

# CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR

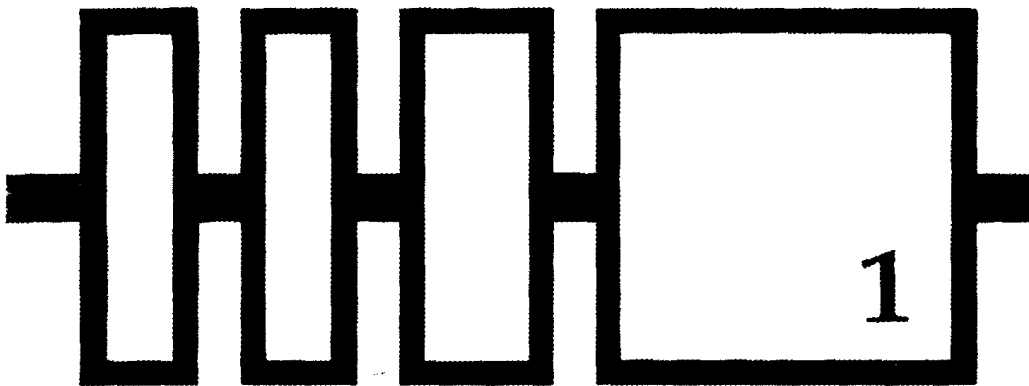
Para ordenar las publicaciones de la  
AFESE dirigirse a:

[presidencia@afese.com](mailto:presidencia@afese.com)

Para consultar guía de libros y  
revistas en:

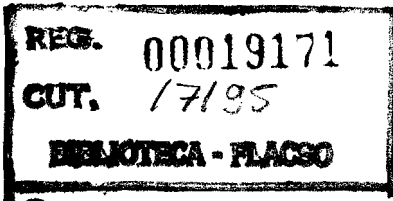
[www.afese.com](http://www.afese.com)

*opción publicaciones.*



327.380  
C891c

Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de AFESE o ILDIS.



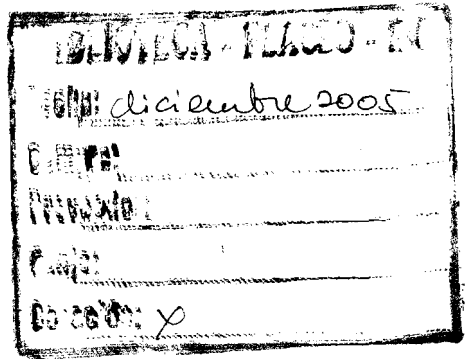
© AFESE - ILDIS

ISBN-9978-94-017-0

Edición  
Renato Arcos

Diseño gráfico  
Isabel Pérez - Telf. 546.740

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,  
ILDIS  
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562-103.  
Quito - Ecuador



## Contenido

Presentación .....	7
América Latina y la administración Bush. Dr. Bruce Bagley .....	11
La violencia en la historia de los países andinos. Felipe Mac Gregor .....	19
Evaluación de la cooperación internacional para combatir el narcotráfico. Eduardo Pizarro .....	33
Política de los Estados Unidos frente al al narcotráfico. Jonathan Hartlyn .....	53

Relaciones civiles-militares en los países andinos. Fernando Bustamante .....	75
El Sela frente a los desafíos actuales de América Latina. Carlos Pérez del Castillo .....	103
Situación Internacional Contemporánea Jorge Domínguez .....	133
Las políticas de la URSS y de Cuba y su incidencia en América Latina. Jorge Domínguez .....	161

Ec.  
Carlos Pérez  
del Castillo  
SELA

## El SELA frente a los desafíos actuales de América Latina

Quien habla de la situación actual de la América Latina tiene que irremediamente hablar de crisis económica. Una crisis que todos conocemos. Todos hemos sido testigos, en los últimos años de la evolución desfavorable que han tenido las economías de todos nuestros países, de la pérdida de dinámica que han experimentado y, en el año 88, octavo año consecutivo, de una serie de señales e indicadores económicos muy desfavorables, algunos de los cuales representan claramente la posición de estancamiento en la cual nos encontramos hoy en día.

En primer lugar, vale la pena destacar que en el año 88 el producto de la región creció solamente en un 0.7%, índice muy bajo comparado con un crecimiento del 2.5% que era ya insuficiente en el año 88, y un nivel un poco superior, del 3,9%, en el año 87.

El promedio del crecimiento del producto para la década de los 80 fue solamente del 1.5%. Eran tasas de crecimiento del 6 y 7% las que caracterizaban nuestro crecimiento en la década del 60 y el 70. Esta evolución desfavorable del producto es un primer aspecto que tenemos que considerar, tomando en cuenta que la población de América Latina ha seguido creciendo a un ritmo promedio de un 2.5%. Se ha producido una caída adicional del producto per cápita de la América Latina -el año pasado cayó en 1.5%-, lo que sitúa a la región en los mismos niveles de crecimiento per cápita de los que se registraban en el año 1978. De ahí que, con buena razón, se haya llamado a la década de los años 80, "la década perdida para América Latina".

