

La nueva estrategia latinoamericana

Gonzalo Martner Economista chileno. Actual Director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de las Naciones Unidas. Autor de numerosas publicaciones y colaborador de varias revistas especializadas americanas y europeas.

La adopción por la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA de una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica para América Latina en agosto de 1982, a poco tiempo de los sucesos de las islas Malvinas, nos parece un hecho de enorme importancia, pues por primera vez se busca una armonización de las políticas internacionales de los países latinoamericanos para movilizar el "potencial conjunto de acción y de apoyo recíproco para hacer frente a amenazas de coerción económica".

La estrategia adoptada por el Consejo Latinoamericano incluye un diagnóstico de la situación y un programa de acción. Haremos un comentario breve acerca de estas dos materias.

El diagnóstico aparece resumido en el Capítulo I que se refiere a "la inserción de América Latina en el actual contexto internacional". Se señalan aquí algunos importantes hechos:

1. Los países desarrollados han visto declinar sus tasas de crecimiento desde la segunda mitad de los setenta y cabría agregar que en el lapso 1980-81 la situación fue de estancamiento y en 1982 de franco retroceso, como lo testimonian las tasas negativas en el mundo industrial.
2. La perspectiva de crecimiento para la década de los ochenta es en su conjunto bastante oscura y, a nuestro juicio, se plantea de lleno el problema de la falta de estímulos de crecimiento desde el "centro" hacia la "periferia".
3. El modelo de sustitución de importaciones, a pesar de todas sus imperfecciones, comunicó a la economía latinoamericana un alto dinamismo en los decenios del sesenta y anteriores, mientras en los setenta el implantado modelo de exportación de manufacturas, sólo fue capaz de crear dinamismo hasta el límite proporcionado por las economías centrales. En los ochenta dichos estímulos han desaparecido por completo, por efectos de la recesión internacional y por fallas intrínsecas del modelo.
4. La región latinoamericana es ahora, después del inicio del "aperturismo" como modelo alternativo, más vulnerable a las contingencias del mercado mundial, comprometiendo así todo el proceso de desarrollo latinoamericano, luego de que

se ha "desmontado" parte de la industria latinoamericana al exponerla abiertamente a la competencia internacional.

5. De gran relevancia nos parece la crítica que el informe del SELA hace al "consumismo" en América Latina. Es efectivo que basado en una muy desigual distribución de la riqueza y del ingreso, la mayoría de los países latinoamericanos ha ampliado la imitación de las pautas de consumo de los países desarrollados sin haber generado una suficiente formación de capital, con lo que, en ciertos países, el consumismo se financió con préstamos externos de la banca privada internacional. El informe critica el rol cumplido por la empresa transnacional en el fomento de la "internacionalización del consumo", y señala su débil contribución a la "internacionalización de la producción".

6. El Informe critica la política de endeudamiento exterior y las formas de reciclaje de los petrodólares. Señala que la crisis de las Malvinas puso en evidencia que una parte de la comunidad financiera de los países desarrollados fue influida por decisiones políticas al decretarse la congelación de activos financieros.

7. El informe arriba a importantes conclusiones. Señala, en primer término, que así como la gran crisis mundial de los años treinta condujo a la industrialización de América Latina, la "crisis presente tiene que llevarnos decisivamente a la integración". Luego señala que "el desarrollo de todos y cada uno de los países de América Latina dependerá ante todo de su propio esfuerzo interno". Se requerirá, además, una redistribución del ingreso que asegure una justa participación de todos los sectores en el excedente social y un crecimiento suficiente del mercado interno de cada país de la región.

Hasta aquí el diagnóstico.

Coincidimos, salvo algunos problemas de matices, con este diagnóstico que tiene el enorme mérito de poner como centro del análisis los resultados de las propias políticas seguidas por los gobiernos latinoamericanos en el pasado reciente. Constituye en realidad una honesta "autocrítica" de las propias acciones de los gobiernos de la región. Pero para nosotros lo más importante reside en las condiciones centrales a que arriba el informe; la necesidad de basarse en el futuro en el "esfuerzo propio" de América Latina, es decir, de elaborar una política latinoamericana concertada para movilizar el "excedente potencial" de la región.

El programa de acción ofrece poco en lo inmediato

En los capítulos dedicados a las bases de una estrategia futura, se esbozan los lineamientos de un "Programa de Acción" luego que se hacen algunas consideraciones acerca del "potencial" que ofrece una acción conjunta. Sobre esta última materia, el informe no dice mucho; no profundiza en precisar el potencial movilizable a corto plazo y el potencial movilizable a mediano y largo plazo. La

falta de distinción entre éstas ópticas oscurece incluso el significado del Programa de Acción mismo.

