

OBRAS ESCOGIDAS
DE
VÍCTOR L. URQUIDI



PERSPECTIVA ECONÓMICA
Y SOCIAL

JOSEPH HODARA
SELECCIÓN Y ENSAYO INTRODUCTORIO

EL COLEGIO DE MÉXICO

En agosto de 2004 falleció Víctor L. Urquidí, uno de los intelectuales más destacados y originales de México y de América Latina de nuestro tiempo. Su obra académica, escrita a lo largo de más de sesenta años, es de enorme trascendencia. Urquidí fue también un gran constructor de instituciones e impulsor de importantes proyectos tanto nacionales como internacionales. Como funcionario del Banco de México, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de Naciones Unidas en los decenios de 1940 y 1950, contribuyó al desarrollo del país y a notables iniciativas de integración regional. Fue presidente de El Colegio de México de 1966 a 1985, donde promovió infatigablemente las humanidades y las ciencias sociales en sus vertientes más sólidas y novedosas. Sus intereses alcanzaron un vasto paisaje académico y se encuentran resumidos en una obra escrita que por extensa y diversa no está fácilmente al alcance del público lector. El Colegio de México —casa de Víctor L. Urquidí— ha considerado de suma importancia rendir homenaje al maestro mediante la publicación de una selección de sus textos, ordenados temáticamente a lo largo de varios volúmenes de esta colección de sus *Obras escogidas*, prologados y seleccionados por especialistas en la materia. Ahora se presenta el quinto volumen de esta colección, preparado por Joseph Hodara.

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SOCIAL

Comité Editorial
Obras escogidas de Víctor L. Urquidí

Carlos Marichal, Claudio Stern,
Andrés Lira, Javier Garcíadiego,
Francisco Gómez, Graciela Salazar

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

PERSPECTIVA
ECONÓMICA Y SOCIAL

Joseph Hodara
Selección y ensayo introductorio



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.91

U79p

Urquidi, Víctor L., 1919-2004

Perspectiva económica y social / Joseph Hodara, selección y ensayo introductorio -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2014.

512 p. ; 22 cm -- (Obras escogidas de Víctor L. Urquidi)

ISBN 978-968-121-251-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-639-1

1. Desarrollo económico -- América Latina -- Siglo xx. 2. Desarrollo económico -- México -- Siglo xx. 3. Globalización -- Aspectos económicos. 4. América Latina -- Integración económica -- Siglo xx. 5. Relaciones económicas internacionales. 6. Conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas (1944 : Bretton Woods, N.H.). 7. Urquidi, Víctor L., 1919-2004 -- Archivos. I. Hodara B., Joseph, prolog. II. t. III Serie.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/>

Primera edición, 2014

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-968-121-251-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-639-1

Impreso en México

CONTENIDO

Presentación, <i>Joseph Hodara</i>	9
América Latina en la perspectiva internacional. Ensayo en recuerdo de Víctor L. Urquidi	13

BRETTON WOODS

• Entretelones de una conferencia decisiva para la economía mundial	75
• Elasticidad y rigidez en Bretton Woods	83
• El significado de Bretton Woods	101
• Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario	107
• Bretton Woods: The Legend, the Reality, 1944-1994	127
• Bretton Woods: claroscuros y perspectivas	135
• Bretton Woods y México: balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial	145

AMÉRICA LATINA EN LA ÓRBITA INTERNACIONAL

• La situación económica internacional y la perspectiva de desarrollo de América Latina	167
• Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina	179
• La globalización de la economía: oportunidades e inconvenientes	195
• La perspectiva de desarrollo económico en los noventa	209
• Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo	219
• Significación de la inversión extranjera para América Latina	253

INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

• Cuestiones fundamentales en la perspectiva del desarrollo latinoamericano	281
• Algunos problemas del libre comercio y la integración	309
• La integración centroamericana: orígenes y perspectivas	317

8 CONTENIDO

• Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso	329
• Integración latinoamericana y planeación	347
• Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana	361
• Dos años de Alianza para el Progreso	403
• La perspectiva del desarrollo de América Latina en los ochenta	417
• El convenio trilateral de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá	435

EL SISTEMA MUNDIAL: ¿EXPANSIÓN SIN FRONTERAS?

• ¿Podrá el sistema de las Naciones Unidas [hacer] frente a los retos y perspectivas de la economía mundial?	453
• América Latina y el orden económico internacional: población, energéticos, alimentos	463
• Reestructuración del orden internacional. Las propuestas del profesor Tinbergen	477
• La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados: la cuestión de su aplicación	483
• The Demographic Explosion	493
• Nuevas formas de inserción de las economías latinoamericanas en la economía internacional	499

PRESENTACIÓN

Víctor L. Urquidi jamás se distanció del entorno internacional y de las tendencias que presidieron su rumbo. A semejanza de algunos de sus colegas latinoamericanos estudió con ahínco los problemas económicos y sociales de su país y de la región desde que llegara a México en 1940, inquietud constante que muy poco después se habrá de traducir en una amplia visión de la trayectoria de América Latina que en esos años renovaba, con creciente vigor, sus empeños en favor del desarrollo y de la modernización. Pero en contraste con no pocos investigadores, que se inclinaron por “argentinar” o “chilenar” la visión del conjunto regional, Urquidi injertó estos temas e iniciativas en la amplia constelación mundial con el fin de cristalizar diagnósticos y cotejos mejor equilibrados y más consistentes.

¿Cuáles son las raíces de esta peculiar perspectiva? Su biografía personal e intelectual arroja algunas luces al respecto. El lugar y el año de su nacimiento (París, 1919) coinciden simbólicamente con las postrimerías de un primer choque bélico de alcance europeo con amplias consecuencias en un país que varios siglos atrás constituyó la matriz ilustrada de innovaciones políticas, ideológicas y económicas que ignoraron fronteras. América Latina también fue conmovida por este dramático episodio. La vocación diplomática de los padres explica su nacimiento en Francia, y el hecho de que adoptara la nacionalidad mexicana no afectará el peso sustantivo de estas circunstancias iniciales.

Ciertamente, el itinerario diplomático de la familia —Londres, Colombia, El Salvador, Uruguay, España— enriqueció su sensibilidad respecto a las rápidas transformaciones que ocurrían en el siglo xx. Por añadidura, la distinta formación cultural de los padres —británica y latina, respectivamente— amplió su sensibilidad en torno a la presencia de dilatadas divergencias culturales que, en este particular caso, jamás afectaron las hondas afinidades de sus progenitores.

Otras particularidades de su trayectoria existencial ahondarán su sensible y articulada visión del acontecer mundial. Las primeras palabras de Urquidi fueron en inglés; cuando frisaba los cinco años aprendió el castellano y, poco después, el francés complementará su capacidad para bien pronunciarse en di-

ferentes idiomas, circunstancia que le ayudará no sólo a manifestarse con holgura y esmero en sus actividades profesionales, pues también afinará su comprensión de actores y guiones que habrá de encontrar en múltiples escenarios.

Nunca será un espectador pasivo o marginal de acontecimientos cifrados —para otros— en claves apenas inteligibles; por el contrario, contará con acertados recursos para interpretarlos con claridad y para —incluso— intervenir en ellos. Prendas importantes que lo distinguirán de colegas latinoamericanos formados en la primera mitad del siglo xx en un ambiente cultural relativamente estrecho y circunscrito.

Los estudios de economía en Inglaterra (1938-1940) acentuaron su sensibilidad internacionalista sin menoscabar vigorosas afinidades con México, primero, y con los países latinoamericanos, después. Así se fue consolidando un perfil personal e intelectual que muy temprano se pondrá de manifiesto en acontecimientos que marcaron nuevos rumbos —como la Conferencia de Bretton Woods y los modelos inquietantes del Club de Roma en torno a la finitud de los recursos naturales—, acontecimientos que redefinieron, conceptualmente y en la praxis, el panorama mundial y regional. Sus labores académicas en la Universidad Nacional de México y en El Colegio de México; los empeños como traductor al español de obras requeridas con urgencia por nuevas generaciones interesadas en las disciplinas económicas; su instructiva y dilatada peregrinación (1947) por países que se estaban liberando del imperialismo europeo, resultado de una misión que le encargara el Banco de México con el propósito de estudiar los mercados de la plata; sus jornadas como economista en el flamante Banco Mundial (1947-1949) y las labores de alta asesoría al gobierno mexicano; su incorporación a la emergente Comisión Económica para América Latina (1952-1957) y los intensos empeños en favor de una complementación económica en Centroamérica y el liderazgo durante casi veinte años (1966-1985) de una de las instituciones académicas de mayor prestigio en la región y en el mundo, son expresiones de un pertinaz interés en las relaciones internacionales y en su gravitación en el país, en América Latina, y en la actividad académica que persistirá y se ampliará hasta el fin de sus días (2004), a contracorriente de cualquier visión excesivamente localista o estrecha que, por infortunio, aún se cobija en nuestro medio.

Los textos que componen este quinto volumen de las *Obras escogidas* de Víctor L. Urquidi son prueba de la amplitud de su perspectiva económica y social en torno a cuatro ejes fundamentales de su visión internacional, puntos de partida del crecimiento económico latinoamericano y nacional: la índole y la evolución de los Acuerdos de Bretton Woods que pretendieron en los cuarenta estabilizar las relaciones comerciales y monetarias de los países que adoptaron

las múltiples modalidades del liberalismo económico; el orden internacional que nació después de la segunda Guerra Mundial y sus repercusiones en Latinoamérica; los insistentes ensayos y logros de América Latina dirigidos a gestar convergencias entre los mercados nacionales para provecho de todos y para atenuar, en conjunto, la marginación comercial y tecnológica respecto del mundo industrial y postindustrial y, en fin, los estudios del Club de Roma, que revelaron la finitud de los recursos medioambientales y el acecho de una destructiva puja darwinista entre los países si no se anticipan y aplican medidas lúcida-mente concertadas, asuntos inesquivables en los que la atención y la inquietud de Urquidi jamás desmayó.

El ensayo introductorio que sigue a estas páginas pretende revelar esta visión conspicuamente internacional de los principales problemas que afectaron y aún gravitan en el escenario regional. Alude a las bruscas oscilaciones en la conducta de las economías, los nuevos dilemas planteados por la globalización de la “aldea latinoamericana”, el imperativo de encontrar y poner en práctica nuevas pautas de desarrollo cuando la probable finitud de los acervos naturales del planeta podrían alumbrar —si no son debidamente atendidas— inclinaciones neomercantilistas y —por añadidura— nuevas formas de imperialismos inducidos por la informática y por sutiles modalidades de control internacional.

En paralelo, el escrito aludirá a múltiples investigadores que después del fallecimiento de Víctor L. Urquidi añadieron luces y datos a los temas que él esbozó a lo largo de su trayecto, con el propósito de demostrar la originalidad, la pertinencia y la actualidad de sus aportaciones. La abundancia de referencias bibliográficas que sustenta este ensayo no es caprichosa ni arbitraria. Responde al espíritu de Urquidi, empecinadamente inclinado a invitar a sus lectores a ampliar y diversificar la red de sus escritos. Se ajusta —en suma— a su inagotable apetito intelectual.

Mi gratitud al Comité Editorial de las *Obras escogidas* de Víctor L. Urquidi por las puntuales directrices que tuvieron a bien señalarme, a Gabriela Said por su pulcra atención y a Sergio García por su infatigable ayuda.

JOSEPH HODARA

AMÉRICA LATINA
EN LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL
ENSAYO EN RECUERDO DE VÍCTOR L. URQUIDI

Joseph Hodara

La visión de las relaciones internacionales y el lugar de América Latina —México en particular— en este contexto fue un rasgo constante del quehacer intelectual de Víctor L. Urquidi. Se inició con una bien enhebrada atención a los orígenes y trayectoria del crecimiento económico en una visión histórica y comparativa; continuó con el ensayo de explicar las causas del letargo relativo de la región en comparación con países y áreas donde los progresos se habían incubado y desenvuelto con dinamismo; se concentró después en los desafíos que habrían de suscitarse en México y, en general, en las economías en desarrollo al despuntar el periodo de la segunda posguerra, y fue en estas circunstancias protagonista y testigo de acuerdos internacionales y regionales —Bretton Woods en particular— dirigidos a alumbrar un nuevo orden comercial y financiero que conduciría presumiblemente a la estabilidad y al progreso económico. Por añadidura, atendió con prolijidad las malignas consecuencias del derrumbe de esta concertación que ocurriría cinco lustros más tarde, particularmente en los países latinoamericanos enfrascados entonces en plurales empeños —con frecuencia decepcionantes— de desarrollo y complementación económicos; y, en fin, multiplicó voces de alerta cuando el crecimiento económico planetario parecía encarar límites estructurales e irreversibles, anticipando algunas de las probables repercusiones de este escenario en el ámbito latinoamericano y nacional, principal brújula de su vida.

Como se señaló en la Presentación, reexaminar y actualizar los ángulos apuntados de su perspectiva internacionalista es el propósito de este ensayo introductorio. Con prolija percepción histórica —excepcional entre los economistas de su tiempo— Urquidi esbozó interrogantes en torno a los inicios y rasgos del desarrollo latinoamericano en el curso del siglo XIX, cuando los países ensayaron los primeros pasos hacia la independencia nacional. ¿Cuál fue la herencia colonial y cómo afectó el devenir económico y social de la región? ¿Cómo explicar su rezago relativo cuando se coteja esta trayectoria con la emprendida por Inglaterra, Europa continental y Estados Unidos durante igual periodo? ¿Qué factores gravitaron en el despegue y en el avance de las economías latinoamericanas desde

las últimas décadas del siglo XIX hasta las vísperas de la primera Guerra Mundial? Y, en fin, ¿cuáles fueron las repercusiones de la Gran Depresión en estas economías?¹ Todas estas interrogantes jamás se alejaron de sus meditaciones y escritos.

La diversificada curiosidad intelectual de Víctor L. Urquidí (en adelante VLU) y su mirada internacional le condujeron a formular hipótesis y respuestas preliminares en relación con esas interrogantes, que serán examinadas en este ensayo introductorio. Se esbozarán después sus indagaciones en torno al desenvolvimiento ulterior latinoamericano durante la segunda mitad del siglo XX, inquietud que gravitará sin tregua sobre él hasta su muerte en 2004. El lector interesado encontrará en los escritos de VLU aquí incorporados una invitación a conocerlas y ampliarlas.

ORÍGENES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU PARTICULAR TRAYECTORIA EN AMÉRICA LATINA

Como se adelantó, la dilatada visión —historiográfica y global— de VLU le condujo a plantearse diversas preguntas en torno al nacimiento y las perspectivas del crecimiento económico en general, con particular énfasis en América Latina. En el contexto de las ya indicadas, le interesó indagar en especial cuándo y por virtud de qué condiciones históricas despegó en Europa el avance económico y cómo se tradujeron en los países latinoamericanos, cuestión que le condujo a investigar las causas de su fragilidad relativa respecto de otras regiones (Europa, Estados Unidos, Japón y, desde la segunda mitad del siglo XX, China y el Sureste asiático) que, a pesar de haber sufrido experiencias militares y sociales turbulentas en los siglos XIX y XX, adoptaron y diversificaron sus progresos económicos y sociales. Siguiendo estas indagaciones esboza una pregunta espinosa y radical: ¿es acertado referirse a *América Latina* como una unidad regional desatendiendo las diferencias cardinales —sin despreciar rasgos afines— entre los países que la integran y los múltiples intentos *fallidos* de coordinación y complementación en diferentes esferas, desde las económicas a las sociales y ambientales?² Dificiles pero insoslayables temas que abren el itinerario de esta primera sección.

¹ Estas preguntas merecieron la atención de historiadores y economistas a los que Luis Bértola y José A. Ocampo aluden en novedoso planteamiento; véase *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, obra que complementa los textos clásicos de L. Bethell *et al.* *The Cambridge History of Latin America*, y V. Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*.

² Véase, por ejemplo, V.L. Urquidí, “La perspectiva para el desarrollo económico de América Latina en los ochenta”, *Foro Internacional*, xxii: 4, abril-junio de 1982, y *La globalización y las opciones nacionales. Memoria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 9ss.

¿Cuándo y cómo despuntó el crecimiento económico?

Al ahondar en los orígenes del despegue económico y de la globalización contemporánea, Angus Maddison —investigador en el cual VLU se apoyó reiteradamente en su obra póstuma—³ encontró⁴ que en rigor sólo en las primeras décadas del siglo XIX europeo tuvo lugar un crecimiento económico importante y mensurable.⁵ Sugirió en consecuencia que antes de este periodo “prevalecía de manera generalizada en todo el mundo la pobreza”.⁶

Esta aseveración debe ponderarse con reservas: parece correcta en términos económicos y demográficos, pues incrementos significativos de la producción y de la población —incluyendo migraciones internacionales— tuvieron lugar efectivamente en Europa desde el periodo apuntado. Sin embargo, es importante recordar que antes de ese tramo la riqueza material, derivada de diversas fuentes conforme a la dotación de recursos y a las dimensiones del tráfico comercial, estaba *concentrada* en una capa muy delgada de la población (la aristocracia, la Iglesia católica y las burguesías en ascenso), y que tanto los actores como las doctrinas y medios que favorecieron el crecimiento aparecieron *antes* del siglo XIX como resultado de la Reforma protestante, la Ilustración, la Revolución Industrial, el tráfico mercantil y las novedosas instituciones cambiarias, factores significativos que impulsaron directa e indirectamente avances comerciales y financieros que se traducirán en el ensanchamiento y la acumulación del producto agregado.⁷

Estas circunstancias tuvieron a su vez antecedentes históricos e intelectuales como el Humanismo renacentista, la Revolución copernicana y la adopción de los números arábigos en las operaciones financieras, entre otros.⁸ Naturalmente, fueron también significativas las innovaciones científicas y tecnológicas chinas que alcanzaron relieve en el siglo XVI y que habían llegado previamente a Europa.⁹

³ *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina, 1930-2005*, México, El Colegio de México–Fideicomiso Historia de las Américas, 2005.

