

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Andrés Bianchi

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL 1988

SUMARIO

Una política económica para el desarrollo. <i>Norberto González.</i>	7
Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. <i>Oswaldo Rosales.</i>	19
Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	37
Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. <i>Sergio Bitar.</i>	45
Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy. <i>Guillermo Maldonado.</i>	65
La comercialización internacional de productos básicos y América Latina. <i>Mikio Kuwayama.</i>	81
Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina. <i>Víctor E. Tokman.</i>	119
La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina. <i>Mario Castillo</i> <i>y Claudio Cortellese.</i>	139
Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. <i>Armando Di Filippo.</i>	165
Prebisch pensador clásico y heterodoxo. <i>Benjamín Hopenhayn.</i>	177
Raúl Prebisch, banquero central. <i>Felipe Pazos</i>	189
Dependencia, interdependencia y desarrollo. <i>Raúl Prebisch.</i>	205

Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy

Guillermo
Maldonado Lince*

El artículo analiza diversos desarrollos, de largo y mediano plazo, en la economía y la política internacionales, precisando su impacto sobre América Latina. A continuación se estudia el escenario regional y especialmente la actual crisis económica, destacando los esfuerzos realizados por América Latina para mejorar su actual situación.

Frente al balance de restricciones y logros así conformado se plantean varios desafíos para la región: la consolidación de la democracia, la preservación de la paz, la recuperación de un margen de maniobra para avanzar en el proceso de desarrollo, el aumento de la autonomía en la formulación y aplicación de políticas y la generación de un nuevo impulso a los procesos de integración.

Para responder a estos desafíos, América Latina requiere un conjunto de respuestas. Ellas incluyen el diseño de una estrategia alternativa del desarrollo, el incremento de la cooperación regional, un cambio cualitativo en el tipo de inserción internacional de nuestros países y la puesta en práctica de una Zona de Paz en la región. La comunidad internacional tiene una responsabilidad al respecto, ya que la materialización de dichos logros está condicionada por una economía internacional estable, así como por la reducción del peso de la deuda y del proteccionismo. El artículo concluye que el desarrollo, la integración y la democracia son los pilares de un proyecto político de y para América Latina.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

El autor agradece especialmente los comentarios formulados a este trabajo por el señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

I

El escenario internacional y su impacto sobre América Latina

1. *Las relaciones entre las superpotencias*

Las relaciones entre las dos superpotencias han tenido siempre una influencia política decisiva en el ámbito de las relaciones internacionales, pues su comportamiento refleja, en esencia, la estructura del poder mundial. La convivencia entre ambas conoce períodos de alta tensión y otros de aparente calma, pero su enfrentamiento ideológico es permanente y se manifiesta en distintas regiones del mundo. Los efectos económicos de esta pugna se traducen en un pasmoso incremento del gasto en armamentos, sustrayéndolo de su natural destino productivo y de la cooperación internacional para el desarrollo. La acumulación de este gasto ha creado, a su vez, un arsenal nuclear suficiente para terminar con cualquier signo vital sobre la faz del planeta. Están en jaque dos objetivos fundamentales de las Naciones Unidas: la paz y el desarrollo.

Sin embargo, en medio de enfrentamientos ideológicos y de conflictos localizados —Medio Oriente, Golfo Pérsico, Afganistán y Centroamérica— se han registrado en el pasado reciente algunos avances apreciables en las negociaciones que las dos superpotencias mantienen sobre desarme, lo cual puede llevar a una necesaria y constructiva distensión mundial.

El inusitado incremento del gasto en defensa está en la raíz del déficit fiscal de los Estados Unidos, lo cual hace que ese país, cuya gravitación en las economías latinoamericanas es muy considerable, compita con la región en la búsqueda de esos recursos financieros que América Latina precisa con tanta urgencia para impulsar su desarrollo económico y social.

Los próximos meses serán claves para el desenlace de las negociaciones sobre desarme, y sería deseable que, en futuras reuniones cumbre, las dos superpotencias no solamente eliminen los arsenales nucleares, sino que den prioridad a la consolidación de la paz, al impulso al desarrollo económico y social y al pleno reestablecimiento del multilateralismo y de la cooperación internacional.

2. *Las relaciones entre los países desarrollados*

Los principales países industrializados de economía de mercado están atravesando un período de importantes mutaciones estructurales, lo cual modifica la forma tradicional de relación entre ellos. Pese a la unidad con que, hasta ahora, han enfrentado a los países socialistas en el plano político —principalmente mediante su respaldo a los Estados Unidos en su enfrentamiento con la URSS, que se refleja en las distintas alianzas militares y estratégicas— en esta década han aparecido signos de fricción en el ámbito económico.

En el comercio internacional, por ejemplo, los principales copartícipes comerciales del mundo libran una incansable batalla, que ha puesto de moda un proteccionismo cada vez más profundo, persistente y complejo, así como una beligerancia inusitada en el uso de las represalias, mecanismo en cuyo uso se traduce el poder de negociación de cada una de las partes. Paralelamente, ese enfrentamiento ha terminado por sobrepasar las reglas del GATT, para dar paso a la aplicación de nuevos conceptos y normas que no han sido convenidos internacionalmente. En el fondo, esos conflictos comerciales son signos de la mayor o menor rapidez y eficacia con que cada uno de los países industrializados absorbe el cambio tecnológico que está en pleno auge.

Los continuos roces comerciales y financieros se ventilan en negociaciones directas entre los principales países desarrollados, en el marco de la coordinación macroeconómica convenida en las reuniones en la cumbre, con lo cual han terminado atribuyéndose un poder casi omnímodo no consagrado por la comunidad internacional. Es así como fijan mediante negociaciones intergubernamentales tipos de cambio y tasas de interés, hechos que están muy lejos de la ortodoxia que se predica pero no se practica. Sin embargo, los conflictos que esos países enfrentan no marcan una tendencia divergente a largo plazo en lo económico y en lo político. Son expresiones de un reajuste productivo en busca de una convivencia y una especialización distintas, lo cual modificará, sin duda, la actual división internacional del trabajo. Se diferenciará no solamente entre centro y periferia, sino que habrá más de un centro —en lo económico— y distintas periferias, más o menos deterioradas.

Este reajuste se expresa, entre otras for-

mas, en grandes desequilibrios macroeconómicos entre los principales países desarrollados de Occidente, los cuales no han podido solucionarse en el marco de la coordinación convenida. Esto ocurre aunque se ha negociado una apreciable devaluación de la divisa norteamericana frente a las monedas de Europa y Japón y se han fijado niveles adecuados a las tasas de interés, de manera que los recursos financieros de los países con superávit puedan fluir con facilidad para cubrir los empeñados déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos. Por supuesto, esta coordinación macroeconómica y las negociaciones consiguientes no tienen en cuenta los intereses de América Latina, cuyos flujos comerciales y financieros se ven hondamente modificados.

