

ESTABLECIMIENTO DE LA COMISION ESPECIAL SOBRE FINANCIAMIENTO Y COMERCIO DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Ifigenia Martínez
Comisión Consultiva de Política
Exterior

I. *Antecedentes*

Ante la gravedad de la crisis económica por la que atraviesa América Latina, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en su XVII Reunión Anual, le encomendó a la Comisión Ejecutiva Permanente (CEPCIES) que preparara una conferencia extraordinaria sobre financiamiento externo, con objeto de tratar de lograr un acuerdo sobre el diagnóstico de la crisis y sobre las medidas alternativas para lograr una distribución equitativa de las cargas del ajuste, y recuperar el proceso de desarrollo de los estados de América Latina y el Caribe.

En un principio Estados Unidos se opuso, pero al ver que todos los demás países miembros de la OEA la apoyaban y que la crisis se agudizaba y extendía, el gobierno cambió de opinión, respondió con una actitud relativamente flexible, y envió una delegación de buen nivel a Caracas, sede de la Conferencia, la cual se celebró del 5 al 9 de septiembre de 1983.

El presente trabajo se inicia con un examen de la Conferencia, prosigue con una evaluación de la misma y termina con un análisis de las perspectivas de la Comisión Especial sobre Financiamiento y Comercio, considerada como el resultado principal de dicha reunión.

II. *La conferencia especializada extraordinaria sobre financiamiento externo*

A pesar de la atingencia y seriedad del tema y de los preparativos para realizarla, la Conferencia tuvo lugar en medio del escepticismo de círculos

especializados de opinión. Estuvo presidida por una reunión informal de expertos de países latinoamericanos, convocada por el Gobierno de Venezuela (del 1o. al 4 de septiembre), en la que participaron diez países del área, entre otros, Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

En su aspecto formal la Conferencia tuvo dos fases: la primera, a nivel de expertos gubernamentales, que se reunió durante los días 5 al 7 de septiembre de 1983 y la segunda, a nivel ministerial, celebrada los días 8 y 9 del mismo mes.

La Conferencia Extraordinaria contó con un buen acervo de documentos sobre los problemas del financiamiento y el comercio, algunos preparados por la Secretaría Técnica del CEPCIES, otros elaborados previamente por la CEPAL y el SELA, y algunos más producto de la colaboración de organismos regionales especializados como la CEPAL y el Instituto Interamericano de Mercados de Capital.

La reunión informal tuvo por objeto discutir previamente, y en forma franca y abierta, los temas esenciales que convendría considerar antes de la reunión formal de expertos, para contribuir a conformar y dar mayor seguridad a la posición negociadora de América Latina frente a la de los Estados Unidos. Se enfocaron así las cuestiones con un claro tono político dentro del contexto del diálogo Norte-Sur.

Esa reunión previa fue de gran utilidad, pues después de un amplio debate entre los participantes, se logró elaborar un documento o recordatorio (*non paper*) integrado en dos partes: la primera con una serie de puntos esenciales sobre el diag-

nóstico de la crisis, las medidas de ajuste y las perspectivas para afrontarla; la segunda, una lista de propuestas en las áreas interrelacionadas del comercio, la deuda y las finanzas. Estas propuestas se separaron en aquellas ya aprobadas por los países de América Latina y el Caribe en diferentes reuniones y foros, y aquellas otras, nuevas o en discusión, provenientes de los documentos SELA-CEPAL, del Nuevo Programa de Acción del G-24, de la relatoría de Santo Domingo y, especialmente, de los informes de la Conferencia (CONFINAN).

La Delegación del Ecuador, en representación de varias delegaciones asistentes a la Reunión de Expertos, presentó el *non paper*, el cual fue aceptado por todas las delegaciones como documento de trabajo para iniciar la discusión de un texto negociado. Se estableció un grupo de trabajo, presidido por el Jefe de la Delegación del Perú, Senador Manuel Ulloa, el cual después de varias sesiones de debate y enmiendas elaboró un documento final denominado "Bases para un Entendimiento", que fue aprobado unánimemente por el pleno de la Conferencia.

Al inicio de la sesión plenaria la Delegación de los Estados Unidos había expresado que no existía evidencia de una crisis generalizada de endeudamiento externo que esté afectando en forma similar a todos los países del área. Que cada país era un caso distinto y puso énfasis en que para superar la crisis se requería una política que contuviera los siguientes cinco elementos expresados en orden de importancia:

- 1) ajustes internos de los países deudores;
- 2) asistencia del FMI en los programas de ajuste;
- 3) ayuda de emergencia de los países y bancos centrales de países acreedores, caso por caso;
- 4) un continuado flujo de préstamos de la banca internacional privada, y;
- 5) recuperación sostenida de la economía mundial.

Los países latinoamericanos, en cambio, sostuvieron opiniones diferentes, a saber, entre otras:

- que la crisis es global;
- que el endeudamiento externo corresponde a una situación generalizada con características especiales caso por caso, pero que afecta a todos y que no existe ni un marco institucional

adecuado ni mecanismos apropiados para afrontarlo;

- que existe un vínculo entre las cuestiones monetarias y financieras y las comerciales;
- que hay necesidad de instrumentar medidas globales y de largo alcance ante el fracaso de las medidas parciales y de corto plazo;
- que hasta ahora la mayor parte del costo del reajuste, si no es que su totalidad, ha recaído sobre los países en desarrollo;
- que los países recurrieron al financiamiento externo para acelerar su desarrollo, pero que la desfavorable evolución de la economía mundial había tornado las obligaciones financieras en una carga desproporcionada que rebasaba la capacidad de pago de los países del área.

Después de amplias exposiciones, el documento final "Bases para un Entendimiento" logró, en buena medida, expresar la interpretación del diagnóstico que hicieron los países de América Latina, ya que se aceptaron, entre otros, los siguientes conceptos:

- que sin desconocer la importancia de los factores internos, ha sido más negativa la influencia de los factores externos, y que la imposibilidad de controlarlos impone un peso excesivo sobre los esfuerzos y medidas de ajuste interno;
- que la crisis tiene un carácter estructural y global y que en América Latina ha ocasionado una baja en el ingreso por habitante, en el coeficiente de inversión, en los términos de intercambio, en el ingreso neto de capitales y en las reservas internacionales;
- que el desfavorable comportamiento de la economía mundial ha hecho que se rebase la capacidad de pago global de las economías del área y se limiten las perspectivas de desarrollo;
- que la deuda externa equivale a más de tres veces el valor anual de las exportaciones y el pago de intereses representa aproximadamente más del 40% de dicho monto;
- que para la solución de la crisis son primordiales y determinantes los problemas del endeudamiento externo, del comercio internacional y del financiamiento del comercio;
- que a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de los países deudores y acreedores y por los organismos financieros internacionales se requiere "de una cooperación económica adicional que les permita evitar una destrucción de una parte importante de su capacidad productiva instalada y de sostener un nivel adecuado de actividad económica interna, compatible con su esta-

bilidad social y política y sus requerimientos de desarrollo”;

— que es condición necesaria pero no suficiente la recuperación de la economía mundial;

— que es urgente lograr soluciones permanentes al problema de la deuda externa, para lo cual es necesario asegurar el crecimiento de la liquidez internacional, mejorar las modalidades operativas y revisar los principios de condicionalidad de los organismos financieros internacionales, y revisar las políticas de comercio internacional. Todo ello con la participación de los países en desarrollo. (Véase Anexo.)