Y junto con estos indicadores que de por sí demuestran ya la gravedad de la crisis, hemos visto en los últimos años también un repunte extraordinario y una generalización de las tendencias inflacionarias. El promedio para América Latina fue el año pasado de 470 %, el doble del año anterior y seis veces más que en el año 87. También hemos visto una persistencia y una aceleración de desajustes macroeconómicos en todos nuestros países, que se derivan de varios factores tanto internos como externos. Pero, en general, deberíamos resaltar la transferencia de recursos por el servicio de la deuda, los déficits fiscales, sobre todo en el sector público, y también la escasez de divisas que ha caracterizado toda esta década.

Otro de los aspectos importantes es la caída abrupta en las

tasas de inversión. En el año 88, la tasa promedio de inflación fue de un 15% con relación al producto, mientras que en años anteriores, antes de los 80, era de alrededor del 23%.

Esto que ya se está haciendo sentir en el corto plazo en nuestro sistema productivo, tendrá consecuencias mucho más nefastas a mediano y largo plazo, puesto que al no invertir, al no renovar nuestro aparato productivo, en muchas formas nuestro continente latinoamericano y caribeño está hipotecando su futuro.

En el plano social las repercusiones han sido también sumamente desfavorables. Ha habido un deterioro considerable en los niveles de vida, que se ha traducido en un desempleo cada vez mayor. Se calcula que existen 40 millones de personas abiertamente desempleadas en América Latina. Eran solamente 25 millones a principios del 80. Esto tiene una repercusión muy grande no solamente en los que no trabajan, sino también en sus familias, y las cifras de las Naciones Unidas indican que son 123 millones de habitantes de América Latina los que hoy viven en niveles de pobreza.

Se ha registrado también una caída abrupta del salario real en la mayoría de los países de la región y una reducción significativa en los gastos del Estado, lo que se ha traducido en una caída en el servicio social, en los presupuestos destinados a salud y educación: más de 64% de los latinoamericanos están fuera, en este momento, de cualquier tipo

de previsión social. Han resurgido enfermedades en América tropical que habían sido extinguidas o erradicadas hace tiempo, como el paludismo y la fiebre amarilla, para mencionar solamente algunas y todo este deterioro económico ha llegado, en algunos casos, a los límites de la tolerancia social, desencadenándose en situaciones violentas en algunos países, y poniendo en tela de juicio la estabilidad de los sistemas democráticos.

En medio de todo esto, si hay algún aspecto positivo que podemos rescatar de esta década perdida, es que a pesar de todos estos problemas económicos y sociales, a pesar de que a los gobiernos latinoamericanos democráticos nos ha tocado administrar la escasez en vez de la abundancia, hay en América Latina en nuestra década una consolidación democrática.

En cuanto a las perspectivas de corto y mediano plazo, cualquier análisis serio sobre esta materia debe partir de una proyección serena y realista de los rasgos principales del contexto internacional en el que los latinoamericanos deberemos desenvolvemos en el futuro. Tres aspectos parecen fundamentales para poder apreciar la evolución que se puede esperar de la situación internacional, por ende, de América Latina.

El primero se refiere a las proyecciones y a las señales que nos llegan de afuera. Señales con relación al entorno internacional, por un lado, y con relación a las políticas eco-



nómicas que tienen en este momento previstas los principales países industrializados y que influirán, sin lugar a dudas, directamente en nuestros niveles de desarrollo.

Aquí, muchas de las proyecciones, lejos de mostrar un mejoramiento de la situación, demuestran lo contrario: un estancamiento de la situación actual y, en algunos casos, largos retrocesos. A título de ejemplo, hay tres indicadores que parecen muy importantes porque fue a través de ellos que se transmitió la crisis de los 80 hacia la América Latina: el comercio, la tasa de interés y los flujos de capitales en la región.

En cuanto al comercio, mientras persistan en los países industrializados tasas de crecimiento de alrededor del 2 y el 3%, no se puede esperar una reactivación del comercio que permita a los latinoamericanos conseguir los recursos necesarios para poder crecer, modernizar nuestro aparato productivo, importar y, al mismo tiempo, pagar nuestra deuda. Si a esto le agregamos la tendencia hacia medidas proteccionistas que se han manifestado en los últimos años en la mayoría de los países industrializados, que han deprimido los precios internacionales, y que a través de subsidios a las exportaciones nos han desplazado de mercados tradicionales, no se puede esperar que sea a través del comercio que encontremos la solución a nuestros urgentes problemas.

Tampoco es a través de la reducción de las tasas de interés

que venga el alivio que todos esperamos del entorno internacional. No mientras persistan los grandes desequilibrios macroeconómicos en los países industrializados, en particular no mientras los Estados Unidos sigan teniendo un déficit fiscal del tamaño y la magnitud que tiene, y resulte evidente que van a necesitar de ahorro externo para poder financiarlo. Esto, como lo hemos visto en los últimos años, ha redundado en un alza de las tasas de interés, que se mantienen altas tanto en términos nominales como en términos reales. En los últimos doce meses se ha producido un aumento del 3,5%. Y hay que recordar que por cada punto que sube la tasa prime o la libor, América Latina tiene que pagar entre 3.500 y 4 mil millones de dólares adicionales por concepto de pagos de intereses del servicio de la deuda.

Tasas de intereses altas redundan en un servicio de la deuda aún más pesado, y redundan también en todo tipo de incertidumbres en cuanto a una programación y planificación de nuestras economías. Los enormes esfuerzos de ajuste que hemos hecho en los años pasados se han visto anulados de golpe y en un solo día por los aumentos en las tasas de interés que no controlamos nosotros.