Pese a todo, los déficit norteamericanos se mantienen, y los Estados Unidos reclaman a sus principales copartícipes una mayor dinamización de su nivel de actividad económica, lo que éstos se resisten a hacer, no solamente por temor a reavivar presiones inflacionarias, sino porque en algunos casos hay factores culturales encarnados en hábitos que favorecen más el ahorro que el consumo. En todo caso, parece acentuarse la conclusión de que los países desarrollados no pueden conciliar, por la vía de políticas ortodoxas, los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios.

Todos estos hechos, unidos a la falta de ajuste y control internacional de los desequilibrios macroeconómicos de los principales países desarrollados, pone en evidencia la necesidad de reformar adecuadamente el sistema financiero y monetario internacional, tal como lo ha planteado reiteradamente el Grupo de los 24, e incluso algunos países desarrollados.

En suma, no obstante la creciente internacionalización de las políticas y de los hechos económicos nacionales, la economía mundial ha dejado de ser una banda transmisora de impulsos dinámicos hacia América Latina. Por el contrario, difunde inestabilidad, recesión y costos asimétricos para adaptarse a circunstancias nuevas.

3. *La crisis del multilateralismo*

La organización del sistema de relaciones económicas internacionales después de la segunda gran guerra fue una visión del mundo desde el Norte, visión que estaba en función del multilateralismo, de la misma manera que éste lo estaba

tanto de la estructura de poder mundial como de la división internacional del trabajo que se había consolidado.

Los países latinoamericanos y los demás países en desarrollo no podían participar en ese esquema sin que existiera un tratamiento especial y diferenciado en su favor, pues las reglas del juego se diseñaron para facilitar las relaciones Norte/Norte antes que las Norte/Sur. De aquí surge la larga y conocida lista de medidas por las que tanto han bregado los países del Tercer Mundo en los foros internacionales: la Parte IV del GATT, la creación de la UNCTAD, el sistema generalizado de preferencias (SGP), los códigos de conducta, los convenios internacionales de productos básicos, para no mencionar sino algunos.

La única alternativa viable para los países en desarrollo fue acomodarse al esquema multilateral creado por el Norte, lo cual, de alguna manera, lo modifica y erosiona. No cabe duda que en este hecho desempeña un papel preponderante la presencia masiva del mundo en desarrollo en las Naciones Unidas y en otros foros multilaterales, y su función importante ya sea como mercado para las exportaciones de manufacturas de los centros, o como fuente de aprovisionamiento de productos primarios. Esto es lo que ha ido perfilando con nitidez la interdependencia de la que tanto se habla, pero que es sustancialmente asimétrica y se da entre desiguales.

La experiencia de los últimos años muestra una clara tendencia declinante del multilateralismo en favor de un trato directo basado más en el "poder" específico y real de cada uno de los países, muy lejos de las reglas y de la conducta más propia de la "cooperación" entre Estados soberanos.

El multilateralismo, como se practicó en la posguerra, ya no está en función de la nueva visión del mundo que indudablemente existe en el Norte desarrollado. Las transformaciones estructurales que están teniendo lugar en los países más avanzados, expresadas en la revolución tecnológica —algunos le llaman "la tercera revolución industrial"—, en el auge de los servicios y en la internacionalización de las actividades económicas, configuran una suerte de período de transición hacia nuevas formas de producción, de poder y de relaciones entre Estados. A este período corresponden, además, la inestabilidad, los

cambios y los nuevos fenómenos que se observan tanto en el sistema de comercio internacional, como en el financiero y monetario.

En síntesis, en la visión del Norte, el multilateralismo ya no está en función ni de la nueva estructura del poder mundial ni de la emergente división internacional del trabajo. En contraste, para los países de América Latina, el multilateralismo es válido y necesario. Es la vía más idónea para atenuar los desequilibrios en el poder económico y en el poder político que existen entre los Estados. ¿Por qué, si no, escoge el propio Norte un foro multilateral para consagrar las reglas de un nuevo sistema de comercio internacional de bienes y servicios? Es, sencillamente, porque esto aún confiere legitimidad. Al multilateralismo, visto desde América Latina, aún le quedan retos grandes que enfrentar: mantener la paz; impulsar el desarrollo; detener el deterioro del sistema de comercio internacional; reestablecer la estabilidad y la equidad financiera, reformando el sistema monetario internacional; solucionar, en un ámbito político, el problema del endeudamiento externo; y responder eficazmente a las necesidades de los países en desarrollo, a fin de hacer más equitativa, simétrica y dinámica su participación en la economía internacional.

4. La revolución tecnológica

No cabe duda alguna que América Latina enfrenta hoy un mundo que cambia y progresa a un ritmo muy rápido y en direcciones a veces sorprendentes. El desarrollo de la microelectrónica, de la informática y de las telecomunicaciones, junto con otros derivados de la investigación espacial, ha hecho llegar al mercado internacional servicios que antes o no existían, o, si los había, no eran transables internacionalmente.

El avance simultáneo de la informática y de las telecomunicaciones ha dado lugar a la denominada telemática que continúa y entrelaza, a nivel internacional, los servicios que se derivan de estas actividades: informaciones comerciales, financieras, turísticas, científicas, diseños, patrones para control de calidad, celebración de contratos a distancia, etc. Esto permite la prestación internacional de servicios sin circulación de personas y sin controles aduaneros en la frontera, y la aplicación de estos adelantos al ámbito de la salud, la educación y otras áreas sociales. Los

países desarrollados, que ya dominan las nuevas tecnologías, se han constituido rápidamente en exportadores netos de este tipo de servicios al resto del mundo.

Estos servicios, para poder desarrollarse en el futuro, precisan de bienes de capital y otros equipos generalmente vinculados a la "alta tecnología", los cuales constituyen la infraestructura por la cual se deslizan las corrientes de información que se transan bajo la forma de servicios. En consecuencia, vale la pena tener presente que el comercio internacional de servicios supone la posibilidad de efectuar previa o simultáneamente las inversiones en infraestructura, y de contar con los equipos necesarios. Aquí se expresa con toda claridad la íntima vinculación que existe entre "comercio de servicios", "comercio de bienes" e "inversiones relacionadas con los servicios".

Estas consideraciones acentúan la percepción de que las determinantes económicas del comercio internacional de servicios no son una mera ampliación de las del comercio internacional de mercaderías y no tienen por qué regirse por las mismas reglas.