⁴ A. Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030*, Oxford–Nueva York, 2007, p. 73.

⁵ V.L. Urquidi, *La globalización...*, *op. cit.*, p. 10.

⁶ Una apreciación similar formuló P. Bairoch; véase P. Bairoch y M. Lévy-Leboyer, *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Nueva York, St. Martin, 1981, pp. 4ss.

⁷ Para ampliar esta afirmación es útil consultar a F. Braudel, *The Wheels of Commerce*, vol. 2, cap. 3, Nueva York, Harper and Row, 1982. Sobre sus repercusiones en América Latina, véase T. Halperín-Donghi, “Historia cultural y multiculturalismo”, en *Homenaje a C. Sempat Assadourian*, México, El Colegio de México, 1990.

⁸ Véase N. Ferguson, *Civilization: The West and the Rest*, Nueva York, The Penguin Press, 2011, pp. 198ss.

⁹ Sobre los logros de la ciencia en China y sus limitaciones, véase J. Needham, “Mathematics and Science in China and the West”, en E. Barnes (ed.), *Sociology of Science*, Londres, Penguin,

Y, en fin, debe considerarse la existencia de entidades bancarias que no¹⁰ habrían tomado impulso sin las iniciativas financieras de minorías judías y lombardas a partir del siglo XVI, pues los préstamos con intereses y la usura estaban entonces formalmente vedados a los cristianos conforme al predicamento teológico del Vaticano.¹¹ Es importante recordar que saber leer y escribir era un mandamiento religioso entre los judíos que poblaban el Imperio musulmán y Europa, imperativo que les concedió una ventaja relativa en relación con la mayoría de la población, entonces analfabeta. Explica entre otros hechos el conspicuo papel de este grupo étnico en el comercio y las finanzas, y, más tarde, en la ciencia moderna.¹²

Por otra parte, cabe recordar que antes del siglo XIX las disparidades relativas en el ingreso por habitante favorecían a los países que hoy se consideran “emergentes”, debido en particular a la gravitación comercial de China. La fecundidad de los recursos naturales, la explotación de acervos minerales, la localización geográfica, la existencia de redes comerciales y de comunicación son algunos de los factores que explicarían esta brecha que mudó radicalmente sus términos con el andar del tiempo. La Revolución Industrial que arrancó en Inglaterra constituyó sólo *una* de las causas de este viraje;¹³ apenas a mediados del siglo XIX el producto nacional de los países hoy desarrollados empezó a superar sustancialmente al de los demás, con importantes consecuencias.

Otro ingrediente de este giro fue el “espíritu faústico y cuasi pagano” que, incentivado tanto por impulsos creativos como por ásperas disputas territoriales, modeló la modernidad europea.¹⁴ La burguesía es en este contexto el principal actor dinámico que “amplía la capacidad y el impulso humanos para el desarrollo, para el cambio permanente, para la conmoción y renovación de todas las formas de vida personal y social”.¹⁵ Sin el imperio de este espíritu es

1972, y F. Botton Beja (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010, p. 163.

¹⁰ F. Braudel, *The Wheels of Commerce*, *op. cit.*, p. 559.

¹¹ El término *banco* tuvo origen en la piedra que estaba a la entrada de las ciudades, en la cual los judíos debían sentarse en espera del permiso para ingresar a ellas. Para más información, véase N. Ferguson, *The House of Rothschild: The World of Bankers, 1849-1998*, Nueva York, The Penguin Press, 1999, p. 469, y, en particular, M. Botticini y Z. Ekstein, *The Chosen Few: How Education Shaped Jewish History 70-1942*, Princeton, Princeton University Press, 2012, texto que complementa a *From Farmers to Merchants*, de los mismos autores, Boston, Boston University Press, 2003.

¹² M. Botticini y Z. Ekstein, *op. cit.*

¹³ P. Bairoch, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴ M. Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 31.

¹⁵ *Ibid.*, p. 89.

imposible explicar la aparición de las ciencias (Galileo, Newton, Gauss, Lamarck, entre otros) y de la filosofía moderna (de Spinoza a Kant).¹⁶

Estas reservas no cancelan en modo alguno la apreciación económica de Maddison; sólo le fijan límites. El PIB mundial por habitante creció, en efecto, apenas 0.05% hasta inicios del siglo XIX europeo, “o sea, nada”, como escribirá Urquidi.¹⁷ En cambio, la Revolución Industrial y las innovaciones en la actividad textil, la siderurgia, los ferrocarriles y las mudanzas institucionales alteraron esta tendencia.¹⁸ Concluye: “los últimos 180 años han determinado las características del progreso y del crecimiento económicos del globo terráqueo. Fue en las regiones europeas donde se ahorró, se invirtió, se introdujeron importantes innovaciones tecnológicas y se organizó el comercio de ultramar”...¹⁹

Ciertamente, el ascenso económico registró discontinuidades en el tiempo y en el espacio, acompañadas por “schumpeterianas destrucciones creativas”,²⁰ hallazgo que condujo a Maddison a distinguir cinco tramos cronológicamente disímiles en la evolución histórica del capitalismo.²¹ Primero, el despegue del orden capitalista (1820-1870), lapso extendido durante el cual los países europeos se habrían dedicado a descifrar y aprender las claves del crecimiento económico; seguidamente, el “viejo orden liberal” que definió nuevas modalidades a partir del régimen bismarkiano (1870) hasta vísperas de la primera Guerra afectando los mercados de capital, el tráfico comercial y las corrientes migratorias internacionales; después, el periodo turbulento que abarca desde la primera Guerra Mundial hasta fines de la segunda; siguieron los “años dorados” entre 1950 y 1973 que fueron alentados —entre otros factores— por los convenios de Bretton Woods; finalmente el ascenso neoliberal a partir de 1973 que multiplicó las incertidumbres en la economía mundial, aunque en algunos casos —en el Sudeste asiático, por ejemplo— se acertó en encontrar oportunamente nuevas modalidades de crecimiento.²²

Maddison señala, sin embargo, que en el siglo XIX y en contraste con Europa y Estados Unidos, “América hispana y lusitana nunca logró autonomía

¹⁶ Sobre esta trayectoria de la creatividad occidental, véase en particular J.I. Israel, *Radical Enlightenment*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, y la reseña de este libro por J. Hodara, *Foro Internacional*, 44: 2, abril-junio de 2004.

¹⁷ V.L. Urquidi, *La globalización...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁸ Véase P. Bairoch, *Revolución industrial y subdesarrollo*, México, Siglo XXI, 1967, p. 100.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase J. Hodara, *En torno al capitalismo*, México, IBAFIN, 1983.

²¹ A. Maddison, *The Contours...*, *op. cit.*, p. 75.

²² *Ibid.*, p. 69.

en lo económico... En México y en otros países de la región latinoamericana, y aun en Asia, se generó solamente un poder retórico, escudado en antiguas tradiciones”,²³ tema que se explorará más adelante.

Por otra parte, los ritmos y la difusión de los adelantos económicos globales conocieron divergencias geográficas. Por ejemplo, en el periodo “dorado” (1945-1970), éstas fueron relativamente estrechas; pero se dilatarán desde los ochenta a resultas del viraje neoliberal, las fluctuaciones en los mercados del petróleo, los desórdenes causados por los “eurodólares” y “petrodólares”, y el extremo endeudamiento de las economías periféricas, particularmente las latinoamericanas.²⁴ En contraste, China y los países del Sudeste asiático (excluyendo Japón) acertaron en elevar en aquel tramo sus ritmos de crecimiento. Estas incertidumbres proliferaron en los noventa al desintegrarse la URSS en 1989 en 15 estados independientes, y mudaron signos por el resuelto ascenso industrial de China que adoptó una modalidad original y centralizada de *praxis* económica envuelta en una retórica neomarxista.

En suma: Europa occidental y Estados Unidos inauguraron desde el siglo XIX pautas de crecimiento sostenido; pero la mayoría de los países —desde la Rusia zarista hasta los latinoamericanos— llegó con rezagos a la modernización económica, a pesar de que algunos de ellos poseían una excelente dotación de recursos. En no pocos casos sus élites gobernantes se apegaron a tendencias inerciales, desatendiendo innovaciones institucionales, financieras y tecnológicas, prerequisites de este dinámico proceso. En cuanto a América Latina se verá que las exportaciones de productos primarios más que la inversión interna en nuevas actividades constituyeron, en este lapso, el motor de un lento despegue, argumento que Victor Bulmer-Thomas enhebra en su síntesis de la historia económica latinoamericana que puso énfasis en el comercio.²⁵ No debe sorprender que las políticas de diversificación productiva se iniciaran pausadamente en algunos de ellos en las primeras décadas del siglo XX, conducidas particularmente por dinámicos estados nacionales.²⁶

²³ *Idem.*

²⁴ Véase, por ejemplo, H. Guillén Romo, “El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas”, en A. Nadal y F. Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 134ss. El tema se ampliará en las páginas que siguen.

²⁵ V. Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (reimpreso en 1998). Véase también L. Bértola y L. Gerchunoff (comps.), *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2011.

²⁶ Es oportuno indicar los aportes del economista rumano M. Manoilescu, quien ya en los años veinte vislumbró las ventajas de una industrialización auspiciada por el Estado; véase J. Hordara, *Prebisch y la CEPAL*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 87ss.

Entre los países que en esa época se ubicaban en “la periferia” destaca Japón, que empezó a modernizarse incluso antes de las reformas radicales del régimen Meiji que tuvieron lugar durante el siglo XIX. La marcada ausencia de recursos naturales en este país fue ya entonces compensada por el alumbramiento de instituciones financieras, el estímulo a la industria textil, metalúrgica y naviera, la modernización de las fuerzas armadas y el aliento a la educación tecnológica. Por añadidura, la explotación de la agricultura japonesa tuvo desde su inicio una orientación exportadora más que de subsistencia. En virtud de estas circunstancias, el empeño japonés sorprenderá al mundo al derrotar militarmente por vez primera a una nación de “blancos” (a Rusia, en 1905).²⁷

Estas breves consideraciones en torno al crecimiento económico en general llevan a concluir, primero, que la ampliación mensurable del producto y del comercio arrancó en Europa apenas hace dos siglos, presidida por innovaciones tecnológicas, financieras, sociales e ideológicas que, con ritmos y formatos desiguales, facilitaron el ascenso y la diversificación de la actividad económica. Segundo, esta constelación de circunstancias favorables al progreso económico no despuntó con iguales luces e intensidad en todos los países, y en algunos de ellos —hoy “en desarrollo”— tropezó con vigorosas resistencias que lo inhibieron o distorsionaron. Tercero, que la actividad económica, comercial y financiera se apega a ciclos de auge y decaimiento que emanan de una compleja interacción de factores —tecnológicos, militares, financieros, institucionales— y que la capacidad de responder satisfactoriamente a ellos depende de múltiples circunstancias, como del dinámico surgimiento del Estado-nación y de un resuelto espíritu empresarial, entre otras. Y, en fin, que los resultados del crecimiento —en el plano nacional, regional e internacional— no se distribuyeron con equidad —particularmente en América Latina— y que a la fecha no pocas medidas dirigidas a enmendar esta secular distorsión han cosechado resultados insatisfactorios.²⁸

Génesis del rezago latinoamericano

¿Por qué América Latina no reveló un activo protagonismo en el crecimiento económico a semejanza de los países de Europa occidental y de Estados Unidos? ¿Cómo explicar el persistente rezago de esta región y su tendencia durante

²⁷ Sobre estas importantes reformas, véase P. Johnson, *Modern Times*, Nueva York, Harper Collins, 1991, p. 176.

²⁸ Para ampliar y fundamentar estas conclusiones, véase A. Maddison, *El crecimiento económico de Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966. Además, L. Bértola y J.A. Ocampo, *op. cit.*, pp. 67ss.

un extenso periodo a producir bienes primarios (agrícolas, ganaderos, mineros) hasta mediados del siglo xx, complementada en algunos países por una restringida y costosa industrialización? ¿Cuál es la causa de la magra e inestable productividad de su sector agrícola a pesar de que éste se distinguía en general por sus excelentes y variados recursos?²⁹ ¿Por qué no aprovechó los favorables términos del intercambio en su comercio exterior durante las primeras décadas de la independencia con el fin de diversificar resueltamente su economía?³⁰

Estas retadoras y difíciles preguntas no esquivaron la curiosidad de Urquidi. Se perfilan en *La viabilidad económica de América Latina*, texto innovador publicado a principios del decenio de 1960, cuando apenas arrancaba la historiografía económica latinoamericana.³¹ Escribió por ejemplo: “es de lamentar que no exista —a mi saber— un estudio general de la evolución histórica latinoamericana, digamos, del siglo xix, que vincule directamente el crecimiento de las exportaciones de América Latina a determinados progresos en distintas ramas industriales de Europa y Estados Unidos”.³² Sus alusiones a los efectos negativos de la herencia colonial fueron conspicuas cuando ensayó explicar las causas del letargo tecnológico en México.³³

Estas precursoras incursiones de vlu —que coincidieron en alguna medida con las de Celso Furtado y Raúl Prebisch— abrieron paso a un gran número de trabajos posteriores encaminados a intentar el enunciado de respuestas a algunas de las cuestiones claves del desarrollo latinoamericano en el largo plazo, como ilustra la síntesis elaborada por Luis Bértola y José A. Ocampo,³⁴ un testimonio de la reciente preocupación de historiadores económicos latinoamericanos que enriquecen los tempranos aportes de vlu y de otros investigadores que forjaron el concepto de “desarrollo” desde mediados del siglo xx. Es justo agregar que acaso por desmemoria histórica o hiato generacional estos primeros planteamientos de vlu se ignoran en el texto citado.

²⁹ P. Bairoch opina, siguiendo al historiador Marc Bloch, que sin revolución agrícola es difícil embarcarse en una acelerada industrialización; véase *The Economic Development of the Third World*, Los Ángeles, University of California Press, 1975, p. 196.

³⁰ Sobre los flujos del comercio exterior, véase J. Schneider, “Terms of Trade between France and Latin America, 1826-1856: Causes of Increasing Economic Disparities?”, en P. Bairoch y M. Lévy Leboyer, *op. cit.*, pp. 116-117.

³¹ V.L. Urquidi, *La viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, pp. 22ss. Eliana Cardoso y Ann Helwege ampliarán estas consideraciones; véase *La economía latinoamericana: diversidad, tendencias y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

³² *Idem.*

³³ Por ejemplo, en V.L. Urquidi y A. Lajous Vargas, *Educación superior, ciencia y tecnología en el desarrollo económico de México. Un estudio preliminar*, México, El Colegio de México, 1967.

³⁴ L. Bértola y J.A. Ocampo, *op. cit.*

Entre los autores que realizaron estudios comparados de la historia de los países latinoamericanos con la intención de elucidar algunos de los obstáculos opuestos al crecimiento regional es pertinente señalar a Tulio Halperín-Donghi quien apuntó que no debe sorprender que “todavía a principios del siglo XIX seguían siendo visibles en Iberoamérica las huellas del proceso de conquista”.³⁵ Añade que el desprendimiento político de España no fue suficiente como para mudar enraizadas pautas de conducta. Prevalció en América Latina un modo de vida señorial que no desdeñó, por cierto, la adopción formal de ilustrados discursos europeos al lado de inclinaciones francamente mercantilistas en materia económica.

Recuerda además que entre los países latinoamericanos que portaban “las huellas de tres siglos de colonización”, México sobresalía como “la región más poblada, la más rica, la más significativa para la economía europea... Su capital era la ciudad más grande del Nuevo Mundo... y la magnificencia de casas privadas y palacios públicos hacen de ella una gran ciudad a escala mundial...”.³⁶ Sin embargo, la prosperidad minera, agrícola y comercial se concentraba en algunas regiones en beneficio de una minoría señorial; la praxis de un Estado-nación aún debía llegar. Añade que la opulenta aristocracia criolla no vaciló en explotar a una clase trabajadora —indígenas y negros— sumida en la miseria y en la impotencia política. La Iglesia católica se ajustó a los intereses de esta aristocracia, y en no pocos casos fue miembro medular de ella.³⁷

En los años veinte del siglo XIX brotaron en la región movimientos independentistas que condujeron a la decadencia irreparable del control español y portugués de las colonias latinoamericanas. Éstas no aceptaron las cargas impositivas y las restricciones comerciales impuestas por España ni la inserción de *peninsulares* en puestos gubernamentales. Sin disputa, la hegemonía inglesa y francesa en el resto del mundo facilitó estas insurrecciones. Algunos países latinoamericanos encontraron nuevos y dinámicos mercados para sus productos primarios en las emergentes circunstancias, pero los resultados de la Revolución Industrial europea tardaron en llegar.

Cuando empezó a instituirse un poder central como resultado de esta ruptura con España y Portugal proliferaron en América Latina ambiciones y celos territoriales; en consecuencia, las jóvenes naciones se enredaron durante el siglo XIX en repetidos conflictos jurídicos y militares. Recuérdense los choques en Centroamérica, el ataque frontal de Brasil, Argentina y Uruguay contra Paraguay, la Guerra del Pacífico, la Guerra del Chaco y otras contiendas, rivalida-

³⁵ T. Halperín-Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 11.

