la captación masiva y creciente de recursos externos.

Por ello, la urgencia de atender angustiosos problemas de corto plazo no debiera apartarnos del propósito de trabajar en la elaboración de enfoques renovados que, junto con permitir enfrentar la crisis y preservar los avances económicos y sociales logrados en el pasado, ayuden a establecer las bases para un nuevo tipo de expansión económica, más sólida, más dinámica, me-

nos vulnerable y más equitativa que la registrada hasta ahora.

Por otra parte, la naturaleza misma de la crisis ha determinado que desborde su ámbito estrictamente económico, como también lo sugiere la carta del Presidente Hurtado. Como consecuencia, cualquier solución para los actuales desafíos sólo será viable en la medida en que logre establecer fórmulas aceptables para la distribución de la carga del ajuste, tanto entre los distintos grupos sociales dentro de los países, como entre las diferentes naciones. Esa tarea es, en última instancia, una gran responsabilidad de los organismos políticos, los que se ven enfrentados a complejos dilemas.

Es sabido, además, que a pesar de los comunes denominadores de la región, existen diferencias entre sus países y entre las situaciones que cada uno de ellos enfrenta ante la crisis. Por otro lado, no obstante los síntomas de recuperación que desde comienzos de año ha empezado a mostrar la economía de los Estados Unidos, no se dispone todavía de una perspectiva clara sobre la evolución futura del conjunto de las naciones industrializadas y menos aún sobre las consecuencias de los cambios significativos que están teniendo lugar en sus estructuras productivas.

Todos estos factores hacen, sin duda, difícil dar respuestas generales y definitivas acerca de cómo enfrentar los variados y complejos problemas que la coyuntura actual plantea a la región. Pero ellos representan también para nosotros una renovación de los desafíos latinoamericanos que marcaron el nacimiento de nuestras instituciones.

A la luz de estas consideraciones, hemos preparado un informe que se propone: i) describir la naturaleza y el alcance de la crisis económica de América Latina; ii) cuestionar el actual proceso de ajuste que, como consecuencia de la insuficiencia e inadecuación de la cooperación internacional a las exigencias de la coyuntura, crea condiciones externas a los países latinoamericanos que acentúan los costos económicos y sociales en que éstos deben incurrir para superar

la crisis; y iii) identificar algunas orientaciones y propuestas prioritarias con el fin de estimular la acción conjunta de América Latina encaminada a superar la crisis, particularmente referida a los planos internacional y regional.

Cabe señalar, empero, que los lineamientos para la acción sugeridos en el presente documento responden a un criterio deliberadamente selectivo, procurando evitar la consideración detallada de numerosas medidas, de muy distinta importancia y naturaleza. Además, al presentar esas directrices, la sustentación analítica ha sido por lo general reducida considerablemente con el propósito de mantener dentro de límites razonables la extensión del texto. Por estas razones, hemos concentrado nuestro esfuerzo en sugerir algunas bases genéricas sobre las cuales podría, a nuestro juicio, delinearse un programa de acción cuyo objetivo sería materializar en toda su plenitud las oportunidades que América Latina tiene para sobreponerse a las repercusiones de la crisis internacional, tal como nos lo solicita el Presidente Hurtado.

Nuestras reflexiones están inspiradas, asimismo, en la convicción de que es necesario hacer frente a la crisis mediante una réplica de carácter regional, que permita superar los riesgos de un inmovilismo pesimista motivado por la existencia de largas listas de reivindicaciones que parecen escasamente compatibles con los desafíos y posibilidades que plantea la situación actual. Por el contrario, es considerable la medida en que se podría incrementar el poder de negociación de los países latinoamericanos a través de una posición concertada sobre la base de un programa de acción selectivo, con prioridades claras, y firmemente apoyado en la cooperación regional.

En definitiva, estimamos que América Latina podrá aprovechar y movilizar su capacidad de respuesta ante los efectos negativos de la crisis internacional y que, de esa manera, será viable avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden económico y social latinoamericano, más dinámico, equitativo y estable, a la vez que más solidario.

## II

# Naturaleza y alcance de la crisis económica de América Latina

### A. LA CRISIS INTERNACIONAL

La década de 1980 se ha iniciado con una recesión económica que es la más intensa y prolongada que ha sufrido la economía mundial en todo el periodo de la postguerra. Los efectos negativos asociados a la fase descendente del ciclo económico se han visto agravados por las políticas de ajuste aplicadas, por la agudización de algunas deficiencias estructurales de las economías centrales y por ciertos desequilibrios no resueltos en las relaciones económicas internacionales.

Además de excepcionalmente intensa, la crisis actual ha sido muy generalizada. En efecto, debido, en esencia, a la impresionante internacionalización de las economías en los últimos decenios, sólo pocos países han escapado a sus efectos y ella ha comprometido, aunque en diversos grados, la marcha de los países desarrollados y de los países en desarrollo, de las economías socialistas y las capitalistas, de los países exportadores e importadores de petróleo, y de las economías grandes, medianas y pequeñas.

En las economías industrializadas, la crisis se ha manifestado en la declinación de la producción, en una baja aguda de la inversión —que debilitará su ritmo de crecimiento futuro—, en un aumento excepcional de la desocupación, y en procesos inflacionarios desusadamente intensos y persistentes.

Con todo, el rasgo más distintivo de la crisis ha sido el nivel excepcionalmente alto alcanzado por las tasas reales de interés. Como resultado de la alta prioridad que los países industrializados otorgaron en años recientes a la reducción de la inflación, de la considerable magnitud de los déficit fiscales y, sobre todo, del enorme énfasis que en dicha tarea se dio en algunos de ellos al control de la oferta monetaria, las tasas de interés subieron marcadamente en los principales centros financieros internacionales a partir de 1978 y, en términos reales, alcanzaron durante el bienio 1981-1982 niveles comparables sólo a los regis-

trados durante la Gran Depresión. Es cierto que desde mediados del año pasado las tasas nominales han disminuido, pero como a su descenso ha acompañado una baja considerable de la inflación en la mayoría de las economías industrializadas, ellas duplican o triplican aún en términos reales los niveles que prevalecieron durante la postguerra.

La persistencia de tasas de interés real desusadamente altas se ha convertido así en un problema clave de la coyuntura económica internacional. Así, problemas como la caída de las inversiones productivas —que en los últimos años han sido incapaces de competir con las financieras— son atribuibles en buena medida a los niveles de las tasas de interés. En el plano internacional, las elevadas tasas de interés y, sobre todo, sus bruscas variaciones, han constituido una de las causas principales de los movimientos erráticos de capitales y, a través de éstos, de las fluctuaciones igualmente marcadas de los tipos de cambio. El nivel excepcionalmente alto de las tasas reales de interés ha contribuido, asimismo, a reducir fuertemente la demanda de inventarios, entre ellos los de productos básicos, lo que, a su vez, explica en gran parte el deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo.

Como ya se señaló, a partir de los comienzos de este año se han registrado algunas señales de recuperación económica en algunas economías industrializadas, especialmente en la de los Estados Unidos. Asimismo, los avances logrados en varios países centrales en la lucha contra la inflación han permitido cierto aflojamiento de las medidas de contención monetaria, lo que ha estimulado la demanda global y, en particular, las compras de ciertos bienes de consumo duraderos, que tienen considerable importancia en la dinámica del ciclo económico de aquellos países.

En ciertos círculos, estos indicadores han dado lugar a opiniones relativamente optimistas

sobre la posibilidad de que la recuperación de las economías industrializadas se consolide y extienda, y que sus probables efectos benéficos se difundan principalmente a través del comercio internacional y de la baja en las tasas de interés, a las economías de la periferia.

Sin embargo, estas posiciones están lejos de ser unánimemente compartidas y en ciertos medios persisten las opiniones escépticas sobre las perspectivas de una reactivación general, intensa y duradera de las economías industrializadas. Dichos medios señalan que, en general, las políticas macroeconómicas siguen siendo altamente restrictivas en los países centrales y subrayan, asimismo, que como consecuencia, sobre todo, de las elevadas tasas de interés aún prevalecientes en los Estados Unidos, los déficit externos de varios países industrializados continúan siendo muy amplios. Es evidente, por otra parte, que la recuperación de los niveles de inversión se ha visto demorada en dichos países por el efecto conjunto de los altos intereses, el exceso bastante generalizado de capacidad ociosa en la industria y, especialmente, la incertidumbre imperante so-

bre la evolución futura de la actividad económica.

Otro factor limitativo es la persistencia de los conflictos entre las políticas comerciales de ciertos países centrales, los que podrían adquirir incluso mayor intensidad en los próximos años, si no se produjese una realineación en el valor de sus monedas.

Sin embargo, los dos elementos que causan mayor preocupación y que amenazan más directamente la pronta recuperación de los países centrales son, por una parte, la continuada y simultánea aplicación de políticas recesivas en la mayoría de ellos y, por otra, su falta de disposición para empezar a aplicar, al mismo tiempo y de manera coherente, políticas encaminadas a generar una reactivación coordinada de sus economías. Tal posición resulta particularmente grave en el caso de aquellos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que han controlado en mayor medida sus tasas de inflación y que han logrado, asimismo, reducir la magnitud de sus déficit externos.

## B. LA TRANSMISION DE LA CRISIS INTERNACIONAL HACIA AMERICA LATINA

La naturaleza de las relaciones económicas internacionales ha hecho que la negativa evolución reciente de las economías centrales haya incidido de manera severa en el comportamiento de los países en desarrollo y, en particular, en la evolución de los de América Latina, que en los últimos años se integraron en forma intensa en la economía mundial a través de un variado conjunto de mecanismos de relacionamiento comercial, financiero y tecnológico.

De hecho, la crisis de la economía mundial se extendió sobre la región a través de tres canales principales.

El primero de ellos fue el comercio internacional. Al igual que durante otras recesiones, el estancamiento de la actividad económica de los países industrializados tuvo efectos desfavorables en su demanda de importaciones y, por ende, en el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión, dichas consecuencias adversas se vieron reforzadas por el resurgimiento de prácticas proteccionistas en la po-

lítica comercial de muchas economías centrales, las cuales fueron haciéndose más frecuentes y severas a medida que se incrementaba el desempleo y se prolongaba la recesión. En estas circunstancias, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había tenido un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la postguerra, aumentó apenas en 1980, se estancó casi por completo en 1981 y se redujo 2% en 1982.

Como era previsible, esta progresiva pérdida de dinamismo del comercio mundial afectó fuertemente tanto al volumen como a los precios de las exportaciones de América Latina. En efecto, al prolongarse por tercer año consecutivo la recesión de los países industrializados y caer en términos absolutos el volumen del comercio mundial, en 1982 cesó por completo la expansión real de las exportaciones latinoamericanas, que entre 1976 y 1981 se habían incrementado, en cambio, a un ritmo excepcionalmente alto de alrededor de 8%.

La contracción del comercio mundial condujo, asimismo, a que en 1982 se deterioraran fuertemente los términos de intercambio de América Latina. La caída fue especialmente grave en el caso de los países no exportadores de petróleo, ya que en ellos la baja de ese año se agregó a las ocurridas en los cuatro años anteriores. Con esto, el valor medio de sus términos de intercambio en el trienio 1980-1982 fue inferior incluso al registrado durante los años 1931-1933, que constituyeron el período más crítico de la Gran Depresión.

El segundo mecanismo de transmisión estuvo constituido por las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Estas contribuyeron a desencadenar y acentuar la crisis de América Latina a través de dos vías complementarias. Por una parte, al frenar la recuperación de las economías industrializadas, ellas tendieron a reducir en éstas la demanda de las exportaciones de América Latina. Por otra, al elevar el servicio de la deuda externa —cuyo monto había aumentado ya con gran rapidez en los años anteriores—, contribuyeron a ampliar enormemente el déficit de la cuenta corriente y obligaron a efectuar una transferencia real de recursos hacia el exterior también mucho mayor.

Al respecto es preciso recordar que, desde el punto de vista de los países deudores, el mayor o menor sacrificio real que implica el pago de los intereses de la deuda externa depende no sólo del nivel de la tasa nominal de interés sino de la relación entre ésta y la variación de los precios de los productos exportados. Dicho en otros términos, el monto de los recursos reales que el país deudor debe transferir al exterior para servir la deuda será mayor en la medida en que la tasa de interés nominal aumente y en la medida en que el precio medio de sus exportaciones disminuya.

Tal fue, precisamente, la situación que debió enfrentar América Latina en el período 1981-1982. Como ya se señaló, durante este lapso, además de alcanzar las tasas de interés niveles excepcionalmente altos en los mercados financieros internacionales, declinó fuertemente el valor unitario de las exportaciones latinoamericanas. El resultado de esta coincidencia fue dramático: la tasa real de interés que América Latina debió pagar fue de alrededor de 24%, cuadruplicando así las pagadas durante esos años por los deudores de los países centrales, las que, como ya

se indicó, fueron a su vez las más elevadas registradas durante el último medio siglo.