Resulta cada vez más evidente que las transacciones vinculadas directa o indirectamente a la prestación de estos servicios ejercerán una influencia decisiva sobre el desarrollo futuro de los países del Tercer Mundo. No solamente se modifica todo el concepto de las ventajas comparativas, sino que quedan incluidos aspectos estratégicos, geopolíticos, culturales e, incluso, de seguridad nacional, que se derivan de la conexión a redes mundiales de información gestadas, procesadas y distribuidas por los principales países industrializados de Occidente.

Los países latinoamericanos, al igual que otros países en desarrollo, son importadores netos de servicios y poseen industrias incipientes en la mayoría de estas nuevas y revolucionarias materias. En cambio, los países industrializados son exportadores, poseen industrias eficientes en este campo, invierten sumas importantes en investigación y desarrollo básico y de adaptación, y todo esto está estrechamente vinculado a su comercio exterior. Estas ideas aclaran el interés con que los países desarrollados buscaron la inclusión de estos temas en el temario de la Ronda Uruguay, y la necesidad correlativa de que América Latina se prepare para enfrentar una negocia-

ción que es mucho más trascendente que las anteriores rondas multilaterales que han tenido lugar en el marco del GATT.

De todas estas transformaciones se desprende con claridad que hay una división internacional del trabajo "emergente" que, en la misma línea de la actual, dejaría a la América Latina en una periferia productora de materias primas, pero frente a un centro o centros mucho más lejanos por la velocidad de su progreso tecnológico. Este es el reto al que América Latina debe enfrentar. Es la clave del siglo XXI. Y esta emergente división del trabajo reflejará no solamente la nueva estructura productiva del mundo, sino un nuevo equilibrio en el poder mundial; lo cual exigirá, ciertamente, un nuevo ordenamiento institucional a nivel internacional que la sustente. Para todo esto la región debe prepararse. Y no queda mucho tiempo.

5. La ortodoxia que se predica y no se practica

Entre los fenómenos derivados del escenario internacional y su impacto sobre los países de América Latina se encuentran no sólo hechos, sino también ideas. Por ejemplo, la respuesta a la gran depresión de 1930 en las principales sociedades industrializadas de Occidente, y que tuvo un gran impacto sobre el pensamiento acerca del desarrollo en América Latina en la posguerra, fue el paradigma keynesiano. Este se caracteriza por la conjugación del libre funcionamiento de los mercados con un Estado benefactor que se ocupa no sólo de atenuar los ciclos recurrentes de prosperidad y depresión, sino de ofrecer ocupación y un mínimo de bienestar a toda la población. Los excesos cometidos en aras de ese paradigma dieron origen gradualmente, en muchas sociedades industrializadas, a una nueva ortodoxia tendiente a favorecer el juego irrestricto de las fuerzas del mercado como el instrumento primordial de asignación de recursos, destacando el papel de los individuos y de las empresas privadas como los agentes de cambio, y reduciendo el del Estado, por consiguiente, a establecer las reglas mínimas y resguardar el orden.

Se postula, además, que el paradigma es válido tanto para sociedades del centro como las de la periferia. Para estas últimas, se preconiza una vía hacia el desarrollo que sigue la pauta y las

soluciones técnicas elaboradas conforme a la visión de los países industrializados. Ellas se transmiten entre otras formas, a través de los componentes coactivos que forman parte de las normas de condicionalidad a que los países de la región han de someterse al buscar apoyo financiero externo. En esa pauta ocupan un papel prominente el desmantelamiento de las trabas al comercio exterior, con miras a que sean los precios internacionales los que contribuyan a una asignación óptima de los recursos; la adopción de políticas macroeconómicas "correctas", tendientes a evitar desequilibrios internos y externos; y la reducción del papel del Estado, en relación a los agentes privados, los cuales, según se aduce, son los que reaccionan en forma dinámica y creativa a las señales del mercado. Se sostiene, además, que la optimización de las tasas de crecimiento es compatible con el bienestar común, valga decir, con consideraciones de equidad.

Cabría formular tres tipos de comentarios que sí reflejan un consenso que se va extendiendo por América Latina. En primer término, no existe motivo alguno para pensar que los enfoques acaso válidos para una sociedad lo sean necesariamente para otra, ni mucho menos que los modelos teóricos aplicables a la realidad de una economía industrializada contemporánea tengan validez al aplicarse a los sistemas productivos latinoamericanos. Ello refleja una burda simpli-

ficación de un proceso que no admite una teoría de validez universal. En segundo lugar, se trata de una ortodoxia que se predica, pero no se practica en las mismas sociedades en que se postula. Algunos ejemplos de ello, que afectan de manera muy directa a la América Latina, se encuentran en los desequilibrios macroeconómicos que caracterizan a la principal economía desarrollada del mundo —y sus múltiples repercusiones sobre el crecimiento económico internacional—; las políticas de subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas seguidas en la mayoría de las economías industrializadas de Occidente; y el creciente proteccionismo que afecta al comercio internacional. Finalmente, las tesis dominantes hacen abstracción de restricciones y realidades de diversa índole, incluso su grado de sustentación política y su aplicabilidad en un contexto internacional complejo y cambiante. Como se reitera más adelante, aun aquellos países de la región que se han movido en la dirección de una mayor apertura de sus economías han encontrado resistencias de origen externo para insertarse de manera distinta en la economía internacional. Así, para muchos países latinoamericanos, las políticas de liberalización, más que facilitar la recuperación de sus respectivas economías, han contribuido a mantener el nivel de actividad de las economías industrializadas, al atenuar la caída en el nivel de sus exportaciones a la región.

II

El escenario regional

1. Rasgos generales

Es innegable que la América Latina de hoy ha sufrido grandes e importantes transformaciones. Su aparato productivo se ha diversificado. Se han ejecutado obras de infraestructura que han demandado no solamente grandes inversiones y el uso de modernas tecnologías, sino audaces diseños para vencer obstáculos de la naturaleza que han sido un reto a la capacidad nacional de ejecución. Paralelamente, se comprueba que los modelos de desarrollo que se han aplicado no han logrado eliminar inequidades distributivas

dentro de las sociedades nacionales. Aún persisten flagelos como la extrema pobreza, el hambre, la desnutrición, la mortalidad infantil, la desigualdad de oportunidades que ofrece la vida en sociedad, la interrupción constante e ilegítima de los períodos democráticos, etc. Todas éstas son realidades con que se ha encontrado el renovado esfuerzo democrático de la región al asumir la dura responsabilidad de guiar los destinos nacionales en esta hora crucial.