Si se hubiera separado el análisis de la acción de corto plazo, habría tenido gran validez haber precisado aquí la enorme capacidad instalada desocupada que existe en América Latina, como consecuencia de las políticas neoliberales y de la recesión internacional. No se señala, por ejemplo, la capacidad industrial no utilizada en ciertos países latinoamericanos, la mano de obra técnica y profesional redundante, la exportación de cerebros, la desocupación obrera, la desocupación disfrazada en los servicios, las tierras no explotadas, etc., que habría que reactivar a través de una acción nacional y regional.

La perspectiva a mediano y largo plazo requiere otro tipo de análisis. Existen objetivos estratégicos que demorarán en madurar, como acentuar el comercio interlatinoamericano, o extender la cooperación hacia África y Asia, o buscar mejores vinculaciones con ciertos países de Europa que hoy propician su propio "no alineamiento" o su teorismo (frente a las superpotencias) como es el caso de Francia, España, Grecia, Suecia, Austria; o extender vinculaciones con ciertos países socialistas. El informe del SELA se limita a señalar sus dudas en cuanto a sus resultados en el corto plazo.

El Programa de Acción propuesto por el SELA se basa en una **"estrategia común al conjunto de países de la región, cuyas dos grandes vertientes deberían ser, por una parte, el refuerzo de la seguridad económica colectiva, y por otra, la rápida puesta en marcha de un programa de acción destinado a reforzar la cooperación y la integración económica regionales"**. En realidad, éstos parecen lineamientos para una acción a mediano y largo plazo. Por consiguiente, el Programa de Acción propuesto tiene poco que ofrecer en lo inmediato, en el corto plazo, y no señala un camino de acción antirecesión, o anticrisis. En este sentido, nos parece que muchos de los grandes países latinoamericanos, agobiados con problemas de deuda externa, crisis financiera, caos bancario, creciente desempleo, caída de la producción, no se sentirán muy atraídos hacia un programa de acción que no es táctico y cuyos resultados estratégicos se verán en el curso de diez o más años. A nuestro juicio, el Programa de Acción debería haber tenido un enfoque de corto plazo, enmarcado dentro de una estrategia a mediano y largo plazo. Los posibles lineamientos de esta última ofrecidos por el SELA se analizarán en lo que sigue.

Necesidad de una política de "sustitución de mercados"

Respecto a la línea estratégica señalada en la sección "A", "El esfuerzo de la seguridad económica colectiva de América Latina" del capítulo II del informe del SELA, surgen varias cuestiones esenciales. En primer lugar, esta sección no parece referirse al futuro, como es lógico en toda estrategia, sino más bien hace una serie de reflexiones sobre el pasado, que nosotros compartimos. Pero

difícilmente se capta aquí la estrategia futura; se sugiere realmente la creación de un mecanismo de seguridad económica regional, que actuaría en respuesta a situaciones de emergencia creadas por países extrarregionales. La creación de tal mecanismo aparece como necesaria, pero creemos que es insuficiente en relación al cometido propuesto. Para una mayor seguridad económica colectiva en América Latina se requiere no sólo un mecanismo superestructural de consulta, sino un programa de medidas concretas destinadas a aumentar la seguridad alimentaria de la región; y a expandir la capacidad industrial para responder a la demanda regional e incluso para producir armamentos defensivos, e implementos para el transporte; la ampliación de la infraestructura física en una óptica de integración interior; la racionalización de la producción y consumo de la energía, etc. Estamos seguros de que el SELA ampliará en el futuro sus esfuerzos por identificar un programa de medidas en la dirección indicada.

El Programa de Acción, se completa con la sección "B", "El perfeccionamiento de la cooperación económica", en el que se hace una reflexión sobre los esfuerzos integracionistas latinoamericanos y se comentan las posibilidades de revisar las relaciones comerciales de la región, a la luz de la experiencia de Argentina después de las Malvinas. Aquí se hace un recuento del potencial que existe en la reorientación del comercio argentino, desde los mercados extrarregionales hacia los mercados regionales, y se señala que posiblemente dicho potencial existe para otros países latinoamericanos. A nuestro juicio, es la reorientación del comercio la "viga maestra" de una nueva estrategia latinoamericana. En nuestros artículos intitolados "Una estrategia tercermundista para América Latina" y "La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur", publicados en la revista "Nueva Sociedad" Nos. 51 y 60 respectivamente, hemos sostenido la necesidad de una política de "sustitución de mercados", avanzando más allá de las estrategias de sustitución de importaciones y/o de exportación de manufacturas.