Por último, una tercera vía a través de la cual la recesión se difundió desde las economías centrales a América Latina fue la brusca reversión del movimiento neto de capitales, como consecuencia, principalmente, del cambio radical que experimentó en 1982 la percepción de los bancos comerciales internacionales acerca de la conveniencia de continuar ampliando fuertemente sus créditos a la región. Así, el ingreso neto de capitales que había crecido con gran rapidez entre mediados del decenio pasado y 1981, cayó espectacularmente en 1982, alcanzando un monto de poco más de 19 000 millones de dólares, esto es, una suma equivalente a menos de la mitad de la recibida el año anterior. Esta violenta contracción del ingreso neto de capitales y la expansión extraordinaria que mostraron las remesas netas de intereses y utilidades más que compensaron los efectos del vuelco producido en el balance comercial —que, luego de generar un déficit de casi 2 000 millones de dólares en 1981, produjo un superávit de 8 800 millones en 1982— y obligaron a financiar una parte considerable del desequilibrio de la cuenta corriente con reservas internacionales. Los problemas de pagos se vieron agravados aún más por la simultánea reducción del plazo medio de los préstamos externos obtenidos.

Sin embargo, la fuerza con que los problemas de la economía mundial se hicieron sentir en América Latina se debió también en parte a las políticas económicas aplicadas en muchos de sus países a partir de mediados del decenio pasado, que promovieron un crecimiento económico estrechamente dependiente de los ingresos de capitales del exterior.

En otros términos, fue la peculiar conjunción de los cambios adversos en el escenario internacional ya descritos, los persistentes problemas estructurales, y las políticas económicas excesivamente ligadas al financiamiento proveniente del exterior, la que puso término a comienzos de esta década al dinámico proceso de expansión que, en general, registraron las economías de la región entre 1950 y 1980, lapso durante el cual el producto interno bruto de América Latina se quintuplicó y la producción de la industria manufacturera más que se sextuplicó.

A partir de 1981 disminuyó fuertemente el ritmo de crecimiento de la actividad económica y en 1982 se redujo incluso en términos absolutos, fenómeno que no había ocurrido nunca en los 40 años anteriores. A esta marcada pérdida de dinamismo acompañaron una fuerte elevación de las tasas de desocupación abierta y una ampliación de distintas formas de subempleo. Al mismo tiempo, tendieron a generalizarse los procesos inflacionarios, los cuales alcanzaron una intensidad y persistencia que habría sido difícil concebir hace apenas unos pocos años. Estos cambios desfavorables en el frente interno estuvieron estrechamente vinculados con otros no menos graves ocurridos en el sector externo y cuyas manifestaciones más evidentes han sido las severas crisis de balance de pagos, las frecuentes y, en algunos casos, enormes alzas de los tipos de cambio y el drenaje de las reservas internacionales.

Sin embargo, un fenómeno que causó especial preocupación en los últimos años fue el elevado endeudamiento externo en que incurrió la región. En efecto, la permisividad financiera con que operaron los bancos privados internacionales durante la segunda mitad de la década de 1970, y el intenso y persistente esfuerzo que realizaron para colocar sus excedentes financieros en América Latina, alentaron una política de endeudamiento externo de magnitudes desconocidas en la región durante el último medio siglo. Esta política tuvo escasas excepciones entre los países de América Latina y sirvió para financiar políticas internas con propósitos muy diferentes, desde algunas que implicaron elevadas inversiones —que incluso sobreestimaron la futura expansión de los mercados internos e internacionales—, hasta otras que promovieron un crecimiento exagerado del consumo —en especial de mercaderías importadas—, o el fuerte aumento de los gastos de defensa. En años recientes, además, una proporción considerable y cada vez mayor del financiamiento externo fue utilizada para pagar el servicio de la deuda acumulada, de manera que el endeudamiento fue acompañado en la práctica por una reducción de la transferencia real de recursos hacia América Latina.

En muchas economías de la región la mengua de la actividad económica fue acompañada por crisis profundas en el aparato productivo y en la situación financiera de las empresas, que condujeron a la quiebra o cierre de numerosas unidades productivas de la industria, del agro y del comercio. Ello, a su vez, contribuyó a deteriorar la calidad de las carteras bancarias y terminó por afectar la solvencia y viabilidad de una buena parte del sistema financiero privado. En esta forma se fue conformando una situación de falencias sin precedentes en casi medio siglo, tanto por su dimensión cuantitativa como por el número y variedad de empresas afectadas.

La crisis se manifestó asimismo en el pronunciado deterioro sufrido en muchos países por la economía del Estado, cuyos ingresos se vieron afectados por la caída del comercio exterior y por el estancamiento o declinación de la actividad económica interna. Todo ello contribuyó a generar fuertes déficit en las finanzas públicas y a acelerar el ritmo de la inflación. A su vez, los intentos de controlar esta última condujeron a menudo a abruptos recortes del gasto del Estado y, en especial, de las inversiones públicas, de manera que se deprimieron aún más los niveles de actividad interna.

No obstante, en numerosos países tendieron a acelerarse al mismo tiempo los procesos inflacionarios. En particular, éstos alcanzaron una intensidad sin precedentes en aquellos países que se vieron forzados a devaluar abruptamente sus monedas, a fin de hacer frente a los profundos desequilibrios de sus balances de pagos.

Como resultado de la declinación de la actividad económica, de la simultánea aceleración de los procesos inflacionarios, y de las políticas de estabilización de corte ortodoxo aplicadas para reducir el ritmo de aumento de los precios, en muchos países se deterioraron sensiblemente las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos, los cuales se vieron afectados tanto por las bajas pronunciadas de las remuneraciones reales como por el aumento del desempleo y de la subocupación.



### III

## Las inequidades de los ajustes en curso y la necesidad de un enfoque alternativo

### A. LA NATURALEZA DE LOS AJUSTES EN CURSO

La actual crisis internacional y la asimetría del proceso de ajuste modificaron drásticamente las condiciones del comercio y del financiamiento externos de América Latina, haciendo inevitable la introducción de cambios profundos en la política económica de los países de la región. Esto tuvo dolorosas y desiguales consecuencias económicas y sociales y, además, los resultados obtenidos no fueron proporcionales a los esfuerzos realizados.

En estas circunstancias, un desafío importante que enfrenta la política económica es cómo minimizar los costos sociales que implica el ajuste y cómo distribuir dichos costos en forma más equitativa, tanto entre los países acreedores y deudores como entre los diversos grupos sociales y agentes económicos internos.

En los últimos meses, el Fondo Monetario Internacional ha participado en el diseño de programas de ajuste que contemplan una reprogramación del endeudamiento externo y créditos de apoyo a los balances de pago. A través de ellos los gobiernos, junto con recibir recursos adicionales suministrados por esa institución, han tenido acceso a aportes de los bancos privados, destinados a aliviar la carga del servicio de la deuda externa de acuerdo con los términos de las negociaciones inducidas por el propio Fondo. En casi todos los casos los programas de ajuste convenidos establecen que estos recursos externos deben ser suplementados por excedentes en la cuenta comercial del balance de pagos que los países deben generar a través, principalmente, de la adopción de políticas cambiarias, monetarias y fiscales conducentes a ese fin.

Aun cuando debe reconocerse que en dichos programas el Fondo ha introducido un mayor grado de flexibilidad en comparación con lo que era su condicionalidad tradicional, ellos todavía se basan fundamentalmente en políticas que actúan a través de la demanda agregada y

que conllevan necesariamente un fuerte ingrediente recesivo. En efecto, es en buena medida a través de la reducción de la demanda interna que se espera generar los saldos comerciales positivos que se consideran imprescindibles para hacer frente al servicio de la deuda.

Este elemento recesivo de las políticas de ajuste aplicadas está determinado por la magnitud de los desequilibrios externos que enfrentan los países de América Latina y por las particulares condiciones de sus balances de pagos. Como ya se mencionó, el equilibrio de las cuentas externas se ha visto afectado por una conjunción de factores que escapan a la acción directa de los países y que tienden, a la vez, a reducir fuertemente el ingreso de divisas y a aumentar los pagos al exterior. Así, los ingresos provenientes de las exportaciones han disminuido por la reducción tanto de los precios como de las cantidades exportadas y ha caído violentamente la captación neta de capitales. En cambio, los egresos de divisas han tendido a incrementarse como resultado de los altos recargos por sobre las tasas de interés básicas y las comisiones de administración cobradas por los bancos en sus programas de refinanciamiento. En muchos casos esos mayores costos han anulado o neutralizado parcialmente el efecto de la disminución de las tasas nominales de interés registrada en los últimos meses.

Cabe concluir, pues, que, a pesar de los recursos adicionales aportados o movilizados por el FMI y en razón, principalmente, de la enorme magnitud de los servicios de la deuda externa, el equilibrio de las cuentas externas requerirá, en alguna medida, ajustes recesivos a través de la compresión de la actividad económica interna.

Hay, por otra parte, tres problemas que suscitan fuertes reservas con respecto a los procesos de ajuste en curso. Ellos son, en primer término, la ineficacia que han mostrado hasta ahora las políticas aplicadas para conseguir los objetivos

que se proponían lograr; en segundo lugar, los considerables costos económicos y sociales asociados a estas políticas; y, por último, la capacidad de los países para mantener durante períodos más o menos prolongados esas políticas.

En la medida en que las políticas de ajuste superen ciertos límites, pueden generarse declinaciones en la actividad económica, caídas de la inversión o, incluso, destrucciones del aparato productivo que afectarán gravemente no sólo los niveles actuales de consumo y bienestar, sino también la capacidad de recuperación futura de las economías.

Complementariamente, si la situación recesiva de la economía internacional se prolonga, o si su eventual reactivación no se hace sentir con rapidez en las economías de la región, la aplicación continuada de esas políticas recesivas podría llegar a comprometer los límites de la tolerancia social y política de nuestras sociedades, con lo cual no sólo resultaría muy difícil llevar a la práctica aquellas políticas, sino que su ejecución tendría consecuencias imprevisibles, tanto para los países latinoamericanos como para la comunidad internacional.

Lo anterior no significa, por cierto, que no valoremos los denodados esfuerzos que las administraciones financieras y los gobiernos de nuestros países vienen realizando para manejar una situación de pagos externos extremadamente difícil y para atender los compromisos externos asumidos, dentro de las limitadas posibilidades que les ofrece la actual cooperación financiera internacional. En este sentido, cabe destacar especialmente el enorme esfuerzo de ajuste realizado por los países de la región en 1982 y que, como ya se señaló, permitió reemplazar el déficit comercial registrado el año anterior por un excedente de alrededor de 8800 millones de dólares.

Tampoco implica que no apreciemos las iniciativas puestas en práctica por el Fondo Monetario Internacional para enfrentar los problemas de pagos existentes con la intervención de las autoridades financieras de los países industrializados, del Banco Internacional de Ajustes y del sistema bancario privado.

Pero lo que sí nos inquieta son las limitaciones y las inconsistencias de un apoyo internacional que no parece adecuado, ni cualitativa ni cuantitativamente, a la naturaleza del desequilibrio fundamental y generalizado en que se en-

cuentran sumidos los países de la región, el cual, como ya se señaló, no admite comparación con ninguno registrado durante la postguerra.

Tenemos, asimismo, reservas respecto de la viabilidad de un ajuste basado en políticas de contracción que deben ser emprendidas por todos los países a la vez y que están orientadas a aumentar colectivamente las exportaciones y a reducir conjuntamente las importaciones. Es de toda evidencia que a menos que exista un conjunto de países que acepte tener un déficit en sus balances comerciales, no será posible que un grupo numeroso de otros países genere un superávit. En consecuencia, los intentos de éstos para expandir sus exportaciones y comprimir sus importaciones terminarán agravando en ellos la recesión.

Es, asimismo, evidente que la posibilidad de resolver a mediano plazo los problemas financieros que plantea el endeudamiento externo acumulado depende estrechamente de las posibilidades de expandir las exportaciones de la región, y éstas, a su vez, están condicionadas por la evolución del comercio mundial. En última instancia, la superación de los agudos problemas financieros del presente requiere, indispensablemente, la recuperación de los precios y de los volúmenes de las exportaciones de América Latina. Por eso inquieta profundamente, que al mismo tiempo que nuestros países incurren en los enormes costos que implican las políticas encaminadas a equilibrar el balance de pagos y a cumplir con los compromisos financieros externos, continúen fortaleciéndose las políticas proteccionistas en los países acreedores.

En nuestra opinión, esta falta de atención en los programas de ajuste a la estrecha vinculación que existe entre los planos comercial y financiero constituye, sin duda, una de sus grandes limitaciones.

Por otra parte, consideramos también evidente que los recursos adicionales de refinanciamiento movilizados por las políticas de ajuste deberían ser acompañados con fondos externos a largo plazo para el apoyo de los programas internos de inversión y desarrollo. Lamentablemente, en las actuales circunstancias, no solamente han disminuido en forma violenta los recursos financieros privados, sino que tampoco se han fortalecido los organismos internacionales de financiamiento público. Por el contrario, resulta cada vez

más difícil obtener préstamos de aquellos organismos y, paralelamente, prevalecen en ellos tendencias hacia la graduación, que, por definición, restringen las posibilidades de la región de tener acceso al crédito internacional público.