Los años de esta década han sido paradójicos. Uno de los logros más importantes de los

pueblos latinoamericanos ha sido, sin duda, la reconquista de la democracia como sistema de gobierno y como forma de vida. La comunidad internacional ha aplaudido sin reservas este proceso, pero las realidades que han debido enfrentar en lo económico se han convertido en una seria amenaza no solamente a las posibilidades de reanudar el camino del desarrollo, sino a la paz social y a la supervivencia de la propia democracia. Sin embargo, la reconstrucción de los sistemas democráticos y el reestablecimiento de las libertades civiles se ha constituido en el principal muro de contención de la crisis económica, al hacer más tolerables los sacrificios en materia de bienestar. Esto es así porque las medidas adoptadas por los gobiernos democráticos, aun cuando sean objeto de debate y desacuerdo en el plano interno, tienen de partida un elemento nuevo que es fundamental: legitimidad.

Sin embargo, el muro de contención democrático ha soportado presiones que están minando sus bases. No es posible pensar en que pueda continuar la sangría del ahorro interno en nombre del servicio de la deuda externa. No resiste análisis el pensar que el retroceso en la calidad de vida y en el nivel de ingreso pueda prolongarse más en nombre del ajuste recesivo que se impone a la región y el cual no tiene, en la economía internacional, ningún elemento de contrapartida que compense los sacrificios latinoamericanos. Forzar más los hechos significaría correr el riesgo de que los rezagos y carencias en el dominio económico terminen por devorar los logros en el dominio político, y la región se sumerja, nuevamente, en un oscuro período de autoritarismo y agitación social.

Una lección significativa de estos azarosos años es que los fenómenos económicos ni se gestan ni se aplican en un vacío teórico. Tienen lugar dentro de un cuerpo social vivo, donde existen ideas e intereses a veces excluyentes. Resulta ahora más difícil que antes trazar una línea divisoria tajante entre lo político y lo económico. Quizás es más propio pensar que el manejo económico forma parte sustancial de la conducción política de los países, con todas las implicaciones que eso tiene.

2. La crisis económica

La crisis del decenio de 1980 en América Latina no tiene paralelo en la historia, no solamente

porque ha hecho retroceder el proceso de la región en una década —para algunos países en casi 25 años—, sino porque se inscribe en un contexto internacional distinto del pasado.

La región ha debido enfrentar serios desequilibrios externos, adoptando medidas para ajustarse a una nueva circunstancia. El ajuste se hizo con gran seriedad y una cuota muy grande de sacrificio de legítimas y muchas veces postergadas aspiraciones populares, en el entendido de que la economía internacional cumpliría con los requerimientos de contrapartida, esto es, que se reactivaría el crecimiento, que se reducirían las tasas de interés, que se eliminaría el proteccionismo y que se restablecerían las corrientes de capital hacia la región. Nada de ello ha sucedido. Las señales que transmite el sector externo son, más bien, elementos de confusión, de inestabilidad y de incertidumbre. Ha habido, sin lugar a dudas, una enorme asimetría en el costo del ajuste. Se ha transferido al exterior un porcentaje demasiado grande de la capacidad regional de crecer y de ahorrar, tendencia que es imprescindible detener e invertir, no solamente con el esfuerzo propio de América Latina, sino con la decidida colaboración de la comunidad internacional.

De todos los elementos de la crisis, el que alcanza tonalidades espectaculares por su volumen e implicaciones es el de la deuda externa. Es, a no dudarlo, el escollo más difícil de sobrepasar si se quiere reanudar la senda del desarrollo económico y social de la región. Entre 1977 y 1986, el endeudamiento externo de América Latina creció de 120 a 390 mil millones de dólares. Los factores que más influyeron en ese notable incremento fueron la fuga de capitales y la capitalización de intereses exagerados. El déficit comercial, a nivel regional, explica tan sólo un 17% de ese aumento en el decenio.

Si se proyecta un crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, del 6% hasta fines del siglo —algo bastante cercano al promedio histórico— y se dedica el 20% de esos ingresos al servicio de la deuda —intereses solamente—, el endeudamiento sería, al comenzar el siglo XXI, de 675 mil millones de dólares, aproximadamente.

Visto desde esta perspectiva, el problema del endeudamiento tiene solución solamente si se lo entiende como responsabilidad conjunta de deudores y acreedores, que debe ventilarse en un diálogo que involucre a gobiernos y sectores pri-

vados, y se acepta que la deuda no tiene, realmente, su valor nominal. En otras palabras, para resolver el problema de la deuda, ésta debe reducirse a un tamaño que sea equitativo y manejable, y que reconozca el legítimo derecho de América Latina al desarrollo.

Las tasas de interés, junto con los tipos de cambio, son dos elementos de la economía mundial que tienen una decidida influencia en el comportamiento económico de los países latinoamericanos. Se ha mantenido, casi invariablemente, que las tasas de interés, sobre todo, son el fruto del libre juego de las fuerzas del mercado. Algo similar sucede con los tipos de cambio, sobre todo a partir de 1971, cuando se adoptaron los tipos de cambios flotantes. Sin embargo, el desconcierto que reina en el sistema financiero y monetario internacional ha demostrado que su fijación no corre a cargo del mercado, sino que es el resultado de cuidadosas negociaciones realizadas entre un reducido grupo de países industrializados, en el marco de la llamada coordinación macroeconómica. Para América Latina, el nivel de las tasas de interés ha sido el principal mecanismo de extracción de recursos financieros y de multiplicación del volumen de su deuda externa.

Los problemas latinoamericanos se han agudizado por la crisis estructural de los productos básicos que exporta la región y que constituyen las tres cuartas partes de sus ingresos anuales de divisas. Al colapso sin precedentes de los precios internacionales, que coloca a la mayor parte de los productos en niveles muy inferiores a su costo de producción, se suma el exceso de oferta, generado por la necesidad de exportar para cumplir con las exigencias de los programas de ajuste y de servicio de la deuda. Además, hay algunas tendencias preocupantes tanto a corto como a mediano y largo plazos. En lo inmediato, hay una evidente contracción de la demanda en el mercado mundial como fruto de las condiciones financieras imperantes —especialmente las elevadas tasas de interés— y de las políticas y prácticas proteccionistas de los países desarrollados. Esto se refuerza por la viciosa estructura de la comercialización internacional, que deja en manos de los productores una porción ínfima del precio final que alcanzan los productos en el mercado de destino. Sin embargo, lo más serio se muestra hacia el horizonte más mediato. Hay una caída en los programas de inversión en el sector, pues

nadie arriesga inversiones sin saber, a ciencia cierta, si puede vender o no en el mercado internacional. Hay un grado insuficiente de elaboración de los productos primarios que América Latina exporta, lo que resta valor agregado y dinamismo a las exportaciones. Es grave el impacto que el cambio tecnológico de los centros tendrá, irremediablemente, en la producción y en el consumo de los productos básicos. El caso del acero puede ser ilustrativo: la tendencia declinante de la demanda es irreversible, pues se registra aun en períodos de expansión económica de los países desarrollados de Occidente. Los cambios tecnológicos estimulan la utilización cada vez mayor de productos sustitutivos, como es el caso de los sintéticos versus los artificiales y el uso de nuevos materiales como la fibra óptica y los anunciados superconductores.