³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³⁷ *Ibid.*, p. 39.

des sangrientas que permanecen en el inconsciente colectivo de los pueblos cuando no en la explícita historiografía nacional, particularmente en países como Bolivia y Paraguay, que perdieron el acceso al mar. De aquí la ácida sentencia de Gilhodes al reflexionar sobre estas lides: “la realidad latinoamericana es muy distinta de los abrazos presidenciales...”.³⁸

Una frase de Juan Bosch resume este áspero legado colonial: “España nos transmitió todo lo que tenía: su idioma, la arquitectura, la religión, su tradición militar y sus instituciones civiles y jurídicas; incluso nuestros perros y gallinas. Pero no recibimos los métodos occidentales de producción y distribución, las técnicas, el capital y las ideas de Europa... Supimos el Evangelio mas no los escritos de Erasmo”.³⁹

No obstante, hoy se sabe que los mayores países y economías de Latinoamérica alcanzaron un vigoroso proceso de crecimiento, especialmente en el último tercio del siglo XIX al arrancar —según las apreciaciones de Bértola y Ocampo— “la primera globalización”, es decir, un proceso que a grandes rasgos se desenvuelve en América Latina entre 1870 y 1913. En el caso particular de Argentina, la amplitud de la *pampa*, su agricultura y ganadería diversificadas, la llegada masiva de migrantes, y la rápida urbanización constituyeron factores que alentaron el progreso de este país en el siglo XIX, hasta el punto de que en 1870 el producto per cápita de este país ya era la mitad del norteamericano y un tercio del australiano, y hacia 1910 se colocaba entre los seis países con ingresos per cápita más altos del mundo.

Colonizada por Portugal, la fisonomía inicial de Brasil fue asaz diferente respecto a la de sus vecinos del cono sur. Merced a la importación de esclavos africanos, la producción azucarera se convirtió en el principal rubro de exportación; más tarde será complementada por los minerales al descubrirse oro y diamantes en el siglo XVIII. La producción de estos bienes “será superior a la que se había verificado en todas las tierras españolas en los dos siglos anteriores”, como señala Celso Furtado en su estudio clásico del desarrollo económico de Brasil.⁴⁰ En

³⁸ P. Gilhodes, “América Latina, más que un concepto”, en A. Olano, *América Latina: herencias y desafíos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 38. Para ampliar, véase C.F.S. Cardoso y H. Pérez Brignolli, *Historia económica de América Latina*, vols. 1 y 2, Barcelona, Crítica, 1979, y, de manera particular, C.S. Assadourian et al., *Minería y espacio económico en los Andes*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

³⁹ D. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W.W. Norton, 1999, p. 310. Nótese que Bosch recuerda a Erasmo, quien puso en tela de juicio principios fundamentales de la teología cristiana, *mas no abandonó* a la Iglesia. En paralelo, países latinoamericanos se rebelaron contra España y Portugal, pero retuvieron buena parte de sus inclinaciones culturales. En cuanto a Erasmo, el lector interesado podrá consultar la obra clásica de M. Bataillon, *Erasmo y España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950, pp. 236ss.

⁴⁰ C. Furtado, *La economía latinoamericana*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969, p. 32, y *Formación económica de Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962; estos textos sugie-

cuanto al comercio del azúcar, éste conoció una severa caída cuando las Antillas francesas e inglesas comenzaron a cultivarlo. Se recuperará décadas más tarde.

En Brasil la explotación del oro se transformó en un *polo de desarrollo* que vinculó el nordeste, centro y sur de este país antes de su independencia, circunstancia que aceleró el poblamiento europeo y la articulación de sus mercados, favoreciendo la preservación de la unidad territorial en contraste con las colonias que fueron regidas por el imperio español.⁴¹ En el último tercio del siglo XIX tuvo lugar en países latinoamericanos una etapa de franca modernización con la introducción de los ferrocarriles, los bancos y empresas modernas alentadas por caudalosas corrientes de capitales externos. Obviamente, las migraciones europeas protagonizaron importante papel en la producción y la cultura latinoamericanas, pero con alguna frecuencia tuvieron carácter estacional debido a las ofertas laborales en los países de origen y a la obligatoriedad del servicio militar si los migrantes adquirían la nacionalidad del país adoptivo,⁴² exigencia que los migrantes procuraron esquivar.

Una observación complementaria sobre el tema pertenece a Niall Ferguson.⁴³ Para explicar el rezago latinoamericano en el tiempo y en su estructura, lo coteja con la evolución de Europa. Indica, por ejemplo, que el crecimiento anual promedio del producto interno per cápita en Inglaterra se elevó de 0.2% entre 1760 y 1800 a 0.52% entre 1800 y 1830. Un avance aparentemente reducido, pero con resultados notables. Apunta que si en 1850 la mitad de la población británica laboraba en la agricultura, treinta años más tarde “sólo uno de cada siete” se dedicaba a estas tareas. Una secuela de la Revolución Industrial (y de la urbanización acelerada, debió agregar) que incrementó la productividad del trabajo, de la tierra y del capital, así como el consumismo y la calidad de los productos.⁴⁴

Ferguson atribuye el acelerado adelanto de Inglaterra a la posesión de amplios acervos de carbón como fuente de energía. Las innovaciones británicas se habrían difundido con rapidez en Europa continental pues no existía entonces algo similar a los actuales *derechos de autor o de propiedad*. La occidentalización —o más precisamente la “europeización”— del mundo arrancó, en su opinión, a fines del siglo XIX y principios del XX con los nuevos medios de transporte y el telégrafo. Indudablemente, la apertura del Canal de Suez (1869) y el de Panamá (1914) —añade— beneficiaron resueltamente al Imperio británico.

ren una ruptura estructural entre el avance económico de Occidente y el rezago relativo de América Latina, lo que evoca el desligamiento geográfico que J. Saramago imaginó en otro contexto; véase *La balsa de piedra*, Madrid, Alfaguara, 2000.

⁴¹ *Ibid.*, p. 34.

⁴² D. Landes, *op. cit.*, p. 323.

⁴³ N. Ferguson, *Civilization... op. cit.*, cap. 5, planteamientos que derivan del análisis clásico de A. Gershenko, *Atrazo económico e industrialización*, Barcelona, Ariel, 1973.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 200.

Después de apuntar estos datos, Ferguson opina que el atraso económico de América Latina respecto al desenvolvimiento europeo y norteamericano tuvo origen en la época colonial.⁴⁵ Al paso del tiempo, la insurgencia contra el dominio español había modificado múltiples instituciones que garantizaban anteriormente alguna estabilidad social; a estas incertidumbres se sumaron en el periodo poscolonial reiterados y espinosos conflictos entre países que paralizaron a las economías. Hace hincapié en que las rivalidades militares exigieron múltiples recursos que fueron pagados contrayendo deudas con el exterior⁴⁶ e inhibieron, además, las inversiones extranjeras.

En estas circunstancias, al llegar la independencia se estructuraron en América Latina estados nacionales que debieron superar no pocas dificultades para ejercer un poder efectivo. Las lealtades localistas y regionales prevalecieron. Los *señores de la tierra* tenían débiles lazos con el poder central en tanto que las burguesías urbanas lograron imponer sus particulares intereses. En todos los casos, los países se constituyeron en economías exportadoras de productos primarios agrícolas y mineros. Algunos como Argentina y Uruguay pusieron acento en la agricultura extensiva, insertándose tempranamente en la economía mundial; otros (Brasil, Colombia, Ecuador) se especializaron en productos tropicales que irradiaron tenuos efectos económicos y comerciales en los mercados locales. Y países mineros como México, Chile, Perú y Bolivia atrajeron a la inversión extranjera que alentó la exportación de metales como un compartimento económico escindido y autónomo; en estas condiciones, “su valor como factor de transformación directa de las estructuras internas se redujo casi a nada”.⁴⁷

En el siglo XIX, la violencia se manifestó no sólo entre estas jóvenes naciones independientes, sino también dentro de ellas. Olano Alor apunta que “el caudillismo... dio origen a la guerra civil y a los golpes de Estado como el camino más corto para acceder al control del Estado”. Señala “la manifiesta incapacidad del Estado para ejercer una real soberanía sobre la totalidad del territorio nacional, donde terratenientes y grandes hacendados se constituyeron en efectivos poderes locales con ambiciones no ocultas de ser parte del poder central... Además, las tropelías contra el erario fueron parte de las actividades cotidianas realizadas por los gobernantes”.⁴⁸ En su opinión, la élite gobernante, los

⁴⁵ Opinión que también adopta L. Prados de la Escosura, “When did Latin America Fall Behind?”, en S. Edwards (ed.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crisis*, Chicago, Chicago University Press, 2007, y T.J. Halton *et al.* (eds.), *The New Comparative Economic History*, Cambridge, MIT Press, 2007.

⁴⁶ Véase T. Halperín-Donghi, “An Emerging Commercial Economy”, en R.J. Salvuchi (ed.), *Latin America and the World Economy*, Lexington, D.C. Heath, 1996.

⁴⁷ C. Furtado, *La economía latinoamericana*, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁸ A. Olano Alor, “Imaginaros modernizantes”, en A. Olano Alor (ed.), *op. cit.*, pp. 58-59.

militares y la burocracia enhebraron una red dominante y excluyente de un Estado oligárquico que erigió trabas a un autopropulsado crecimiento.⁴⁹

Previsiblemente, las incertidumbres que abrumaron a la región se tradujeron también en la semántica que aludía a su nombre. La Península ibérica se refería a la *América española*, y desde la independencia difundió el término *Hispanoamérica*; después, para incluir a Brasil acuñó *Iberoamérica*. El adjetivo *latino* fue propuesto por Napoléon III a sugerencia de un senador —Louis Chevalier— que tendrá ilustre descendencia. Así, y en permanente búsqueda de un imperio colonial, los franceses usaron *Latinoamérica* so pretexto de defender la latinidad y la religión católica, en contraste con los anglosajones y norteamericanos.⁵⁰ Semántica caprichosa que acompaña a los vaivenes tangibles de la región.

Esta estructuración del poder político y económico no fue afectada en el siglo XIX por el abundante flujo migratorio que tuvo lugar hacia países como Argentina, Chile y Uruguay. En algunos casos, los recién llegados constituyeron hasta un tercio de la población en las principales urbes,⁵¹ aunque no pocos de ellos se incorporaron a tareas agrícolas. El volumen de las corrientes migratorias fue influido tanto por los altibajos de las economías de origen y destino como por el grado de hospitalidad de los países receptores.⁵² En todos los casos, la plena integración cultural y política de sus descendientes debió esperar varias décadas.

La inserción de los migrantes estimuló a economías como la argentina en la segunda mitad del siglo XIX. Así se multiplicó en este país el acervo ganadero de excelente calidad, mejoraron las vías de transporte y las facilidades portuarias; la introducción de innovaciones en la refrigeración de la carne elevó sus exportaciones mundiales y los niveles de ingreso.⁵³ Sin embargo, Argentina padeció en la primera mitad del siglo XX retrocesos estructurales y golpes militares que la debilitaron, y sólo en los años treinta fundó un banco central. En 1932 debió suscribir con Inglaterra un entendimiento (Tratado Roca-Runciman) que restringió sus grados de libertad comercial.⁵⁴

En síntesis, el mapa de América Latina registró múltiples mutaciones e inciertos recodos en el curso del siglo XIX.⁵⁵ Las fronteras entre los países su-

⁴⁹ *Ibid.*, p. 63.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁵¹ Véase F.J. Devoto, *Estudios sobre la emigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Bolonia, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, p. 13.

⁵² Por ejemplo, las crisis económicas en 1873 y 1890 gravitaron en estos flujos. Véase F.J. Devoto, *Estudios sobre...*, *op. cit.*, p. 35.

⁵³ E. Cardoso y A. Helwege, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁴ Véase V.L. Urquidi, *Otro siglo perdido...*, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁵ Para una descripción pormenorizada de las condiciones en cada país latinoamericano, véase F. Chevalier, *América Latina. De la Independencia a nuestros días*, Barcelona, Labor, 1983, pp. 10ss.

frieron cambios a consecuencia de enfrentamientos militares e intervenciones extranjeras. Olano concluye: “salvando proporciones, Estado y Nación en América Latina encararon entonces dificultades que encontramos también hoy en los países árabes del Medio Oriente o en los recién descolonizados países africanos...”.⁵⁶ La multiplicación de conflictos... “generó desconfianza, prejuicios y actitudes que distan mucho de las afirmaciones rituales de ‘países hermanos’ o del ideal unitario bolivariano... Los recuerdos sobre guerras sangrientas no se borran con facilidad; pueden retomar filo y alimentan suspicacias apenas públicamente confesables. Intereses imperiales animaron estos hechos bélicos, como en el caso de la guerra entre Costa Rica y Panamá a principios del siglo xx, estimulada por la United Fruit Company”.

Este neocolonialismo de origen local —agrega Halperín-Donghi— fue protagonizado por “familias de notables” que se enriquecieron por varias vías. La principal: el control de los principales productos de exportación como caucho en Perú, plata en México y Bolivia, nitrato y salitre en Chile, azúcar en Cuba y Puerto Rico, cueros y grasa animal en Argentina y Uruguay.⁵⁷ En suma, por desgracia, “todo lo sólido” europeo se desvaneció en el aire en América Latina. Y adoptando el vocabulario de M. Berman y de D. Bell podría decirse que el *modernismo* se presentó en la región (de Rubén Darío a Leopoldo Lugones) sin alentar —y acaso opuesto a— la *modernización*.⁵⁸

EL ARRANQUE DE LA PAX AMERICANA

Estos señalamientos generales sobre los orígenes del crecimiento económico y las modalidades de su institucionalización en América Latina —sin desdeñar diferencias por países y periodos— conducen a explicar algunas de las constantes inquietudes de VLU que habrá de manifestar en su última obra, *Otro siglo perdido*, en la cual pasó revista a las consecuencias de la primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y los ordenamientos que habrán de instituirse al concluir la segunda Guerra. Se comprobará de inmediato que a estos temas consagró múltiples energías como estudioso y activo protagonista, pues consideraba

⁵⁶ A. Olano Alor, *op. cit.*, p. 34. Sobre este periodo argentino y la particular actuación de Raúl Prebisch véase E.J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, McGill-Queens University Press, 2008, pp. 89ss.

⁵⁷ T. Halperín-Donghi señaló las consecuencias de esta estructura clasista —especialmente en el caso argentino— en *Revista de la CEPAL*, 94, abril de 2008.

⁵⁸ El deslinde de estos términos se inspira en los textos de M. Berman, *Todo lo sólido...*, *op. cit.*, cap. 4, y D. Bell, *El fin de las ideologías*, México, Editorial Tecnos, 1964.

que era necesario abordar el desarrollo de Latinoamérica desde un contexto internacional si en verdad se aspira a su profunda y bien articulada comprensión.

Versalles y el tramo interbélico

Sin duda, la primera Guerra Mundial afectó al mundo entero y marcó un cambio dramático en el desarrollo económico de América Latina. En particular, los Acuerdos de Versalles (junio de 1919) que pusieron fin a la guerra revelaron una torcida concepción económica; sus resultados conmovieron las bases, primero de la Alemania derrotada, y, ulteriormente, de toda Europa y sus colonias, incluyendo a Estados Unidos. La cláusula “de culpabilidad de la guerra” abrió cauce a la exigencia de reparaciones económicas a cargo del país vencido, así como a ajustes territoriales (el Pasaje de Danzig, por ejemplo) que traerán efectos negativos en el devenir europeo. El presidente norteamericano Woodrow Wilson llegó a París en esas fechas con el propósito de auspiciar una Sociedad de Naciones normada por objetivos altruistas; iniciativa que será rechazada por el Congreso de su país.⁵⁹ Estas tendencias aislacionistas de Estados Unidos respecto de Europa se manifestarán en el futuro en repetidas oportunidades.⁶⁰

Uno de los primeros economistas que anticipó los resultados negativos del Tratado de Versalles fue el británico John Maynard Keynes, quien lo consideró un acto de “barbarie económica” que abriría cauces de inestabilidad no sólo en Europa sino también en Rusia e, incluso, en Estados Unidos.⁶¹ Postura que le condujo a renunciar como gesto de protesta a su participación en la delegación británica, que no le impidió la creativa elaboración de sus ideas. Lo reencontraremos en las próximas páginas.

En estas circunstancias, la primera Guerra engendró un nuevo escenario económico internacional, presidido por una pertinaz y extendida inestabilidad. En rigor, desórdenes comerciales y monetarios habían despuntado anteriormente, cuando la industrialización y las transacciones comerciales tomaron vuelo desde el siglo XVIII y al encenderse las rivalidades imperialistas en Asia y en África.⁶² Se

⁵⁹ *Op. cit.*, p. 325.

⁶⁰ La indiferencia —incluso hostilidad— norteamericana respecto a Europa habría sido más profunda si los republicanos, influidos por Charles Lindberg, hubiesen dominado la Casa Blanca, posibilidad que dio lugar a la novela —no tan alejada de aquella realidad— de Philip Roth, *The Plot against America* (2004).

⁶¹ R. Skidelsky, *John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan, 1994, p. 32.

⁶² Para ampliar, E. Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995, *op. cit.*, cap. 7.

moderaron en alguna medida en el curso del siglo XIX, cuando Inglaterra impuso el patrón oro en los nexos comerciales que, como resultado, se ampliaron y diversificaron. El sostenimiento de la moneda con este metal o en unión con la plata (régimen bimetalista) no constituyó ciertamente un hecho novedoso, pero pocos países habían adoptado modalidades concertadas y permanentes en este campo.⁶³ En el siglo XIX, el Banco de Inglaterra se transformó, al decir de Keynes, en “el director invisible de una orquesta internacional” que atenuó relativamente las fricciones financieras internacionales.⁶⁴

Recuérdese que la supremacía europea occidental —particularmente británica— en el mundo había sido incontrovertible hasta principios del siglo XX; fue esta geografía la cuna de procesos que abrieron paso a la era moderna presidida por la Ilustración, la Revolución Industrial y el imperialismo.