En síntesis, en los organismos financieros internacionales y en los gobiernos de los países acreedores predomina la opinión de que es posible administrar la presente crisis de balance de pagos a través de los mecanismos de apoyo tradicionales reforzados con las políticas recientes del FMI y su asociación con la banca privada. Esta posición supone, explícita o implícitamente, que se producirá una recuperación pronta, fuerte y duradera de la economía internacional.

Esta posición se ve controvertida, empero, por opiniones diferentes dentro de los propios países centrales, que denotan preocupación por la intensidad y la duración del ajuste que se está exigiendo a los países en desarrollo, por sus efectos sociales y políticos, y por las consecuencias desastrosas que una situación de falencia o de pánico podría tener para la banca internacional, y, aun, para la economía mundial. A partir de estas preocupaciones, se aboga por soluciones globales de otro tipo, en que la superación de la crisis de pagos de los países en desarrollo pase a ser una parte imprescindible de las políticas de reactivación económica de los centros.

## B. HACIA UN ENFOQUE ALTERNATIVO

Las consideraciones precedentes no dejan lugar a dudas de que en la actualidad América Latina enfrenta una seria encrucijada que se caracteriza por tres factores adversos que se refuerzan mutuamente: una severa crisis mundial, cuya salida tanto en el tiempo como en la forma resulta todavía incierta; una cooperación internacional inadecuada en su magnitud y modalidades; y un proceso de ajuste con características recesivas.

Deseamos subrayar, empero, que, a nuestro juicio, la superación de esta coyuntura extremadamente compleja y la realización en los próximos años de un proceso de ajuste que permita al mismo tiempo restablecer el equilibrio de las cuentas externas y conservar al menos los niveles de ingreso por habitante, constituyen sólo el reto más inmediato que enfrentan los países de la

A efectos de cumplir con sus compromisos externos, los países de la región han puesto en marcha ajustes sumamente dolorosos, que están afectando severamente sus estructuras económicas y creando serias presiones sobre su equilibrio social. Estos ajustes definen su viabilidad dentro de los márgenes de maniobra que permite la actual cooperación internacional. Sin embargo, en numerosos países latinoamericanos se vienen suscitando dudas crecientes sobre la factibilidad social y política de este tipo de soluciones, sobre la posibilidad de mantener estas políticas durante un plazo significativo, y sobre la capacidad que tienen las economías de la región para cumplir con los acuerdos suscritos si se mantienen las actuales condiciones de la economía internacional.

Por lo tanto, consideramos que ha llegado el momento de que la región, junto con señalar la insuficiencia de los actuales mecanismos de cooperación internacional, haga presente ante las autoridades de los países industrializados y en los foros pertinentes la necesidad de contar con fuentes de apoyo adicionales a las actuales, a fin de alcanzar una salida de la crisis. Una solución de este tipo no solamente sería de interés para los países latinoamericanos, sino que sería asimismo conveniente para la banca internacional y para las políticas de reactivación de los centros.

región. En efecto, a mediano plazo, ellos deberán tratar de superar un desafío adicional, no menos complejo e ineludible, como es modificar con persistencia y firmeza el estilo de desarrollo que ha prevalecido hasta ahora en la región para instaurar un nuevo patrón de desarrollo más dinámico, menos vulnerable y, sobre todo, más equitativo.

Para ello, la región deberá efectuar una intensa movilización de sus recursos internos a través de la cooperación regional, hoy expuesta a serias tensiones derivadas de las propias fuerzas recesivas impuestas por la coyuntura internacional. En este sentido, estamos convencidos de que el momento actual es propicio para hacer una evaluación de los logros alcanzados por la cooperación regional, de las dificultades que ella ha

encontrado, de su potencial actual y futuro y de los medios más adecuados para hacerlo efectivo y para emprender decididamente una nueva etapa en el proceso de integración regional.

Por otra parte, para avanzar en la superación de los difíciles problemas actuales, los países de la región deberán coordinar su acción internacional de modo que propicien una reactivación de la economía mundial, que proporcione un marco externo que les permita alcanzar un crecimiento económico razonable, y logren la aprobación de un conjunto de medidas de emergencia por parte de la comunidad internacional que sean compatibles con la magnitud de la crisis de pagos externos que ellos enfrentan en la actualidad.

Desde el punto de vista de América Latina, la conveniencia de lograr la reactivación de la economía internacional deriva de la necesidad de generar cambios sustanciales en las condiciones externas de la región, los cuales son, a su vez, imprescindibles para superar muchos de los problemas económicos que hoy la aquejan o para reducir al menos su magnitud a límites manejables. Por ello, es especialmente necesario un programa coordinado de reactivación de las economías industrializadas, que debería ser encabezado por aquellas que han logrado mayores avances en materia de estabilidad interna y de equilibrio de sus balances de pagos. Estas medidas deberían orientarse en especial a generar una caída sostenida e importante de las tasas de interés real, sin la cual ninguna recuperación será significativa y estable.

Sin embargo, la sola reactivación de las economías industrializadas no bastará para establecer un escenario internacional más dinámico, estable y equitativo. Para avanzar en este sentido, se requiere al mismo tiempo incorporar en las políticas económicas de los países centrales medidas

fundamentales que permitan resolver los problemas estructurales de las relaciones económicas internacionales, tantas veces reclamadas por el Tercer Mundo en los foros de las Naciones Unidas y tantas veces postergadas en su solución. Una reactivación de las economías centrales que no vaya acompañada de cambios significativos en los campos de los productos básicos, de la apertura de los mercados, del freno a las políticas proteccionistas, o de las transferencias de recursos financieros, tendría escasa relevancia en la superación de la deteriorada y a veces desesperante situación en que se encuentran los países periféricos.

Es por eso que pensamos que son especialmente pertinentes, sin necesidad de detallarlas en esta ocasión, las medidas aprobadas en las recientes reuniones de los Países no Alineados, en Nueva Delhi, y del Grupo de los 77, en Buenos Aires, a las cuales América Latina ha adherido unánimemente.

Al respecto, la sexta reunión de la UNCTAD abre una ocasión propicia para reclamar la definición y aprobación, por parte de los países industrializados, de un conjunto de acciones mínimas que acompañen a sus políticas de reactivación y que permitan, al mismo tiempo, revertir el deterioro del proceso de desarrollo económico mundial. Una pujante presencia de América Latina en ese foro es, por lo tanto, necesaria e insoslayable.

Junto con apoyar un programa mundial de "reactivación con desarrollo", la acción internacional de América Latina debería fijar su atención en dialogar con los países industrializados con los cuales mantiene el grueso de sus relaciones comerciales y financieras externas, de modo que pueda negociar y convenir un conjunto de medidas de emergencia que permita aliviar sus agudos problemas actuales.

## IV

## La acción internacional de América Latina ante la crisis del endeudamiento externo

### A. LA CULMINACION DE UN CICLO DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO REGIONAL

La administración del endeudamiento externo de la región en un contexto de crisis de balance de pagos se ha convertido en el problema económico más urgente que enfrentan los gobiernos de los países de la región. De su solución dependen la distribución del costo del proceso de ajuste y, en cierta medida, las oportunidades de crecimiento económico para lo que resta de la década. Tal expansión sin duda dependerá, a su vez, de patrones de financiamiento distintos de los conocidos en los últimos años.

#### 1. La deuda externa y la crisis de balance de pagos

A esta situación se ha llegado principalmente porque entre 1975 y 1982, la deuda externa total de la región más que se cuadruplicó, pasando desde 67 000 millones de dólares a cerca de 300 000 millones. Este crecimiento fue especialmente rápido entre 1975 y 1980, lapso durante el cual el endeudamiento externo se incrementó a un ritmo medio anual de casi 25%, esto es, a una tasa bastante superior a la también muy alta (18%) a que se expandió el valor de las exportaciones de la región. Este crecimiento de la deuda se moderó marcadamente en 1982 a raíz de la brusca caída del ingreso neto de capitales.

La expansión global de la deuda fue acompañada de una importante mutación en su origen y composición. A comienzos del decenio pasado, los flujos privados representaban menos de 40% de los totales, mientras que en los últimos años sobrepasaron el 80%. Al mismo tiempo los créditos a mediano y largo plazo y aquellos a tasas de interés concesionales fueron reemplazados por créditos a corto y mediano plazo y a tasas de interés variable. Ello implicó un fuerte deterioro del perfil de la deuda latinoamericana —con mucho el menos favorable de todas las regiones del Tercer Mundo— y condujo progresivamente a

un fuerte aumento del porcentaje de los ingresos de exportación que debió ser utilizado para atender el servicio de la deuda.

Mirado con la perspectiva de toda una década, en la generación del excesivo endeudamiento externo tuvieron responsabilidades compartidas las políticas de endeudamiento de los países latinoamericanos, la permisividad financiera del sistema bancario privado, y las debilidades e insuficiencias de los mecanismos financieros internacionales.

En la etapa expansiva del ciclo crediticio, los bancos privados compitieron decididamente para colocar en la región parte de los cuantiosos excedentes financieros que captaron en los mercados internacionales de capitales, y especialmente en algunos de los principales países exportadores de petróleo. Es más, con alguna frecuencia ciertos bancos no hicieron evaluaciones rigurosas de las posiciones crediticias de los países o sobrevaloraron su capacidad para absorber fondos. Al mismo tiempo, la combinación de tasas de interés internas mayores que las prevalecientes en los mercados internacionales y las abundantes reservas de divisas acumuladas por los países de la región contribuyó a incentivar el flujo de recursos financieros hacia su colocación en dichos países.

Por otra parte, la insuficiencia de los mecanismos de los organismos financieros internacionales para efectuar el reciclaje de los grandes excedentes de los países petroleros hizo reposar buena parte de las transferencias de recursos de la década de los años setenta en los bancos privados.

Este marco externo se alteró, empero, bruscamente en años recientes. El agudo deterioro de los términos del intercambio de la región y la paralización del crecimiento del volumen de las exportaciones, coincidieron con la abrupta eleva-

ción de las tasas reales de interés. Esto modificó la apreciación de los bancos sobre la capacidad de pago de varios países de la región y condujo a una fuerte contracción de los movimientos netos de capital hacia América Latina.

Se generó así una situación de pagos externa imposible de sostener para la casi totalidad de los países de la región. Para hacerle frente, muchos de ellos debieron iniciar procesos de ajuste centrados en torno a la reducción de la demanda interna o debieron recurrir al FMI; como resultado, desde 1981 disminuyeron en varios países tanto el nivel de actividad económica interna como el monto de las importaciones. Agotados esos expedientes, la mayoría de los países latinoamericanos debió hacer uso de sus reservas —que cayeron sustancialmente en 1982— y emprender procesos de renegociación de la deuda con sus acreedores, en la generalidad de los casos con la participación del Fondo Monetario Internacional.

## 2. Los acuerdos de refinanciación

En los procesos de refinanciación los bancos privados han asumido compromisos de otorgar créditos adicionales, que complementan los aportados por el FMI. El hecho que el 'paquete de rescate' incluya a los bancos privados, constituye un aspecto novedoso e importante de los ejercicios de reprogramación de la deuda externa recientemente realizados o que se encuentran en marcha.

Sin embargo, la insuficiencia de estos mecanismos resulta evidente cuando se analizan algunas de sus características. En efecto, los ejercicios de reescalamiento ofrecen pocas perspectivas para el crecimiento económico debido a que los recursos adicionales comprometidos por los bancos y el Fondo no son suficientes para cubrir el

pago de los intereses. Al mismo tiempo, la mayor parte del costo del ajuste y del esfuerzo para hacer frente a las dificultades del servicio de la deuda ha recaído exclusivamente en los países de América Latina. Además, los elevados márgenes pagados por sobre las tasas básicas de interés (*spreads*) y las comisiones adicionales de administración y servicio, han más que duplicado el costo de las refinanciaciones.

Por otra parte, las negociaciones realizadas no han logrado reducir la incertidumbre acerca de las perspectivas financieras de los países, debido, por un lado, a que sólo incluyen los vencimientos de uno o dos años y, por otro, al largo plazo que media entre la declaración de dificultades con respecto al servicio de la deuda y el acuerdo final de reescalamiento. Como es natural, esta incertidumbre tiene efectos negativos en la economía del país prestatario.

Algunos de los acuerdos se han visto complicados también por las políticas de ciertos bancos privados de cortar o reducir fuertemente las líneas de créditos comerciales, que tienen gran significación para el mantenimiento de los niveles del comercio internacional.

Además, y a pesar de la intervención del FMI, el elevado número de bancos participantes, sus evaluaciones y posiciones diferentes respecto de la forma de superar los problemas de nuestros países, y la falta de experiencias previas sobre este tipo de operación, han hecho sumamente difícil y trabajosa la aprobación de estos programas de refinanciación.

Por otra parte, es indudable que como producto de la insuficiencia de la cooperación internacional en esta materia, los actuales procedimientos de refinanciación otorgan una prioridad mucho mayor al pago de las obligaciones de la deuda externa que a las exigencias del proceso de desarrollo económico de los países deudores.

## B. NUEVAS CONDICIONES PARA LA REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA

Como consecuencia de todo lo anterior, existen serias dudas, en algunos medios internacionales y nacionales, sobre la capacidad real de los países latinoamericanos para hacer frente a los compromisos asumidos, en la medida en que las condiciones de la economía internacional no se alteren

sustancialmente, y que al mismo tiempo no disminuyan los elevados costos tanto económicos como sociales asociados a los actuales procesos de ajuste.