Como si todo lo anterior no fuera suficiente, el poder de compra de las exportaciones de productos básicos se deteriora cada vez más, constituyéndose en otro mecanismo de extracción de los recursos latinoamericanos. Pero el desafío mayor es que América Latina, para dejar de ser exportadora de materias primas, necesita alcanzar un alto grado de eficiencia en su producción y comercialización, pues esa es la fuente principal de acumulación de que disponemos y, en consecuencia, la mayor posibilidad de ahorrar para invertir y diversificar el aparato productivo. Y este es un proceso que puede tomar muchos años, pero que es preciso iniciar ahora.

A la caída de los ingresos por exportaciones de productos básicos, se agrega la abrupta retracción del financiamiento externo, no solamente de la banca privada internacional, sino de los organismos como el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el BID. Con estos últimos se está bordeando ya la misma situación que con la banca privada: corrientes financieras negativas. Es una situación que raya en lo absurdo.

El comercio internacional ha estado sometido en los últimos años a intensas presiones que han sobrepasado la validez y la credibilidad de las reglas internacionalmente convenidas. Los tipos de cambio flotantes han introducido elementos de incertidumbre, siendo difíciles de superar y modificar, por medios artificiales, la dirección y la estabilidad de las corrientes comerciales. Las políticas y prácticas proteccionistas utilizan un arsenal de barreras arancelarias y no arancelarias,

no solamente para garantizar el mercado local a las actividades productivas nacionales, sino para agredir las producciones eficientes de los países latinoamericanos en sus mercados y en los de terceros. Se utilizan subsidios a la producción y exportación, que los países industrializados, al mismo tiempo, condenan como prácticas desleales a las que responden con medidas de represalia comercial. En algunos países desarrollados, la tendencia proteccionista se manifiesta en proyectos de ley que modifican totalmente los conceptos del comercio internacional —la reciprocidad, por ejemplo— hasta el uso puro y simple del poder de voto en organismos internacionales de financiamiento para negar recursos a proyectos de desarrollo en sectores que compitan con sus producciones nacionales. Es preciso que, en un ámbito multilateral, se pueda resolver la contradicción que significa el que, por una parte, se demande a la región vincularse más a la economía mundial incrementando sus exportaciones y, por otra, se le cierren los mercados no solamente para sus productos básicos sino también para sus manufacturas.

El proteccionismo no solamente perjudica a las exportaciones de los países en desarrollo. También afecta las relaciones entre los países miembros de la OCDE, cuya secretaría ha formulado toda suerte de advertencias sobre los efectos negativos de las políticas y prácticas proteccionistas para la economía internacional y para la eficiencia y competitividad de los distintos sectores productivos. Especial atención ha merecido en meses recientes el tema de los productos agrícolas, estando sobre la mesa de negociaciones de la Ronda Uruguay una propuesta para eliminar en una década todos los subsidios a la producción y a las exportaciones. Algunos países latinoamericanos, junto con otros en desarrollo y desarrollados, trabajando mancomunadamente en el Grupo de Cairns, han tenido una activa participación para lograr que se dé prioridad al desmantelamiento del proteccionismo agrícola en las negociaciones del GATT. Es un ejemplo que podría aplicarse con éxito a otros sectores de la negociación económica internacional.

3. Las consecuencias

La crisis económica de América Latina, además de aguda y larga, ha sido generalizada y polifacética. Aunque sus consecuencias han sido más se-

veras y prolongadas en algunos países que en otros, ella ha afectado tanto a las economías grandes de la región como a las medianas y pequeñas; a los países exportadores de petróleo y a los que dependen totalmente de las importaciones para su abastecimiento de combustible; a las economías que habían avanzado relativamente más por la senda del desarrollo y también a las más pobres y con estructuras productivas menos diversificadas.

El carácter excepcional de la crisis se ha manifestado, asimismo, en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos. En efecto, en muchos países, junto con caer la producción o reducirse su ritmo de crecimiento, ha empeorado la situación del empleo y disminuyeron las remuneraciones reales. Al mismo tiempo, se han acentuado y generalizado los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo.

Así, a pesar de su recuperación parcial en 1986, en el conjunto de la región el producto interno bruto por habitante fue ese año 7% más bajo que en 1980 y superó apenas al que se había alcanzado en 1977. Es más: como al mismo tiempo se deterioró en forma aguda y persistente la relación de precios del intercambio y aumentaron considerablemente las remesas netas de intereses y utilidades al exterior, la baja del ingreso nacional por habitante —que refleja en mejor forma los niveles medios de vida— fue mucho más pronunciada (-13%) que la del producto por persona.

Esta última baja subraya, asimismo, el grado muy considerable en que los esfuerzos internos de ahorro y producción realizados por los países se han visto frustrados por la evolución desfavorable del entorno externo. Ello se ha debido, en primer lugar, a que las economías de América Latina para financiar la cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el exterior en los últimos años, han tenido que exportar mucho más que lo que importan, con la consiguiente reducción de los bienes y servicios que quedan efectivamente disponibles para el consumo o la inversión. Y esta brecha entre los esfuerzos internos de producción y ahorro y los beneficios del consumo y la inversión se ha visto ensanchada, en segundo lugar, por el deterioro constante y agudo de la relación de intercambio, que ha obligado a exportar un volumen cada vez mayor de bienes y

servicios para obtener la misma cantidad de productos importados.

Otro aspecto particularmente grave de la crisis ha sido la caída de la inversión. En el conjunto de la región, ésta disminuyó en 30% en los últimos seis años, y en muchos países la baja fue aún más pronunciada e implicó que, en algunos, ni siquiera se pudiera cubrir la depreciación del acervo de capital. Así, además de afectar negativamente las condiciones de vida actuales, la crisis también ha comprometido gravemente las posibilidades de elevar con rapidez el nivel de vida en el futuro.

Por otra parte, dado el alto ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, la declinación de la actividad económica y la caída de la inversión han sido acompañadas de un fuerte aumento de las tasas de desocupación abierta y la ampliación de distintas formas de subempleo. En efecto, pese al descenso de la desocupación en la mayoría de las principales ciudades de la región a partir de fines de 1985, la desocupación abierta en general registró mayores niveles en 1986 que en 1980.