La contienda de 1914 trajo múltiples resultados. Entre ellos, la muerte de más de siete millones de personas, la ruina material, las insurgencias sociales y el nacimiento de una nueva entidad nacional en 1917 (se llamará la URSS desde 1923) que ofreció una alternativa a los regímenes capitalistas y en desarrollo. Estas y otras circunstancias gestaron incertidumbres y conflictos en todos los dominios, incluyendo el financiero y el comercial. Como resultado, un clima radicalmente proteccionista y de disolvente competencia desordenó las relaciones económicas entre y dentro de los países; sus ecos trascendieron las fronteras europeas.⁶⁵ A estos trastornos cabe añadir el brote y la expansión de la “gripe española” que multiplicó las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por la contienda militar.⁶⁶

Estados Unidos —que ingresó tardía y convenientemente a la Guerra (1917)— se transformó de crónico deudor respecto a Europa en dominante acreedor. Después de la derrota electoral de Wilson, el Congreso norteamericano y la opinión pública procuraron alejarse del torbellino europeo, como si el ensimismamiento en un mundo con vínculos crecientes fuera factible en el siglo XX.

Al concluir la conflagración, los gobiernos europeos —al menos los vencedores— pretendieron retornar a la prosperidad relativa anterior a 1914. Inglaterra, los países neutrales y Japón se embarcaron en un proceso deflacionario para reintentar el logro de una moneda estable garantizada por el patrón oro. Los resultados de este empeño fueron contradictorios, especialmente hacia

⁶³ Véase N. Ferguson, *Civilization... op. cit.*, p. 198.

⁶⁴ Para ampliar, véase C. Marichal, *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010.

⁶⁵ E. Hobsbawm, *Historia... op. cit.*, cap. III.

⁶⁶ J. Joll, *Historia de Europa desde 1870*, Madrid, Alianza Universidad, 1983, p. 242.

finés de los veinte. En particular, Alemania se enredó en una hiperinflación que produjo la desaparición del ahorro privado, una estrecha dependencia de los créditos del exterior y el brote de turbulencias políticas internas causadas por el desempleo. Sin indexación de salarios y sin compensaciones sociales, la severa contracción de los mercados de trabajo apresuró el ascenso de movimientos extremistas de izquierda y derecha.

Ciertamente, este período se caracterizó por una severa inestabilidad estructural en diferentes esferas: sociales, ideológicas, políticas y económicas. Escribe Marichal: “el capitalismo clásico dejó de funcionar en buena parte de Europa a partir de 1914 y fue reemplazado por un capitalismo de estado militarizado durante los casi cinco años de mortal combate”.⁶⁷ La cadena de dislocaciones financieras y comerciales preparó el escenario del segundo conflicto mundial y tornó ineludible la necesidad de ordenamientos como los que habrán de madurar en Bretton Woods.⁶⁸

Las fuentes de inestabilidad derivadas del Tratado de Versalles obligaron a tomar iniciativas encaminadas a moderar los efectos de la hiperinflación alemana y, en general, inducir la reconstrucción de las economías europeas. El Plan Dawes (1924) fue concebido por el gobierno norteamericano con esta finalidad; generó estímulos a la economía mundial, incluyendo el retorno parcial al patrón oro. Sin embargo, fueron limitados sus resultados. La Depresión que culminó en octubre de 1929 trajo consigo resultados adversos en la economía norteamericana, y bien pronto se tradujo en una severa inestabilidad de alcance mundial.

América Latina no se libró de esta severa caída. Los precios de productos agrícolas y minerales se contrajeron en extremo, particularmente el café en Brasil, el petróleo en México y Venezuela y el azúcar en Cuba, entre otros.⁶⁹ Los mercados se apegaron a ciclos comerciales que parecían superar la racionalidad humana.⁷⁰ Esta situación contrastó con la del lapso 1870-1913 que conoció un razonable ajuste de la tasa de crecimiento del comercio exterior; la Gran Depresión, en efecto, y las perturbaciones consiguientes del comercio internacional propinaron golpes fatales al crecimiento liderado por las exportaciones. Acompañaron a este proceso la creciente intervención del Estado en la economía, el re-

⁶⁷ C. Marichal, *Nueva historia...*, op. cit., p. 88.

⁶⁸ Para ampliar, véase C.P. Kindleberger, “International Monetary Stabilization”, en S.E. Harris (ed.), *Postwar Economic Problems*, Nueva York, McGraw Hill, 1943, y D. Benecke et al. (eds.), *La agenda internacional de América Latina*, Buenos Aires, Fundación Ebert, 2011.

⁶⁹ R. Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, 1998, p. 111.

⁷⁰ Además de C.P. Kindleberger, op. cit., véase A. Maddison, *Historia del desarrollo capitalista*, Barcelona, Ariel, 1991, y L. Bértola y J.A. Ocampo, op. cit., cap. IV.

proceso del liberalismo en todo el mundo y su franco colapso, y el ascenso del fascismo en varios países europeos, amén del régimen bolchevique en la URSS.

La Gran Depresión

La grave crisis que tuvo lugar en un país que festejaba el fin del periodo eurocéntrico deprimirá severamente la economía norteamericana; sus consecuencias llegarán a los rincones más alejados del planeta. VLU apunta con acierto que “el descenso del comercio mundial afectó de inmediato las exportaciones de la región latinoamericana al reducir el volumen y los precios de éstas, que eran en su mayoría materias primas y alimentos”, y amplía: “la disminución brusca de la actividad económica en los países industriales avanzados, el desempleo masivo, la pérdida de confianza financiera, así como la lentitud de la recuperación, tuvieron efectos dilatados en la región... Los países intentaron protegerse contra recesiones internacionales futuras mediante la construcción de economías nacionales que pudieran ser menos dependientes del comercio exterior”.⁷¹

El economista norteamericano J.K. Galbraith esbozó una revisión pormenorizada de los hechos sobresalientes que culminaron en el “Jueves Negro” de octubre de 1929. El filoso declive en la producción de acero, la rápida disminución del volumen del transporte por ferrocarril, la estrepitosa caída en la construcción de viviendas: éstos habrían sido algunos indicadores de los trastornos radicales que se avecinaban.⁷² Agrega, sin embargo, que la crisis se antojaba improbable meses antes, al menos en la opinión pública y entre los líderes de los mercados de valores, aunque “nadie podía prever que la producción, precios, rentas y demás indicadores se mantendrían considerablemente contraídos durante tres largos y funestos años”.⁷³ A mediados de octubre los signos de una aguda contracción se tornaron ostensibles, aunque todavía prevalecía la opinión de que “un sostén organizado” consistente en la alianza de las grandes empresas podría aliviarla. Ilusión colectiva que los acontecimientos esfumaron. La Bolsa de Nueva York, con sus 112 años de vida, se estremeció nerviosamente en una larga agonía.

Galbraith sintetiza: “el otoño de 1929 contempló quizá por vez primera el inusitado espectáculo de unos hombres estafándose a sí mismos...”.⁷⁴ Y añade

⁷¹ V.L. Urquidi, *Otro siglo perdido...*, *op. cit.*, pp. 65ss.

⁷² J.K. Galbraith, *El crac del 29*, Barcelona, Seix Barral, 1965, p. 135.

⁷³ *Ibid.*, p. 137.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 179.

que en contra de las leyendas prevalecientes, no se produjeron suicidios; pero las consecuencias en los mercados laborales fueron altamente deprimentes.⁷⁵ Siguió un derrumbe generalizado de las finanzas y del comercio, que obligó a los países a competir desordenadamente por medio de la devaluación de sus respectivas monedas.⁷⁶ El volumen de los préstamos internacionales se contrajo en 90%; las ventas de materias primas se precipitaron desde Brasil hasta Nueva Zelanda, y el sistema mundial de comercio empezó a desplomarse debido a políticas altamente proteccionistas.⁷⁷

Inevitablemente, las quiebras bancarias se extendieron en el mundo capitalista propiciando suspensiones de pagos y la reducción del crédito. Las políticas neomercantilistas, que se sintetizaron en el predicamento *beggar thy neighbor*, se difundieron en perjuicio de la buena vecindad entre los países. El comercio internacional se redujo severamente, afectando a los mercados laborales. Los bancos norteamericanos y europeos se vieron obligados a cerrar puertas para impedir el desesperado retiro de depósitos. Fue un cataclismo financiero que hasta la fecha promueve investigaciones.⁷⁸

Para los analistas marxistas la acumulación, primero, y el declive, después, del gran capital no constituyeron una sorpresa. Rosa Luxemburgo en particular había anticipado este derrumbe, aunque por factores diferentes.⁷⁹ Por otra parte, el colapso de los regímenes capitalistas contrastaba con los logros de la URSS en materia industrial y tecnológica, provocando el entusiasmo de no pocos intelectuales europeos y, en particular, norteamericanos. Algunos de ellos —desde Charles Chaplin hasta el físico atómico Robert Oppenheimer— suscitarán la incurable suspicacia de John E. Hoover y del FBI.⁸⁰

Los efectos de la Depresión fueron múltiples: la contracción de las migraciones internacionales; la proliferación de manifestaciones de protesta por parte de sectores marginados por el decadente ciclo económico; el surgimiento de ideologías extremistas —fascismo, comunismo, nazismo— que acentuaron la violencia y los conflictos en las sociedades civiles, y el decaimiento irreversible de la frágil República de Weimar, entre otros. Además, el desempleo alcanzó niveles sin precedentes (casi 44% en Alemania y 27% en Estados Unidos),

⁷⁵ *Ibid.*, p. 183.

⁷⁶ Véase R.G. Hawkins, *El futuro del sistema monetario internacional*, México, Prisma, 1986.

⁷⁷ E. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 101.

⁷⁸ C. Marichal, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁹ Véase P. Frolich, *Rosa Luxemburg. Her Life and Work*, Londres, Victor Gollanz, 1940, pp. 54ss.

⁸⁰ J. Hodara, *Científicos vs. políticos*, México, UNAM, 1969. El caso *Oppenheimer* suscita interés hasta la fecha; véase F. Dyson, “The Shape of Genius”, *The New York Review of Books*, LX: 13, agosto-septiembre de 2013.

con perversas consecuencias debido a la ausencia en aquella coyuntura de sistemas ordenados de seguridad social.⁸¹

En alusión a estos hechos, Hobsbawm apunta con acierto que “si no hubiera existido la crisis económica, no habría existido Hitler ni tampoco Roosevelt... Además, difícilmente el sistema soviético habría sido considerado como un antagonista económico del capitalismo y una alternativa al mismo...”. Y concluye: “las puertas de la segunda Guerra fueron abiertas en 1931...”.⁸²

Como se indicó, los países latinoamericanos, en particular, fueron sacudidos por un descenso vertiginoso de sus exportaciones; los más afectados fueron Bolivia, Chile, México y Cuba; Brasil les siguió.⁸³ Ante el colapso internacional, América Latina se ajustó inicialmente al mecanismo del patrón oro, pero lo abandonó con rapidez a causa del brusco desplome de las exportaciones, de los ingresos y del empleo.⁸⁴ En el andar de los años treinta estas economías se recuperaron relativamente, transformándose en sólidos proveedores de materias primas —incluyendo combustible— a los países industrializados. También se beneficiaron con la entrada masiva de dólares norteamericanos “peregrinos” y, en especial, por la reorganización de los sistemas financieros alentada por el experto británico Edwin Kemmner.⁸⁵ Surgieron entonces algunas oportunidades para sustituir importaciones; recursos como tierras y mano de obra estaban disponibles para ampliar y diversificar la agricultura, y se pudo eludir el pago de deudas sin padecer sanciones...⁸⁶

Sólo a partir de 1933, por virtud del liderazgo del presidente Roosevelt y el influjo de los planteamientos keynesianos, empezaron a alumbrar tímidas señales de una recuperación. El incremento del gasto público en obras de infraestructura, el perfeccionamiento de los seguros a los trabajadores, la ayuda al mercado hipotecario, medidas que aliviaron los aprietos económicos en Estados Unidos. En rigor, sin embargo, sólo los gastos exigidos por los preparativos militares reanimaron finalmente las economías, incluyendo las latinoamericanas que suministraron los bienes primarios requeridos por los países —en especial Estados Unidos— enzarzados en el conflicto.⁸⁷

⁸¹ E. Hobsbawm, *op. cit.*, cap. 3.

⁸² *Ibid.*, p. 111.

⁸³ Véase R. Thorp, *Progreso...*, *op. cit.*, pp. 114ss.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 118.

⁸⁵ Sobre este personaje, véase V.L. Urquidí, “Aportación intelectual y práctica de la ciencia económica europea a México”, en *Europa en México: por una colaboración en ciencias sociales*, Turín, Centro de Estudios de México en Italia, 1997, p. 174.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 132.

⁸⁷ R. Thorp, *op. cit.*, especialmente cap. 4.

Nótese que en 1936 Estados Unidos, Francia e Inglaterra habían intentado restaurar la cooperación financiera entre ellos, iniciativa que no llegó lejos a causa de las repetidas devaluaciones del franco y la irrupción de la segunda Guerra. La depresión económica generalizada afectó la calidad democrática de diferentes regímenes políticos y los niveles de vida, especialmente en Alemania; por añadidura, la confianza en y la responsabilidad de los gobiernos y de las instancias bancarias se resquebrajaron.⁸⁸

En estas circunstancias, la aparición de una teoría que prescribía orientaciones originales a los gobiernos en torno a la recuperación de la actividad económica mediante un alto gasto e inversión constituyó una novedad alentadora. Se alude a la “revolución keynesiana” que fue lúcidamente adoptada por Estados Unidos y, parcialmente, por algunos gobiernos latinoamericanos.⁸⁹

En contraste con la primera Guerra Mundial cuyo inicio, duración y resultados sorprendieron a todos sus protagonistas, las operaciones militares de la segunda fueron acompañadas por múltiples iniciativas de los aliados que colocaron bases al orden económico, político y financiero de la posguerra.⁹⁰ Iniciativas atrevidas por cierto, pues en los primeros años de los cuarenta pocos podían anticipar cuál sería el resultado final de la contienda militar entre los aliados y los países miembros del Eje.

Dos países importantes —Estados Unidos y la URSS— no revelaron en la primera fase de las hostilidades una clara postura. Moscú se inclinó en este lapso a fraguar entendimientos diplomáticos con Hitler (Acuerdos Molotov-Ribbentrop, agosto de 1939) ya sea para concertar el reparto de territorios, ya sea como recurso táctico dirigido a postergar una probable pugna entre ellos que ulteriormente tomaría amplias dimensiones. El gobierno norteamericano, por su lado, encaraba entonces una difundida actitud aislacionista en la opinión pública que exigía la no intervención en los inciertos y lejanos episodios europeos. Sin embargo, la brutal fractura de los entendimientos entre alemanes y rusos (junio de 1941), el ataque sorpresivo japonés en Pearl Harbor (7 de diciembre de 1941) y la irreflexiva declaración de guerra a Estados Unidos por parte de Hitler (11 de diciembre de 1941) obligaron el ingreso decisivo de este país a las operaciones bélicas al lado de Inglaterra y de la

⁸⁸ *Ibid.*, p. 26. Sobre el retorno parcial del patrón oro véase C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.*, p. 97.

⁸⁹ H. James menciona que intentos similares fueron realizados por otros economistas (Wicksell, Kalecki, Hansen, aunque desprovistos del carácter sistemático que Keynes imprimió a su teoría). H. James, *El fin de la globalización. Lecciones de la Gran Depresión*, Madrid, Turner, 2003, p. 31.

⁹⁰ El contraste entre los dos conflictos es examinado por E. Hobsbawm, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 148ss.

URSS.⁹¹ En rigor, las actitudes verticales del gobierno norteamericano presidido por Franklin Delano Roosevelt adversas a los países del Eje se manifestaron antes de estas agresiones, particularmente en la Carta del Atlántico (agosto de 1941) y en la Operación Lend-Lease, que determinaron en buena medida, militar y económicamente, los resultados de la contienda y la fisonomía de la posguerra.⁹² En la Carta, Roosevelt y Churchill acordaron ocho principios fundamentales, entre ellos, la guerra no debe conducir a conquistas territoriales, el principio de autodeterminación debe ser respetado y las barreras comerciales serán reducidas, incluyendo el libre tráfico marítimo.⁹³

Por añadidura, el programa Lend-Lease (agosto de 1941) favoreció con recursos financieros y con equipos militares a varios países (Inglaterra, URSS, Francia libre y la República China, esta última agredida por los japoneses desde 1937), lo que implicó entonces el 17% del gasto militar de Estados Unidos, y correspondía a las declaraciones de Roosevelt en torno a su país como “arsenal de la democracia” (diciembre de 1940).

En suma, los errores cometidos en Versalles (1919-1922), las experiencias engendradas por la Gran Depresión (1929) y la consiguiente inestabilidad global hicieron madurar la necesidad de algún acuerdo internacional orientado a estabilizar las finanzas y el comercio entre los países.