En nuestra opinión, ello abre paso a la necesidad de un diálogo constructivo tanto entre los

países de la región como entre éstos y los países acreedores, para explorar la viabilidad de nuevos términos y políticas que operen guiados por el interés mutuo de todas las partes implicadas.

Para plantear sobre nuevas bases un enfoque distinto del desafío que encierra la deuda externa latinoamericana, debe partirse del reconocimiento de que los principios vigentes con relación a la distribución del costo del ajuste entre deudores y acreedores son muy asimétricos.

Tal situación contrasta fuertemente con la experiencia de los años treinta. En efecto, la deuda externa latinoamericana de entonces se había contraído principalmente a través de la colocación de bonos en los mercados mundiales. Así, cuando los países deudores enfrentaron los problemas externos generados por la crisis, el precio de los bonos cayó fuertemente, debido, sobre todo, al riesgo de no pago. Como resultado de ello, al reiniciar los países latinoamericanos el servicio de su deuda externa pudieron recomprar los bonos por una fracción de su valor de emisión. De esta manera, el costo del ajuste se distribuyó entre acreedores y deudores de acuerdo con la evaluación del riesgo realizada en los mercados internacionales de capitales.

En cambio, en la actualidad, los acreedores son principalmente bancos comerciales, cuyas carteras no se transan con facilidad y que, en caso de tener que liquidarlas en el mercado, tendrían que enfrentar pérdidas sustanciales, poniendo en riesgo su estabilidad. De allí que la única opción que tienen en la actualidad es ofrecer a los deudores en dificultades, sea la refinanciación o la reprogramación de la deuda.

Al mismo tiempo tampoco existe ningún mecanismo internacional apropiado para llevar adelante procesos de renegociación o refinanciamiento que no sean los 'clubes de París' o los consorcios de ayuda, ninguno de los cuales se ocupa de la deuda con los bancos privados, que es la que fundamentalmente interesa en el caso de América Latina.

El actual sistema de renegociación, además de inequitativo, no considera la reciprocidad básica de intereses que existe entre los países y las instituciones acreedores y los países deudores. En efecto, debido a sus elevados costos sociales, el ajuste actual podría conducir a situaciones incontrolables en estos últimos países, las cuales ten-

drían, a su vez, fuertes repercusiones negativas para los países y bancos acreedores.

Por ello, una nueva aproximación a los problemas de la deuda de la región, basada en criterios de equidad y de reciprocidad de intereses, debería tender hacia soluciones que garanticen una distribución internacional del ajuste más equitativa y una continuación del proceso de desarrollo de los países deudores, como forma de permitir la preservación del nivel de vida de los mismos y el fortalecimiento de su capacidad futura de pagos.

En estas circunstancias, para que el problema del endeudamiento latinoamericano pueda ser satisfactoriamente resuelto en el futuro, será necesario establecer un mecanismo que reúna las siguientes condiciones:

- a) que contemple la creación de un procedimiento institucionalizado para la reestructuración de la deuda, quizás como un esfuerzo conjunto del FMI y del Banco Mundial;
- b) que las reprogramaciones incluyan los vencimientos de varios años, estableciendo plazos de amortización más prolongados y, eventualmente, transformando una parte sustancial de la deuda a corto y mediano plazo de ciertos países en obligaciones a largo plazo;
- c) que prevea el otorgamiento de recursos adicionales para atender al servicio de la deuda acumulada, y que permita mantener la capacidad operativa de los países para administrar su comercio exterior;
- d) que disminuya el costo del refinanciamiento; y
- e) que facilite el acceso a créditos públicos adicionales para estimular el desarrollo económico.

#### 1. La necesidad de nuevos mecanismos institucionales

La persistencia de los ejercicios de refinanciación hace aconsejable impulsar el establecimiento a nivel internacional de nuevos mecanismos operativos para cooperar con los países en desarrollo en el proceso de reprogramación, sustituyendo así los mecanismos *ad hoc* utilizados hasta ahora y beneficiándose de la experiencia acumulada por el FMI en este campo. Un servicio de refinanciamiento, en el marco de instituciones multilaterales ya existentes, con acceso automático y voluntario en función de indicadores objetivos y con

apoyo a cada país, estudiado caso por caso y según las circunstancias, constituiría un eslabón decisivo en la cadena de cooperación internacional que la crisis actual y las magras perspectivas de la economía mundial exigen establecer.

Además, dado que los aspectos comerciales revisten una importancia crucial para la solución de fondo de los problemas de los países endeudados, debería considerarse la participación, en estos ejercicios de refinanciación, de instituciones vinculadas al comercio internacional, como el GATT y la UNCTAD, para obtener facilidades especiales en el plano comercial. Estas deberían incluir cláusulas transitorias sobre compromisos de no innovación (*stand-still*) o de apertura de mercados que ampliaran la capacidad de pago de los países deudores a través del aumento de sus exportaciones.

## 2. Nuevos términos y condiciones para la reestructuración de la deuda

Un objetivo importante del nuevo planteo debe ser la reprogramación del servicio de la deuda para períodos y a plazos más amplios que los actuales.

En efecto, una reprogramación que abarque sólo los vencimientos de uno o dos años resulta insuficiente y somete a los países deudores a un proceso de refinanciación casi permanente. Asimismo, la inminencia de posibles negociaciones adicionales con respecto al pago del capital y de los intereses de la deuda afecta negativamente la confianza de los acreedores y perjudica la restauración de un apropiado flujo de créditos adicionales hacia los países deudores. Por ello, consideramos que una fórmula más eficaz sería reprogramar los vencimientos correspondientes a un mayor número de años que los admitidos hoy. Además, los nuevos calendarios de pago deberían considerar la inclusión de períodos de gracia y de plazos más prolongados que los concedidos hasta ahora. Esto permitiría crear condiciones más apropiadas para el manejo del balance de pagos.

Estos términos deberían establecerse de tal modo que permitiesen a los países deudores mantener el nivel de ingresos por habitante durante el período del ajuste. Tal principio sería más aceptable como criterio orientador de las renegociaciones en la medida en que se incluyera

una cláusula especial en los convenios de reprogramación, por medio de la cual se incorporara un determinado grado de flexibilidad en el calendario de los pagos de capital e intereses refinanciados que dependería de las condiciones económicas del país prestatario. Si ellas mejoraran, una proporción de los frutos de esta situación más favorable sería compartida con los bancos acreedores a través de una aceleración moderada de los pagos de amortización y de intereses.

Para algunos países fuertemente endeudados, una solución que podría explorarse, sería la eventual transformación de una parte de su deuda externa no vencida a corto y mediano plazo en deuda a largo plazo. Esos países contrataron créditos a corto plazo para financiar inversiones socialmente rentables, pero que tienen un largo período de maduración. Requieren, por tanto, una urgente reprogramación de ese financiamiento.

## 3. Recursos adicionales para atender el servicio de la deuda y mantener la capacidad operativa del comercio exterior

Sin embargo, una simple reprogramación de las amortizaciones de la deuda externa tampoco es suficiente. Es preciso obtener nuevos recursos, ya que a corto plazo es limitada la capacidad para aumentar sustancial y unilateralmente el ahorro nacional de los países latinoamericanos.

Desde la perspectiva de la región en su conjunto, y bajo supuestos razonables en cuanto a la evolución probable de la economía mundial en los próximos años, los requerimientos de financiamiento externo que permitan compatibilizar el servicio de la deuda con la preservación, como meta mínima, del nivel de ingreso por habitante, implican la movilización de recursos adicionales mucho mayores que los que actualmente se están obteniendo a través de los acuerdos de refinanciación.

Se han hecho a este respecto sugerencias que merecen cuidadosa atención por su trascendencia y viabilidad: capitalización de una parte sustancial de los intereses de la deuda externa; pago de una proporción variable de los intereses con bonos transables en los mercados de capitales internacionales, y creación en el FMI de un servicio especial de financiamiento de los déficit del balance de pagos provocados por alzas de las



tasas de interés internacionales, que permitiera otorgar préstamos compensatorios a los países deudores durante aquellos períodos en que esas tasas excedieran sus niveles históricos.

Junto con estos recursos adicionales, será fundamental mantener dentro de márgenes razonables los créditos del sistema bancario privado para financiamiento de operaciones de comercio exterior. Como se anticipó, la experiencia reciente muestra que los severos cortes registrados en este tipo de financiamiento han venido a crear situaciones de angustia en momentos en que, ante las dificultades que está enfrentando la región, sólo una importante reactivación de su comercio exterior le permitiría avanzar hacia una salida de fondo.

#### 4. *La reducción del costo del refinanciamiento*

Desde el punto de vista de la equidad, la práctica de la banca privada de aumentar fuertemente el costo del crédito externo al presentarse la necesidad de reprogramarlo parece muy cuestionable. En verdad, al concluir un acuerdo de refinanciación no sólo no hay riesgo adicional para la banca privada sino que, en la práctica, se produce una mejora en la calidad de una cartera de préstamos originalmente débil.

Ello se debe, en primer lugar, a que al llegarse a un acuerdo de reescalonamiento, por lo general la totalidad de los futuros pagos cuenta con garantía oficial, abarcando así créditos privados que no siempre estaban cubiertos por tal garantía. En segundo lugar, dichos acuerdos van normalmente acompañados del apoyo financiero del FMI y del consiguiente compromiso del país deudor de seguir determinadas políticas de ajuste que garantizan que en el futuro estará en mejores condiciones de hacer frente a la atención del servicio de la deuda.

Dada esta situación no se justifica aumentar el costo del crédito mediante el alza de los recargos, el que, en algunos casos, ha anulado la mayor parte del beneficio que estaban obteniendo los países deudores con la baja de las tasas nominales de interés.

#### 5. *El aumento considerable de los créditos públicos para el desarrollo*

Las políticas de ajuste que actualmente se ven obligados a seguir los países latinoamericanos,

requieren una fuerte contracción del déficit fiscal, que por lo general se materializa a través de la reducción de la inversión pública más que por medio de la contención del gasto corriente. De allí la importancia de que, en la circunstancia presente, se mantenga un adecuado y creciente flujo de créditos a largo plazo de los organismos financieros internacionales, con vistas a permitir a los países de la región un elevado nivel de inversión pública que asegure la continuación del proceso de desarrollo. Por ello, el momento actual reclama el indispensable refuerzo de las instituciones multilaterales existentes, en particular del BIRF y del BID, para aumentar sustancialmente su contribución al financiamiento del proceso de desarrollo económico y social de la región.

En ciertos círculos de los países desarrollados predomina la impresión de que estas instituciones son solamente agentes que actúan en la transferencia de recursos subsidiados, ignorándose o subestimándose su papel como estabilizadores del sistema financiero internacional, particularmente en la medida en que desempeñan un papel anticíclico que contrapesa la gestión procíclica de los bancos privados. Los organismos multilaterales contribuyen así a dar mayor confianza en los mercados financieros privados, asegurando para los países en desarrollo, y también para los desarrollados, menores trastornos en los montos y modalidades de los flujos de capital.

A pesar de ello, tanto el BID como el Banco Mundial han evidenciado fuertes contracciones relativas en sus préstamos autorizados a la región. Como proporción de su déficit en cuenta corriente, los préstamos autorizados por el BID han caído desde un promedio de 25% en 1965-1970 al 11% en 1975-1980; las cifras correspondientes al Banco Mundial son 21% y 12%, respectivamente.

De ahí se desprende que una duplicación de los recursos disponibles para prestar a América Latina por parte de estas dos instituciones, sería una meta mínima razonable como aporte a los capitales externos a mediano y largo plazo que requiere la región.

Estas políticas serían mucho más positivas si se materializaran las viejas aspiraciones de los países de la región, en el sentido de que tales instituciones modificaran la condicionalidad de sus préstamos, de manera que prestasen un esti-

mulo mayor a la actividad productiva interna. Esto podría lograrse flexibilizando una proporción bastante más elevada de sus préstamos de proyectos, ampliando el acceso a los créditos de programas económicos, y expandiendo su capa-

cidad de financiamiento de los gastos locales. Además, en el caso de los préstamos de programas, sería conveniente una cooperación más estrecha entre el Banco Mundial, el BID y el Fondo Monetario Internacional.

### C. EL REFUERZO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO Y DE LA LIQUIDEZ INTERNACIONAL

Muchos de los problemas actuales derivados del endeudamiento de los países en desarrollo podrían haberse evitado si los organismos financieros internacionales hubiesen contado con los fondos, mecanismos de reciclaje y facilidades necesarios para permitir un adecuado y equitativo proceso de ajuste a nivel mundial.

En cambio, el poder financiero de las instituciones multilaterales se ha debilitado significativamente en la década de los setenta y más en particular durante los últimos años. El Fondo Monetario Internacional ha agotado sus recursos no comprometidos y el aumento de cuotas recientemente convenido sólo comenzará a operar a comienzos de 1984 y por un monto que no sobrepasa el 20% del déficit previsible para ese año en la cuenta corriente de los países en desarrollo. Esto resultará insuficiente para atender sus necesidades de financiamiento externo.