Por otro lado, estas alzas en las tasas de interés orientan los capitales hacia el mercado financiero más que hacia el mercado productivo, y esto tiene incidencias en los niveles de inversión. Y como estas alzas en las tasas de interés tienen

adicionalmente mucho que ver con los movimientos de capitales y las incertidumbres que originan, tampoco podemos ser muy optimistas en cuando a que va a haber una reducción significativa en un futuro cercano, que nos permita obtener de ahí una brecha financiera importante como para atender nuestros problemas.

Finalmente, en cuanto a los flujos de capitales, desde el año 82 hasta la fecha, la América Latina y el Caribe se han convertido en exportadores netos de capital, contrariamente a lo que ocurría en las décadas anteriores. En los últimos siete años, la América Latina y el Caribe ha exportado, por concepto de intereses y utilidades, 180 mil millones de dólares y, durante ese mismo período, la deuda externa en vez de bajar ha subido de 320 mil a 410 mil millones de dólares. De modo que tampoco por este elemento de flujo de capitales podemos prever, en un futuro cercano, flujos positivos de capitales en la región, en particular si se analiza las tres fuentes de financiamiento posible que podrían atraer flujos hacia la región.

En primer lugar, la banca comercial: estamos en este momento en un proceso de negociación con la banca comercial, buscando algún tipo de solución duradero al problema de la deuda, que entraña necesariamente reducciones. Nada hace pensar que una banca comercial a la cual se le va a exigir reducciones en sus carteras y, posiblemente, también en la tasa de interés, esté muy entusiasmada con la idea de

hacer aportes sustantivos de recursos frescos de capitales a la región, en todo caso no en magnitudes tales como para poder cifrar o depositar allí nuestras esperanzas.

En segundo lugar, en lo que se refiere a los organismos financieros multilaterales, hay una posibilidad levemente mayor. Pero también aquí cabe recordar que, en las últimas semanas, al tratar el tema del Plan Bradley el Banco Mundial y el fondo Monetario Internacional hablan de cantidades del orden de los 25 mil millones de dólares en tres años, lo que equivaldría a alrededor de 7 mil quinientos millones anuales, lo que ni siquiera representa el 1% del producto latinoamericano.

De modo que tampoco allí cabe cifrar ilusiones desmedidas de que ellos puedan colmar la brecha entre esa tasa de crecimiento actual del 1,5% que tenemos y la tasa que necesitamos, de alrededor del 5 ó 6% para poder crecer y dar a nuestros pueblos el bienestar que necesitan.

Y, finalmente, por el lado de la inversión extranjera directa, tampoco podemos ser sumamente optimistas. A pesar de que numerosos países de la región han recurrido en los últimos años, al cambio de deuda por capital de riesgo -el famoso "equity swap"- la cifra total de inversiones extranjeras en la región ha caído, porque los capitales se están dirigiendo hoy hacia los países industrializados o hacia los países del sudeste asiático, que brindan mayores seguridades y mayor rentabilidad.

Por lo tanto, en el SELA se piensa que las soluciones a nuestros urgentes problemas no van a llegar de afuera, ni a través del comercio, ni a través de las tasas de interés, ni a través de los flujos de capital y que, por lo tanto, es necesario pensar en otras vías.

Hay un segundo elemento importante que cabe destacar en estos momentos y es que todos los escenarios previsibles en las relaciones económicas internacionales muestran una tendencia hacia el regionalismo y hacia el bilateralismo. La cooperación internacional y el multilateralismo, que han sido dos pilares fundamentales de la concepción del desarrollo latinoamericano y caribeño en los últimos años, han sufrido un serio deterioro y, hoy por hoy, los países industrializados están buscando la solución de sus problemas a través de un bilateralismo o a través del regionalismo.

Hablando del regionalismo, para el año 92 se prevee un fortalecimiento de la integración de la Comunidad Económica Europea, es decir una etapa más dentro de ese proceso de integración, que será seguido seguramente por la incorporación de nuevos factores a esta comunidad de doce, y no faltan clientes haciendo cola en la puerta.

Al mismo tiempo, los Estados Unidos, en el último año, han llegado con Canadá a un acuerdo importante de preferencias comerciales, que demuestra también la tendencia hacia un regionalismo para enfrentar los desafíos del futuro.

Japón, por su parte, muestra un nuevo papel, tanto político como económico, y extiende su zona de influencia hacia el sudeste asiático. Y, finalmente, también en los países socialistas se operan cambios: la Perestroika en la Unión Soviética va a generar toda una serie de modificaciones que, sin lugar a dudas, tendrán un impacto -favorable o desfavorable, todavía no lo sabemos- en las relaciones económicas internacionales.

Todo esto es una señal que nos están dando los propios países industrializados, países estructuralmente mucho más fuertes que nosotros y que, sin embargo, han considerado necesaria la unión, para enfrentarse a un mundo cada vez más competitivo.

Y creo que es un mensaje que nosotros, como latinoamericanos, obviamente tenemos que recoger.