Por lo que se refiere a la consideración de propuestas de carácter general en materia de deuda externa, comercio y financiamiento y finanzas, la delegación de México, a nombre de varias delegaciones, presentó un proyecto de resolución aprobado por unanimidad a nivel de expertos. La Conferencia resolvió recomendar al CIES el establecimiento de una Comisión Especial encargada de cumplir con los mandatos de la resolución en materia de deuda, comercio y financiamiento y finanzas. A nivel ministerial, por instrucciones recibidas de Washington, la delegación de los Estados Unidos objetó la parte relativa a comercio.

Los términos de referencia en materia de deuda y de finanzas aprobados por consenso son:

“a. *Deuda*

“Evaluar y recomendar alternativas para adecuar el servicio de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe a su capacidad de pago y a sus necesidades económicas para el desarrollo.

“c. *Finanzas*

“Evaluar y recomendar alternativas y procedimientos que permitan:

a) Obtener volúmenes de financiamiento externo adecuado a las necesidades del comercio internacional de la región.

b) Aumentar los recursos y procurar mayor flexibilidad de los organismos multilaterales en favor de los países de América Latina y del Caribe y de los otros países en vías de desarrollo.”

Las propuestas relativas a comercio y financiamiento objetadas por Estados Unidos fueron las siguientes:

“b. *Comercio y Financiamiento*

*1. Evaluar alternativas para aumentar los recursos para el financiamiento de las exportaciones de los países latinoamericanos y del Caribe, hacia los países industrializados incluyendo los Estados Unidos, así como para la recuperación y expansión del comercio intrarregional;

*2. Promover con urgencia la eliminación de medidas proteccionistas para estimular el comercio intrarregional que tiene especial impacto sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo;

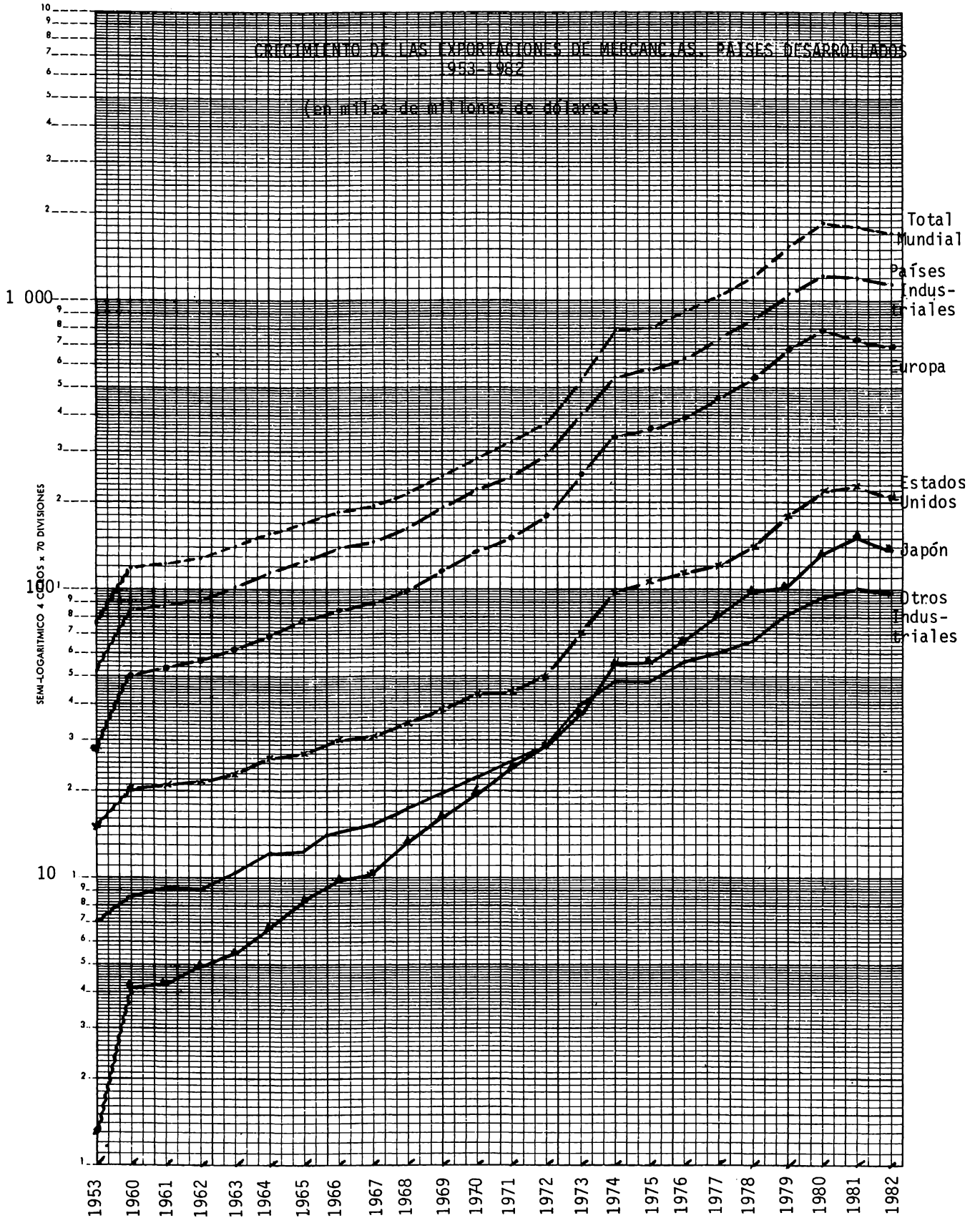
Al mismo tiempo, preparar propuestas para reducir y eliminar restricciones arancelarias y no arancelarias que perjudican a las exportaciones de la región con efectos significativos sobre la economía de los países de América Latina y el Caribe.

Estudiar y recomendar medidas en favor de los países en desarrollo, concernientes a la negociación de un esquema multilateral de salvaguardias que permitan, al mismo tiempo, establecer un compromiso para efectuar el ajuste estructural en aquellos sectores no competitivos de la economía mundial, especialmente en la de los países industrializados.