Antesalas de Bretton Woods

Víctor L. Urquidi retornó a México en octubre 1940 después de licenciarse en economía y comercio internacional en la London School of Economics. Apenas superaba entonces los 21 años. Debido a las operaciones bélicas, el trayecto marítimo desde Inglaterra a Nueva York, y de allí a Veracruz no estuvo exento de temibles riesgos debido a las frecuentes operaciones de los submarinos alemanes en el Atlántico. Con dos dólares en el bolsillo y cincuenta libros en la bodega arribó jubilosamente a la capital mexicana, reto-

⁹¹ Véase I. Kershaw, *Fateful Choices*, Londres, Allen Lane, 2007. De no haber padecido estas agresiones es probable que Estados Unidos se habría limitado a apoyar con recursos no militares a los aliados o ingresado al conflicto tardíamente, como lo hiciera en el curso de la primera Guerra. Es la bien fundada opinión de I. Kershaw, *op. cit.* y de E. Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 163ss.

⁹² Véase R.H. Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

⁹³ Estas proclamas aludían no sólo al Imperio británico; también a las intenciones adversas que el fascismo, el nazismo y el comunismo estaban predicando en Europa. Véase J. Joll, *op. cit.*, cap. 12.

mando los vínculos con su madre y sus hermanas (su padre había fallecido dos años antes).⁹⁴ Le apremiaba la necesidad de dedicarse de inmediato a una actividad acorde con su formación y ambiciones, aparte de estudiar, con lúcida perspectiva internacional, el desenvolvimiento de su país. Las cercanas relaciones de su familia con distinguidos representantes de la élite mexicana (Alberto Pani e Isidro Fabela habían sido padrinos de sus hermanas María y Magda), que conocían y evaluaban la trayectoria diplomática y literaria de su padre, además de la influencia personal de Luis Montes de Oca, a la sazón director general del Banco de México (Banxico), facilitaron su incorporación, como investigador, en la institución financiera que normaba desde 1925 las directrices económicas del país.⁹⁵

Cuando Montes de Oca —compañero de peregrinaciones diplomáticas del padre de Urquidi— resolvió sumarse a la campaña electoral de Juan Andreu Almazán, que pretendía suceder a Lázaro Cárdenas en el cargo presidencial, y renunció a su alto puesto en el banco, fue sustituido por Eduardo Villaseñor, colega y amigo del secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Villaseñor le encargó a Daniel Cosío Villegas la dirección del Departamento de Investigaciones Económicas, al cual Urquidi se incorporó de inmediato. Era entonces uno de los pocos economistas académicamente formados en un entorno mayoritariamente de abogados que habían acumulado algunas experiencias empíricas en el manejo de las finanzas del país.⁹⁶

Cosío Villegas, ya entonces personaje legendario por su feliz y repetido quehacer en la diplomacia y en la academia, estaba de regreso de la Universidad de Cornell, donde había tomado algunos cursos de economía agrícola. Le concederá respaldo personal, intelectual y afectivo a VLU. Se gestará entre ellos una apretada y fecunda afinidad que habrá de extenderse, en plurales circunstancias y recodos, hasta el fallecimiento de don Daniel en 1976. Por su lado, Villaseñor reconoció de inmediato las elevadas cualidades del recién llegado y le concedió su preferente confianza. VLU tuvo así un despegue profesional feliz en su país, después de obligadas ausencias vinculadas con el quehacer diplomático de sus padres.

En paralelo a sus actividades académicas y docentes, con frecuencia sin títulos formales, don Daniel alentaba a la sazón proyectos en varios frentes: la

⁹⁴ Más datos en T.G. Weiss, *Transcript of Interview of Victor L. Urquidi*, Oslo, United Nations Intellectual History Project, junio de 2000, y en J. Hodara, *Victor L. Urquidi: trayectoria intelectual*, México, El Colegio de México, 2014.

⁹⁵ Véase E. Turrent, *Historia del Banco de México*, México, Banco de México, 1982.

⁹⁶ Véase E. Turrent, “Victor Urquidi en el Banco de México”, *Comercio Exterior*, agosto de 2005.

publicación regular de una revista consagrada a temas económicos (*El Trimestre Económico*) fundada en 1934, pocos meses antes de la creación del Fondo de Cultura Económica (bajo cuyo sello pasó a ser editada), que se dedicó, en su etapa inicial, a difundir obras originales y traducidas sobre temas económicos y sociales susceptibles de enriquecer la calidad de las nuevas generaciones de especialistas latinoamericanos. Por añadidura, en 1938 fundó y dirigió junto con Alfonso Reyes La Casa de España, iniciativa respaldada por el presidente Lázaro Cárdenas que constituyó el primer hogar académico de refugiados españoles.⁹⁷ En todos estos marcos, Urquidi mereció hospitalarios espacios que le incentivaron a enriquecer su multidisciplinaria curiosidad.⁹⁸

La llegada del sociólogo José Medina Echavarría a México en 1939 y su incorporación a La Casa de España —en 1940 transformada en El Colegio de México— pusieron bases a su estudio disciplinado de varios temas. Entre ellos, los acontecimientos bélicos que trastornaban a Europa, Estados Unidos y el Oriente y las consecuencias que podrían aparejar para los países en desarrollo. Estas deliberaciones tuvieron lugar en el Centro de Estudios Sociales del Colmex a partir de 1943, presidido por el español transterrado. Cristalizó así un seminario sobre “La guerra como fenómeno político, económico y social” en el que vlu, Josué Sáenz, Javier Márquez y otros tomaron parte activa. Estos intercambios de ideas, que constituyeron instructivas antesalas a la Conferencia en ciernes, verán luz en la colección “Jornadas”, flamante criatura de El Colegio de México.

En paralelo, Urquidi se consagró al estudio pormenorizado de la economía mexicana, en particular los aspectos monetarios, tema en el que que muy pocos se habían atrevido a incursionar. En aquellos momentos, los funcionarios del Banco de México apenas atinaban a identificar la manera óptima de esterilizar los “capitales fugitivos o golondrinos” que llegaban masivamente a México y a otros países latinoamericanos. Apoyándose en la fluida lectura de investigadores extranjeros y su reconocida pericia como estadígrafo, vlu pudo ofrecer directrices importantes a los líderes del Banco,⁹⁹ sin renunciar a su espíritu crítico, que fue creciendo con el paso del tiempo.

⁹⁷ Sobre la particular y apretada relación entre Cosío y Urquidi, véase E. Krauze, *Daniel Cosío Villegas: una biografía intelectual*, México, Joaquín Mortiz, 1980.

⁹⁸ Sobre la trayectoria de El Colegio de México, véanse los volúmenes escritos por C.E. Lida, J.A. Matesanz y J. Zoraida Vázquez, que se publicaron respectivamente en Jornadas 117 y 118, México, El Colegio de México, 1990.

⁹⁹ Estos estudios nutrirán ulteriormente su conferencia *Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas*, Memoria del II Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, México, 1946.

La posguerra como prioritaria inquietud

El texto *La posguerra y las relaciones económicas internacionales de México*¹⁰⁰ señala el inicio de las inquietudes internacionalistas de VLU en torno a la probable reorganización de la economía global al término de la guerra. Escribió allí: “Por fortuna todo parece indicar que quizá no se repita la historia y que no será necesario que un émulo de Keynes o él mismo escriba un tomo que podría titularse *Las consecuencias económicas de la segunda paz mundial*. Al menos si llegase a escribirse, su contenido sería seguramente distinto”.¹⁰¹ Aludía ciertamente a la obra clásica del economista británico, quien había impugnado los términos del Acuerdo de Versalles y anticipado las secuelas disolventes que traería consigo.¹⁰² Este texto —como se verá enseguida— habrá de conducirlo a una participación activa en los empeños del gobierno mexicano dirigidos a tomar postura en el futuro orden financiero internacional. Las experiencias personales en Europa, los estudios en la Universidad de Londres y diligentes lecturas le habían permitido conocer los graves desequilibrios que en los treinta afectaron la economía mundial, conocimiento útil cuando las circunstancias le condujeron a lidiar con estos temas.¹⁰³ Ciertamente, no fue el azar lo que lo llevó a una activa participación en un decisivo encuentro internacional: lo determinaron el itinerario biográfico, las inquietudes intelectuales y su lugar en la burocracia mexicana.¹⁰⁴

Interesa aquí poner de relieve, con obligada brevedad, el aporte *personal* de VLU en los preparativos nacionales conducentes a una conferencia cuyas decisiones modelaron la arquitectura del orden financiero internacional durante cinco lustros (de 1944 a 1971), aportación que ayudó sensiblemente a la articulación de la postura de México en dicha conferencia.¹⁰⁵

Cuando Estados Unidos convocó a la Conferencia Interamericana sobre Control Financiero y Monetario del Enemigo (Washington, 1942), Urquidi tomó parte en las deliberaciones de este delicado tema en su calidad de subje-

¹⁰⁰ *El Trimestre Económico*, x: 2, julio-septiembre de 1943.

¹⁰¹ *Op. cit.*, p. 321.

¹⁰² Su admiración a la personalidad y a la obra de John M. Keynes se manifestará en su *in memoriam* al fallecer el economista inglés. Véase *El Trimestre Económico*, XIII: 1, 1946. En contraste, su silencio respecto a la infortunada suerte de Harry D. White levanta interrogantes. Véase J. Hodara, *V.L. Urquidi: trayectoria...*, *op. cit.*, cap. 4.

¹⁰³ Véase V.L. Urquidi, *Bretton Woods: claroscuros y perspectivas*, XI Congreso del Colegio Nacional de Economistas, México, 25 de octubre de 1995, pp. 1ss.

¹⁰⁴ E. Turrent, *Victor Urquidi en el Banco de México*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁵ Para ampliar, véase J. Hodara, *V.L. Urquidi: trayectoria...*, *op. cit.*

fe del Departamento de Estudios Económicos del Banco. Este encuentro regional era necesario por las importantes inversiones de procedencia alemana, italiana y japonesa que proliferaban a la sazón en la región latinoamericana, incluyendo México; era menester, por lo tanto, concertar algunas normas con el fin de controlarlas. Recuérdese que todos los países latinoamericanos, con excepción de Argentina y Uruguay, habían declarado desde los cuarenta su beligerancia a la coalición del Eje, de suerte que el tema interesaba a la mayoría de ellos.

En la cena de clausura de esta reunión, que tuvo lugar en el Hotel Mayflower, VLU tomó asiento sin deliberación alguna al lado del economista Harry Dexter White, subsecretario del Tesoro norteamericano y profesor en Harvard. Su dominio del inglés le sirvió sin duda en el animado diálogo que entonces se verificó entre ellos. Los padres de White habían emigrado de Lituania a Estados Unidos debido a los pogromos que tenían lugar en aquel país, circunstancia que acaso llevó a Urquidi a mencionar los orígenes de su bisabuelo materno, quien abandonó Hungría por razones similares. En cualquier caso, ya sea por la afinidad personal que se creó entre ellos en aquel encuentro, ya sea como resultado de lúcidos cálculos políticos por parte del funcionario norteamericano,¹⁰⁶ White le pidió a Urquidi que al día siguiente le visitara en su oficina. En el matutino encuentro le entregó un documento *confidencial* que dibujaba con líneas gruesas el formato y las intenciones de un encuentro internacional que tendría por designio definir las normas financieras y monetarias que regirían el concierto internacional al concluir la guerra. White le solicitó que lo estudiara y que lo diera a conocer de manera confidencial a algunas autoridades mexicanas.

La lectura de esta versión preliminar del texto que White le entregara no sorprendió a VLU. Había escuchado en Cambridge las conferencias de Keynes y otros economistas sobre la crónica inestabilidad comercial y financiera de las principales economías en el lapso interbélico, las devaluaciones desordenadas entre países que ocurrieron en los treinta, y las contraproducentes tendencias proteccionistas que habían prevalecido en este periodo. Estaba enterado, además, de que desde el fin de la primera Guerra habían proliferado los intentos de concertar algún género de estabilización y orden en las transacciones financieras y comerciales, sin resultados tangibles.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Es importante recordar que White conocía el carácter cordial de las relaciones de su jefe, el encumbrado secretario del Tesoro Henry Morgenthau, con el secretario de Hacienda Eduardo Suárez y, además, apreciaba la importancia de México en el espacio latinoamericano.

¹⁰⁷ Para ampliar, véase V.L. Urquidi, "Bretton Woods y México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 50, primavera-verano de 1996 [en este volumen, pp. 145-163].

Cuando los aliados empezaron a vislumbrar, a partir de 1942, la conclusión favorable de la contienda, el tema retomó urgente actualidad, particularmente en la perspectiva norteamericana y británica.¹⁰⁸ Como resultado empezaron a difundirse escritos y propuestas que aludían a diferentes modalidades de un orden financiero internacional que debería adoptarse al término de la guerra. Aparte de los proyectos preliminares estadounidenses y británicos animados por esta intención, Canadá y el gobierno francés en el exilio esbozaron sus respectivas posturas.

Por su claridad y consistencia sobresalieron en estas propuestas las ideas de Harry D. White y de John M. Keynes en torno la gestación de acuerdos e instituciones de alcance internacional encaminados a convenir reglas de juego en la administración de las transacciones financieras entre países. Estas directrices fueron recogidas y ponderadas por VLU en varios ensayos que publicó sucesivamente en *El Trimestre Económico* del año 1943.¹⁰⁹

VLU entregó al director del Banco el contenido del documento provisional que White le había dado a conocer.¹¹⁰ En aquel momento los planes del funcionario norteamericano dirigidos a estabilizar el comercio global parecían carecer de realismo y viabilidad, pues aún no era evidente la suerte definitiva de la guerra ni la disposición de los principales países europeos y de la URSS a aceptar un convenio de amplias proyecciones. Sin embargo, las autoridades mexicanas resolvieron estudiar cuidadosamente los planes de White y Keynes con el fin de definir la postura del país.¹¹¹ Recuérdese que México ya era un país beligerante —aunque simbólico— favorable a los aliados desde abril de 1942.

Preparativos

Con estas intenciones, el Banco de México resolvió crear un grupo de trabajo —en coordinación con Nacional Financiera— para sopesar el contenido y las implicaciones de los proyectos del británico y del norteamericano en el marco de la Oficina de Estudios Económicos encabezada por Cosío Villegas. Tomaron parte en estas primeras deliberaciones Josué Sáenz, Javier Márquez (VLU había compartido estudios en Londres con ambos), José Medina Echavarría,

¹⁰⁸ Véase de nuevo C.P. Kindleberger, *op. cit.*

¹⁰⁹ “La postguerra y las relaciones económicas internacionales de México” y “Los proyectos monetarios de la postguerra”, publicados en *El Trimestre Económico*, x: 2 y 3, julio y octubre de 1943.

¹¹⁰ Véase el pormenorizado relato de E. Turrent, *México en Bretton Woods*, *op. cit.*

¹¹¹ Para ampliar, véase C. Marichal y F. Moraga, *Raíces del pensamiento de Víctor L. Urquidi en Bretton Woods*, Simposio organizado por la CEPAL y El Colegio de México, 25 de noviembre de 2008.

Raúl Martínez Ostos y Antonio Espinosa de los Monteros, incluyendo desde luego a Cosío y a Urquidi. Este último tomará notas pormenorizadas de estos encuentros, hoy disponibles en los archivos del Banco de México.

Tres temas atrajeron la atención del grupo: el trasfondo histórico que presidía estas propuestas, los mecanismos institucionales que auspiciaba y las implicaciones que podrían tener para México y otros países en desarrollo.

Cuando la propuesta White fue entregada oficialmente al gobierno mexicano en mayo de 1943, en momentos en que se difundían las sugerencias de Keynes en torno a la creación de una Unión Internacional de Compensación de Pagos, el secretario de Hacienda y Crédito Público Eduardo Suárez solicitó al Banco de México el análisis cuidadoso de estos textos. Villaseñor encomendó esta tarea a Cosío Villegas y a VLU, poniendo énfasis en el estudio de las implicaciones de estos planes para países en desarrollo similares a México. El encargo no sorprendió a VLU pues gozaba de la confianza de Villaseñor y desde meses antes se había consagrado a estudiar las múltiples versiones de los planes de White y de Keynes.

Para responder a la solicitud sin molestias y con esmero, Cosío solicitó refugiarse durante un mes en un apacible hotel de Acapulco. Atendida la petición, Cosío, su esposa Ema y VLU se hospedaron en el hotel El Mirador de esa ciudad con el propósito de formular los lineamientos de la postura mexicana con base en un prolijo análisis de los documentos sugeridos por el británico y el norteamericano. Merced a un riguroso ritmo de trabajo, al cabo de un mes presentaron sus conclusiones¹¹² en junio de 1943.

Cosío rememora: “regresamos a México con los estudios, que dimos a conocer a Suárez y a Villaseñor. Los leyeron y, por lo visto, los consideraron aceptables, ya que fuimos nombrados asesores técnicos de la delegación mexicana...”¹¹³

A ambos les resultaba evidente que el periodo de posguerra sería modelado por una *Pax Americana* en lugar del declinante orden mundial británico, de suerte que los futuros acuerdos comerciales y financieros habrán de ajustarse previsiblemente a las aspiraciones e intereses de Estados Unidos. Nótese que este país ya generaba la mitad del PIB internacional en un amplio territorio que cobijaba a una población que albergaba apenas el 7% de la del planeta; por añadidura, producía en este espacio la mitad del carbón y dos tercios del petróleo en el mundo.

¹¹² En sus *memorias*, Cosío Villegas rescata jocosos recuerdos en torno a la estancia en Acapulco y a los aportes de Urquidi. Véanse sus *Memorias* publicadas por Joaquín Mortiz, México, 1976, pp. 261ss. También Urquidi alude al ritmo —entre exigente y placentero— que se impusieron en estas jornadas. Véase VLU, “Entretelones de una conferencia decisiva para la economía mundial”, *Excelsior (Diorama)*, México, 4 de agosto de 1974.