Un tercer aspecto en cuanto a las perspectivas de corto y mediano plazo, es el que tiene que ver con los rápidos cambios tecnológicos que se están produciendo en el mundo. Estos están afectando, sin lugar a dudas, los patrones de producción, de consumo, de exportación tanto de bienes como de servicios, y están teniendo en las naciones tradicionales un impacto considerable en términos de ventajas comparativas y también en el concepto actual de la División Internacional del Trabajo. Industrias que eran obsoletas hace diez años, como textil en Alemania, hoy en día, a través de la robotización, son más competitivas que las

industrias basadas en mano de obra de los países en desarrollo.

Y creo que esta es otra señal que tenemos que captar. Porque si no hay un cambio estructural importante en América Latina, si no hay una modernización de nuestro aparato productivo, si no trabajamos hacia una mayor competitividad, son pocas las oportunidades de llegar al siglo XXI con mayores posibilidades de peso y de gravitación.

De modo que dentro del marco de los escenarios previsibles, surge una serie de desafíos que atentan contra nuestro desarrollo, nuestra soberanía, nuestra propia seguridad. América Latina y el Caribe tienen, en ese contexto, que encontrar e instrumentar una solución adecuada: debemos impulsar un cambio de corte radical para enfrentar este desafío o resignarnos a que el proyecto latinoamericano y caribeño desaparezcan como proyecto político en la región.

Es evidente que no hay recetas mágicas para revertir la crisis de la región, pero la necesidad de actuar conjuntamente entre los países de la región está quizás en el centro de una posible solución a estos problemas. Tenemos que organizarnos; estructurarnos en forma autónoma; potenciar nuestros propios recursos; tratar de buscar a través de acciones coordinadas, a través de acciones solidarias -tanto hacia adentro de la región impulsando la integración y la cooperación regional, como hacia afuera- un nuevo poder

de negociación, puesto que a través de acciones exclusivamente latinoamericanas, no tenemos control de muchos de los problemas que nos afectan. Yo creo que es a través de esas dos acciones, hacia afuera y hacia adentro, que debemos encontrar soluciones.

En cuanto al tema de la integración, este tiene que volver a resucitar con un nuevo impulso, con un nuevo enfoque. Si queremos ejercer un nuevo poder de renegociación, debemos incorporar en nuestras políticas y negociaciones internacionales elementos que sí tenemos en la región pero que hasta ahora o no hemos utilizado, o no los hemos integrado, o no los hemos valorizado en una mesa de negociación. Me refiero, en particular, al tema de la deuda y al tema del comercio.

Si hablamos de la integración, ha habido experiencias positivas en su proceso pero finalmente ha predominado un sentimiento más bien de fragilidad, de desencanto, sobre todo si comparamos las expectativas que generaron los movimientos o esquemas de integración, con los resultados concretos que se lograron. La integración latinoamericana, a la luz de lo que está ocurriendo en el mundo, ha dejado de ser una simple opción para la América Latina y el Caribe y se ha convertido en una verdadera necesidad tanto económica como política.

El SELA concibe ahora una integración un tanto distinta a las orientaciones y lineamientos que hemos seguido hasta



hoy. Pensamos que, desde ahora en adelante, debe concebirse como un proyecto político de los latinoamericanos, es decir, convertirse en un eje central de nuestras políticas de desarrollo y no en el mecanismo complementario o suplementario de un sistema de relaciones Norte-Sur, como ha sido hasta hoy. Eje central de las políticas de desarrollo, lo que significa, irremediabilmente, que el tema de la integración pase a ser un tema central en nuestras políticas nacionales. Hasta ahora, en todos nuestros países se ha hablado de la integración, pero si se revisa una a una las políticas nacionales de cada uno de nuestros países, se observa que el tema ni siquiera existe o que está mencionado en forma totalmente periférica.

Y creo que la Comunidad Económica Europea nos ha mostrado el camino. No habría Comunidad Económica Europea hoy, si no se hubieran integrado estos grandes objetivos de la integración a las políticas nacionales de cada país, con un apoyo político muy importante, y un seguimiento, al más alto nivel, ha permitido llegar a los resultados que hoy se exhiben.

En segundo lugar, la integración debe tener un enfoque menos centrado en los aspectos comerciales, no porque no sean importantes, sino que la integración es mucho más que eso y debe buscar interdependencias reales y permanentes entre los países. Seguir, por ejemplo el camino que han tomado ahora los argentinos con Brasil dentro del marco de una serie de protocolos, con los que están creando estas

interdependencias en la industria automotriz, en la industria de energía nuclear, en la investigación del desarrollo en radiotecnología. Se trata de interdependencias que se van a ir combinando, conjugando, y que con el correr de los tiempos van a tender a unir a esos dos países en esferas vitales de integración.

La industrialización, la modernización de nuestro aparato productivo, dentro de un concepto de integración podría ser un eje central de esa integración. No se puede concebir el desarrollo industrial en cada uno de nuestros países, porque frente al desafío enorme que tenemos -tecnológico, financiero, comercial- va a ser difícil tanto para un país como Brasil que como Haití, diseñar una política industrial que recoja y pueda absorber todas esas tecnologías. Pero si pensamos en una América Latina integrada y desarrollamos un modelo de industrialización basado en nuestros potenciales, es posible crear un campo de acción capaz de dar resultados positivos.

En tercer lugar, la integración ha estado demasiado en manos de ciertos ministerios. Es necesario, para que sea concebida como proyecto político, extenderla a otros actores reales: a sectores políticos, a sectores sociales, a sectores académicos.