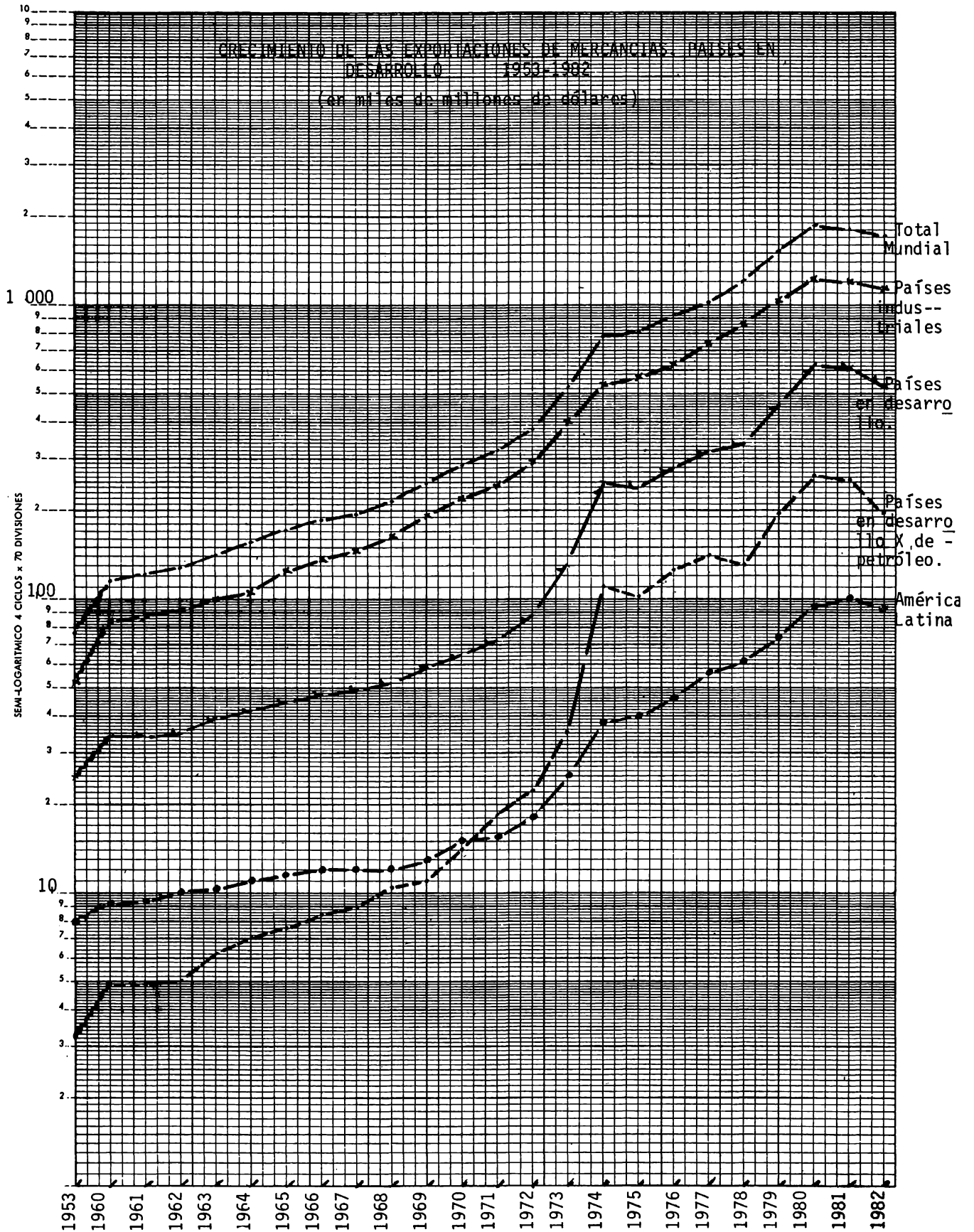
3. Solicitar al CIES que reitere al Gobierno de los Estados Unidos las sugerencias y recomendaciones de los países de América Latina y del Caribe sobre la renovación de la legislación correspondiente del Sistema Generalizado de Preferencias de dicho país, aprobado por la Comisión Ejecutiva Permanente del CIES (CEPCIES) y transmitidas oportunamente al Gobierno de los Estados Unidos.”

La Delegación de Estados Unidos rechazó el carácter unilateral que adujo se le daba a la eliminación del proteccionismo. También se mostró incómoda por la referencia al esquema multilateral de salvaguardias y al poco caso que había hecho la administración del presidente Reagan a las reco-

* Efectuó una reserva la Delegación de los Estados Unidos.



NOTAS E INFORMES



mendaciones formuladas por los gobiernos de América Latina sobre la renovación del S.G.P.

La Delegación estadounidense dejó constancia de su preferencia por el siguiente texto:

- “1. Evaluar las alternativas para intensificar el financiamiento del comercio, así como para la recuperación y expansión del comercio intrarregional.
2. Promover con carácter urgente la eliminación mutua de las medidas proteccionistas para alentar las exportaciones regionales y el comercio intrarregional, prestando la atención debida al tratamiento especial y diferencial que se concede usualmente a los países en desarrollo”.

La propuesta fue rechazada por varias delegaciones, entre ellas la de México. En consecuencia se mantuvo el texto originalmente aprobado con las reservas de los Estados Unidos.

Posteriormente en la XVIII Reunión Ordinaria del CIES, celebrada en Asunción, Paraguay del 16 al 20 de octubre de 1983, hubo gran interés por parte de la Delegación de Estados Unidos, del Presidente del CIES, embajador Félix Peña, y de otras delegaciones por negociar un nuevo texto que permitiera iniciar a la Comisión sus trabajos en la mejor condición posible. En esa Reunión se aprobaron formalmente y con consenso el establecimiento de la Comisión Especial, que se intituló de Financiamiento y Comercio; los términos de referencia contenidos en el documento “Bases para un Entendimiento”; las propuestas para enmarcar las recomendaciones en materia de deuda, comercio y financiamiento y finanzas, y las normas operativas contenidas en el Reglamento de la Comisión.

El texto aprobado por consenso después de varios días de arduas negociaciones es el siguiente:

“b. *Comercio y financiamiento*

- “1. Evaluar y recomendar opciones para aumentar los recursos para el financiamiento del comercio regional.
- “2. Evaluar y recomendar opciones orientadas a la urgente eliminación de las medidas proteccionistas, reconociendo su efecto perjudicial en el comercio y el desarrollo, a fin de estimular la expansión del comercio, facili-

tar la reactivación económica y efectuar una contribución positiva a la solución de los problemas del sector externo y al desarrollo de la región”.

Se excluyeron las referencias al esquema multilateral de salvaguardias y al S.G.P. porque estos aspectos se trataron en otras partes del temario referentes a la aplicación de subsidios y derechos compensatorios y al S.G.P.

En el XIII período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA celebrada en Washington (14-19 de noviembre de 1983) se ratificó el establecimiento de la Comisión Especial sobre Financiamiento y Comercio de acuerdo con el Artículo 7 del estatuto del CIES y se le dotó de presupuesto.

La Comisión tiene carácter gubernamental. Su objetivo es el de contribuir a superar la crisis económica y financiera y de promover el desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe. Las recomendaciones en torno a los asuntos de su competencia serán puestas a la consideración del CIES.

La Comisión examinará los análisis económicos y financieros realizados por organismos internacionales competentes y expertos de los sectores privado y público; podrá recibir propuestas de los gobiernos miembros y de expertos invitados con objeto de formular una evaluación que sirva de base para formular sus recomendaciones.