¹¹³ D. Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 217.

El informe Cosío-Urquidi puso énfasis en las implicaciones que tendrían para las economías emergentes las directrices de White y Keynes dirigidas a estimular el comercio internacional, frenar los movimientos bruscos y caprichosos de capitales, incentivar el progreso de las economías en desarrollo y asegurar que éstas habrían de recibir el apoyo indispensable para ajustarse a los nuevos ordenamientos. El documento puntualizaba además que las dos guerras mundiales y la Gran Depresión habían desmantelado severamente la economía mundial.¹¹⁴

Claramente, había necesidad de un viraje radical en el eslabonamiento de los nexos financieros entre países que revelaban diferentes grados de avance económico, pero sin permitir lesión alguna a la capacidad de maniobra de ellos, asunto que en aquella coyuntura preocupaba en particular a Raúl Prebisch.¹¹⁵ En suma, el grupo mexicano no cuestionó la necesidad de una estabilidad cambiaria, y colocó el acento en el relieve que debieran adquirir los países de precaria industrialización en el emergente contexto mundial.

En el curso de 1942 y 1943, VLU se consagró a estudiar pulcramente los proyectos de White y de Keynes dirigidos a disciplinar la economía mundial merced a la fundación de nuevas entidades de amplio alcance, que más tarde se denominarían el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento.¹¹⁶

Varios temas merecieron particular atención en el grupo mexicano de trabajo: la necesidad de defender el papel de la plata (México poseía abundantes recursos del metal) en las reservas internacionales, el tratamiento favorable de los problemas específicos de los países en desarrollo, la estructura de los mecanismos de decisión en las instituciones emergentes y la gravitación de México en las entidades internacionales que se fundarían. Ninguno de sus miembros ignoraba que el país había conocido importantes recesiones en el curso de los treinta y, en particular, que la expropiación del petróleo había obligado al gobierno cardenista a establecer la flotación del tipo de cambio.

Hacia Bretton Woods

En abril de 1943, Henry Morgenthau Jr., secretario del Tesoro de Estados Unidos, reiteró su solicitud a más de 40 países instándolos a examinar *la versión preliminar* de una propuesta para crear *un Fondo Internacional de Estabilización*

¹¹⁴ Véase H. James, *op. cit.*

¹¹⁵ Véase R. Prebisch, "Planes monetarios internacionales", *El Trimestre Económico*, xi, 1944.

¹¹⁶ Véase *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1943.

de las Naciones Unidas y Asociadas; en consecuencia, solicitó el envío a Washington de representantes nacionales del más alto nivel para estudiar esta propuesta preliminar.¹¹⁷

Las relaciones personales entre los secretarios Morgenthau y Suárez ganaron calidez en este periodo merced a los diálogos que celebraron al concertar el monto de las indemnizaciones a las compañías petroleras expropiadas por Cárdenas y el valor que debía pagar México por la antigua deuda porfiriana. En consecuencia, México resolvió apoyar la candidatura de Morgenthau como presidente de la proyectada conferencia, en tanto que el secretario mexicano habría de encabezar una de las tres comisiones que se formarían en ella.¹¹⁸ Un feliz acuerdo de caballeros.

En mayo y junio de 1943 el proyecto White fue discutido en Washington por funcionarios norteamericanos y por representantes de diversos países. El propio autor tomó parte activa en estas consultas preliminares, acaso para destacar la importancia de estas deliberaciones y anticipar las observaciones que se hicieron al plan. Sin duda, era notable el interés del Departamento del Tesoro en llegar a una formulación aceptable y concertada del planteamiento en torno a los mecanismos de estabilización monetaria a fin de que el Congreso norteamericano lo aprobase ulteriormente sin objeciones.

Los funcionarios del Tesoro norteamericano procuraron resolver las reservas y discrepancias de los representantes extranjeros asegurando que los recursos del proyectado Fondo se usarían con moderación; incluso estaban considerando —informaron— la posibilidad de doblar el capital inicialmente propuesto de 5 000 millones de dólares, intención que cristalizó más tarde. También hicieron hincapié en que los países asociados podrían disponer holgadamente de moneda extranjera cuando las solicitudes en esta materia fueran debidamente formuladas.

Por su lado, los británicos entendieron que la postura norteamericana habría de prevalecer al cabo, y que las discrepancias entre el Fondo de Estabilización propuesto por White y la Unión de Compensaciones ideado por Keynes no eran considerables. Convinieron entonces que un sistema internacional de crédito debía estudiar y resolver cinco cuestiones: *a*) La libre convertibilidad de las monedas; *b*) El fluido intercambio de ellas en los valores concertados; *c*) La creación de una unidad monetaria aceptada por los asociados; *d*) La concesión de créditos para resolver desbalances deficitarios de los países en un breve plazo, y *e*)

¹¹⁷ Para mayor información, véase C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.*, cap. 3.

¹¹⁸ Véase el prólogo de F. Suárez Dávila al texto de E. Turrent, *México en Bretton Woods*, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

La seguridad de que el sistema de políticas adoptadas para lidiar con desbalances en los pagos no destruirá la cohesión del sistema...”.¹¹⁹ Recuerda VLU: “los documentos estadounidenses se presentaron en forma de convenios constitutivos del Fondo y del Banco, mientras que el británico no pasaba de ser un memorándum extenso, sin articulado de tipo jurídico y con muchos hilos sueltos...”.¹²⁰

Por fin, la Conferencia Mundial

Merced a las constantes deliberaciones en torno al documento preparado por Cosío y Urquidi, México llegó a la Conferencia con una modesta pero bien preparada delegación.¹²¹ La encabezó el secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, al que se agregaron funcionarios del Banco de México, de Nacional Financiera y un prescindible miembro de la Embajada de México en Washington. La delegación mexicana anticipaba que el fin de la guerra multiplicaría tanto las presiones inflacionarias como los escollos a las exportaciones. Por lo tanto el país necesitaba la ayuda que las nuevas instituciones financieras podrían ofrecerle en los años siguientes. Era evidente que los nuevos organismos internacionales que se establecerían tendrían gran importancia por el apoyo que serían capaces de suministrar a los países que, como México, presentarían déficit en la balanza de pagos.¹²²

VLU formó parte de la delegación mexicana a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas como “secretario técnico”. Su dominio de los temas a discutirse —incluyendo algunas discrepancias entre Keynes y White— y, en particular, su dominio del inglés lo convirtieron en un protagonista ineludible. A pesar de su juventud (sólo el delegado griego Papandreu era más joven que él entre los delegados), la activa participación en las deliberaciones preliminares, sus exposiciones por escrito y públicas, la traducción al español de los documentos principales y, en particular, su constante asesoramiento al secretario Suárez, desbordaron las expectativas.¹²³

¹¹⁹ Véase R.G. Hawkins, *op. cit.*, pp. 122ss.

¹²⁰ V.L. Urquidi, “Bretton Woods y México...” (en este volumen).

¹²¹ *Ibid.*, p. 175.

¹²² Véase A. Ortiz Mena, “México ante el sistema monetario y el comercio internacional”, en J.A. Schiavon (ed.), *En busca de una nación soberana*, México, CIDE, 2005.

¹²³ Véase nuevamente E. Turrent, *op. cit.*, p. 50, y la reseña de E. Solís a este escrito en *América Latina en la historia económica* (México), 35, enero-junio de 2011. Obviamente, estos acuerdos garantizaron la supremacía norteamericana en los asuntos mundiales durante un extenso periodo; véase F. Zakaria, *De la riqueza al poder*, Barcelona, Gedisa, 2000.

¿Cómo explicar la ausencia de servicios de traducción simultánea en una reunión internacional de tanta importancia? Pocos analistas de este cónclave se plantean interrogantes al respecto. ¿Se debió a la ausencia de recursos humanos y técnicos ocasionada por la guerra, o fue una decisión deliberada para indicar a los 713 delegados de los 44 países participantes, en términos indirectos pero elocuentes, la supremacía norteamericana-inglesa? Este tema justifica conjeturas y ulterior investigación.

Cosío y Urquidí se empeñaron en particular en atenuar los efectos negativos de algunas de las iniciativas que podrían gravitar sobre países en desarrollo al restarles flexibilidad estructural; además, les era importante convenir el monto de las aportaciones por país, su peso relativo en las votaciones y en la representación y, en fin, la importancia de considerar la plata junto con el oro en las estimaciones de las reservas internacionales.

La moneda internacional de referencia convenida fue el dólar, debidamente ligado con el oro (35 dólares por onza); es claro que el surgimiento de Estados Unidos como país acreedor en la economía mundial y la posesión en aquel momento de dos tercios del oro mundial obligaron a este arreglo. No debe sorprender, por lo tanto, que en términos simbólicos y reales el ascendiente norteamericano en el orden financiero y comercial que ya despuntaba se institucionalizará además en el domicilio y en la composición de las dos nuevas instituciones: en Washington, con una mayoría de funcionarios estadounidenses, y la jefatura de ellas habría de turnarse alternativamente entre Estados Unidos y Europa. Un ordenamiento vigente hasta hoy a pesar del derrumbe de los acuerdos de Bretton Woods en los setenta.

EL ARRIBO DE LOS “AÑOS DORADOS”

El despegue dinámico

Los principios concertados en Bretton Woods, formalmente aprobados al poco tiempo por los gobiernos participantes en esta Conferencia —con la excepción de la URSS, que los impugnó al iniciarse la Guerra Fría en 1946— alentaron el rápido crecimiento de la economía internacional incluyendo a los países latinoamericanos. Fueron “años dorados” de expansión y diversificación estructural relativa que concluirían a principios de los setenta.¹²⁴

¹²⁴ Véase A. Maddison, *Economic Progress and Policy in Developing Countries*, Nueva York, W.W. Norton, 1970, pp. 19ss., y C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.*, pp. 154ss.

La posguerra y los nuevos ordenamientos condujeron a los países en desarrollo a una mayor conciencia de sus dilemas, y el imperativo del *progreso* ya no fue sólo —como en otros tiempos— un lema comtiano sino una necesidad estructural. El flujo de la ayuda internacional, la rápida urbanización, las interacciones con otros países fueron algunas circunstancias que promovieron nuevas dinámicas del desarrollo que los gobiernos no pudieron eludir.¹²⁵ Ciertamente, los ritmos de progreso diferirán entre los países conforme a su dotación de recursos y el acierto con que fueron manejados.

Maddison, por ejemplo,¹²⁶ hace hincapié en el incremento del capital invertido que elevó el ingreso nacional en países como México, Argentina y Brasil en el lapso de 1950 a 1970.¹²⁷ También las inversiones en capital humano aumentaron, en respuesta ya sea a las políticas gubernamentales o por iniciativa espontánea de la población.¹²⁸

El rápido crecimiento ocurrido desde la posguerra hasta los años setenta no implicó necesariamente la atenuación de las desigualdades de ingreso y de oportunidades laborales. Los gobiernos “acertaron —escribe Maddison— en movilizar nuevos recursos, pero fracasaron en su correcta distribución y en materia demográfica”.¹²⁹ Estas fallas fueron graves principalmente en los países latinoamericanos.¹³⁰ No obstante, el escenario internacional emergente promovió el crecimiento, obligó a mejorar las estadísticas nacionales, redujo las tasas de mortalidad y aceleró la industrialización. Maddison sintetiza: “las dos décadas fueron un periodo de *Sturm und Drang* para los países en desarrollo”,¹³¹ sentencia que debe ponderarse, sin embargo, con no pocas reservas.

Es incorrecto sostener que esta expansión generalizada emanó solamente de las actividades de los nuevos organismos. A mi juicio deben apuntarse tres circunstancias complementarias. Una alude al Plan Marshall (1948), que en forma de empréstitos y donativos por parte de Estados Unidos ayudó a la ágil recuperación de las economías liberales europeas, que estaban sumidas en rivalidades nacionales. Merced a este Plan, Europa y Japón remediaron rápidamente las pérdidas y los daños causados por la guerra y, con el tiempo, se converti-

¹²⁵ A. Maddison, *op. cit.*, p. 25.

¹²⁶ Para cotejos entre países véase, entre otros, E.F. Denison, *Why Growth Rates Differ*, Washington, Brookings Institution, 1967.

¹²⁷ A. Maddison, *op. cit.*, p. 97.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 55.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 87.

¹³⁰ Véase C. Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1965, especialmente el ensayo de VLU.

¹³¹ A. Maddison, *op. cit.*, p. 269.

rán en francos competidores del país que les ayudó: virajes de una caprichosa dialéctica.

El segundo factor hace hincapié en la acelerada modernización económica de los países emergentes, sobre todo los latinoamericanos. Con fortuna desigual, éstos alentaron políticas favorables a la industrialización y a la exportación de bienes primarios, diversificaron las infraestructuras, alentaron las funciones e intervenciones del sector público sin opacar a la iniciativa privada y ensayaron con algún éxito el estímulo de complementaciones de mercados dentro de la región.

En esta particular coyuntura actuó una generación de jóvenes economistas que hicieron hincapié en la importancia de incentivar a las economías mediante un proceso dinámico de industrialización orientado por el Estado. Raúl Prebisch, por ejemplo, fue uno de los primeros en señalar este rumbo al asumir altas funciones tanto en el gobierno argentino como en el Banco central de este país en los años treinta; pondrá sólidas bases, en los cuarenta, a la necesidad ineludible de la diversificación de las economías poco tiempo antes de asumir en 1950 la dirección de la flamante Comisión Económica para América Latina (CEPAL).¹³² Se sumarían a esta insoslayable necesidad, con énfasis y argumentos dispares, figuras como Celso Furtado, Jorge Sol Castellanos, Felipe Herrera, Juan Noyola y —ciertamente— el propio VLU. Influidos por el ejemplo europeo, estos investigadores propiciarán, además, la necesidad de complementar y vincular los mercados nacionales con el fin de lograr un crecimiento concertado y sostenido.

Por desgracia, la irrupción de la Guerra Fría trastornó el escenario internacional. No pocos investigadores la consideran un factor negativo pues estimuló indudablemente el gasto militar, acercó al mundo a un desastre nuclear y creó una costosa rivalidad entre dos sistemas económica e ideológicamente diferentes y antagónicos. Sin embargo, estas nuevas tensiones *aceleraron simultáneamente* el nacimiento de innovaciones tecnológicas que, al transitar a los sectores civiles, tuvieron un peso estimulante en las economías, al menos en aquellas que pudieron asimilarlas. Por añadidura, las conflictivas ambiciones geopolíticas de Estados Unidos y de la URSS favorecieron en *cierta* medida a los países latinoamericanos. La Alianza para el Progreso, por ejemplo, no habría sido lanzada en los sesenta por Washington si el liderazgo norteamericano no hubiera temido que el entusiasmo cuasi teológico por la Revolución cubana (1959) podría extenderse en la región. Sin embargo, también debe considerarse que la lógica de la Guerra Fría —presidida por una imperativa *raison d'État*— empu-

¹³² Véase J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL, op. cit.*, pp. 132ss.

jó a Estados Unidos a intervenir activamente —en términos económicos y militares— en países latinoamericanos que se inclinaron a adoptar alguna actitud contestataria, relativamente afín a los regímenes socialistas. En suma: no es pertinente minimizar el influjo de estas circunstancias en el correr de “los años dorados”.

VLU abundará en referirse a los diversos resultados de los acuerdos de Bretton Woods. Por una parte, el Banco Mundial (BM) alivió los aprietos recurrentes en la balanza de pago de países latinoamericanos mediante créditos de largo plazo y el enunciado y aplicación de articuladas estrategias de financiamiento externo. Por ejemplo, tomará parte activa en una iniciativa relacionada con la capacidad de México para absorber capitales externos.¹³³

Por otra, fue uno de los primeros economistas en identificar las debilidades y desaciertos de los nuevos organismos, cuando tanto el FMI como el BM intentaron imponer directrices erradas o contradictorias a los países latinoamericanos, en particular desde los años setenta.

EL DERRUMBE DE BRETTON WOODS: CONSECUENCIAS

Hacia el abismo

Los acuerdos de Bretton Woods se desplomaron cuando el gobierno de Estados Unidos resolvió en 1971 abandonar, de manera unilateral, la paridad del dólar con el oro (el Nixon *shock*). El aumento de las importaciones en Estados Unidos, el elevado endeudamiento externo norteamericano, y los exigentes gastos militares acentuaron la debilidad del dólar.¹³⁴ Su liga con el oro se consideró entonces insostenible. En consecuencia, empezó a difundirse un régimen de monedas flotantes, que en rigor ya había comenzado años antes en los países europeos colmados por dólares que tendían a devaluarse. El resquebrajamiento del sistema de paridades fijas provocó fuertes oscilaciones en los tipos de cambio y el incremento consiguiente de los riesgos cambiarios, hechos que apuraron una reorientación de las políticas monetarias, con crecientes y elevadas tasas de interés a corto plazo.¹³⁵

¹³³ V.L. Urquidi (en colaboración con R. Ortiz Mena *et al.*), *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera–Fondo de Cultura Económica, 1953.

¹³⁴ Véase C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.*, pp. 176ss.

¹³⁵ Véase A. Nadal y F. Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo. Autonomía económica y globalización*, México, El Colegio de México, 2006, p. 19.