En cuarto lugar, es indispensable para que esta integración funcione, contar con la participación de los países grandes,

de los que tienen recursos económicos, de población, humanos, tecnológicos importantes. Sin la participación de los cuatro grandes de América Latina no se puede concebir una integración plena, que tenga como una nueva visión, una América Latina unida, solidaria, donde el concepto de interdependencia esté a la orden del día. Y la interdependencia es un asunto de costos y de beneficios. Sin lugar a dudas, en esta nueva integración tendremos que perder parcialmente alguna soberanía en algunos aspectos de política nacional, pero esa pérdida de soberanía se vería compensada con un mayor peso y gravitación de los latinoamericanos a nivel mundial y, por ende, con una menor dependencia y vulnerabilidad. Por lo tanto, lo que busca esta integración es una inserción cualitativamente distinta a la que tenemos hoy en día en el mundo.

No se trata de un proyecto regional ambicioso que estaría condenado a su fracaso por lo desmedido de su contenido, por las realidades políticas y económicas del momento. Hay que actuar con pragmatismo y promover la cooperación entre ciertos países en ciertos proyectos, en ciertos sectores con acciones que vayan creando interdependencias reales y permanentes. Posteriormente podrían sumarse a estos esfuerzos otros países que, no necesariamente hayan estado presentes desde el inicio. Una continuación de lo que están haciendo Brasil y Argentina, y quizás la posterior unión progresiva de otros países a esos protocolos. Hoy se habla de acciones similares entre Colombia, Venezuela y México.

Posiblemente en el futuro también otros países se unan a estos movimientos, pero la flexibilidad y la selectividad deberán estar a la orden del día.

Tampoco se trata de un desarrollo autárquico. Últimamente, este tipo de integración ha recibido una cierta ofensiva en contra por parte de ciertos sectores académicos. No son excluyentes una integración latinoamericana, por un lado, y una apertura externa por el otro. Por el contrario, no son divergentes, sino más bien parte de una misma moneda, que pueden reforzarse mutuamente.

Ahora bien, ¿cuál es el papel del SELA en el tema de la integración? El convenio de Panamá que crea al SELA le da el mandato de proyectar y de fortalecer los procesos de integración. No somos un organismo de integración realmente tal. Estamos convencidos de que la integración deben seguirla llevando a cabo dentro de los esquemas de integración o los propios gobiernos, pero, al mismo tiempo, el SELA es el organismo exclusivamente regional que puede tener una visión global de los problemas que enfrenta la América Latina, que muchas veces supera las estrecheces que se encuentran en el marco de los esquemas de cada uno de los procesos de integración. Y que, por lo tanto, puede dar una respuesta política a muchos de los problemas que el continente tiene por delante. Por ejemplo, el problema de los desequilibrios entre países grandes y países chicos. Si no podemos solucionar políticamente ese problema, es poco lo que podremos avanzar en el campo de la integración.

Del SELA podrían salir grandes orientaciones capaces de ser incorporadas a los esquemas de integración o adoptadas por los propios gobiernos, fortaleciendo, sin sustituir, los esquemas del proceso.

Finalmente, el SELA quiere ir promoviendo acciones o actividades de beneficio para todos los sistemas de integración y que hagan confluir y articular sus diferentes mecanismos. Por ejemplo, algunas acciones en el campo del financiamiento del comercio, o en la ciencia y tecnología, o en el transporte marítimo, o en la investigación y en el desarrollo, para de esa manera ir creando eslabones y fortaleciendo el sentimiento latinoamericano en el cual debe reposar una integración con una meta más objetiva: la de la unidad latinoamericana o la de un mercado común latinoamericano, por ejemplo.

Otros temas insoslayables para la región son el de la organización y el del ejercicio de un nuevo poder de negociaciones.

Las negociaciones internacionales tienen instancias donde se enfrentan relaciones de poder, que hasta ahora han sido favorables a los países industrializados, y no se negocian en una mesa de negociación. Las frustraciones que en los intentos por crear un nuevo orden económico internacional, demuestran claramente que no es alrededor de una mesa donde se cambian las relaciones exteriores. Esas relaciones de poder pueden cambiarse únicamente si, al momento de

sentarnos a la mesa de negociación, lo hacemos con una credibilidad, una presencia, y un poder de negociación basado en las nuevas realidades. Un ejemplo típico en esa dirección fue el de los países de la OPEP. Ellos no negociaron con los países industrializados el aumento del precio del petróleo: lo impusieron. Y esas nuevas realidades se impusieron en el marco del orden internacional.

De modo que si queremos cambiar esas relaciones de poder y mejorar los resultados de las negociaciones internacionales, tenemos que integrar a nuestra posición negociadora esos elementos que sí tenemos pero que no hemos utilizado hasta el presente por una serie de razones.

En primer lugar, por temor a represalias o a que fueron interpretados, por el otro lado de la mesa, como la búsqueda de una confrontación. Luego, porque no sabíamos o no podíamos combinar una acción para utilizar el poder de negociación conjunto de América Latina. Tal vez, también, porque quizás las modalidades actuales de la negociación internacional no nos permiten organizar y ejercer ese poder de negociación. Y, finalmente porque ha habido en América Latina un empecinamiento por el individualismo: la mayoría de nuestros países han pensado que a través de acciones individuales podrían ir al encuentro de soluciones mejores que atando sus destinos con las realidades de otros países.