Cada Estado miembro que haya expresado interés en participar nombrará un Representante Titular y los representantes alternos, consejeros y asesores que considere convenientes.

Las decisiones de la Comisión, Subcomisiones y Grupos de Trabajo se tomarán por el voto de la mayoría de dos tercios de los miembros acreditados.

La Comisión deberá dar por terminados sus trabajos el 31 de marzo de 1984.

III. *Evaluación de la Conferencia Extraordinaria sobre Financiamiento Externo*

La Conferencia constituyó un evento importante por la propia naturaleza de los temas tratados y porque los participantes le confirieron un carácter de diálogo, a diferencia de otras reuniones que más bien tienden a degenerar en monólogo. Su realización, en el ámbito de la negociación Norte-

Sur, señala una posible salida para establecer un diálogo significativo, que eventualmente desembogue en soluciones concretas y permita compensar, así sea parcialmente, el estancamiento de las negociaciones globales en el foro universal de Naciones Unidas. Ante la renuencia de Estados Unidos de negociar en un foro multilateral problemas interrelacionados de carácter global y de sostener que la UNCTAD no es sitio adecuado para tratar problemas monetarios y financieros, la CONFINAN logró llevar a la mesa de las discusiones a ese país, el de mayor peso en la economía mundial y principal acreedor de América Latina. En un foro regional la negociación se centró en los temas interrelacionados de mayor importancia para el área: la deuda externa, el comercio y las finanzas. La Conferencia logró, además, que se considerara como objetivo prioritario y fundamental la necesidad del desarrollo.

Los países de América Latina y el Caribe mostraron una fuerza negociadora bien cimentada, unida y solidaria en la parte conceptual del diagnóstico. Influyeron, entre otras, las experiencias obtenidas en los esfuerzos de cooperación Sur-Sur, en las negociaciones llevadas a cabo en el seno del Grupo de los 77 (G-77) y del Grupo de los 24 (G-24) y en sucesivas conferencias y foros subregionales y regionales.

La Delegación de los Estados Unidos, que era la más numerosa, demostró sorprendente voluntad de acuerdo en la parte conceptual, como se reflejó en el documento "Bases para un Entendimiento". No obstante al pasar a las medidas resolutivas, la reiterada dureza de los Estados Unidos diluyó las posiciones de América Latina. Cabe destacar que en materia de comercio la posición del área, abanderada por México, se mantuvo firme ante la actitud de los Estados Unidos que pretendía colocar en el mismo nivel su política proteccionista con la de los países en desarrollo, desconociendo que las medidas proteccionistas de los países industrializados tienen efectos muy diferentes sobre las economías, los mercados y el equilibrio externo de los países en desarrollo.

En lo que se refiere a medidas y recomendaciones concretas no hubo ningún cambio sustancial en las posiciones ya conocidas de los Estados Unidos, las cuales reafirman la eficacia de los mecanismos existentes, desfavorables para los PED. La delegación estadounidense subrayó la ayuda de emergencia que han otorgado los países y bancos centrales de los países acreedores en casos particulares. Consideró que hay avances considera-

bles en la colaboración, "hasta altas horas de la noche", entre deudores y acreedores; repitió que no sería apropiado interferir con las funciones específicas de las instituciones internacionales; reiteró su confianza en que la recuperación sostenida y no inflacionaria de la economía mundial logrará superar la crisis financiera; insistió en que la aportación más importante para la solución de la crisis era el ajuste que realizaran internamente los propios países deudores, siempre con la asistencia del FMI, así como el apoyo para un continuado flujo de créditos de la banca comercial. También mostró preocupación por ciertas propuestas, de aparente largo alcance para el alivio de la deuda, que pudieran afectar adversamente los mercados del capital y resultar contraproducentes. Asimismo, censuró la retórica estéril y consideró políticamente irreales las propuestas tendientes a aumentar las corrientes de AOD o la reducción unilateral de barreras arancelarias o aceptar garantías en materia de tasas de crecimiento u objetivos de desarrollo.

Cabe comentar la poca atención que recibió el tema de las inversiones extranjeras en la Conferencia. El Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos habló de la conocida tesis del supuesto papel que pueden jugar las inversiones extranjeras para incrementar las corrientes financieras y coadyuvar a la resolución de la crisis y de la necesidad de que los países deudores creen un ambiente favorable, pero los intentos de insertar el tema no encontraron eco.

Varios países de América Latina rechazaron explícitamente la idea, calificada como poco viable, de organizar una renegociación conjunta de la deuda. Estuvieron de acuerdo con establecer normas generales y, como lo señaló el Jefe de la Delegación de México, en intercambiar información sobre las experiencias concretas de renegociación que pudieran ser de utilidad para los gobiernos interesados. Al respecto afirmó: "EL problema de la deuda, no puede desconocerse, es un problema global que a todos afecta seriamente. Negarlo significa negar la interdependencia. Sin embargo, las circunstancias de cada país son distintas, las fases de solución diversas y a cada país corresponde el resolver sus problemas en la forma que estime conveniente".

No parece que exista todavía la suficiente madurez de negociación de los países en desarrollo del área con objeto de proponer medidas concretas para enfrentar la crisis financiera. Se trataría de contar con una estrategia de acción que pudiera

lograr resultados concretos más allá de los acuerdos conocidos de los expertos del G-24; propuestas rechazadas en repetidas ocasiones por los países industrializados. Tal es el caso de solicitar la baja de las tasas de interés; la reducción de los gastos financieros; plazos de amortización y período de gracia más favorables; una asignación inmediata y sustancial de DEGS (15 mil millones de dólares); establecimiento del vínculo entre los DEGS y el financiamiento del desarrollo; ampliación sustancial de los recursos de capital de las instituciones financieras internacionales; eliminación de criterios de graduación; elevación del coeficiente crédito-capital en el sistema Banco Mundial; eliminación de medidas proteccionistas; cumplimiento de las soluciones sobre deuda de la VI UNCTAD; ampliación y mejoramiento del SGP de los Estados Unidos, para no citar sino algunas de las propuestas más importantes, elaboradas por los PED a lo largo de los años y que no han encontrado sino respuestas simbólicas, marginales y tardías, en algunos casos.

Por otro lado, resulta evidente que todavía no se encuentra el resorte capaz de mover la voluntad política de los Estados Unidos para que participe en acuerdos concertados y esquemas de cooperación económica multilateral. Esto a pesar de la importancia que han asumido sus cuentas internacionales. El volumen del comercio exterior de mercancías que, en 1950, era de 19 mil millones de dólares, llegaba a los 459 mil millones en 1980. En relación con el PIB aumentó del 7% en 1965 a cerca del 20% en 1980. Sin embargo, a partir de 1980 se ha estancado todo el comercio mundial, incluido el de Estados Unidos. (Véase Cuadro 1.) Es difícil visualizar un cambio en la política económica internacional de los Estados Unidos mientras continúe el clima de tensión que provoca el elevado presupuesto de defensa que repercute en el déficit del Gobierno y en la presión para disminuir los recursos para la cooperación económica internacional, sobre todo en el análisis del comercio.