Los efectos sociales negativos derivados del deterioro de la situación del empleo se han visto agravados, además, en muchos casos por mermas importantes de las remuneraciones reales, como también por la contracción sufrida en muchos de ellos por los gastos públicos en educación, salud y vivienda, como consecuencia de la aplicación de políticas dirigidas a reducir el desequilibrio fiscal. De este modo, y no obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos para mantener aquellos programas o servicios que benefician más directamente a los grupos más desvalidos, en muchos de los países de la región ha aumentado la pobreza extrema, mientras que la distribución del ingreso y de las oportunidades, que era ya muy dispar, se ha tornado aun menos equitativa.

Estos rasgos —que constituyen algunas de las manifestaciones más ostensibles y dolorosas de la crisis— se han acompañado de otros, menos visibles, pero no menos graves. Entre éstos se destaca la reducción del margen de maniobra disponible para la política económica y, en particular, para la política fiscal. Mientras los ingresos públicos se han visto constreñidos por la declinación o crecimiento lento de la actividad económica y por la fuerte baja de los precios de los principales

productos de exportación, los gastos del gobierno han sido presionados por el crecimiento rápido e incesante de los pagos de intereses de la deuda pública. En estas circunstancias, los gobiernos han enfrentado a menudo el dilema de reducir otros egresos —que son vitales para satisfacer apremiantes y legítimas necesidades de los grupos más pobres o que son indispensables para fortalecer el dinamismo y autonomía del proceso de desarrollo— o de tratar de mantener estos gastos, financiándolos a través de mecanismos que han reforzado las presiones inflacionarias. Así la transferencia negativa de recursos al exterior causada por el aumento de los pagos de intereses y la contracción radical del financiamiento externo, no sólo ha limitado el desarrollo, al restringir violentamente la capacidad para importar y absorber una cuota considerable del ahorro interno, sino que ha limitado las funciones redistributivas y promotoras del desarrollo de los gobiernos y ha contribuido asimismo a acelerar la inflación.

4. Avances frente a la adversidad

Los pueblos latinoamericanos han dado muestras de una vitalidad que estaba lejos de la previsión más optimista. No solamente han capeado el temporal de la crisis más grave de su historia, sino que han encontrado modos de crecer y de ahorrar, aun cuando su esfuerzo haya sido succionado desde fuera. Han recuperado la libertad y la democracia en un proceso cuya viabilidad había sido cuestionada desde dentro y desde fuera. Hoy imperan, mayoritariamente, regímenes de derecho, responsables de sus actos ante parlamentos legítimamente elegidos por sus pueblos, lo cual ha permitido, en un ambiente de respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles, adoptar penosas medidas de austeridad económica que han postergado muchas de sus más apremiantes necesidades. En algunos casos, los pueblos se han expresado electoralmente respecto de los rumbos adoptados por los gobiernos, imponiendo diálogo, convivencia y pluralismo democráticos, así como afianzamiento o enmienda de los caminos trazados.

Paralelamente, ha sido posible el mantenimiento de la paz entre los países de la región y, salvo un lamentable incidente fronterizo a comienzos de esta década, no han existido conflictos armados entre países latinoamericanos, pese

a que existen litigios de vieja data que merecen una solución pacífica. El prolongado y complejo conflicto centroamericano parece haber encontrado un cauce de solución auténticamente sub-regional, al suscribirse los acuerdos presidenciales de Esquipulas II, los cuales constituyen un acto de soberanía latinoamericana en Centroamérica de extraordinario significado. La acción persistente e incansable de los países que forman el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo han dado el marco regional indispensable para que los acuerdos de Esquipulas tengan la necesaria viabilidad. La paz y el fortalecimiento de los procesos democráticos en los países de Centroamérica pondrán de relieve la vocación histórica de unidad que prevalece entre ellos.

En los últimos meses han tenido lugar trascendentes esfuerzos por alcanzar fórmulas de integración que tengan una verdadera incidencia en el desarrollo y en la relación entre los países de la región. Los acuerdos alcanzados por la Argentina y el Brasil, y el de éstos con Uruguay, constituyen un importante ejemplo de voluntad política aplicada a crear una sólida interdependencia regional. El intercambio comercial se concibe como un síntoma de buena salud en la creación de interdependencias reales y permanentes entre los países que se integran, pero el eje principal, es la interdependencia y la cooperación en el sentido más amplio, dotándose de los instrumentos necesarios para incursionar en el campo del cambio tecnológico, llave de entrada al siglo XXI.

El Grupo Andino, luego de un marcado deterioro en su funcionamiento general y de una

creciente desarticulación entre sus países miembros, ha vuelto a tomar un sendero que posibilitará su presencia activa en los foros de la integración y cooperación regionales, al haberse suscrito el Protocolo Modificadorio y adoptado un Programa de Transición para la recuperación de los niveles de comercio recíproco.

La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, tras largos meses de estudios, concentra su esfuerzo en un ambicioso programa de expansión y recuperación del comercio. Se ha puesto en marcha una Preferencia Arancelaria que, si bien es modesta, abre las puertas para que la región disponga de un instrumento multilateral que ampare y estimule el intercambio.

Estos nuevos vientos que soplan en la renovada atmósfera de la América Latina democrática deben ser utilizados para impulsar la unidad de la región, única fórmula válida para salir de la agobiante crisis que se prolonga peligrosamente.

Venciendo viejas barreras y prejuicios, se ha establecido en América Latina una nueva diplomacia al hacerse habituales los contactos entre Presidentes y Cancilleres y al acentuarse el trabajo mancomunado para el logro de la paz en Centroamérica. Esto condujo a la constitución del Grupo de Río, fundado en valores e ideales comunes respecto de la democracia y de la unidad latinoamericana. Todo esto permitió programar una primera cumbre presidencial exclusivamente latinoamericana, la cual tiende a institucionalizar un foro para la concertación política del más alto nivel en la promoción del desarrollo, la integración y la democracia latinoamericanas.

III

Los desafíos

Ante el balance de logros y obstáculos reseñado brevemente en párrafos precedentes, América Latina enfrenta hoy múltiples y complejos desafíos, que incluyen no sólo superar los efectos de la crisis económica del decenio de 1980, sino defender y fortalecer el proceso de democratización

que forma parte inherente del desarrollo; consolidar los avances logrados en las tres décadas anteriores en materia económica y social; y, a la vez, superar los problemas estructurales de viejo cuño y prepararse para las condiciones radicalmente distintas del siglo XXI.

De manera más concreta, gobiernos y sociedades civiles deberán organizarse para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

En primer lugar, consolidar la democracia. Sólo gobiernos imbuidos de legitimidad ofrecen el trasfondo en que se viabiliza la movilización de sociedades enteras en torno a metas nacionales y valores superiores como la igualdad, la libertad civil, y la justicia. Y sólo procesos ampliamente participativos permiten escoger, con el apoyo consensual de la población, la mezcla y el grado en que habrá de intentarse alcanzar diversos objetivos, y jerarquizarlos en el tiempo, tanto para asegurar mejores condiciones de vida a la población como para conservar la democracia.