En la nueva constelación internacional, los bruscos incrementos del precio del petróleo en los setenta y ochenta y la desordenada expansión de los “eurodólares y petrodólares” convirtieron al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial en *espectadores* de severas fluctuaciones en los niveles del endeudamiento externo en América Latina y de las nerviosas conmociones nacionales que le siguieron”.¹³⁶ El desorden financiero abrió cauce, en efecto, a repetidas crisis que se manifestaron en los años noventa, desde México (1994) hasta Rusia (1998). Por añadidura, los progresos en las telecomunicaciones convirtieron a la “aldea global” en una cibernética entidad de encuentros de culturas y aceleraron los flujos de capital desestabilizando a los Estados nacionales.¹³⁷

En estas circunstancias —escribe VLU— “son muchos los que se preguntan si siguen siendo útiles el FMI y el BM tal como son, y aun hay quien piensa que lo mejor sería liquidarlos y empezar de nuevo, ‘con otro Bretton Woods’...”.¹³⁸ Reitera estas inquietudes un año más tarde en el Colegio Nacional de Economistas.¹³⁹ Si la *Pax Americana* modeló, en unión de otros factores, los acuerdos de Bretton Woods, el derrumbe irreversible de ellos a causa del ascenso de Europa, Japón, y el Sudeste asiático obliga a una radical revisión.¹⁴⁰

En una entrevista a VLU realizada por M. Romero Morett¹⁴¹ se le interrogó sobre la situación de la economía mundial. Señaló en esa oportunidad: “los sacudimientos petroleros de 1974 y 1979-1980... han representado cambios violentos que ni las economías nacionales ni la mundial han podido absorber”. Puntualizó además que las economías latinoamericanas estaban experimentando la peor crisis de su historia. En alusión indirecta al desplome de los acuerdos de Bretton Woods, afirmó que “las economías latinoamericanas han perdido autonomía... Dadas las consecuencias a largo plazo del endeudamiento externo, que fue excesivo y que hoy inhibe el desarrollo, tendrán que buscarse soluciones al problema del endeudamiento...”.

En efecto, la emergente constelación internacional ya no presentaba las coincidencias entre países que se habían verificado en el pasado. Ni convergen en estas

¹³⁶ V.L. Urquidi, *Bretton Woods...*, *op. cit.*, p. 117.

¹³⁷ Para ampliar, véase J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹³⁸ Véase C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.* p. 182.

¹³⁹ *Bretton Woods: claroscuros y perspectivas*, *op. cit.*

¹⁴⁰ Sobre los altibajos de la globalización y sus efectos en la gobernabilidad de los países, véase J.S. Nye y J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution, 2000, especialmente las monografías de J. Frankel y M. Grindle.

¹⁴¹ M. Romero Morett, “Entrevista a Víctor L. Urquidi: la crisis de América Latina en el contexto de la economía mundial”, *Carta Económica Mundial*, Universidad de Guadalajara, 1: 6, mayo-junio de 1989.

circunstancias los intereses norteamericanos con los europeos ni existe una *guerra fría* que obliga a la mutua solidaridad. Por el contrario, la *implosión* de la URSS (1989) que dio nacimiento a quince estados nacionales carentes de experiencia macroeconómica, además del rápido ascenso industrial y militar de China comunista, gestaron escenarios internacionales absolutamente diferentes. De aquí el tono de un firme *j'accuse* a los gobiernos de la región, cuando VLU describe y evalúa, en su libro póstumo, la evolución y las perspectivas de América Latina.¹⁴²

Rehenes del endeudamiento externo

En rigor, los descabros en América Latina provienen en gran medida del carácter asimétrico y fluctuante de sus relaciones con Estados Unidos. Recuérdese que hacia fines del siglo XIX y en el curso del XX, Washington intervino repetidamente en la región, ya sea con invasiones militares o por medio de fuertes inversiones. Ejemplos de las primeras: la conquista de Cuba y Puerto Rico (1898), las invasiones en Nicaragua (1912 y 1925), el ataque en Veracruz (1914) y las intervenciones en Guatemala (1954) y en Chile (1973); en paralelo, empresas norteamericanas acentuaron su control de los mercados primarios de Honduras, República Dominicana y otros países de la región. Acciones diametralmente opuestas a la “diplomacia moral” que Woodrow Wilson propuso en su periodo presidencial frente a “la diplomacia del garrote” y “la diplomacia del dólar” y en favor de la paz mundial.¹⁴³

Estas reprobables actitudes no impidieron a gobiernos norteamericanos (por ejemplo, el del presidente Roosevelt) formular algunos intentos de protección a América Latina, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1938, y la Conferencia Interamericana de Panamá (1939), que obligaban a Washington a proteger a la región contra *agresiones externas*.¹⁴⁴

Como se adelantó, la transformación radical de los mercados de capital, las innovaciones en materia de comunicación, y el ascenso de gobiernos neoliberales en Estados Unidos (Reagan) y en Inglaterra (Thatcher), además de la desintegración de la URSS, gestaron un nuevo orden internacional. Los bancos internacionales debieron reciclar los excedentes creados por el aumento radical de los precios del petróleo, acelerando desmesuradamente el tránsito interna-

¹⁴² Aludo nuevamente a su libro póstumo *Otro siglo perdido*, *op. cit.*, que mereció múltiples reseñas.

¹⁴³ Al respecto, véase M. Ardida, “Evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, en A. Olano, *op. cit.*, pp. 130ss.

¹⁴⁴ A. Olano, *op. cit.*, pp. 140ss., indica que el TIAR no reveló validez alguna en la intervención británica en las Malvinas.

cional de recursos financieros. Este viraje se tradujo en la región latinoamericana en una elevación de la deuda externa y de las tasas de interés, además del acortamiento en los calendarios de amortización. Se multiplicaron así los círculos viciosos de suerte que, de un lado, obligaron esfuerzos encaminados a conseguir fondos para satisfacer necesidades internas; pero, del otro, se acentuó la necesidad de pagarlos con nuevos créditos.¹⁴⁵

Algunos países (como Argentina a raíz de la Guerra de las Malvinas) incurrieron en la suspensión de pagos. En el conjunto latinoamericano se empezó a tomar conciencia de *una década perdida*. Y en el ámbito internacional, las “monedas flotantes (eurodólares y petrodólares) eludieron el control del Fondo Monetario Internacional, transformándose en factores autónomos de liquidez no regulada y de volatilidad monetaria”.¹⁴⁶

Las propensiones neoliberales que despuntaron en los noventa en los países latinoamericanos emanaron del llamado Consenso de Washington que predicó ajustes fiscales, recortes en el gasto público, reducción del gasto social y la privatización de empresas públicas; introdujo además el equívoco término “flexibilidad laboral”, que implicaba en los hechos la caída significativa de los salarios.¹⁴⁷

Las inclinaciones neoliberales redujeron la centralidad del Estado en la conducción de los procesos económicos; los sectores empresariales ganaron en consecuencia espacios y legitimidad, y la clásica percepción de la “sabiduría” conspicua del mercado readquirió presencia en la matriz de una ascendente globalización internacional. La fragmentación de la URSS, el abandono de doctrinas marxistas ortodoxas por parte de Rusia y China comunista y el poderoso ascendiente de convenios militares (la OTAN, por ejemplo) en la geopolítica mundial, son factores que complementaron y fortalecieron estas nuevas tendencias. La incertidumbre financiera afectó también a las economías industriales. Crecimiento lento, caída de las tasas de inversión productiva, encrespada deuda externa, elevación del desempleo fueron situaciones que gravitaron perversamente en los mercados.¹⁴⁸

Esta configuración afectó también la viabilidad efectiva de las convergencias económicas entre los países latinoamericanos. Los funcionarios gubernamentales perdieron influencia en la orientación de este proceso en tanto que los sectores privados revelaron interés circunscrito y coyuntural. La integración regional se configuró entonces en la óptica de algunos gobiernos e investigadores como *un proceso fallido*. Infeliz viraje que VLU deplorará en su libro póstumo.

¹⁴⁵ Véase C. Marichal, *Nueva historia...*, *op. cit.*, cap. 4.

¹⁴⁶ Véase V.L. Urquidí, *Otro siglo perdido*, *op. cit.*, pp. 296ss.

¹⁴⁷ Sobre sus repercusiones, véase B.B. Levine, *El desafío neoliberal*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1992.

¹⁴⁸ A. Nadal y F. Aguayo (eds.), *Experiencias...*, *op. cit.*, pp. 12ss.

En suma, “la historia de los veinte años que siguieron a 1973 es la historia de un mundo que perdió su rumbo y se deslizó hacia la inestabilidad y la crisis...”¹⁴⁹ Los paradigmas neoliberales comenzaron a presidir tanto la creciente globalización de las economías como la conducta de los países latinoamericanos.¹⁵⁰ Un “nuevo Bretton Woods” se consideró deseable en múltiples círculos, pero improbable en el despunte del siglo XXI. En los días presentes parecen olvidados los virajes positivos de otros tiempos.

CONVERGENCIAS Y DISPARIDADES EN AMÉRICA LATINA

Preguntas abiertas

Al proceder a un balance integrado de la evolución y los modestos logros de la integración regional centroamericana,¹⁵¹ VLU formuló sin remilgos una cuestión que acaso es pertinente ampliar: “...después de cuarenta años cabe preguntarse por qué, repetidamente, han fracasado los intentos de integración económica encaminados a la formación de un mercado común latinoamericano”.¹⁵²

Cuando en 1958 concluyó su trabajo formal en la organización cepalina sintetizó sus experiencias en torno a este asunto en 1960 a solicitud del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos;¹⁵³ le dedicó después varios capítulos en su libro *La viabilidad económica de América Latina*;¹⁵⁴ constituyó más tarde el tema cardinal de dos conferencias dictadas en Caracas (mayo de 1966);¹⁵⁵ y, con algún ánimo escéptico, elevó finalmente recuerdos de sus experiencias centroamericanas en julio de 2001.¹⁵⁶

¹⁴⁹ E. Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 402ss.

¹⁵⁰ R. Thorp, *op. cit.*, pp. 257ss.

¹⁵¹ V.L. Urquidi, “La integración centroamericana: orígenes y perspectivas”, ponencia en el Seminario Cincuenta años de la CEPAL en México, México, Unidad de Seminarios Dr. Ignacio Chávez, UNAM, 2 y 3 de julio de 2001 [se incluye en el presente volumen, pp. 317-328].

¹⁵² *Ibid.*, p. 8.

¹⁵³ V.L. Urquidi, *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, CEMLA, 1960.

¹⁵⁴ V.L. Urquidi, *La viabilidad...*, *op. cit.*, pp. 125ss.

¹⁵⁵ V.L. Urquidi, *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica norteamericana*, México, El Colegio de México, 1966 (Jornadas, 61).

¹⁵⁶ V.L. Urquidi, “La integración centroamericana...”, *op. cit.*, planteamientos que complementó en “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá”, *Revista de la Cepal* (Chile), octubre de 1998, reproducido en las *Obras escogidas sobre economía*, México, El Colegio de México, 2008.

Se trata de una inquietud que jamás lo abandonó. Estaba convencido de que “el desarrollo económico y social de América Latina, por razones históricas, por afinidad étnica, por motivos políticos y por conveniencia económica, debería verse como un proceso de integración de sus naciones componentes... Éste es el sueño bolivariano, que, hasta ahora, no se ha podido cumplir ni en pequeña escala morazánica...”.¹⁵⁷ Esperanza y escepticismo se mezclarán en sus constantes referencias a este tema.

Apunta que los ensayos de convergencia económica regional aspiraban a cambiar modos tradicionales de inserción de los países latinoamericanos en el entorno mundial. De complementos desconectados de las economías de Europa y de Estados Unidos, estos países pretendían gestar vínculos productivos entre ellos y emprender, en consecuencia, negociaciones multilaterales orientadas por una estrategia mancomunada. Fueron múltiples las iniciativas presididas por esta idea, mas precarios los resultados. Faltaba en América Latina una actitud coherente y sostenida similar a la que los países europeos adoptaron desde el Benelux —Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo— en tránsito a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta culminar en el Tratado de Roma (1958) que instituyó la cesión parcial de la soberanía nacional en algunos asuntos en favor de las autoridades comunitarias.

Por añadidura —puntualiza— la *integración interna* en no pocos países latinoamericanos es frágil, ya sea por debilidad de los gobiernos nacionales, ya sea por la ausencia de una adecuada infraestructura, circunstancias que parcialmente explican la ausencia de avances tangibles en los múltiples ensayos de integración de mercados por regiones y en el conjunto latinoamericano.

Sin embargo, la racionalidad y los beneficios probables de una integración económica regional —insiste— no fueron ni son cuestionados, particularmente si se los concibe y ejerce como “un esfuerzo abierto, flexible, gradual y pragmático”,¹⁵⁸ atributos necesarios e inesquivables que emanan de las asimetrías económicas y comerciales entre los países, el carácter dispar de los liderazgos gubernamentales y la índole de sus nexos con economías externas en Europa, Estados Unidos y China en últimas fechas, espacios que parecen promisorios para las exportaciones.

VLU tal vez habría matizado su pesimismo si hubiera podido conocer los ensayos de complementación en áreas selectivas que tienen lugar en los primeros años del siglo XXI. Un ejemplo es el Plan Puebla-Panamá —conocido tam-

¹⁵⁷ V.L. Urquidí, *La viabilidad económica...*, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁸ J. Altman y F. Rojas Aravena, “Integración en América Latina, procesos contradictorios pero necesarios”, en J. Altman y F. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe, fragmentación o convergencia?*, Quito, Flacso-Fundación Carolina, 2008.

bién como proyecto Mesoamérica— que cubre a los países centroamericanos y a algunos caribeños e intenta auspiciar variados proyectos de integración. Otro apunta a la Unión de Naciones Sudamericanas, concebido en 2004 y aprobado finalmente por doce países cuatro años más tarde. El mejoramiento relativo de las economías latinoamericanas durante este periodo (hasta 2007) alentó esta convergencia; obviamente, podría haber trastabillado si cada país hubiese experimentado como en el pasado graves incertidumbres o si las divergencias ideológicas y políticas entre los gobernantes —dentro de la región latinoamericana y respecto de Estados Unidos— se hubieran tornado ásperas y radicales. Sin embargo, las experiencias del pasado no lo habrían conducido a un optimismo desbordado.

Algunos investigadores compartirían este recatado ánimo pues “sin la estructura ideológica y geoestratégica de la Guerra Fría, los países latinoamericanos recibirán una atención menor que antes por parte de las potencias mundiales”.¹⁵⁹

En cualquier caso, las experiencias recogidas en las últimas décadas en torno a la complementación regional de mercados no alientan el optimismo. Se perfila hoy como imperativo superar la esfera estrictamente comercial y orientar entendimientos gubernamentales hacia áreas complementarias como la infraestructura (transporte, conexiones eléctricas, recursos energéticos), la colaboración científica y tecnológica y los movimientos selectivos de población. Acuerdos en estos temas, si se materializaran, implicarían un salto cualitativo en el campo de la cooperación regional y alentarían un esfuerzo mancomunado en favor de un crecimiento socialmente equitativo; ofrecería además nuevos recursos para combatir el crimen organizado y, en particular, para alcanzar el *desarrollo sustentable* —afán obsesivo de VLU.

La suscripción de un Convenio Marco para el Restablecimiento de una Unión Aduanera en Centroamérica (2007) constituye tal vez un paso alentador en este rumbo. Cabe añadir la Diplomacia de Cumbres que tomó cuerpo en la última década abriendo a la posibilidad de llegar a concertaciones efectivas al más alto nivel, más allá de la altisonante retórica que suele presidirla.

Aparte del mencionado Plan Puebla-Panamá, cabe mencionar la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, que aspira a desprenderse del Consenso de Washington y alentar la cooperación en múltiples sectores, desde la cultura hasta las telecomunicaciones y la energía. Su avance es de momento incierto: depende del vigor y de la continuidad de las directrices formuladas

¹⁵⁹ J.S. Tulchin y R.H. Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico*, Barcelona, Bellaterra, 2004, p. 22.

por diferentes países, más allá de las orientaciones e intereses inmediatos que los presiden.

Es pertinente mencionar otras iniciativas, como el Grupo Río, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la Unión de Naciones Sudamericanas ya mencionada y la Comunidad del Caribe. En rigor, deberán encarar desafíos estructurales, políticos e institucionales inherentes a los nuevos marcos e impulsos de la globalización, por un parte, y, por otra, al crimen organizado transnacional.¹⁶⁰ Si estos empeños tropezaran con dificultades insalvables es probable que los países de mayor viabilidad económica (como Brasil, México, Argentina) resuelvan actuar de manera independiente promoviendo acuerdos selectivos con países ajenos al área latinoamericana.¹⁶¹

Esta posibilidad renueva el vigor de la provocativa y reiterada pregunta que vLU formuló en diversas ocasiones: tomando en cuenta los factores que *distinquen* a los países de América Latina (tamaño, estructura, actitudes internacionales, diversidad cultural), ¿son acaso más importantes las fuerzas divergentes que la proclamada convergencia?¹⁶² Repetidamente se inclinó, con pesadumbre, a emitir una respuesta positiva.

¿Hacia un nuevo regionalismo?

La amplia mirada internacionalista y regional de vLU identificó que la cambiante composición de las constelaciones políticas e ideológicas en América Latina y la falta de consenso en el seno de las sociedades nacionales acentúan el grado de incertidumbre que afecta a los convenios suscritos en el área.¹⁶³ En estas circunstancias, se perfila en los últimos años un *nuevo regionalismo* que procura insertarse, con otros términos, en el orden mundial multipolar contemporáneo, en correspondencia con la ascendente globalización. Es más abierto y experimentado que el regionalismo de otros tiempos y concede tribuna a organismos no gubernamentales.

¹⁶⁰ Para ampliar, véase E. García, “La integración latinoamericana en el escenario global”, en J. Altman y F. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe...*, *op. cit.*

¹⁶¹ Posibilidad ya vislumbrada en el pasado por autores como H. Jaguaribe: “...en virtud de sus dimensiones continentales, Brasil podría emprender aisladamente su desarrollo”; véase *Dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 72.