Estados Unidos se encuentra protegido por las numerosas dependencias que participan en la formulación de la política económica internacional, el Departamento de Comercio, el Representante Comercial de los Estados Unidos, la Tesorería, la Comisión Internacional de Comercio, el Sistema de la Reserva Federal y el Banco de Exportaciones e Importaciones y a las que es difícil movilizar para la negociación económica. La negociación política se sitúa usualmente en el Departamento de Estado que no tiene jurisdicción en materia económica.

Quizás se facilite una posición negociadora más flexible con el recién creado Grupo Interministerial de Alto Nivel sobre Política Económica Internacional que incluye el Consejo de Seguridad. También debe atenderse al Congreso y los medios académicos y de opinión pública.

En resumen, si bien en Caracas no se llegaron a discutir medidas concretas ni hubo avances pragmáticos en la solución de la crisis del financiamiento externo, ni tampoco era el lugar para hacerlo, se logró establecer un importante mecanismo de negociación futura. La Conferencia constituyó, por tanto, un esfuerzo meritorio y mostró la necesidad de continuar el diálogo hemisférico una vez fortalecido mediante el acuerdo previo de la posición negociadora de América Latina.

Y es que el encontrar una salida concertada y realista para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago y lograr una mayor liquidez internacional constituye un problema eminentemente político, que debe ser tratado entre gobiernos, más allá del ámbito meramente técnico-financiero al que se la ha confinado en los actuales esquemas de renegociación, que no tocan el fondo del problema, sino simplemente evitan, por el momento, la ruptura de las reglas del juego de sistema financiero internacional.

IV. *Perspectivas de la Comisión Especial sobre Financiamiento y Comercio*

A pesar de los crecientes desequilibrios con el exterior, implícitos en el modelo de desarrollo, América Latina registró un rápido crecimiento durante las décadas de los 60 y los 70 y cambios estructurales que significaron el establecimiento de una capacidad productiva importante en los sectores agropecuario, industrial y de servicios. Aunque es difícil generalizar para una región tan extensa y con características diferentes en cada país y aun dentro de una misma nación, sí se sostienen generalizaciones significativas en aspectos importantes de un modelo de desarrollo inserto en el contexto de las leyes del mercado internacional.

Se afirma que el endeudamiento externo de América Latina no es un problema de insolvencia sino de iliquidez. Los países del área poseen una impresionante potencialidad económica, no sólo por el desarrollo de su estructura productiva, sino porque cuentan con una reserva de recursos inexplotados; abundante y creciente mano de obra de diferentes niveles y grados de calificación y un mercado en expansión. Pero para cubrir sus com-

CUADRO 1
CRECIMIENTO MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS 1953-1982
(en miles de millones de dólares)

	53	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
Total Mundial ¹	77	118	123	128	141	157	170	187	196	218	250	287	322	383	535	791	812	923	1 049	1 206	1 531	1 876	1 845	1 704
Países Industriales	52	84	89	93	102	115	126	139	146	165	190	220	247	293	400	538	569	633	718	858	1 053	1 239	1 218	1 155
Estados Unidos	16	21	21	22	23	27	27	30	32	35	38	43	44	50	71	98	108	115	121	144	182	221	234	212
Japón	1	4	4	5	5	7	8	10	10	13	16	19	24	29	37	55	56	67	81	98	102	130	151	138
Europa	28	50	54	57	62	70	77	84	89	99	116	135	154	185	253	336	357	394	456	549	686	793	733	706
Otros Industriales ¹	7	9	9	9	10	12	12	14	15	18	20	23	25	29	39	48	48	56	60	67	82	95	100	99
Total Países en Desarrollo	25	34	34	35	39	42	44	48	49	53	59	65	73	87	130	250	238	282	321	336	463	616	604	528
Países en Desarrollo Exportadores de Petróleo ²	3	5	5	5	6	7	8	8	9	10	12	14	19	27	35	110	104	127	141	133	197	276	252	196
Países en Desarrollo no Petroleros	14	20	20	20	22	23	25	27	27	29	32	35	38	46	67	92	92	106	124	145	187	238	243	231
América Latina ³	8	9	9	10	10	11	12	12	12	12	13	15	15	18	25	38	39	46	57	61	75	95	102	95

¹ Australia, Canadá y Nueva Zelanda
² Se incluye Venezuela
³ Se incluye Venezuela en América Latina

promisos con el exterior el concepto relevante es el de capacidad de pago externo, capacidad forzosamente condicionada por factores, hasta ahora, fuera del control de los países en desarrollo.

Para determinar la capacidad de pago externo hay que reconocer las limitaciones del modelo de desarrollo prevaleciente, que contribuyeron a darle un carácter sumamente vulnerable al sistema económico, frente a la política de las potencias industriales y a las fluctuaciones del mercado internacional. Estas características son, entre otras:

1. un desarrollo dual en los sectores agropecuario, industrial y de servicios, integrados por un sector moderno, capitalizado, y de alta productividad, pero dependiente en mayor o menor término; y otro tradicional, marginado, poco capitalizado y de baja productividad que en casi todos los países alberga a la mayoría de la población económicamente activa;
2. insuficiente integración del sector industrial que tiende a hacerlo dependiente de la importación de insumos, maquinaria y equipo, tecnología y financiamiento externo;
3. penetración de las empresas transnacionales en sectores clave de la economía, industria alimenticia, energética, industria pesada, automotriz, de transformación, químico-farmacéutica, intermediación financiera;
4. elevada concentración del ingreso que deforma las pautas de consumo y, en consecuencia, el aparato productivo, con una fuerte asimilación de los patrones extranjeros por grupos reducidos de población que detentan la mayoría del ingreso y del poder de compra, y

5. la inflación como mecanismo de ajuste político para responder a las demandas contrapuestas de los agentes económicos en un momento dado (inversión pública vs. inversión privada, salarios vs. utilidades, ingreso rural vs. urbano, consumo vs. ahorro, entre otros), en vez de recurrir a medidas directas de política económica, sobre todo fiscal, de ingresos y de precios.

La crisis ha demostrado la necesidad de realizar cambios estructurales profundos. En muchos países existe conciencia y voluntad política para cambiar el modelo de desarrollo y hacerlo menos vulnerable del exterior y menos dependiente. En el conjunto de factores que provocan el estancamiento, el endeudamiento externo, el financiamiento del desarrollo y la recuperación del comercio mundial juegan un papel primordial y determinante; de aquí la oportunidad de utilizar la Comisión de Financiamiento y Comercio en su potencial máximo como mecanismo de negociación concertada para salir de la crisis y recuperar el crecimiento.