En igual sentido importa destacar que el BID ha encontrado dificultades crecientes para aumentar sus recursos ordinarios de capital, pese a que la gran mayoría de los países socios ha dado fuerte apoyo a esa ampliación. Los recientes acuerdos alcanzados sobre esta materia han constituido un avance en la dirección correcta, aunque insuficiente.

Pensamos que ha llegado el momento de ampliar la capacidad operativa del Banco Interamericano con recursos provenientes de distintas fuentes o con la creación de nuevos fondos de préstamos que permitan a esa institución expandir considerablemente la canalización de recursos financieros hacia América Latina.

En el caso del Banco Mundial, las dificultades para restablecer la capacidad operativa de la Agencia Internacional de Fomento (AIF) son conocidas y se suman a la limitación para movilizar recursos que están experimentando otras instituciones multilaterales.

Creemos que la idea tantas veces expuesta de ampliar la capacidad de préstamos de estas instituciones aumentando gradualmente la relación activos/pasivos con que vienen operando, les otorgaría un margen considerable para expandir su actividad crediticia.

A fin de fortalecer la presencia de las instituciones multilaterales en el financiamiento del desarrollo latinoamericano también resulta necesario prestar especial atención a los arreglos de cofinanciamiento que puedan convenir con los bancos privados. De esta manera, se podría aumentar el flujo de recursos hacia proyectos de inversión bien concebidos. También se aseguraría la pronta materialización de esos proyectos, así como la transferencia de recursos externos adicionales que permitiría ir mejorando progresivamente el perfil de la deuda de los países latinoamericanos.

Por otro lado, interesa destacar que la fuerte caída experimentada por las reservas de divisas de América Latina en 1982 fue parte de un fenómeno similar a nivel internacional. En efecto, las reservas oficiales mundiales de divisas disminuyeron en más de 13 000 millones de dólares en el curso de 1982 y continúan bajando en 1983, lo cual tiende a debilitar cualquier posibilidad de reactivación.

Parece, por lo tanto, oportuno apoyar decididamente la iniciativa de asignar Derechos Especiales de Giro para aumentar la liquidez internacional. De esa forma podría distribuirse el peso del ajuste externo más equitativamente y en un plazo más breve que el requerido para aumentar los recursos ordinarios del FMI.

Además, el establecimiento de un 'vínculo' directo entre la asignación de DEG y el financiamiento del desarrollo de los países en desarrollo sería una manera más efectiva de aliviar a los países deudores y, a la vez, de expandir ordenadamente el sistema financiero.

#### D. LAS POLITICAS INTERNAS Y LA CONDICIONALIDAD DEL APOYO INTERNACIONAL

En las actuales circunstancias en que los países deudores están adaptando sus políticas internas a las nuevas condiciones del medio económico internacional y a las difíciles situaciones de sus balances de pagos, las instituciones internacionales rectoras de los procesos de ajuste, como el FMI, deberían modificar la condicionalidad de sus préstamos, de manera que evitasen incompatibilidades en la política económica mundial y lograsen que esa política pueda contemplar el estímulo de la actividad global.

De acuerdo con ese lineamiento, parecería recomendable que el FMI flexibilizara la concepción teórica del proceso de ajuste para adecuarse

mejor a las diversas metas socioeconómicas de sus cada vez más heterogéneos países miembros.

Esto sugiere confiar menos en el ajuste automático a través de incentivos sobre los precios en los mercados privados, dando mayor preponderancia al papel orientador del Estado y de los instrumentos directos de ajuste que influyen en algunas variables económicas principales.

Complementariamente, el FMI necesitaría disponer de mecanismos adecuados para incentivar el ajuste en los países superavitarios en sus cuentas externas, de suerte que los costos de este proceso fuesen compartidos en forma más equitativa entre esos países y los deficitarios.

#### E. LA NECESIDAD DE UNA ACCION REGIONAL COORDINADA EN MATERIA FINANCIERA

La diversidad y complejidad de las situaciones individuales en materia de endeudamiento externo no deberían impedir una amplia concertación de los países latinoamericanos para actuar conjuntamente en los foros internacionales y ante los gobiernos de los países acreedores en la búsqueda de soluciones de mutuo interés para enfrentar la presente coyuntura financiera de la región.

Esto exige, en primer lugar, que se pase revista a las propuestas relacionadas con la solución de los graves problemas derivados del endeudamiento externo de la región, con vistas especialmente a coordinar la acción conjunta necesaria para que dichas propuestas puedan llegar a concretarse.

También consideramos que sería oportuno que se abriese un diálogo directo entre los gobiernos de los países acreedores y los gobiernos latinoamericanos, y que actuaran coordinadamente. Ello implicaría un avance significativo con respecto a la situación presente en que las negociaciones se realizan fundamentalmente entre los gobiernos de la región, por una parte, y los bancos comerciales y las entidades financieras internacionales, por la otra.

Esta opción no sólo permitiría impulsar soluciones de fondo a las dificultades anteriormen-

te descritas, sino que también debería permitir a los gobiernos de los países acreedores apreciar la verdadera magnitud del impacto de la crisis internacional en América Latina, y sus posibles remedios, teniendo en cuenta en ello los elevados intereses políticos comprometidos.

Como importante complemento de estas iniciativas recomendamos la creación de un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo, vinculado a una o más instituciones regionales existentes, que permitiría acrecentar el conocimiento de los distintos países latinoamericanos acerca de las condiciones en que vienen operando las refinanciaciones y el mercado financiero internacional. Dicho centro podría servir, asimismo, para asesorar a los gobiernos que lo requiriesen en la administración y solución de los problemas generados por la deuda externa.

Este fortalecimiento de la capacidad de información regional es, por lo demás, simétrico con la iniciativa que actualmente están adoptando los bancos acreedores para organizar y coordinar sus políticas frente a los deudores nacionales, y con la que cuentan los países industrializados a través de la OCDE y el Banco Internacional de Ajustes.

## V

## El refuerzo de la cooperación e integración regionales

### A. LA EVOLUCION RECIENTE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Gracias en buena medida al funcionamiento de los esquemas subregionales de integración, el intercambio recíproco entre los países latinoamericanos creció regularmente hasta mediados de los años setenta. Desde sus inicios ese comercio ha estado constituido, además, en una elevada proporción, por manufacturas, contrariamente a lo que sucede con las exportaciones hacia los países industrializados, donde predominan los productos básicos y las semimanufacturas. No obstante, en los últimos años la importancia relativa del comercio intrarregional se tornó errática y perdió dinamismo a partir de la segunda parte del decenio de 1970, abriendo así paso a un creciente escepticismo acerca de su potencialidad.

Sería largo extenderse en el análisis de los múltiples factores que incidieron en la evolución de cada esquema de integración y que contribuyeron a su debilitamiento en los últimos años. Entre otras causas, en este fenómeno han influido las diferencias estructurales entre los países, la heterogeneidad de las políticas económicas nacionales, y las dificultades inherentes a los procesos de integración entre países en desarrollo. Pero, además de estos factores, han gravitado sobre aquel proceso otros elementos coyunturales característicos de la evolución económica de América Latina en el período reciente, como la abundante disponibilidad de recursos externos y la propia dinámica de las exportaciones latinoamericanas hacia fuera de la región, que alentó la expansión comercial hacia los mercados extrarregionales y disminuyó en algunos sectores su interés por los mercados regionales.

Además, el avance de la industrialización latinoamericana se vio obstaculizado en años recientes, sea porque algunos países abrieron bruscamente sus economías a la competencia internacional o porque otros no han logrado todavía equilibrar y profundizar ese proceso, debido al retraso que tienen en materia de producción de insumos básicos y de bienes de capital. Por estas

vías, se debilitó la capacidad de oferta de productos manufacturados al mercado regional y la demanda de bienes de capital en ese mercado.

Por lo tanto, buscar las causas del debilitamiento de la integración tan sólo en el funcionamiento de las instituciones regionales o subregionales o en los instrumentos jurídicos que las rigen, constituiría, sin duda, una percepción insuficiente de sus complejos y variados orígenes.

Interesa reconocer también que el potencial de cooperación no ha quedado enmarcado solamente por la naturaleza y el alcance de los instrumentos de integración. En el último decenio han surgido en América Latina modalidades de cooperación que tienen un profundo significado para el entrelazamiento económico y el avance de los países de la región. Ejemplos significativos y auspiciosos de esas modalidades son las obras binacionales de aprovechamiento de los recursos hídricos, de perfeccionamiento de la infraestructura común de transporte y comunicaciones, de integración fronteriza, así como el convenio petrolero de ayuda a los países del Caribe y Centroamérica, las empresas conjuntas en varias actividades, y otras acciones de cooperación que abarcan tanto el plano económico como el científico y tecnológico.

Sin embargo, en los últimos tiempos ha cundido el escepticismo sobre la importancia actual y futura de la cooperación regional. Además, los distintos esquemas de integración regional, en vez de fortalecerse y perfeccionarse, han atravesado un período de letargo institucional, o bien han enfrentado crisis peligrosas y recurrentes que han conducido al estancamiento o, incluso, al retroceso de los procesos de integración.

Esas tendencias se han visto profundizadas por la incidencia que en las presentes circunstancias tienen, la desfavorable situación económica internacional y las dificultades de pagos que sufre actualmente la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Por ello, en la medida que no se produzca un vuelco significativo y no se consolide con firmeza una actitud preferencial hacia la cooperación regional, aquellos elementos negativos continuarán menoscabando los logros alcanzados y

ahondando las aprensiones que muestran ante el proceso los grupos empresariales y aun los propios gobiernos, que son, en definitiva, los agentes de cuya acción dependen la ampliación y el fortalecimiento del proceso de integración regional.

## B. EL IMPERATIVO DE LA INTEGRACION Y COOPERACION REGIONALES EN LA HORA ACTUAL

Este cambio de actitud es hoy más fundamental que nunca ya que la cooperación intrarregional, y particularmente el comercio recíproco, cobra especial sentido y urgencia, dadas las crecientes restricciones que afectan a la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo y la prioridad que, por ende, adquiere un estilo de desarrollo más 'introspectivo' que el que prevaleció en la región durante el decenio que precedió a la crisis actual.

En efecto, en la medida que sean desalentadoras las perspectivas de la cooperación Norte-Sur o que se demoren los beneficios que derivaría América Latina de una eventual reactivación económica de los grandes centros, adquiere vital importancia volver nuevamente los ojos hacia la región y hacer de la integración y la cooperación regionales un factor esencial para la dinamización de las economías latinoamericanas.

En las actuales circunstancias, un movimiento firme en ese sentido permitiría alcanzar tres objetivos fundamentales como son: el uso más intenso de la abundante capacidad productiva ociosa o subutilizada que existe en la región; un aumento de la eficiencia derivado del aprovechamiento de las economías de escala, la que hoy ha sido severamente erosionada por la caída de la producción; y, por último, una reducción del uso regional de divisas externas por unidad de producción.

Todo ello contribuiría decisivamente a lograr una mayor seguridad económica colectiva y haría viable un desarrollo apoyado en medida creciente en la demanda regional.

Por el contrario, si no se renovara la vocación integradora, para lo cual es indispensable que los gobiernos contraigan un claro compromiso político, se corre el riesgo de pagar un precio muy alto. En efecto, a causa del carácter extremadamente desfavorable de la actual coyuntura internacional, las acciones unilaterales que

los países pudiesen emprender para mejorar su inserción en el escenario económico internacional, podrían conducir a un ruinoso proceso competitivo entre los países de la región, a través, por ejemplo, de devaluaciones reiteradas o de cada vez mayores subsidios a la exportación.

En síntesis, como nunca antes, América Latina requiere en la actualidad un programa de producción y complementación a nivel regional, con instrumentos de promoción y protección adecuados que promuevan simultáneamente un proceso de integración más eficiente y un reparto más equitativo de los beneficios de éste entre todos los países de la región. Dicho proceso debe incluir, además, políticas de mayor concertación de los países latinoamericanos en su acción internacional, y constituye un elemento fundamental para incrementar el grado de autonomía del desarrollo económico y social de la región.

Para avanzar en este sentido, consideramos que, en las presentes circunstancias, es imperioso reafirmar las políticas latinoamericanas orientadas a lograr:

a) la máxima complementación factible en la producción, en el intercambio comercial, y en la utilización de servicios de transporte, seguros, tecnología, etc., sobre la base del principio de la preferencialidad latinoamericana y como medio de lograr un efectivo y eficiente proceso de sustitución de importaciones a nivel regional. Para cumplir este objetivo será preciso actuar con flexibilidad y pragmatismo, recurriendo al uso más pleno de los instrumentos integradores existentes, a los arreglos *ad hoc* entre gobiernos y entre otros agentes económicos, y a todas las formas posibles de cooperación no tradicional;

b) la iniciación de un proceso efectivo de articulación y coordinación institucional de los diversos organismos que operan en el campo de la integración y cooperación regionales, a fin de

dar cohesión y dirección a sus iniciativas y acciones. Este proceso puede ser prolongado y complejo, pero permitiría evolucionar con claridad y firmeza hacia la constitución de una auténtica comunidad económica regional; y

c) la consolidación y profundización del poder conjunto de negociación de los países de la región para corregir así las asimetrías estructurales y coyunturales en sus relaciones económicas externas, y defender eficazmente sus comunes intereses, junto a las demás regiones en desarrollo, ante otros países o agrupaciones de países.