Todas estas circunstancias han hecho que factores como la deuda o el comercio no hayan sido plenamente integrados a una posición negociadora de América Latina.

Creo que el largo catálogo de fracasos y de frustraciones al que hemos asistido en estos cuarenta años de negociaciones internacionales, en el marco del GATT o de las Naciones Unidas, nos debería llevar a una reflexión profunda. Debemos cambiar nuestros enfoques e integrar, en nuestras posiciones negociadoras, otro tipo de elementos, no retóricos, porque de eso no se trata, sino reales. En primera línea está el tema de la deuda externa, en el que latinoamericanos y caribeños hemos desaprovechado las mayores oportunidades.

La deuda es el principal obstáculo a un desarrollo sostenido de la región. Pero todos nuestros países se han aferrado al mito del individualismo y, a pesar de que al otro lado de la mesa teníamos a un cartel organizado de la banca acreedora internacional, hemos caído, uno a uno, en negociaciones individuales y nos hemos visto forzados a aceptar también, uno a uno, las condiciones que nos han impuesto los países acreedores. Esto se ha traducido en las transferencias de recursos anteriormente mencionadas: alrededor de 26 mil millones de dólares anuales en la década del 80, lo que equivale a entre cuatro y cinco puntos del producto de la región. Es como si los Estados Unidos estuvieran transfiriendo al mundo, por concepto de pagos de la deuda 200 mil millones de dólares. Eso, para dar una idea de lo que estamos transfiriendo los latinoamericanos, del enorme deslinde de recursos que significa y que significaría para los Estados Unidos imitarnos en esta dirección.

Ha habido ciertos esfuerzos de concertación, es verdad: el Consenso de Cartagena, últimamente el Grupo de los Ocho. El Consenso de Cartagena fue el foro donde once países de la región intentaron llegar a posiciones conjuntas sobre la deuda, y pusieron sobre la mesa una serie de declaraciones que van al encuentro de muchos de los planteamientos que hoy, cuatro años después, están en las mentes y en las percepciones de muchas de las posibles soluciones al problema de la deuda. Pero esas declaraciones quedaron siempre en el plano declarativo y nunca pudieron hacerse operativas. Nunca hubo una voluntad política, a nivel ministerial, para llevar adelante una acción conjunta basada en estos lineamientos.

Así que hemos perdido tiempo en estos ocho años de crisis de la deuda. Hemos perdido credibilidad y la situación es peor, en todos nuestros países, de lo que era ocho años atrás.

Pero no todo ha sido negativo en relación con la deuda. Los países latinoamericanos han ido aprendiendo sus lecciones a través de las diversas etapas del refinanciamiento, y han conseguido algunos términos relativamente mejores que los que se manejaban anteriormente.

Afortunadamente, América Latina ha pedido a la Secretaría Permanente preparar las bases conceptuales, operativas y técnicas de una nueva propuesta sobre deuda, basada en un nuevo enfoque. Es la primera vez que nuestros países



deciden actuar conjuntamente, sobre nuevas bases y sobre un nuevo esquema.

En la Secretaría se consideró que para que la conferencia regional sobre deuda externa en la región tuviera éxito, debía contarse previamente con una propuesta regional, que conjugara los comunes denominadores de todos los países y que permitiera la acción conjunta. Se estimó que convocar a una conferencia regional sobre deuda habría sido altamente contraproducente si es que no se disponía de una propuesta latinoamericana y caribeña. Y se concibió esta propuesta como una base de negociación posible con los diferentes acreedores.

De modo que nos hemos puesto, en los últimos cinco meses, a trabajar en esa dirección. Lo hemos hecho con discreción, con reserva, con cautela, debido a la sensibilidad política del tema. Y hemos realizado una serie de consultas y de reuniones a nivel de la región, que nos permiten hoy en día decir que a nuestro criterio existen bases muy sólidas para presentar una propuesta latinoamericana y caribeña que vaya al encuentro del problema de la deuda externa. Y si bien es verdad que los países acreedores han resaltado en los últimos años todas las diferencias que existen entre nuestros países en cuanto a la deuda externa, si bien es cierto también que la deuda externa puede ser distinta en los distintos países en cuanto a su estructura, su dimensión y su fuente de financiamiento, no existen bases muy sólidas para sostener que las deudas son diferentes en cuanto al

peso relativo del endeudamiento o al impacto, tanto económico y social, que se da en los 26 estados miembros del SELA.

En definitiva, son muchos más los factores que nos unen que los que nos separan y si tratamos el tema de la deuda como se está tratando en la propuesta latinoamericana y caribeña del SELA -por título de deuda, deuda con la banca comercial, deuda con los organismos financieros multilaterales, y deuda oficial con los acreedores del Club de París- estamos abarcando los intereses de todos los países de la región, y podemos, por lo tanto, presentar una acción coordinada que daría lugar a una posición conjunta.

En ésta se han incorporado las grandes orientaciones y lineamiento del Grupo de los Ocho, pero se ha tenido debida cuenta de las características y especificidades de los países caribeños, cuya deuda es, en un 85%, con los organismos financieros multilaterales, y de los centroamericanos, cuya deuda es una mezcla de deuda multilateral, comercial y bilateral. Como consecuencia, se trata de una propuesta regional que ha sido entregada a los estados miembros de la región para su consideración.