En segundo lugar, y muy vinculado con lo anterior, se persigue preservar y consolidar la paz en la región, como reflejo de la solidaridad y hermandad latinoamericana. Ello apuntalaría la cooperación intrarregional, permitiría centrar toda la atención en el desarrollo —político, económico y social—, contribuiría a reducir el armamentismo, y fortalecería la voz de América Latina frente a terceros países. En ese contexto, el proceso recién iniciado de asegurar una paz firme y duradera en Centroamérica, y los esfuerzos por evitar conflictos en el Atlántico sur, son obje-

tivos prioritarios e indeclinables de toda la región.

En tercer lugar, se encuentra la impostergable y compleja tarea de recobrar la capacidad de alcanzar el desarrollo. Ello entraña, entre otros aspectos, transformar la estructura productiva de la región, tanto para atender la demanda interna y regional como para mejorar la inserción de los países de la región en la economía internacional; impulsar reformas estructurales tendientes a mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico; superar los desequilibrios macroeconómicos que han impedido el ajuste expansivo y la estabilización en años recientes; y lograr un aprovechamiento racional de los recursos naturales y del medio ambiente de la región.

En cuarto lugar, América Latina precisa ganar autonomía en la formulación y aplicación de sus políticas económicas, lo cual tiene expresiones a nivel de cada país, en el marco de la cooperación intrarregional, y en la manera cómo la región se inserte en el contexto internacional.

Finalmente, el cumplimiento de los objetivos anteriores requerirá, sin duda, elevar el grado de interdependencia entre los países de la región, lo cual precisa un nuevo impulso a los procesos de integración.

IV

Las respuestas

1. *Estrategias alternativas del desarrollo latinoamericano*

En América Latina es necesario cerrar la brecha que media entre lo que se declara y lo que se hace. A los gobiernos democráticos de la región les corresponde la tarea de convertir todas las aspiraciones sociales postergadas en hechos reales, justamente en un momento en que la economía mundial y la herencia del autoritarismo imponen severas restricciones a la capacidad de maniobra para diseñar y aplicar políticas económicas acordes con las necesidades y realidades de cada una de las sociedades nacionales.

Ha quedado plenamente demostrado que no existe un modelo teórico que sea universalmente válido para el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Lo que es necesario es construir un marco conceptual que tenga en cuenta tanto las realidades latinoamericanas, como las cambiantes y fluidas circunstancias del entorno internacional, a fin de que los países puedan recuperar la capacidad de crecer.

Los problemas más graves son los externos, sobre los cuales los países latinoamericanos ejercen poco o ningún grado de control. Hay, también, problemas internos cuya gama es muy amplia, dada la creciente heterogeneidad que existe en América Latina. Deben ser resueltos mediante políticas que tengan consenso interno, el cual debe lograrse por las vías que los propios sistemas democráticos señalen como las más apropiadas.

Crecer, en consecuencia, no es solamente el fruto de la voluntad de los países de la región. Se precisan condiciones externas que tornen viables los proyectos políticos nacionales. Si las señales que transmite la economía mundial continúan siendo desfavorables, como hasta hoy, no les quedará otro remedio a los países latinoamericanos que plantearse un desarrollo tornado hacia adentro de la región, sustituyendo importaciones no por preferencia doctrinaria, sino por fuerza de las circunstancias, tal como sucedió en el pasado. Esta solución no sería viable si los países no liberasen los recursos que hoy día dedi-

can al servicio de la deuda externa, hecho que generaría turbulencias inmanejables en el sistema financiero internacional.

La situación actual de América Latina es de una extrema y peligrosa vulnerabilidad frente al sector externo. Por ello es necesario transitar hacia una posición de autonomía para diseñar y aplicar políticas económicas que permitan el crecimiento, para lo cual es necesario esclarecer las responsabilidades que les corresponden a las economías industrializadas. En el marco de una economía mundial creciente y asimétricamente integrada, es necesario que todas las partes cumplan un papel definido, a fin de que la distribución de los frutos de una economía internacional en expansión sea más equitativa.

2. *La toma de nuestras propias responsabilidades*

Es necesario tomar conciencia de que América Latina no conseguirá ningún resultado favorable por generación espontánea. Ello será siempre el fruto de decisiones políticas deliberadas. Los gobiernos democráticos están dispuestos a enfrentar con decisión los desafíos que encaran para lograr el crecimiento. Hay hechos que dependen de los propios países, los cuales pueden gestar medidas dirigidas por ellos mismos, que dependan, fundamentalmente, del grado de decisión política con que se haga frente a las realidades de hoy y a los desafíos del mañana.

Está claro que en circunstancias como las actuales, volver a tomar el camino del desarrollo es una tarea que está fuera del alcance de cada uno de los países latinoamericanos por separado. Es necesario, de una parte, el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales y, de otra, la organización y el ejercicio de un poder de negociación en el plano internacional. La simultaneidad necesaria en el manejo de estas dos líneas de política permite eliminar una vieja y nociva dicotomía: la de trabajar "hacia adentro" o "hacia afuera" de la región. Lo que se postula es trabajar "desde adentro" de la región para lograr

un cambio cualitativo de su inserción en el mundo contemporáneo. Un poder de negociación real para la región puede lograrse solamente en la medida en que las posiciones hacia el exterior estén respaldadas por esfuerzos serios, ciertos y solidarios de cooperación e integración en el plano regional. Así tendrá dos características necesarias y fundamentales: credibilidad y eficacia. La experiencia de las negociaciones internacionales demuestra, con claridad meridiana, que las posiciones meramente declarativas y reivindicatorias no tienen destino cierto en la mesa de las negociaciones internacionales.

Sobre estas bases será posible poner nuevamente las economías nacionales en una perspectiva de crecimiento cierto y estable. Juntos, los países latinoamericanos pueden viabilizar el desarrollo industrial del futuro, la forma de salir de la condición de exportadores de materias primas, fórmulas para liberar recursos que hoy se destinan al servicio de una pesada deuda externa, y métodos para ir generando y adaptando conocimiento tecnológico que permita diversificar el aparato productivo.

Hay un compromiso de agotar todos los esfuerzos para lograr un ajuste con crecimiento a las nuevas circunstancias regionales e internacionales, y cambiar cualitativamente la inserción de América Latina en el mundo de hoy y del mañana. Los gobiernos democráticos deben poner toda su voluntad política al servicio de estos propósitos.