### C. LA DEFENSA Y EXPANSION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Como ya se vio, el comercio intrarregional ha tendido a debilitarse en periodos recientes. A fin de revertir esta tendencia y de aprovechar plenamente su potencialidad, deberán adoptarse medidas tendientes a:

- a) defender los niveles de comercio ya alcanzados e impedir que sea objeto de nuevas trabas u obstáculos;
- b) establecer un margen de preferencia regional;
- c) impulsar formas flexibles de comercio, dentro de un marco de disciplina multilateral y acordadas dentro de los esquemas de integración existentes.

#### a) *Reforzar el comercio intrarregional y evitar su deterioro*

Un primer objetivo debería ser detener el deterioro de las condiciones de acceso al comercio intrarregional y evitar que se impongan trabas adicionales a su expansión.

Para lograrlo se requiere poner en marcha los mecanismos de consulta más elevados entre los funcionarios encargados del comercio exterior de los países latinoamericanos, de modo de enfrentar los conflictos surgidos, solucionar los problemas administrativos que se presenten, dar información sobre las restricciones que se están aplicando, conocer los sistemas de promoción de exportaciones existentes y explorar las vías abiertas para minimizar los impactos de la coyuntura económica y de las medidas comerciales restrictivas que acompañan a las fuertes crisis de los balances de pagos de nuestros países.

Para avanzar en el logro de estos objetivos, será preciso, en primer término, acrecentar la cooperación regional en el ámbito comercial y financiero; en el campo de la producción y abastecimiento de alimentos y energía y en el desarrollo de los transportes; fortalecer, en segundo lugar, la cooperación con los países de menor desarrollo relativo y con otras regiones en desarrollo; y, por último, articular adecuadamente las instituciones latinoamericanas vinculadas con los procesos de cooperación e integración regionales.

A la vez, sería indispensable la adopción de un compromiso regional de no innovar (*stand-still*) como base de sustentación fundamental para poder construir cualquier escalón adicional de la integración regional en su parte comercial y evitar así tener que recomenzar por el levantamiento de las medidas impuestas a raíz de la generalización de restricciones entre países latinoamericanos. Una ventaja adicional de un acuerdo de este tipo sería que configuraría automáticamente un trato preferencial respecto al que existiría para terceros países.

Esta iniciativa podría tomar la forma de una decisión administrativa que suspendiese la aplicación de toda medida de limitación al comercio intrarregional adoptada por cada país latinoamericano a partir de una fecha determinada, sobre la base de acuerdos parciales o de un instrumento formal multilateral.

#### b) *Establecimiento de una preferencia latinoamericana*

La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) está contemplada en el Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la ALADI. A su vez, la resolución 5 del Consejo de Ministros de esa agrupación regional determina que la misma "abarcará en lo posible la totalidad del universo arancelario". De esta forma, la PAR está llamada a mantener el nexo multilateral entre los países miembros de la ALADI.

Sin embargo, consideramos que el establecimiento de una preferencia arancelaria regional debería llevar a la puesta en marcha de un meca-

nismo de integración comercial para toda América Latina. Por ello estimamos adecuado que se establezca un acuerdo *ad hoc*, que adopten todos los países latinoamericanos, que evite tener que pasar por instancias de ratificación o de adopción de legislaciones nacionales especiales para asegurar su rápida puesta en funcionamiento. Podría tratarse de un acuerdo basado en suspensiones parciales o totales, pero de naturaleza temporal, de los derechos de aduana.

Diversos estudios han sido elaborados sobre las distintas opciones que se presentan para sortear las dificultades que plantea la instrumentación de la PAR, particularmente con relación a la heterogeneidad de los sistemas arancelarios de los diferentes países miembros, con respecto a las preferencias parciales vigentes en virtud de las negociaciones desarrolladas en la ALADI, y como consecuencia de las preferencias existentes entre los países andinos. Para todos estos casos se han sugerido soluciones técnicamente adecuadas que facilitarían la adopción de la PAR.

Las decisiones que acaban de adoptarse en el seno de la ALADI para negociar el patrimonio histórico común, podrían abrir los cauces para que se logre en el más breve plazo posible la decisión política de instrumentar este sistema preferencial. Su importancia se hace hoy mayor debido a que es preciso mantener elementos claros y firmes de multilateralidad en un esquema de relaciones comerciales que necesariamente va a tener que explotar al máximo y de manera pragmática las oportunidades que ofrecen los acuerdos de complementación parcial y las vías bilaterales para sostener y ampliar las corrientes de intercambio. Sin desconocer la importancia de estos últimos, parece particularmente significativo, tanto política como económicamente, que la región en su conjunto establezca una acción regional preferencial que lleve a un mecanismo de integración comercial de nivel global.

Es evidente, empero, que en las actuales circunstancias económicas, el mecanismo arancelario por sí solo no será suficiente para sortear otros obstáculos que se oponen a la expansión del comercio intrarregional. Sin embargo, las preferencias arancelarias pueden generar comercio, tanto mediante el estímulo a la exploración de nuevos mercados preferenciales como a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a aquellos mercados protegidos con niveles aran-

celarios relativamente elevados o con características institucionales que los hacen poco permeables a las importaciones que no provienen de los países industrializados.

La preferencia comercial puede ir más allá del plano arancelario y extenderse hacia una auténtica actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global, con lo que en las presentes circunstancias podría convertirse en un instrumento anticíclico fundamental para hacer frente a la caída de las exportaciones hacia afuera de la región y también permitir una reducción de las importaciones extrarregionales.

Esa actitud preferencial podría aplicarse en forma decidida a las compras estatales que constituyen hoy en día una parte significativa de las importaciones de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las compras de mayor volumen de bienes de capital que se realizan en la región pasa por las manos del Estado o de las empresas públicas. Además, en algunos casos, las inversiones efectuadas por empresas privadas cuentan con financiamiento o garantía oficiales. Por ello, un sistema preferencial regional en las licitaciones públicas en las que participan empresas extranjeras puede tener una importancia fundamental para aumentar el comercio y para reactivar la demanda de bienes de capital que se encuentra deprimida como consecuencia de las reducciones en las inversiones públicas que están teniendo lugar en numerosos países de la región.

### c) *Nuevas modalidades del comercio regional*

En las actuales circunstancias, la ALADI ofrece un marco jurídico flexible para constituir un área de preferencia económica a través de la pluralidad de mecanismos. Entre otros instrumentos, se presta un reconocimiento explícito al papel que los acuerdos de alcance parcial pueden cumplir para desviar corrientes de comercio.

Sin embargo, creemos que al mismo tiempo que debe reconocerse el 'realismo' del potencial que tienen los acuerdos de alcance parcial, debe mantenerse una disciplina multilateral como forma de evitar la reimplantación de corrientes bilaterales competitivas o excluyentes que frenarían los posibles avances hacia formas multilaterales

permanentes y, eventualmente, hacia una auténtica comunidad económica regional.

Es en este contexto que debe percibirse el papel de los acuerdos de carácter subregional, bilateral o parcial, así como el comercio compensado que ha adquirido nuevo empuje en los últimos tiempos.

Es cierto que este último adolece de vicios o contiene elementos de desviación comercial, no siempre eficaces o económicamente aconsejables. Sin embargo, como lo muestran las tendencias recientes de la economía internacional, estos mecanismos tienen atracción especial como respuesta a las emergencias que generan las crisis de balances de pagos y deberían ser explorados entre los países de la región. Los sectores de alimentos y de combustibles abren un espacio apropiado para este tipo de acuerdos comerciales.

Por ejemplo, en 1979 los países latinoamericanos importaron alimentos y bebidas por algo más de 10 000 millones de dólares, de los cuales sólo 3 000 millones provenían de otros países latinoamericanos; es decir, las importaciones extrarregionales representaron aproximadamente los dos tercios de las importaciones totales de América Latina de esos productos. Por otra parte, durante ese mismo año los países latinoamericanos exportaron fuera de la región algo más de

25 000 millones de dólares de esos mismos productos.

En materia de combustibles, debe señalarse que en 1979 los países latinoamericanos importaron 20 700 millones de dólares, de los cuales sólo algo más de 8 000 millones se originaron en la región. O sea, el 60% de las importaciones regionales de combustibles provino del resto del mundo, lo que deja un amplio margen para fomentar el comercio recíproco.

Tomando en su conjunto las importaciones extrarregionales de estos dos grupos de productos, ellas alcanzan a un monto cercano al del total del comercio intralatinoamericano, a la vez que sus exportaciones fuera de la región, son, en ambos casos, muy superiores a las importaciones extrarregionales. Esto permite tener una idea de las posibilidades que existen de expandir el comercio entre los países latinoamericanos, muy especialmente el de alimentos y el de combustibles que se encuentran en gran parte en manos de empresas públicas o controladas por el Estado.

De ahí que adquiera trascendencia extender al conjunto de la región los intentos que ya se están haciendo bilateralmente por establecer mecanismos que permitan multiplicar las posibilidades de incremento del comercio compensado.

#### D. LA COOPERACION FINANCIERA

El examen de los actuales problemas del comercio regional y de las limitaciones para su expansión, revela la gran importancia que tiene la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación financiera regionales.

Consideramos prioritario, y factible a corto plazo, la vigorización e interconexión de varios esquemas de financiamiento intrarregional ya existentes. Entre ellos, de los mecanismos multilaterales de pago (Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de la ALADI); de los mecanismos de saldos de comercio y de balance de pagos (Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, y Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana), y de financiamiento y seguro de crédito de exportaciones (Banco Latinoamericana-

no de Exportaciones, Sistema Andino de Financiamiento del Comercio, y Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación). Se trata de iniciativas en su mayoría ya estudiadas y que podrían acrecentar su contribución al comercio recíproco y al ahorro de divisas en la región.

En el campo del financiamiento de proyectos vale la pena recordar que la región cuenta ya con cuatro organismos de carácter subregional —el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata—, todos los cuales están en condiciones de absorber recursos adicionales tanto intrarregionales como extrarregionales. Estos últimos recursos podrían constituirse en complemento valiosísimo del esfuerzo en materia de ahorro interno que debe realizar la región para acelerar su desarrollo.



El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, ha desempeñado un papel muy significativo como organismo de fomento del desarrollo de América Latina en sus casi veinticinco años de existencia, aunando recursos de los países de la región con aquéllos provenientes de países extrarregionales. Sin embargo, tendría

una importancia creciente en el proceso de integración latinoamericano si promoviera con mayor énfasis el financiamiento de exportaciones intralatinoamericanas y ampliara sus acciones en pro de la cooperación regional, entre ellas las de promoción y financiamiento de proyectos de inversión conjuntos entre varios países.

#### E. LA COOPERACION EN MATERIA DE ALIMENTOS, ENERGIA Y TRANSPORTE

América Latina enfrenta el riesgo de una creciente dependencia exterior para satisfacer su consumo de alimentos. En efecto, las perspectivas de la evolución futura de la demanda y la producción de alimentos para el conjunto de la región indican que, si no se modifican las tendencias actuales, el déficit neto del comercio de productos alimenticios de América Latina con el resto del mundo se elevaría fuertemente. Esto sería grave, no sólo por su incidencia sobre el balance de pagos, sino también en lo que se refiere al agravamiento de la vulnerabilidad externa en un sector tan estratégico como éste.

Por ello, los países latinoamericanos han establecido recientemente en el marco del SELA un Comité de Acción cuyo objetivo es desarrollar un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional. En el marco de dicho Comité se ha establecido un programa de acción cuyos objetivos están a la medida de la preocupante situación alimentaria de la región. Es decir, que en esta área América Latina ya cuenta con el marco institucional y programático necesario para hacer frente a uno de los más importantes desafíos que se le presentarán en los años venideros. De allí que consideremos de la mayor importancia que todos los países latinoamericanos participen activamente de esta empresa y que a partir del otorgamiento del apoyo político que la misma merece, se pueda llegar a asegurar su plena instrumentación.

Lo mismo sucede en materia de energía. A través de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y de su Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), del Programa de Cooperación Energética para países de América Central y del Caribe instituido por el Acuerdo de San José, y de diversas iniciativas bilaterales e incluso multinacionales, se ha establecido en la región una amplia red de acuerdos y programas de acción que debería permitirle enfrentar en el futuro más adecuadamente los

problemas que se derivan de su vulnerabilidad comercial y tecnológica, en el sector energético.

En las actuales circunstancias, consideramos que resulta de particular importancia que se otorgue el apoyo político y financiero necesario para que estas iniciativas, y especialmente el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética, puedan desarrollarse plenamente. Su incidencia en la reactivación económica de la región, en el mantenimiento del nivel de los ingresos de exportación de los países productores, en el ahorro de divisas de los países importadores, y en la consolidación del desarrollo tecnológico regional es enorme, y podría resultar negativo para América Latina que se las desatendiera cuando mayor es el aporte que pueden proporcionar.