Los efectos negativos del ciclo económico, evidentes en el deterioro de los términos de intercambio, en la caída de las exportaciones y del ingreso nacional, son ampliamente conocidos en América Latina. Lo que magnificó la crisis de los ochenta fue la magnitud que alcanzó el endeudamiento externo, alimentado por los desequilibrios casi crónicos de la balanza de pagos implícitos en el modelo de desarrollo dependiente; la prontitud con que se colocaron nuevos financiamientos cuando sobrevino la depresión, creando el círculo vicioso de pedir prestado para pagar los compromisos vencidos y no para ampliar la capacidad productiva; y la política económica de los Estados Unidos que elevó a niveles sin precedentes las tasas de interés,

nominales y reales, agravando la carga del endeudamiento.

A partir de la ruptura del sistema monetario internacional en 1971, las condiciones del mercado internacional de capitales evolucionaron en forma desfavorable para el proceso de desarrollo. Los eurodólares y petrodólares depositados en la banca internacional permitieron financiar proyectos destinados a ampliar la infraestructura y la base productiva de los países en desarrollo, en parte para satisfacer la demanda de un mercado mundial en expansión. Esas inversiones tienen un rendimiento de larga gestación, generalmente modesto y no necesariamente ligado a los ingresos de exportación, único recurso sano para cubrir los compromisos del endeudamiento. Este tipo de proyecto debió haberse financiado con fondos de bancos de fomento, del Banco Mundial, bancos regionales e instituciones oficiales u otros bancos de inversión, los adecuados para otorgar este tipo de financiamiento con bajas tasas de interés, fijas y a largo plazo. El agotamiento de estos fondos y la aplicación del principio de graduación, que de hecho eliminó del crédito concesional a los países de mayor desarrollo relativo, provocó que la banca comercial, motivada por la expectativa de altas utilidades, llenara el vacío. De esta manera ocurrió que fondos comerciales de corto plazo y alto costo, con tasas de interés fluctuantes y al alza, se destinaron a proyectos de largo plazo y bajo rendimiento, lo cual resultó en el estrangulamiento de los deudores cuando sobrevino la fase recesiva del ciclo, la caída en los precios de los productos de exportación, y el alza en las tasas de interés.

Durante el largo período de los sesenta y setenta y hasta 1980-81, ocurrió un espectacular aumento en las exportaciones del área; pero más aún del endeudamiento externo. En consecuencia la relación deuda/exportaciones alcanzó un nivel tal que un alza en las tasas de interés compromete más del 25-30% de los ingresos en divisas, barrera que tradicionalmente se había considerado como el máximo conveniente que debía dedicarse al servicio de la deuda.

Si el saldo de la deuda externa iguala al valor anual de las exportaciones y la tasa media de interés es del 14.5%, una proporción igual de las exportaciones paga los intereses. Si en adelante no se quiere elevar la carga del servicio, las exportaciones deben aumentar cuando menos al mismo ritmo que la deuda, pues también hay que considerar los pagos del principal.

En 1982 la deuda externa superaba en 3.7 veces al valor de las exportaciones mercantiles; de manera que tan sólo por intereses, el servicio de la deuda absorbe el 53.7% de dichos ingresos como promedio, y para algunos países como Brasil, Argentina, México, Chile y Costa Rica una proporción todavía mayor. (Véanse Cuadros 2 y 3.)

La carga de la deuda externa pública y privada aumentó significativamente a partir de 1972 y para muchos países en forma más acelerada que el P.I.B. La deuda externa por habitante en 1982 (con excepción de Brasil, Colombia, Uruguay y Guatemala) ascendía al 50% o más del ingreso por habitante en 1980, en los países que aparecen en el Cuadro 3. La comparación es relevante, porque aunque no se tienen datos disponibles del P.I.B. per cápita para 1982, éste se ha mantenido prácticamente igual, e incluso ha descendido, medido en dólares corrientes.

Las medidas de reajuste que han adoptado los países con mayores niveles de endeudamiento desde fines de 1982 y durante 1983, han evitado la moratoria declarada del servicio de la deuda, pero no conllevan soluciones de fondo. Las medidas de ajuste, adoptadas por algunos países deudores y apoyadas por el FMI, le otorgan prioridad al pago del servicio de la deuda, para lo cual el objetivo principal es el de obtener un superávit en la balanza de pagos y nuevos financiamientos. En las condiciones de estancamiento de la economía mundial el superávit no puede provenir de un aumento en las exportaciones, sino de fuertes reducciones en las importaciones, lo cual afecta los niveles de producción e inversión de los deudores. Esto es lo que ha venido ocurriendo; es decir, se trata de reajustes depresivos, que significan menores inversiones, ahorro y consumo y, por tanto, una situación de empobrecimiento que será difícil revertir si no es con impulsos externos, que a su vez harán más vulnerables y dependientes las economías latinoamericanas.

Así, la disminución en los salarios reales deprime la demanda de bienes de consumo durables y de otros artículos manufacturados; mientras el crecimiento demográfico agudiza la inelasticidad de la demanda por bienes salario, la cual, al enfrentarse a una oferta también inelástica por falta de recursos para ampliar la base productiva, contribuye a alimentar la inflación, resultado de la escasez, la especulación y los mayores costos.

A su vez las fuertes devaluaciones y deslizamientos de la moneda conducen a una subvaluación permanente de la misma, como manera de prote-

CUADRO 2
DEUDA EXTERNA Y EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA
(en millones de dólares)

	EXPORTACIONES DE MERCANCIAS ¹				DEUDA EXTERNA ²				D/X			
	1977	1980	1981	1982	1977	1980	1981	1982	1977	1980	1981	1982
Brasil	12 120	20 132	23 293	20 175	32 758	57 262	63 067	90 000	2.7	2.8	2.7	4.4
México	4 518	15 570	19 383	21 580	26 583	50 216	73 737	81 000	5.9	3.2	3.8	3.7
Argentina	5 652	8 021	9 143	7 623	8 210	24 543	30 794	40 000	1.4	3.0	3.8	5.2
Venezuela	9 551	19 221	20 125	18 692	10 812	26 494	28 498	28 574	1.1	1.4	1.4	1.5
Chile	2 190	4 671	3 960	3 822	4 899	9 544	12 447	13 600	2.2	2.0	3.1	3.6
Perú	1 726	3 898	3 255	3 230	6 260	7 901	8 502	10 100	3.6	2.0	2.6	3.1
Colombia	2 713	4 062	3 219	3 230	3 892	7 310	9 229	9 600	1.6	1.8	3.1	3.1
Ecuador	1 216	2 506	2 542	2 139	2 153	4 798	6 823	7 700	1.8	1.9	2.7	3.6
Panamá	251	360	328	372	1 501	2 701	3 000	3 500	6.0	7.5	9.1	9.4
Bolivia	634	942	909	823	1 633	2 442	2 851	2 910	2.6	2.6	3.1	3.5
Costa Rica	828	1 018	964	872	1 030	2 124	2 577	2 600	1.2	2.1	2.7	3.0
Nicaragua	637	450	508	408	1 300	1 660	2 173	2 400	2.0	3.7	4.3	5.9
Uruguay	608	1 059	1 215	1 027	973	1 311	1 880	2 200	1.6	1.2	1.5	2.1
Rep. Dominicana	780	962	1 188	768	862	1 548	1 780	2 100	1.1	1.6	1.5	2.7
Honduras	519	829	760	—	726	1 303	1 426	1 650	1.4	1.6	1.9	—
Guatemala	1 225	1 557	1 253	1 173	603	1 120	1 159	1 350	0.5	0.7	0.9	1.1
Paraguay	279	310	296	330	329	919	1 152	1 350	1.2	3.0	3.9	4.1
El Salvador	972	1 074	797	704	539	846	1 010	1 200	0.6	0.8	1.3	1.7
Otros países	—	—	—	—	2 217	3 060	3 233	2 540	—	—	—	—
TOTAL	45 920	83 670	89 180	81 990	107 280	207 102	254 788	304 374	2.3	2.5	2.9	3.7

FUENTE: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, *Anuario 1983* y *Excélsior*, septiembre 8, 1983.