A nuestro juicio, las dos últimas políticas no ofrecen grandes perspectivas sea por separado o combinadas, a menos de que se realice una verdadera sustitución de mercados, es decir, un realineamiento del comercio latinoamericano.

Por una realineación del comercio internacional

Sabemos que toda una generación de economistas y políticos latinoamericanos se ha formado intelectualmente bajo el esquema "norte-sur", "centro-periferia", "países subdesarrollados-países industrializados", y difícilmente pueden aceptar o imaginar un realineamiento de las corrientes tradicionales de comercio y cooperación. La visión Sur-Sur, que explicamos en nuestro artículo intitolado "La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur", ya citada, contiene una visión de esta política de realineación del comercio. Nos parece necesario extendernos más aquí en estos conceptos generales.

El informe del SELA apunta a un aspecto crucial en una nueva estrategia latinoamericana. El siguiente párrafo, a nuestro juicio, está orientado en la perspectiva necesaria al expresar:

"En el actual contexto de crisis económica generalizada, de creciente proteccionismo de parte de los centros para ciertos productos y de liberación selectiva del comercio para otros - de tal manera que la protección efectiva aplicada a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es mayor que la aplicada al comercio entre países industrializados - hace aconsejable para América Latina analizar a fondo las posibilidades de diversificar y reorientar su comercio, en primer lugar, entre los propios países de la región, y en seguida, hacia el resto de los países en desarrollo".

Con respecto a los instrumentos para lograr los objetivos propuestos, el informe del SELA señala algunos en el área financiera, comercial, de seguros, transportes, la producción de acero y electricidad. No señala el área del petróleo y los minerales estratégicos. Haremos algunos comentarios.

El principal objetivo, a nuestro juicio, del uso de los instrumentos señalados, es aumentar la retención del "excedente económico" que sale de América Latina, dentro de la región. Es bien sabido que América Latina exporta productos básicos, como café, azúcar, banano, cobre, hierro, bauxita, estaño, carnes, etc., y que según estudios de UNCTAD, de cada dólar exportado a los mercados de los países industrializados, el país productor latinoamericano, recibe el 11% en el caso del banano; el 14% en el café; el 10% en el hierro; el 15% en el cacao; el 30% para los jugos cítricos. En suma, son las empresas transnacionales, que hacen la producción, comercio, distribución, transporte, seguros y financiación, las que obtienen la diferencia. A nuestro juicio, la nueva política comercial latinoamericana ha de ir acompañada por la diversificación del procesamiento de los productos, a la par que del transporte, distribución, seguros, etc., por empresas latinoamericanas, de manera que quede en América Latina una parte creciente del excedente que hoy sale. A nuestro entender, este es el enfoque correcto del problema de las exportaciones de materias primas. Corresponde a una etapa ulterior el énfasis en la estabilidad de los precios y en la reversión de los términos del intercambio. Piénsese, por ejemplo, en que los países exportadores de banano, hoy sumidos en profunda crisis, se beneficiarían de la estabilidad de los precios y mejores términos del intercambio, cuando por cada dólar vendido sólo retornan 11 centavos.

A nuestro parecer, toda una generación de latinoamericanos ha centrado por decenios su enfoque en la estabilización y en los términos del intercambio, olvidando el problema central de la "participación del país productor-exportador en el precio final al consumidor".

Finalmente, el informe asigna algunas esperanzas en el papel que pueda jugar el Banco Interamericano en una nueva estrategia. La verdad es que no tenemos un

Banco Latinoamericano de Desarrollo como son los bancos regionales en Africa y Asia, y por consiguiente no se puede esperar que un Banco Interamericano esté en condiciones de respaldar una estrategia de afirmación latinoamericana.

Los comentarios anteriores pueden resumirse en breves líneas. Nos parece acertado el diagnóstico del informe, la estrategia no distingue entre las acciones a corto y mediano y largo plazos, y se limita a señalar lineamientos de gran trascendencia. Estos lineamientos han de continuar siendo estudiados y profundizados, acompañando programas de medidas inspirados en un "nuevo pensamiento latinoamericano" que supere los enfoques de los esquemas neoliberales y desarrollistas, cuyas limitaciones han conducido en parte a la situación global en que vive la América Latina de los ochenta.