El objetivo de la propuesta es reducir significativamente la transferencia de recursos por concepto de servicio de la deuda hacia el exterior, para lograr un desarrollo económico y social, que significa crecer, pero también significa mayores importaciones que las que tenemos hoy en día.

Cabe recordar que la América Latina tuvo que contraer sus importaciones en un 40% en los últimos años, para conseguir suficientes divisas con miras a servir la deuda. La propuesta busca, igualmente, aumentar nuestros niveles de inversiones para que el futuro de América Latina no esté hipotecado y para que podamos levantar los niveles de vida de nuestros pueblos. Ese sería un primer objetivo.

El segundo objetivo sería el de readquirir en la región la autonomía sobre nuestras políticas nacionales, que se ha visto seriamente deteriorada por una serie de elementos de orden externo: el deterioro de las condiciones externas y las condiciones que nos han impuesto los organismos financieros multilaterales incluso por sobre los propios países acreedores.

Un tercer objetivo sería el de una negociación con los otros acreedores. No solamente, como hasta ahora, con la banca comercial, sino también con los países acreedores, porque ellos tienen una contribución muy significativa que hacer y que podría facilitar enormemente la solución al problema de la deuda.

Finalmente, consideramos que este alivio del problema de la deuda, traería beneficios no solamente para los deudores sino también para los países acreedores, puesto que significaría, inmediatamente, mayores importaciones por parte de nuestros países. Hay que recordar que Estados Unidos perdió, solamente en los últimos 6 años, un millón de em-

pleos como consecuencia de la contracción de importaciones por parte de América Latina.

Nuestro objetivo central, pues, es la reducción de la transferencia de recursos a una cuarta parte de lo que se transfiere hoy en día. Y hay una serie de razones para justificar ese corte, que se haría, básicamente, a través de una reducción significativa, del capital de la deuda vía emisiones de los propios países latinoamericanos de bonos de larga duración, de los cuales nosotros mismos garantizaríamos el pago del capital. Está prevista también, en el marco de la propuesta, una reducción significativa de las tasas de interés. Si reducimos solamente el capital y dejamos las tasas de interés fluctuantes, no hallaremos verdaderamente una solución al problema de la deuda. Es necesario también fijar un techo en las tasas de interés, y esa es una de las sugerencias que se hace en la propuesta.

Vamos también al rescate de uno de los elementos del Plan Brady, que considera que debe cambiarse la legislación americana, de manera tal que le permita a la banca comercial absorber la reducción de la deuda: en vez de en un año, como es hoy en día, a menos de un 50% en diez años. Eso equivaldría a una absorción de la reducción de la deuda en un 5% anual, lo que está totalmente en línea con las posibilidades, tanto contables como financieras, si no de la totalidad, de la mayoría de los bancos internacionales. Y, al mismo tiempo, también estaríamos dispuestos a considerar en esta propuesta, otras garantías, si la banca comercial lo

desea, a través de un papel adicional del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, que podría hacerse a través de una emisión especial de derechos especiales del Fondo.

El mérito, si es que alguno tiene esta propuesta, es que pone sobre la mesa una base de negociación posible con los diferentes acreedores. No se trata de reemplazar totalmente el caso por caso con el cual hemos llevado nuestras negociaciones en el pasado. Se trata, más bien, de proponer una instancia de negociación, donde se negarían ciertos principios en relación con la reducción de capital, tasas de interés, garantías y cambios en las legislaciones bancarias y, una vez establecidos estos principios generales, se podría volver al caso por caso, donde entonces se reflejarían plenamente las características y especificidades de cada uno de los países de la región. El mérito, por lo tanto, es que es una propuesta concreta. En este momento todo el mundo habla del menú de opciones. Dentro de ese menú, hemos seleccionado un camino que, con todos sus defectos, por lo menos constituye una base realista de negociación.

La propuesta responde a las realidades económicas que vive América Latina en este momento. No es necesario mirar las realidades de la banca internacional para llegar a una propuesta latinoamericana. Las conocemos. Les hemos pagado intereses, lo seguiremos haciendo en el futuro, y obtendrán beneficios importantes de este nuevo planteamiento. Es indispensable mirar, sobre todo, las realidades

económicas de la región, las exigencias políticas y sociales, para fundamentar nuestra propuesta, que es una instancia de negociación, que demuestra, una vez más, nuestro espíritu de concertación y no de confrontación.

Para terminar, es necesario hacer algunas reflexiones sobre el comercio, elemento también fundamental en un nuevo poder de negociación de América Latina.

En el pasado, todos los latinoamericanos y caribeños hemos depositado nuestras ilusiones en llegar a soluciones multilaterales en el tema comercial. Hemos participado en muchas rondas en el marco del GATT, de la UNCTAD, de otros foros internacionales. Y a pesar de los grandes fracasos y frustraciones derivados de las mismas, no hemos encontrado caminos alternativos para plantear nuestros problemas y nuestras aspiraciones.