¹ Corresponde a los principales productos exportados.

² Pública y privada.

Una solución permanente al problema del endeudamiento externo que tome en consideración la capacidad de pago y la necesidad de continuar con un proceso sostenido y no inflacionario del desarrollo, requiere necesariamente de una reducción sustancial de las tasas de interés y de los costos financieros; de una disminución del endeudamiento, ya sea en términos absolutos o relativos (si aumenta el comercio mundial); de una ampliación del período de gracia y de un diferimiento en la amortización de la deuda pendiente. Y es obvio que la determinación de la capacidad de pago externo de un país no se pueda dejar al criterio de la industria bancaria ni del Fondo Monetario Internacional.

La clave del asunto consiste en determinar la capacidad de pago externo de un país y las necesidades del desarrollo. Aunque todavía no existe una definición se tiene que tomar en cuenta una tasa mínima de desarrollo que proteja la estructura productiva y permita el futuro crecimiento, sobre todo, tratándose de poblaciones en aumento.

Los países en desarrollo han manifestado el temor de que ante una moratoria declarada ocurra una suspensión en los flujos de financiamiento externo, especialmente necesarios para las operaciones del comercio internacional. En realidad hasta ahora se han mantenido las líneas de crédito para el comercio mundial. La Comisión Especial debe evaluar alternativas para aumentar los recursos para el financiamiento del comercio regional.

La falta de liquidez internacional en general, y la reducción de los créditos de la banca privada, plantea la necesidad de aumentar sustancialmente los recursos y financiamientos del Eximbank, del BID y de BLADDEX.

Se ha sugerido que ante la contracción de los créditos de la banca internacional privada se explore la posibilidad de que los países industrializados interesados aumenten, preferentemente a través de sus instituciones oficiales, el flujo de capital fresco para los países en desarrollo. Estos fondos podrían canalizarse a través de las agencias oficiales que dan garantías a los créditos de exportación, quizás estableciendo un comité internacional de bancos de comercio exterior que, a su vez, podría estar asesorado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Por lo que se refiere al aumento de los recursos de las instituciones financieras internacionales, a la mayor flexibilidad en las condiciones para el uso de sus recursos y al mayor poder de decisión de los PED en sus órganos de dirección, es probable

que estas medidas encuentren seria resistencia por parte de los Estados Unidos y otros países industrializados que será difícil vencer. Sin embargo, se va imponiendo la necesidad de reformar el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods en 1944. Los acuerdos de la última reunión de Jefes de Estado o Gobierno de los Países No Alineados y el de la Mancomunidad Británica (celebrados en Nueva Delhi en marzo y noviembre de 1983, respectivamente) apoyaron la idea de celebrar una Conferencia Internacional Monetaria y Financiera que será seguramente la ocasión para satisfacer las demandas de los PED.

Todo lo que puede adelantar la Comisión Especial para eliminar los mecanismos proteccionistas de los Estados Unidos constituirá una contribución positiva para la expansión del comercio regional. Sin embargo, hay que reconocer que existe en el sistema norteamericano un eficaz aparato de defensa y respuesta que hace casi imposible la penetración competitiva de su mercado, si los márgenes diferenciales de precios son reducidos. La Comisión puede explorar una acción conjunta de América Latina, para vincular el desmantelamiento de las medidas proteccionistas de los Estados Unidos al acceso de las compañías transnacionales a los mercados de la región; o cuando menos contribuir a fortalecer su posición negociadora en otros foros más adecuados.

Se requiere diseñar un esquema visionario que presente una solución permanente al problema del estrangulamiento externo; que permita cambiar el modelo de desarrollo dependiente; que asegure una expansión equilibrada y mutuamente ventajosa del comercio, la producción y el empleo mundiales; y que esto se lleve a cabo dentro de una estrategia táctica de acción conjunta que debe ser necesariamente política. Para el trabajo en los diversos foros de negociación Sur-Sur y en la Comisión Especial establecida por la CONFINAN, es conveniente continuar con el procedimiento de acuerdos previos entre los países de América Latina; y proseguir una vez que se cuente con la voluntad política de establecer plataformas comunes de negociación. De una posición informada, unida y solidaria de América Latina depende un eventual acuerdo con Estados Unidos y otros países industrializados que consiga finalmente movilizar la voluntad política necesaria para la concertación y la cooperación económica hemisférica e internacional.

En el XIII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que se celebró (14-

19 de nov.) en Washington, D.C., Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Uruguay presentaron un proyecto de resolución que reafirma la voluntad política de celebrar durante 1984 la Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo, la cual se ha venido aplazando desde que fue convocada en 1976. En vista de la severa crisis económica por la que atraviesa América Latina y en la cual los factores externos tienen un papel determinante, esta Asamblea General Extraordinaria, de llevarse a cabo, puede tener resultados importantes en el ámbito hemisférico, sobre todo si se llega a acuer-

dos significativos en la Comisión Especial sobre Financiamiento y Comercio y en el Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana programada para celebrarse en Quito del 9 al 14 de enero de 1984.

Los avances hacia la distensión y la transferencia de recursos del sector militar al civil pueden inaugurar una nueva era en la cooperación económica hemisférica. Es de esperar que la Comisión Especial pueda establecer un esquema en favor del desarrollo con una importancia como la que en su tiempo (1961) intentó tener la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso.

ANEXO

BASES PARA UN ENTENDIMIENTO

1. La crisis actual es sin duda la más severa de los últimos cincuenta años. Los efectos económicos para los países industrializados han sido diferentes que para los países en desarrollo que tienen menores niveles de ingreso, baja acumulación de capital y alto crecimiento demográfico.

En los últimos tres años el ingreso por habitante en América Latina y el Caribe disminuyó 5 por ciento y, consecuentemente, la población se ha empobrecido. En 1982 se han registrado caídas del 3 por ciento en el coeficiente de inversión, del 6 por ciento en las exportaciones y del 19 por ciento en las importaciones; entre 1980 y 1982 los términos de intercambio descendieron 40 por ciento en perjuicio de la región. La cuenta corriente de la balanza de pagos registró un déficit acumulado de 119 mil millones de dólares en los últimos cuatro años. Al mismo tiempo que el ingreso neto de capitales disminuyó en los últimos años, el pago de utilidades e intereses ascendió a 34 mil millones de dólares en 1982, lo que representó aproximadamente el 40 por ciento del valor de las exportaciones de bienes.