3. La corresponsabilidad de la comunidad internacional

El escenario que se prevé hacia el futuro ha de tener en cuenta la interdependencia de los países, el derecho latinoamericano al desarrollo, y la necesidad de que la región participe activamente en el crecimiento económico, en la generación y difusión del progreso técnico, en la división internacional del trabajo, en la toma de decisiones que le afectan y en la organización institucional. Para eso es imprescindible que América Latina tome iniciativas que salvaguarden sus intereses, y que la comunidad internacional asuma sus propias responsabilidades, al menos respecto de los siguientes temas:

a) La creación de un ambiente internacional más estable y favorable para el desarrollo, el cual

debería comenzar por una reactivación de las economías de los países industrializados.

b) Una solución de fondo, en forma urgente, al tema de la deuda externa de América Latina. Acreedores y deudores deben dialogar políticamente y lograr una reducción del tamaño de la deuda, como única fórmula para poder servirla y crecer. No es posible prolongar más la transferencia de divisas desde la región al mundo industrializado.

c) La búsqueda de coherencia y viabilidad —tanto económica como política— a los programas que el FMI y el Banco Mundial “recomiendan” a los deudores latinoamericanos. Se hace hincapié en un desarrollo encabezado por las exportaciones, pero se pasa por alto el proteccionismo de los países industrializados. El ajuste estructural de los países de la región no tiene como contrapartida el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias en sectores no competitivos de los países desarrollados. Un sistema de comercio internacional más favorable para los países en desarrollo amplía la capacidad de éstos para crecer y hacer frente a sus obligaciones externas.

d) Una reforma del sistema financiero y monetario internacional que permita, entre otros propósitos, un efectivo ejercicio de la vigilancia internacional sobre las principales economías desarrolladas, que preste atención especial a la evolución de los tipos de cambio, tasas de interés, corrientes de comercio y de capital, así como de los equilibrios fiscales, de conformidad con los objetivos de crecimiento previstos en el Artículo I del Convenio Constitutivo del FMI.

e) Estructurar un sistema de comercio estable, predecible, transparente, no discriminatorio, universal y duradero, de tal manera que pueda ser un instrumento para el crecimiento y servir para la solución coherente de los problemas de la deuda externa, de los financieros y monetarios y, por cierto, de los que hoy prevalecen en el comercio internacional.

La enumeración anterior no debe ser entendida como parte de la larga lista de demandas que los países en desarrollo han planteado invariablemente desde hace más de dos décadas al Norte desarrollado. Debe entenderse, más bien, como la reiteración de un lúcido diagnóstico hecho en 1964 por Raúl Prebisch a la primera UNCTAD. De allí en adelante los problemas se han

agravado y han surgido otros nuevos, en un contexto distinto. La comunidad internacional, particularmente los países desarrollados, deberían percibir que en la solución de los problemas mencionados hay un ancho cauce para el encuentro de intereses coincidentes, lo cual permitiría que la cooperación internacional volviera a ser el instrumento más eficaz para la reactivación económica mundial y el progreso de los países en desarrollo.

4. *La cooperación e integración regionales*

Frente a los avances y retrocesos que, con los ciclos, ha tenido la integración latinoamericana, se ha reiterado que es un proceso que cuenta con el apoyo político de los gobiernos; pero los sectores empresariales, públicos y privados, la miran con reservas nacidas de la falta de credibilidad, por el incumplimiento de compromisos jurídicamente asumidos.

Lo que la integración no ha sido es un proyecto político de los latinoamericanos. La dimensión política de la integración ha sido siempre relegada a un plano más que secundario o, de hecho, marginada. Ha prevalecido una visión más "comercialista", como si integrarse fuera acumular el mayor número posible de operaciones de compraventa. Se analiza la integración y se decide sobre ella solamente en círculos de las burocracias nacionales o en élites empresariales. Cuando esos elementos se tornan adversos, se percibe el vacío político y la ausencia de otros actores que le den vida. Entre esos ausentes ha estado la comunidad política de la región, que es la que puede lograr que la integración pase a formar parte integral de los proyectos políticos nacionales y que haya una conciliación articulada, racional y armónica entre los objetivos nacionales y los de la región considerada como un conjunto.

La integración y la cooperación regionales deben servir, en consecuencia, para coadyuvar en el cumplimiento de las responsabilidades internas que cada país asuma, y para ampliar la capacidad de acción frente a terceros países, mediante el ejercicio de su poder de negociación en el plano internacional.

La inserción cualitativamente distinta de la región en el mundo contemporáneo tiene no

solamente una expresión económica, sino, quizás, principalmente política. Esto requiere una nueva diplomacia regional, que sea capaz de presentar a la América Latina como un conjunto y no solamente como un grupo de países, y sea capaz de persuadir a los países desarrollados, incluidos los del campo socialista, a entablar negociaciones sobre temas concretos de la pauta económica y política del entorno internacional. Solamente la acción conjunta de la región en el plano internacional, firmemente asentada en los esfuerzos internos de cooperación e integración, puede garantizar el éxito a un empeño como éste.

La profundización de la democracia, la integración regional y la cooperación política requieren una nueva concepción de seguridad latinoamericana que haga posible la implantación progresiva de una zona de paz en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. América Latina debe identificar sus intereses compartidos en materia de seguridad, para superar las hipótesis de conflicto entre países hermanos y enfrentar en conjunto las amenazas externas, el narcotráfico y el terrorismo que afectan a la región. Es urgente desarrollar un sistema de seguridad regional que fortalezca los regímenes democráticos y estimule la cooperación e integración latinoamericanas.

La puesta en práctica de una Zona de Paz en América Latina es un proceso progresivo que debe reconocer las particularidades y los mecanismos adecuados a las realidades propias de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Entre otras iniciativas, es posible considerar, en el marco nacional, subregional y regional, algunas como las siguientes: políticas de estímulo a la cooperación fronteriza; compromisos para renunciar al uso de la fuerza como forma de resolución de los conflictos pendientes entre países de la región; limitación equilibrada del gasto en armamentos; mantenimiento de la desnuclearización militar de América Latina; medidas para impedir la regionalización e internacionalización de conflictos internos; medidas conjuntas para reducir la carrera armamentista global; estímulo a la distensión entre las superpotencias; y políticas de información y educación que promuevan, en la región, los valores permanentes de la paz. El estímulo a las políticas de eliminación de la extrema pobreza permitirá una mejor aplicación de soluciones políticas a las diversas formas de vio-

lencia e internacionalización de las tensiones internas, cuya continuidad conspira contra la seguridad y la paz en América Latina.

Desarrollo, integración y democracia son, en consecuencia, los pilares de un proyecto político

latinoamericano. En su ejecución se plasman los más caros ideales de los Gobiernos miembros del Grupo de Río. Se trata de un proceso gradual en que la responsabilidad es de todos los países y de todos los actores sociales.