En este momento, estamos participando en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, conocida como ronda Uruguay, que es quizás la única instancia donde los latinoamericanos tenemos un poder de voz y donde podemos, a través de acciones coordinadas, llevar soluciones a algunos de los problemas del ámbito comercial. El SELA, en tanto organismo de coordinación latinoamericana, le concede a esta ronda una enorme importancia.

Sin embargo, esta nueva ronda de negociaciones comer-

ciales multilaterales no va a resolver todos nuestros problemas, básicamente por dos razones:

La primera, porque existen en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales serias limitaciones en relación con el contenido de las mismas.

En segundo lugar, por serias limitaciones en relación con la modalidad en el proceso.

En cuanto al contenido, resulta una enorme paradoja, que dura ya 40 años, el hecho de que todo lo que nosotros tenemos y exportamos en la región se negocie en el GATT. Si se trata de textiles, existe en el GATT un acuerdo multi-fibras que regula específicamente cuánto podemos exportar y cuánto pueden crecer nuestras exportaciones de textiles. Si se trata de carnes, el GATT fija cuotas globales y cuotas bilaterales. Igual sucede con los productos lácteos, o con el acero. Es decir, se puede hacer una larga lista de todo lo que tenemos y poner al lado de cada uno de los productos las reglamentaciones que se nos aplican o las negociaciones que se llevan a cabo para, de alguna manera, condicionar los flujos, los precios y los volúmenes que el continente puede exportar.

La enorme paradoja consiste en que, contrariamente, todo lo que importamos en la región, se trate de usinas, llaves de mano, tecnología, bienes de capital, flota de aviones, nunca ha sido objeto de negociaciones en el marco del GATT.

Estas importaciones entran a nuestros países a través de licitaciones públicas, de acuerdos entre empresas; a través de multinacionales, de arreglos de gobiernos con empresas, etc., etc. Y nunca hemos podido valorizar, en la mesa de negociación, todo el poder de compra que la región tiene en su conjunto y, nunca lo hemos integrado a una negociación.

No es sorprendente, en ese contexto, que al calor de las negociaciones, donde todo aquello a lo que aspiramos se negocia y todo lo que tenemos no se negocia, nos veamos obligados a refugiarnos bajo lemas de tratamiento preferencial y condiciones especiales para los países en desarrollo.

Respecto de la modalidad de negociación, en el GATT se nos compartimentaliza en grupos: el grupo agrícola, el grupo subsidios, el grupo aranceles, el grupo barreras no arancelarias. Así, los agricultores -y América Latina depende de la agricultura-, llegan a la mesa de negociaciones y tienen, del otro lado de la mesa, a la comunidad Económica Europea, al Japón, a los Estados Unidos, representados por sus negociadores agrícolas, cuyas decisiones dependen de las concesiones o falta de concesiones que hagan a nivel agrícola. Es, pues, a nivel agrícola que se resuelve el problema agrícola, a nivel arancelario, el problema arancelario. Es muy difícil, con esa modalidad, tener una visión global de donde podríamos intercambiar concesiones agrícolas por concesiones en el sector de bienes de capital o en el sector servicios. Eso no se permite en las



negociaciones. Por lo tanto, también ahí queda reducida nuestra capacidad de negociación, porque nos enfrentamos a gente que viene con mandatos muy específicos, y con muy poca flexibilidad, y con la convicción de que cualquier concesión que se nos haga significa para ellos un costo demasiado importante.

Tenemos, pues, que incorporar a estas negociaciones los elementos señalados. En términos globales, el poder de compra de América Latina puede parecer ridículo. Pero, en términos individuales, cuando vemos el universo arancelario a cinco dígitos, surge un panorama totalmente distinto. De los 70 mil millones de dólares que importa América Latina, 25 mil millones corresponden a productos o sectores que podríamos considerar sensibles, es decir aquellos productos cuya exportación hacia América Latina representa para los países industrializados un porcentaje importante, no solamente en términos de sus exportaciones sino también de su producción. Basta con decir que si nosotros decidiéramos reorientar ese comercio hacia otros países, esos sectores y esas industrias sensibles se verían amenazadas con ajustes importantes y con problemas de desempleo.

No se trata con esto de identificar futuras represalias de América Latina, sino más bien de saber que podemos identificar quiénes podrían ser nuestros aliados en esos países industrializados, para que cuando haya un conflicto comercial podamos recurrir a ellos y conjugar esfuerzos,

con miras a ir al encuentro de aquellos sectores menos eficientes, que están tratando de trabarnos el acceso.

Como puede deducirse de todo lo expuesto, el SELA está trabajando en los grandes temas de América Latina: la deuda, el comercio, la integración, la modernización de nuestro aparato productivo, las relaciones externas. Lo está haciendo con gran modestia, pero con una enorme convicción y en la perspectiva de aterrizar en propuestas muy concretas.

En el SELA interpretamos todos estos temas no solamente como desafíos, sino también como oportunidades para la América Latina y como incentivos para reflexionar sobre nuestros objetivos y sobre nuestras estrategias de desarrollo, buscando asumir en el futuro nuestro propio destino. Un destino en el que el continente no tenga un rol pasivo de observador o de espectador frente a acontecimientos e iniciativas ajenas, sino que pueda contrarrestar todos estos desafíos con iniciativas propias, utilizando nuestros potenciales y nuestros propios recursos, y organizando nuestra capacidad de acción conjunta, que sí existe.