Las pérdidas netas de reservas internacionales de América Latina y el Caribe se han estimado, para 1982, en 14 mil millones de dólares, lo cual constituye un intenso factor depresivo, que está obligando a una reducción en el nivel de la actividad económica, del salario real y del empleo en la región, acentuando las presiones inflacionarias, todo ello de inevitable impacto social y político.

La deuda externa estimada a fines de 1982 es superior a 300 mil millones de dólares; lo que equivale a más de tres veces el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe. Claramente, el desfavorable comportamiento de la economía mundial ha hecho que se rebase la capacidad de pago global de las economías latinoamericanas y del Caribe y se limiten sus perspectivas de desarrollo.

2. Los factores internos en los países de América Latina y el Caribe han jugado un rol muy im-

portante en el desarrollo de la crisis, pero se reconoce la influencia más negativa de los factores externos. El deterioro creciente de los términos del intercambio, el creciente proteccionismo, las altas tasas reales de interés, consecuencia *inter alia* de los déficit fiscales significativos en los países industrializados, incluyendo a los Estados Unidos, y la caída súbita de los flujos financieros y de inversión pública y privada son factores que los países de la región no pueden controlar y que dificultan los esfuerzos y medidas de ajuste interno que se han venido aplicando, especialmente en los últimos 12 meses.

3. Frente a la crisis, los países de América Latina y el Caribe están reajustando internamente, en forma extraordinaria sus economías y realizando esfuerzos para cumplir con sus compromisos internacionales, a pesar del alto costo social, político y económico que ello conlleva. Paralelamente, los países industrializados aplican políticas antiinflacionarias para corregir sus problemas económicos que agudizan considerablemente los problemas que confrontan América Latina y el Caribe.

Es necesario que el esfuerzo del ajuste sea realizado en forma equitativa y coordinada por todos los involucrados en el fenómeno económico que origina la situación actual, o sea, los países acreedores, los países deudores, las instituciones financieras multilaterales y la banca privada internacional.

4. La crisis tiene un carácter estructural y global. Cualquier esfuerzo para resolverla tendrá que tomar en cuenta este hecho y los distintos factores específicos que la originan y su interrelación.

En el ámbito de la crisis, los problemas del financiamiento externo, en particular el de la deuda externa y los del financiamiento comercial y del comercio internacional, tienen una importancia primordial y determinante. La forma como ellos sean resueltos condicionará, en gran medida, la validez de las opciones que procuren superar los graves problemas económicos y sociales que afectan a los países de América Latina y el Caribe y

mantener un ritmo de desarrollo que permita un nivel real de progreso, única fuente de estabilidad social y política.

5. Ha habido un esfuerzo importante de parte de las instituciones financieras multilaterales, en especial el Fondo Monetario Internacional, para asistir a los países en su proceso de ajuste. Igualmente, los Estados Unidos de América han tomado medidas extraordinarias para ayudar en las situaciones de emergencia que se han producido en algunos países. La asistencia, dado su carácter coyuntural, no ha sido suficiente para obtener soluciones permanentes y por lo tanto debería adecuarse a fin de contribuir satisfactoriamente a revertir la actual situación y cualquier tendencia hacia su agravamiento.

6. América Latina y el Caribe requieren que los procesos de ajuste interno sean graduales, de manera que tengan en cuenta las condiciones sociales y políticas de cada país, para lo cual es necesario contar con una cooperación económica adicional que les permita evitar la destrucción de una parte muy importante de su capacidad productiva instalada y de sostener un nivel adecuado de actividad económica interna, compatible con su estabilidad social y política y sus requerimientos de desarrollo. Las instituciones financieras multilaterales deben contribuir a solucionar la crisis actual, desempeñando un papel más activo como mecanismos de transferencia de recursos para el financiamiento del desarrollo y el comercio. Esta transferencia debería ser equitativa y no discriminatoria. Es de beneficio mutuo un esfuerzo concertado entre el Gobierno de los Estados Unidos, de otros gobiernos de los países acreedores y de los países deudores, para generar condiciones de desarrollo sostenido y ordenado en los países latinoamericanos y del Caribe.

7. La drástica reducción de las importaciones latinoamericanas y del Caribe ha contribuido al proceso recesivo en los países industrializados, en particular, en los Estados Unidos. La pronta y sostenida recuperación del nivel de importaciones de América Latina y el Caribe estimulará, por tanto, un ciclo expansivo de la economía mundial.

8. La recuperación de las economías de los países industrializados, en particular la de Estados Unidos, es un factor necesario para la solución de los problemas de América Latina y el Caribe; por ello la región sigue con expectativa los signos positivos que muestran la economía de esos países. Sin embargo, esto no sería suficiente; se requiere además, la reducción del déficit fiscal de dichos

países, la disminución de las tasas de interés, el incremento de los flujos de capitales, el mejoramiento en los términos de intercambio y un mayor acceso a los mercados externos, especialmente el de los Estados Unidos, debido a la importancia de ese mercado para las economías de América Latina y el Caribe, así como medidas para lograr la recuperación y expansión del comercio intrarregional. Una reactivación sólida y duradera en los Estados Unidos y en el resto de los países industrializados, sólo podrá lograrse si se encara el problema de los países en desarrollo, en particular los de América Latina y el Caribe, en forma tal que alcancen condiciones internas y externas para su desarrollo.

9. Dentro del contexto de la grave situación planteada, los países participantes en la Conferencia reiteran la necesidad y urgencia de lograr soluciones permanentes al problema de la deuda externa de los países de América Latina y el Caribe, para lo cual es necesario asegurar el crecimiento de la liquidez internacional, conforme con el proceso gradual de ajuste; mejorar las modalidades operativas y revisar los principios de condicionalidad en la asignación de recursos por parte de los organismos financieros internacionales y evitar restricciones al libre acceso a los mercados de capital en condiciones de equidad. Igualmente, es de gran importancia la revisión de las políticas relativas al comercio internacional. Todo ello, con la plena participación de los países en desarrollo en la adopción de las decisiones correspondientes:

10. América Latina y el Caribe expresan su voluntad de fortalecer un diálogo constructivo con los Estados Unidos, para lo cual ratifican sus propuestas —acordadas en instancias regionales e interregionales y sucesivamente planteadas en distintos foros internacionales— destinadas a lograr una distribución equitativa de la carga del ajuste y posibilitar de ese modo un funcionamiento adecuado del sistema económico internacional, que sea propicio al desarrollo económico y social de toda la región, con especial consideración de los pequeños Estados. Por su parte, los Estados Unidos reitera su voluntad de fortalecer el diálogo con sus vecinos en este Hemisferio, dentro del contexto del presente documento.

11. Los países latinoamericanos y del Caribe consideran que la actual crisis debe ser encarada con realismo, racionalidad y prudencia y reiteran su vocación histórica al cumplimiento de sus compromisos internacionales y al rechazo de toda presión que afecte su independencia y soberanía