En el caso del transporte son numerosas las acciones que se pueden efectuar para perfeccionar la administración y tecnología del movimiento de mercancías que resulta del comercio de la región con el resto del mundo y dentro de ella misma. Se trata principalmente de reducir los costos, mejorando la competitividad frente a los servicios que ofrecen terceros países, y de captar una proporción creciente del amplio mercado de fletes y seguros que hoy está principalmente en manos de empresas de fuera de la región. Baste señalar que en 1982 la región pagó a empresas extranjeras por concepto de fletes marítimos alrededor de 8 000 millones de dólares, es decir, alrededor de 70% del gasto total en este rubro.

A fin de poder hacer frente a estos problemas y de buscarles soluciones adecuadas, estimamos necesario contar con un foro —que hoy no existe— donde puedan estudiarse a nivel regional las cuestiones del fortalecimiento institucional del transporte marítimo y de la facilitación del transporte.

Este foro, que podría institucionalizarse bajo la forma de un Comité Permanente de Transporte Marítimo en el marco del SELA, re-

cibiría el apoyo técnico de la CEPAL y de los organismos regionales de integración; y tendría como objetivo el estudio integral de los problemas que afectan al transporte marítimo y problemas conexos en América Latina, a fin de promo-

ver el desarrollo de las marinas mercantes nacionales, incrementar su participación en la movilización del comercio internacional, y mejorar los servicios marítimos intrarregionales.

## F. LA COOPERACION INTRALATINOAMERICANA CON CENTROAMERICA Y EL CARIBE

No parece posible alcanzar el doble ideal de un desarrollo acelerado y relativamente autónomo y de una mayor equidad regional sin favorecer de manera especial a los países de Centroamérica y el Caribe, dentro de cada esquema de integración o buscando los instrumentos *ad hoc* que permitan vincularse a ellos a los países que no son miembros. Se podría crear así nuevos espacios geoeconómicos, enriqueciendo las potencialidades de la integración y cooperación y de la concertación política regional.

En gran medida el ordenamiento jurídico para ello ya existe, dado que el Tratado de Montevideo de 1980 permite ofrecer tratamientos preferenciales no recíprocos a países en desarrollo no miembros de la ALADI, como los países centroamericanos y del Caribe, y otros países que no son miembros de esquemas de integración, como Cuba, Haití, Panamá y República Dominicana. Aunque son significativas las dificultades de una iniciativa destinada a acrecentar las vinculaciones económicas y comerciales entre los países de la ALADI (que incluye al Grupo Andino) y los países centroamericanos y del Caribe, también estamos conscientes de que la región sólo alcanzará su verdadera dimensión política y económica cuando exista una red de efectivos nexos que una a todos los países de la comunidad latinoamericana, evitando simultáneamente la presencia de elementos que tiendan a reproducir relaciones poco equitativas entre ellos.

En ese marco de ideas, consideramos propicia la ocasión para que se haga un esfuerzo particular por incorporar plenamente a este proceso a los países del Caribe y a los de Centroamérica.

Centroamérica es una zona especialmente afectada por la crisis económica internacional y por graves tensiones políticas que amenazan romper la paz de la región. Estimamos que el resto de América Latina no puede permanecer indiferente ante esa situación. Por ello propone-

mos que se adopte un programa latinoamericano de emergencia en apoyo a Centroamérica, para que los países de esa subregión puedan mitigar los efectos de la crisis y revitalizar su proceso de desarrollo económico y social. Ese programa podría constituirse sobre la base de dos grupos de medidas principales.

En primer lugar, debería propiciarse una iniciativa de cooperación económica regional con los países centroamericanos que contribuyese a promover su crecimiento económico y, por esa vía, ayudase a lograr la distensión política. Si bien esa acción requeriría un aporte financiero de los demás países latinoamericanos, su principal virtud y potencialidad radicaría en la asistencia que prestarían estos países para lograr un mayor nivel de financiamiento externo global para las naciones centroamericanas.

En segundo término, de acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Montevideo de 1980 de la ALADI, los países más desarrollados de la región podrían facilitar el acceso de productos centroamericanos a sus respectivos mercados a través de un tratamiento comercial preferencial.

En el caso de los países caribeños, su pasado histórico y su rico bagaje cultural difieren en muchos aspectos de los del resto de los países latinoamericanos. A medida que han ido alcanzando la independencia, se han incorporado a las organizaciones regionales, compartiendo con ellas y dentro de ellas sus problemas y aspiraciones. En las presentes circunstancias, estos países tienen plena conciencia de la particular identidad de su región y de la necesidad de fortalecer su unidad para hacer frente a los desafíos de su desarrollo económico, social y político.

Por su parte, está en el mejor de los intereses de los demás países de América Latina, y en particular de los que se encuentran en la vecindad de la zona del Caribe, realizar el máximo esfuerzo por apoyar el desarrollo económico de

los países caribeños y por fortalecer las estructuras de cooperación pertinentes.

Teniendo en cuenta la seriedad de los impactos de la coyuntura internacional en la economía de los países del Caribe, estimamos necesario que los países latinoamericanos con mayores potencialidades, y a pesar de sus limitaciones económicas presentes, amplíen sus mecanismos de

apoyo a esta subregión mediante una iniciativa que debería analizarse y proyectarse conjuntamente con los países del Caribe.

En ese orden de ideas, es muy alentadora la continuación del programa de cooperación energética de México y Venezuela en favor de los países de Centroamérica y del Caribe.

### G. LA FALTA DE ARTICULACION DEL SISTEMA INSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

Queda por último un aspecto de la cooperación latinoamericana que quisiéramos plantear con especial énfasis en esta ocasión, dado que consideramos que es un condicionante de importancia de las posibilidades de reforzar la cooperación regional. Nos referimos a la desarticulación imperante entre las instituciones latinoamericanas.

En los últimos años han surgido numerosos organismos especializados regionales, se ha creado un gran número de comités u órganos dependientes de dichos organismos y se han establecido múltiples planes de acción y estrategias regionales vinculados a las más diversas materias. Muchos de estos mecanismos coinciden total o parcialmente en su cometido con aquellos surgidos en el marco de los acuerdos de integración comercial o física, regional y subregional, o con las estructuras regionales de los organismos y agencias especializados del sistema de las Naciones Unidas o del sistema interamericano. Cada una de estas instituciones cuenta generalmente con su propio mecanismo gubernamental y su propio secretariado. Todo esto constituye un tejido institucional denso, pero carente de estructuras y de articulación de conjunto. No existe ningún mecanismo que permita establecer alguna forma de coordinación entre todas estas instituciones o, al menos, entre parte de ellas. Más aún, muchos de esos organismos suelen seguir a menudo caminos paralelos y en algunos casos hasta contradictorios.

Todos estos hechos hacen aconsejable la creación de algún tipo de mecanismo central que

permita la adecuada coordinación y promoción, desde un elevado nivel político, de las actividades e iniciativas que se plantean en esta variedad de instituciones. Antes que abogar por mecanismos de control colectivo, proponemos integrar estas instituciones en el plano funcional, dándoles orientaciones comunes y reforzando así el valor de las actividades que se desarrollen a través de unas y otras.

Conforme a sus mandatos originales, cabe al SELA asumir posiciones de orientación y coordinación de aquellas instituciones latinoamericanas que tengan un contenido de negociación, tanto en la concertación de posiciones comunes frente a terceros países cuanto en materia de integración y cooperación regionales.

Creemos que de esta forma se atendería de manera más coordinada y eficaz una multiplicidad de iniciativas que a menudo no llegan a concretarse en realizaciones efectivas, por la debilidad institucional en que se apoyan o porque compiten con iniciativas semejantes provenientes de otros foros. Alternativamente, es necesario que se asegure el apoyo a iniciativas que, luego de tomarse, se debilitan, ya que sólo mediante la sustentación que les otorguen los gobiernos es posible asegurar su sobrevivencia y desarrollo.

La marcha de los procesos de integración y cooperación regionales hacia sus metas últimas debe ir articulando al mismo tiempo la estructura institucional requerida por el desarrollo y la consolidación de la comunidad latinoamericana.

## VI

## La concertación regional ante los problemas del comercio internacional

Resulta claro que los problemas básicos del balance de pagos y del endeudamiento de la región sólo tendrán solución a mediano y largo plazos si mejoran las condiciones del comercio mundial y se hace efectivo un programa sostenido de expansión del comercio regional. Si no se generan los recursos externos necesarios por la vía del comercio, no será posible resolver los estrangulamientos actuales del balance de pagos ni hacer frente a los requerimientos del servicio de la deuda.

Es probable que en los próximos años el ritmo de incremento del comercio internacional sea relativamente lento y más o menos comparable a la poco dinámica evolución del producto mundial que está siendo proyectada por varios organismos especializados. Ello se origina en parte en la pérdida de impulso que ha sufrido el proceso de apertura comercial de los países industrializados, que acompañó a su desarrollo económico y promovió su rápido crecimiento en el período iniciado en los años de la posguerra y que se prolongó hasta mediados del decenio de 1970. Con ello se ha ido frenando también el avance hacia una nueva división internacional del trabajo a nivel mundial que estaba teniendo lugar.

### A. FORTALECIMIENTO DEL PODER NEGOCIADOR DE AMÉRICA LATINA

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufacturas —cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región— enfrentan en los mercados de los países industrializados escalonamientos arancelarios (de acuerdo con el grado de procesamiento de los productos exportados) y barreras no arancelarias. Ambas modalidades proteccionistas tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países centrales han adquirido la capacidad para administrar su comercio con las naciones en desarrollo y particularmente con América Latina. Esa administración pueden hacerla de

Por otra parte, los principios y normas de liberalización comercial que, bajo la tutela del GATT, han regido el comercio internacional desde hace más de 30 años, vienen siendo progresivamente erosionados. Esta tendencia negativa no pudo ser revertida en la última reunión ministerial de ese organismo que tuvo lugar a fines de 1982. Así, el carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente de las medidas que se han venido adoptando ha hecho que, en la práctica, las excepciones a las reglas del GATT cubran en la actualidad una muy elevada proporción del comercio internacional y afecten en particular a América Latina.

Para hacer frente a esas tendencias desfavorables, América Latina puede recurrir a tres tipos de acciones complementarias entre sí. De un lado, definir y adoptar políticas que lleven a fortalecer su potencialidad conjunta de réplica y negociación ante los centros industrializados. De otro, aprovechar su presencia en distintos foros multilaterales y bilaterales para plantear más activamente sus reivindicaciones. Finalmente, diversificar sus mercados para mejorar las posibilidades de colocación de sus exportaciones.

manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente.

Por esos motivos, consideramos que una tarea esencial es lograr que la región se organice y aproveche su capacidad de negociación para tener efectivamente la posibilidad de aplicar un tratamiento comercial simétrico a las exportaciones originadas en los países desarrollados que pongan en vigor políticas proteccionistas, aspiración que en repetidas oportunidades ha sido manifestada y aprobada por los países latinoamericanos.

Sin embargo, para formular y sancionar esas medidas se requiere, primeramente, dispo-

ner de información oportuna y precisa sobre las características y el alcance de los instrumentos proteccionistas de las naciones industrializadas, así como de los productos o grupos de productos en los que los países latinoamericanos podrían llegar a ejercer medidas de compensación. Posteriormente, la aplicación de tales medidas podría ser convenida y realizada a través de distintas opciones: una válida solamente para el o los países latinoamericanos afectados por una o más modalidades específicas de proteccionismo de los centros; otra a niveles de acuerdos tomados dentro de agrupaciones subregionales existentes; y una tercera, más amplia, que constituyera un convenio para toda la región.

Por otra parte, dado que los productos básicos aún representan alrededor del 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas, y excluyendo el petróleo aproximadamente 40% de éstas, surge claramente lo fundamentales y prioritarias que son su valorización, la defensa de sus precios internacionales, y la materialización de un mayor y más estable poder de negociación frente a los países consumidores.

A pesar de la importancia que tienen los productos básicos para los países en desarrollo, los principales actores en el comercio mundial de estos rubros son los países desarrollados de economía de mercado, los que generan cerca del 60% de las exportaciones mundiales y absorben más del 70% de las importaciones totales de productos básicos. Esto significa que en el caso específico de algunos productos (cereales y algodón, por ejemplo), el éxito de las medidas que se propongan a nivel internacional dependerá del grado en que los países en desarrollo puedan organizar su poder de negociación para equilibrar el de los países industrializados, sea como productores o como consumidores. A tales efectos, América Latina debería definir políticas diferenciadas para cada producto o grupo de productos básicos, de acuerdo con sus características propias, los tipos de acciones o medidas a los cuales se prestan, y el papel que la región podría desempeñar en cada caso.

## B. ACCIONES EN LOS FOROS MULTILATERALES Y BILATERALES

No quisiéramos reiterar aquí las líneas de acción que han puesto de relieve los países del Grupo de los 77 y la América Latina sino insistir tan sólo en

Al respecto, es urgente dar el máximo apoyo posible a los convenios sobre productos básicos, conforme a los objetivos que nuestros países acaban de definir en la reunión preparatoria de la UNCTAD VI, en Cartagena, convalidados poco después en la reunión del Grupo de los 77, en Buenos Aires.

En aquellos casos en los cuales no existan convenios internacionales con funcionamiento adecuado para los intereses de los países de la región, o que se hayan mostrado estériles las tentativas de buscar soluciones a través de los convenios tradicionales, América Latina debiera ejercer al máximo las oportunidades que le brinda el poder de compra conjunto en una mesa de negociación. Al respecto, es urgente ampliar y fortalecer la capacidad de negociación de las asociaciones de productores existentes (GEPLAC-CEA y UPEB), así como de las comercializadoras multinacionales (COMUNBANA y MULTIFER) de suerte que su éxito sirva de antecedente para la creación de organismos similares en el caso de otros productos básicos importantes de la América Latina.

La estrategia en materia de exportación de productos básicos requiere también incorporar sistemáticamente, como una de sus dimensiones esenciales, grados crecientes de procesamiento y comercialización nacionales de dichos productos. A las medidas que en tal dirección se definan —varias de las cuales recaerán sobre las operaciones de las empresas transnacionales— les cabe desempeñar un papel protagónico dentro de la formulación de una política integral para los sectores productores exportadores de esos bienes. Tal como ya lo han venido haciendo algunos países latinoamericanos, sería recomendable que las autoridades nacionales incorporasen a sus políticas de inversión extranjera medidas orientadas a que las empresas transnacionales incrementasen sus exportaciones industriales —de manufacturas o semimanufacturas—, y generasen crecientes saldos positivos en los balances comerciales de sus operaciones.

las que son más urgentes y relevantes en las presentes circunstancias. La región debe continuar presionando, en coordinación con el Grupo de

los 77, para que la progresiva reducción de los varios tipos de escalonamientos arancelarios y restricciones no arancelarias existentes sea considerada y negociada en el contexto del GATT. Complementariamente, para la identificación de los problemas envueltos en este campo y la adopción de posiciones comunes de los países en desarrollo, la institucionalidad existente en la UNCTAD ofrece una buena alternativa, cuya oportunidad y pertinencia se ve realzada con motivo de la celebración de la sexta conferencia mundial de ese organismo.

Los países de América Latina deben actuar también de consuno para lograr que se amplíen los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias (SGP). Las diversas limitaciones de que adolecen esos sistemas desde el punto de vista de su transitoriedad, unilateralidad, selectividad, origen, cantidades permitidas y graduación, han causado amplia frustración. Urge, pues, perfeccionarlos, a través del foro multilateral de la UNCTAD, para lo cual es indispensable la acción conjunta y persistente de la región, sin perjuicio de las negociaciones bilaterales, con cada uno de los países o regiones del mundo industrializado que tienen en funcionamiento esquemas de SGP.

Una de las modalidades de proteccionismo de los países desarrollados más nocivas por su magnitud, diversificación y los efectos negativos que provoca en la actividad económica de la re-

gión, está constituida por los subsidios a la producción y exportación que ellos otorgan a diversas actividades productivas fundamentales.

Por tales motivos, consideramos que uno de los temas cruciales que debe negociarse con los países desarrollados es el de los subsidios, lo que corresponderá hacer en los foros pertinentes y con un gran sentido de urgencia, dado que el código de subsidios actualmente existente es inapropiado y poco eficaz. Mientras esas negociaciones avancen será necesario contar con algunos mecanismos operacionales complementarios y de apoyo y de análisis técnico radicados en la esfera de la UNCTAD.

Por otra parte, es indispensable también redoblar los esfuerzos por fortalecer y ampliar el Programa Integrado sobre Productos Básicos convenido en el marco de la UNCTAD, tanto en lo que se refiere a la aprobación gradual de acuerdos internacionales entre productores y consumidores para 18 productos seleccionados, como en cuanto a la iniciativa complementaria de crear el Fondo Común para los Productos Básicos. Particularmente en lo que corresponde al Fondo Común, creemos firmemente que los países latinoamericanos pueden desempeñar un papel de efectivo liderazgo en el proceso de obtención de firmas y de ratificaciones que se requiere para completar la entrada en vigor del Convenio Constitutivo de ese Fondo.

### C. LA NECESARIA DIVERSIFICACION DE MERCADOS PARA LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Debido a la creciente debilidad de los mercados de los países industrializados centrales para absorber exportaciones latinoamericanas adicionales, así como también a causa de las cada vez mayores dificultades de acceso a ellos, una política encaminada hacia la ampliación y el fortalecimiento de otros mercados tiene una clara justificación y una elevada prioridad. En esa línea están las oportunidades que ofrece el intercambio con los países de economía centralmente planificada, sobre todo los de Europa oriental que son miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME). El comercio con los países del CAME ha registrado un crecimiento relativamente rápido en los años recientes, aunque a partir de cifras bajas. Entre ellos y los países de América Latina

se ha firmado un elevado número de convenios comerciales y de pagos, muchos de los cuales exceden el campo puramente comercial para incluir asuntos de cooperación industrial, científica y tecnológica. Por lo tanto, las bases existentes permiten considerar en forma positiva las perspectivas de una mayor expansión del comercio recíproco, aunque ello en parte dependerá de que se logren soluciones satisfactorias para el establecimiento de arreglos multilaterales para la liquidación de los saldos comerciales.

Conviene anotar la inclinación de los países latinoamericanos a diversificar sus exportaciones a los países del CAME, en la actualidad constituidas casi totalmente por productos primarios, mediante la exportación de productos manufactu-

rados. Además, se debería explorar la posibilidad de que los países del CAME extendieran contratos preferenciales a largo plazo para pro-

ductos de interés regional, dentro de un nuevo sistema de relaciones comerciales internacionales.

#### D. LA COOPERACION CON OTRAS AREAS EN VIAS DE DESARROLLO

Resulta altamente prioritario fortalecer los lazos de cooperación con otras regiones en vías de desarrollo, continuando los esfuerzos ya iniciados con países del Africa y de Asia.

Esta cooperación debe trascender los ámbitos meramente comerciales para entenderse y ubicarse en un contexto más amplio de recíproca cooperación dentro de un marco integrado donde, junto con el comercio, se vean estimuladas acciones de cooperación en los campos de la tecnología, los transportes, los intercambios de experiencias y las inversiones conjuntas.

Ciertamente que sobre la materia hay factores que restringen la posible expansión de las relaciones comerciales, como son las limitadas

ofertas exportadoras, los problemas de transporte, comunicaciones y financiamiento, la ausencia de regímenes preferenciales y, sobre todo, la escasez de informaciones confiables y oportunas.

Una de las tareas prioritarias es aprovechar la oportunidad que se abre en las presentes circunstancias para una profundización de estas acciones de cooperación, dentro de las cuales el establecimiento de un sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo puede desempeñar un papel significativo, junto con la movilización de los propios países en desarrollo a través de las instituciones regionales existentes.

## VII

### Los desafíos de la crisis y una nueva modalidad de desarrollo

Los análisis precedentes muestran la gran vulnerabilidad externa de América Latina ante la crisis económica internacional y las limitadas posibilidades que ofrece la política actual de los agentes financieros internacionales. Como respuesta, hemos planteado la necesidad de una acción latinoamericana en el plano internacional para lograr un ajuste estructural profundo que permita diferir en el tiempo y distribuir en forma más equitativa los costos a que se ven hoy abocados los países de la región.

América Latina viene enfrentando la crisis ajustando severamente sus economías y afrontando elevados costos sociales y económicos. Hasta ahora, en la mayoría de los casos, los resultados no parecen corresponderse con los sacrificios. De persistir las actuales condiciones, la recuperación seguirá siendo lenta y los costos sociales y políticos serán aún más elevados.

La movilización del potencial latinoamericano de negociación internacional y de coopera-

ción regional se hace así imprescindible para lograr una repartición más equitativa de los costos entre los países centrales y América Latina. Esta redistribución de costos ampliaría el grado de maniobra de los países, evitando crear tensiones sociales indeseables y peligrosas. Si bien ahora hemos debido concentrar nuestras recomendaciones en los problemas urgentes del momento y, en particular, en los que derivan del relacionamiento externo, es indudable que la acción en el plano de las políticas internas es imprescindible si se desea administrar la recesión actual con un criterio de equidad y con una visión a largo plazo de los problemas existentes. Al mismo tiempo ello dotaría a la acción internacional de un adecuado sustento político, social y económico interno.

Desde una perspectiva estructural de los problemas que nos aquejan, la crisis ha venido a poner de manifiesto la inviabilidad a largo plazo de estrategias de desarrollo que han demostrado

una vez más su extrema vulnerabilidad externa, así como su tendencia a la creación de sociedades inequitativas.

Es por eso que al abordar los problemas del ajuste a corto plazo, deseamos también llamar la atención sobre la necesidad de alterar sustantivamente las modalidades presentes de nuestro desarrollo económico y social. En ese contexto pensamos que las medidas que se propician en los campos internacional y regional, deben, a la vez que reducir los desequilibrios externos a corto plazo, crear las bases de sustentación de formas distintas de crecimiento y de distribución.

La nueva modalidad de desarrollo deberá apuntar a cambios sustantivos en las relaciones económicas externas, corrigiendo las asimetrías estructurales que las han caracterizado. Más aún, es necesario reconocer que aunque se produzca la esperada reactivación, tanto de la economía de los centros como del comercio mundial, las relaciones extrarregionales latinoamericanas requerirán contemplar como restricciones el elevado endeudamiento inicial y un nuevo contexto financiero internacional. Aun cuando se alcance éxito en la renegociación de la deuda, su servicio seguirá afectando a las economías latinoamericanas, y es altamente improbable que el financiamiento externo neto vuelva a tener un papel similar al que desempeñó durante los años setenta. De otro lado, la inestabilidad del comercio mundial y el proteccionismo difícilmente dejarán de gravitar, lo que torna cuestionables las estrategias que hacen reposar el dinamismo económico de la región fundamentalmente en las exportaciones a los centros. Por tanto, la nueva modalidad de desarrollo deberá apoyarse cada vez más en los mercados nacionales e intrarregionales, y, en la medida en que se vayan fortaleciendo las relaciones Sur-Sur, en los mercados del resto del mundo en desarrollo.

Las necesidades y urgencias vinculadas a la crisis, al reducir apreciablemente los niveles de importaciones con que funcionaban las formas previas de crecimiento económico, abren una vez más posibilidades de sustitución en los planos nacional y regional. En esta nueva etapa de la sustitución de importaciones la eficiencia en la operación es, a nuestro juicio, indispensable. Por otra parte, el grave deterioro económico actual no admite el desaprovechamiento de los recursos escasos con que se cuenta. Además, nos parece

imperativo orientar la transformación productiva propia de la nueva modalidad de desarrollo en el marco de un mercado regional. En este sentido, las recomendaciones que se presentan en torno al comercio, al financiamiento y a otras formas de cooperación regional deben considerarse como primeras etapas de un proceso a largo plazo y de carácter multilateral.

La nueva modalidad de desarrollo enfrenta, en lo interno, otras exigencias. En el plano de la equidad deberá adecuarse la política para defender niveles apropiados de consumo y de posibilidades de empleo para las grandes mayorías. En lo relativo a la expansión a mediano y largo plazo, es imprescindible preservar la infraestructura física e industrial que costó tantos años y esfuerzos construir. Además, en los sectores clave para la nueva expansión económica es preciso recuperar cuanto antes los niveles de inversión que en algunos casos amenazan hoy con ser insuficientes incluso para cubrir el desgaste de la capacidad productiva existente.

Estos desafíos contrastan abiertamente en muchos casos con las modalidades previas de consumo y ahorro. De allí que, a nuestro juicio, las nuevas políticas económicas habrán de apuntar a una austeridad mucho mayor que en el pasado. Austeridad en el consumo público y privado y, muy especialmente, en el de los estratos de altos ingresos. En efecto, la reducción del consumo diversificado y altamente dependiente del exterior de esos estratos, además de facilitar el consenso social, permitirá alcanzar los objetivos de ahorro interno, aminorará la presión sobre el balance de pagos y contribuirá a hacer posible el control de la inflación.

La complejidad de los problemas que enfrentamos y la naturaleza de los cambios necesarios plantean exigencias muy severas a la conducción económica. Sin embargo, los obstáculos más arduos se presentarán en el plano político e institucional. Tanto las medidas a corto plazo, como el tránsito hacia una nueva estrategia de desarrollo, están demandando una dirección firme y deliberada por parte del Estado. La variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones que por sí solos le puedan asegurar un desempeño eficiente y legítimo del proceso económico.

El mercado tiene virtudes económicas y po-



líticas, pero entre ellas no se cuenta la de poder, por sí solo, dirigir el desarrollo ni enfrentar la crisis de manera eficaz. Creemos que es imprescindible que el Estado tenga un papel central en la conducción del proceso económico en períodos de crisis, así como en la coordinación y concertación de esfuerzos. Pero no debe caerse en la ilusión tecnocrática de creer que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia.

La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto —central y regional, administrativo y descentralizado— tenga una actuación integrada y armónica. La concertación tiene que ver en especial

con la capacidad del aparato estatal para reflejar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes.

Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación de esfuerzos entre los sectores público y privado, sindical y empresarial, es la esencia de la acción planificadora que tanto reclama el momento actual.

Sólo mediante esa conjunción de acciones orientadas hacia comunes propósitos, podrán las sociedades resolver sus agudos problemas y dar una respuesta no sólo a las inquietudes del momento, sino también a los desafíos del futuro.