¹⁶² Estas interrogantes tienen antecedentes. Véase, por ejemplo, Luis A. Sánchez, *¿Existe América Latina?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, y la edición ampliada de este texto en *Examen espectral de América Latina*, Buenos Aires, Losada, 1962.

¹⁶³ Véase Ph. de Lombaerde y L.G. Garay, “El nuevo regionalismo en América Latina”, en Ph. de Lombaerde *et al.* (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, México, Fundación Carolina—Siglo XXI Editores, 2006, pp. 5ss.

Se configuran así nuevas pautas de cooperación. En contraste con los ensayos realizados en el periodo 1950-1970 que pusieron énfasis en una estrategia “hacia adentro” basada en una industrialización sustitutiva de importaciones y en controles selectivos de la inversión extranjera directa, el nuevo regionalismo pretende ajustarse a las pautas neoliberales que han ganado fuerza desde los ochenta. Se trata ahora de movilizar y atraer capitales tanto desde dentro como desde fuera del área latinoamericana.¹⁶⁴

VLU alcanzó a observar que nuevos temas se incorporan a la agenda de las gestiones comerciales, como las barreras no arancelarias, los derechos de propiedad, el sector servicios y las compras estatales. Se insinúa, además, un mayor énfasis en el aprovechamiento de economías de escala y cambios sustantivos en la conducta empresarial. Anticipó que Estados Unidos alentará modalidades de libre comercio no sólo con Canadá y México; también con otros varios países latinoamericanos. Chile, Centroamérica, y algunos países andinos (Perú y Colombia) se están ajustando a esta matriz, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Este nuevo matiz en la integración regional emana significativamente de cambios cualitativos en la política exterior norteamericana, incentivados por la conclusión de la Guerra Fría y el recorte relativo de su influencia hegemónica en los asuntos mundiales con el ascenso de la Unión Europea y China. Esta emergente constelación condujo al biógrafo de Keynes a imaginar un nuevo Bretton Woods con el liderazgo activo de Estados Unidos y de China.¹⁶⁵ Probablemente, la suscripción del TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México refleja una novedosa coyuntura que incluye el debate de temas no económicos como la inmigración ilegal y el narcotráfico. Es tema de especulaciones en qué medida las nuevas actitudes en Washington se explican no sólo por mudanzas en el escenario internacional; se está alterando, además, el escenario electoral interno, en el que los grupos latinos están adquiriendo presencia creciente.

En cualquier caso, las iniciativas regionales que se perfilan en la primera década de este siglo ofrecen nuevas perspectivas, ignoradas en el periodo 1950-1970. Insertan en la agenda regional asuntos como el tránsito transfronterizo, el manejo de la región amazónica, la cooperación mancomunada en el caso de desastres naturales, el desarrollo sustentable y el narcotráfico. Qué lejos y con qué aciertos cristalizarán estas aspiraciones es materia de conjeturas.

¹⁶⁴ Véase I. Cuyvers y F. de Beule (eds.), *Transnational Corporations and Economic Development: From Internationalization to Globalization*, Londres, Macmillan, 2005.

¹⁶⁵ Véase Ph. de Lombaerde *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 12, y R. Skidelsky, “The Battle of Bretton Woods”, *New York Review of Books*, LXV: 1, enero-febrero de 2014.

Si se considera el melancólico balance de VLU en torno a los fallidos ensayos de complementación económica regional, es razonable pensar que se sumaría a la postura de Vargas Llosa, cuando sentencia: “sólo en el campo de la cultura la integración latinoamericana ha llegado a ser algo real, producto de la experiencia y de la necesidad —todos quienes componen, pintan y realizan cualquier tarea creativa descubren que lo que los une es más importante que lo que los separa de los demás latinoamericanos—, en tanto que en otros dominios... los intentos de unificar acciones gubernativas y mercados se han visto siempre frenados por los reflejos nacionalistas... es la razón por la que todos los organismos concebidos para unir a la región nunca han prosperado...”¹⁶⁶ Añade el escritor peruano: “lo que ahora necesitamos es que América Latina lleve a cabo en el ámbito político y social las mismas proezas que sus creadores han realizado en el dominio de la literatura, la plástica, la música, el cine, el teatro...”¹⁶⁷

VLU se alejó de las interpretaciones “estructuralistas” y “dependentistas” con matices neomarxistas que denuncian a Estados Unidos por los fracasos de la integración regional, desestimando los mesurados grados de libertad que los países latinoamericanos poseen,¹⁶⁸ y no toman en cuenta avances reales que se verificaron en la región como resultado de la producción local de mercancías que anteriormente se importaban, ni los pasos que se dieron en favor de la diversificación productiva. Es más, estos planteamientos adoptan un lirismo milenarista y estimulan una percepción en exceso demonológica de las relaciones internacionales.¹⁶⁹

EN BUSCA DE LA INTEGRACIÓN PERDIDA

VLU se preguntó reiteradamente ¿a qué modelos de integración regional debe apegarse América Latina? ¿Es la Comunidad Europea el formato ideal?¹⁷⁰ Sus experiencias en los años cincuenta como director de la sede de la CEPAL en

¹⁶⁶ M. Vargas Llosa, “América Latina: unidad y dispersión”, en R. Lagos (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan-EDHASA, 2008, p. 581.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 589.

¹⁶⁸ Véanse, por ejemplo, los aportes reunidos por R.H. Chilcote (ed.), *Development in Theory and Practice*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2003.

¹⁶⁹ J. Hodara, “La dependencia de la dependencia”, en *América Latina: el fin de los intelectuales?*, Lima, Universidad Nacional F. Villarreal, 1972.

¹⁷⁰ Interrogante planteada por R.M. Piñón Antillón, en J.L. Calva (ed.), *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, México, UNAM-Porrúa, 2007, p. 153.

México lo desilusionaron. En efecto, los múltiples intentos de complementación y cooperación entre los países centroamericanos fueron una decepción. El conflicto bélico entre El Salvador y Honduras (1969) disolvió las perspectivas de alguna convergencia regional. Sin embargo, la estrategia de la Comunidad Europea no dejó de seducirle a pesar de que habría aceptado el parecer ulterior del citado Piñon Antillón cuando afirma que “el modelo europeo responde a circunstancias *sui generis* que nada tienen que ver con la historia y el presente de América Latina”.

Esta ambivalente postura explica la actitud circunspecta de VLU respecto al TLCAN. Temía una excesiva norteamericanización de la economía mexicana más allá de lo aceptable, y consideraba que la maquila no constituía una modalidad auténtica de industrialización.¹⁷¹ En una entrevista que concedió al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁷² recuerda que “ya antes del TLCAN, 70% de nuestro comercio era con los Estados Unidos... Pero ahora la integración es de servicios financieros; ya no sólo de simples movimientos de capitales... Las casas de bolsa norteamericanas están todas aquí...”. Situación que alienta, no sólo en México, la llegada de “capitales peregrinos” (o “golondrinos”) que residen en los países todo el tiempo que las tasas de interés son atractivas, y se fugan cuando despuntan signos de incertidumbre. VLU coincidiría seguramente con Macario: “las naciones desarrolladas predicán el comercio libre y la competencia... siempre y cuando no afecten seriamente sus intereses. Pero cuando descubren... que amenazan a alguna actividad económica interna, raras veces vacilan en protegerla mediante cualesquiera restricciones —generalmente con controles no arancelarios”.¹⁷³

VLU reflexiona que en estas condiciones, la integración regional enfrenta escasas posibilidades: “no funcionó la ALADI ni la ALAC, ni Brasil o México tuvieron la voluntad de llevar adelante la integración latinoamericana... Con la crisis del petróleo se acabaron los pequeños pasos que se habían dado para la integración... lo único que quiere Estados Unidos es que América Latina no se vaya al caos... Lo que quiere es estabilidad política, confianza... Lo que veo es

¹⁷¹ M. Carrillo Huerta y V.L. Urquidi, “Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México”, *Comercio Exterior*, 35: 11, noviembre de 1985, y un texto reciente de C.A. Ibarra, “México: la maquila, el desajuste monetario y el crecimiento impulsado por las exportaciones”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, julio de 2011.

¹⁷² D. Achard y M. Flores, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, PNUD, 1997.

¹⁷³ S.P. Macario, “El papel de la política mundial de comercio: un punto de vista latinoamericano”, en V.L. Urquidi, R. Thorp (comps.), *América Latina en la economía internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 108.

una derrota terrible de América Latina... No veíamos al mundo... No me siento demasiado optimista respecto a América Latina...”¹⁷⁴

En las presentes circunstancias, todos los proyectos de integración regional deben lidiar con no pocos desafíos. Entre ellos, la asimetría estructural y económica entre los países; el reducido grado de imbricación y unidad dentro de ellos; la escasez de fondos internos e internacionales para atenuar esta desigualdad; la precaria y cambiante voluntad política respecto a las modalidades de la integración; la ausencia de enlaces orgánicos entre las instituciones de la integración (CEPAL, SELA, INTAL y otras) y los gobiernos; las fluctuantes actitudes de los gobiernos norteamericanos, abrumados por consideraciones geoestratégicas que aluden a otras partes del mundo.

Ciertamente, las posibilidades de estrechar lazos con países fuera de la región se han diversificado. Pero están condicionadas por lo que puedan ofrecer las naciones latinoamericanas en los nuevos mercados y por el grado de atención efectiva que éstas recibirán en Europa, Japón y el Sudeste asiático.¹⁷⁵

Fiel a su visión internacionalista, VLU vislumbró algunas posibilidades en la Cuenca del Pacífico.¹⁷⁶ La ribera asiática de este océano (Japón, Singapur, Taiwan, entre otros) registró avances tecnológicos e industriales importantes, particularmente desde los años setenta cuando —en contraste— la región latinoamericana estaba abrumada por retrocesos e incertidumbres.¹⁷⁷ VLU deplora que “no existe una afinidad particular entre esta región y los latinoamericanos, ya fuere por factores lingüísticos y culturales que nos distancian, o bien por contrapuestos intereses políticos, económicos y estratégicos”.¹⁷⁸ Reduce por lo tanto las expectativas: “no hay que esperar milagros. Los países de la ribera occidental del Pacífico... tienen fuertes vínculos con determinados mercados y fuentes de aprovisionamiento en los países industriales del hemisferio norte... No ven a América Latina como una zona de fuerte influencia económica ni a la mayoría de los mercados latinoamericanos como mercados de gran importancia para ellos... Esto no quiere decir que no puedan llevarse a cabo importantes proyectos de coinver-

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 470. Para ampliar, véase J. Zabudovsky, “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica”, en R. Lagos (comp.), *op. cit.*, y G. Rozenvurcel, “Why Have all Development Strategies Failed in Latin America?”, en G. Mavrotas y A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁷⁵ J. Tulchin y R.H. Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema...*, *op. cit.*, p. 101.

¹⁷⁶ V.L. Urquidí, *La Cuenca del Pacífico desde una perspectiva latinoamericana*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 25.

sión...”.¹⁷⁹ Esta posibilidad se fortaleció con la adhesión de algunos países latinoamericanos al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico —México entre ellos— y tuvo valor, al menos simbólico, que una de las reuniones del Banco Interamericano de Desarrollo se llevara a cabo en Japón. Sin embargo, debe atenderse que la orientación “hacia afuera” que practicaron los países del Sudeste asiático es sustancialmente distinta a la emprendida por los países latinoamericanos en la primera década de los noventa.¹⁸⁰

También deben ponderarse —entre otras variables— que el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001 y el incremento de sus relaciones comerciales con Estados Unidos reduce la importancia de las exportaciones mexicanas en la matriz del TLCAN. Un asunto complejo que VLU no dejó de atender.¹⁸¹

Globalización y gobernabilidad

Estas incertidumbres en torno a la integración latinoamericana se acentuaron en la primera década del siglo como resultado de una globalización ascendente. Los márgenes de libertad del Estado-Nación en este nuevo contexto tropiezan con graves limitaciones.¹⁸² Se trata de un eslabonado proceso económico y social que se sustenta en redes distantes pero interconectadas. Redes que involucran capital, mercancías, información y, también, daños medioambientales. El planeta está uncido a nexos cibernéticos que facilitan el control de las comunicaciones tanto en asuntos financieros como militares. En cualquier caso, el poder real del Estado se ve constreñido, ya sea por estos eslabones de comunicación transnacional, ya sea por la proliferación de organismos no gubernamentales (pasaron de 6 000 a 26 000 en pocos años).¹⁸³ Considerando este panorama, VLU sintetiza: “México inició su ingreso a la globalización en los años setenta por doble partida: una positiva, abasteciendo el mercado petrolero mundial... y otra negativa, convirtiéndose en rehén de la banca comercial internacional”.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Véase E. Hernández Laos, “América Latina y el Este asiático: modalidades de desarrollo en el contexto de la nueva división internacional del trabajo”, en A. María Aragonés *et al.* (eds.), *Análisis y perspectivas de la globalización: un debate teórico*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2005.

¹⁸¹ Véase P. Dussel y K.P. Gallagher, “El huésped no invitado al TLCAN”, *Revista de la CEPAL*, julio de 2013.

¹⁸² Algunos aspectos de este tema fueron estudiados por J.S. Nye y J.D. Donahue (eds.), *Governance...*, *op. cit.*

¹⁸³ *Ibid.*, p. 22.

¹⁸⁴ V.L. Urquidi, *México en la globalización: avances y retrocesos*, ensayo inserto en las *Obras escogidas. Ensayos sobre economía*, p. 375.

Ciertamente, la capacidad de los países industriales para esterilizar algunas deseconomías de la globalización es más amplia que la de los países emergentes, incluyendo a los latinoamericanos. Estos últimos tienen alta probabilidad de padecer reiteradas crisis financieras como resultado de los movimientos de capital sujetos a las cambiantes tasas de interés. Por añadidura, se multiplican además los daños ambientales y se verifican pérdidas en la identidad nacional —desde el olvido del peculiar pasado historiográfico hasta los giros del lenguaje cotidiano—. Y, en fin, las migraciones ilegales y el crimen organizado gestan nuevas fuentes de violencia interna e internacional.

La cristalización de un sistema mundial presidido por una normatividad más equitativa inspiró el discurso del presidente mexicano Luis Echeverría pronunciado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. En esta oportunidad sugirió la necesidad de formular una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, que complementaría a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Entre sus principios figuran la libre disposición de recursos, el derecho de cada país a adoptar la estructura económica que le convenga, la supeditación de las inversiones extranjeras a las leyes nacionales, la abolición de las prácticas discriminatorias en el comercio de exportación de los países en desarrollo y la concesión de mayores recursos para el financiamiento del desarrollo.¹⁸⁵ VLU apoyó cada una de estas reclamaciones articulando un prolijo examen de sus antecedentes. Escribió: “si bien la Carta omite mencionar temas importantes —por ejemplo, población, energía alimentos—... puede decirse que constituye un marco amplio cuasi-legal que sirve para orientar... la política de todos los miembros de las Naciones Unidas...”.¹⁸⁶ Si se la aceptara sin reservas —particularmente por los países industriales y prósperos— la globalización podría revestir modalidades más auspiciosas y estimulantes para las economías en desarrollo.¹⁸⁷ Añadió que en aquella coyuntura, la globalización acentuaba el rezago tecnológico de los países en desarrollo, tendencia que la Carta intentó reducir.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Véase V. L. Urquidí, “La carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados: la cuestión de su aplicación”, *Foro Internacional*, xx: 2, octubre-diciembre de 1979.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 190.

¹⁸⁷ Los antecedentes y la sustancia de este nuevo orden internacional son examinados por M. ul Haq, *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, Nueva York, Columbia University Press, 1976, y J. Hodara, *The Ideological Roots of the New International Economic Order*, Israel, Tel Aviv University, 1982.

¹⁸⁸ Véase J. Ramos, “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista de la CEPAL*, 97, abril de 2009. Y sobre una de las consecuencias de la globalización, J.L. Cebrián, *La red: cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*, Informe al Club de Roma, Madrid, Taurus, 1998.

Considerando esta ascendente y agresiva globalización —tema cardinal de la Carta— no es de sorprender que algunos analistas consideren el nacionalismo como “una ideología anacrónica y vacía”.¹⁸⁹ Efectivamente, los márgenes *reales* de libertad de maniobra y decisión de los estados nacionales se adelgazan y se acentúan las consecuencias negativas de la brecha informática. Amplía vLU: “la globalización, que responde a los intereses e ideas del Grupo de los Siete, ha empujado en la dirección del libre comercio indiscriminado... pretendiendo a la vez plena libertad de transmisión del conocimiento por la vía de las telecomunicaciones...”.¹⁹⁰ Incluso el concepto tradicional de *desarrollo* conoce hoy nuevos matices en el contexto de las luces y las sombras de la globalización.¹⁹¹

Es conveniente esbozar una actitud algo diferente respecto a la globalización y sus repercusiones sostenida por R. Langhorne.¹⁹² A su juicio, la “globalización es la última etapa de una larga acumulación de avances tecnológicos que ha concedido al ser humano la viabilidad de conducir sus asuntos en el mundo sin alusión a su nacionalidad, autoridad gubernamental, fecha o ambiente físico...”. Estas actividades pueden ser comerciales, financieras, religiosas, culturales, sociales o políticas: nada está vedado. Langhorne —al igual que vLU— también hace hincapié en los logros de la computación que pasaron del terreno militar —donde fueron creados— al civil. La penetrante rapidez de los mensajes habría tenido alguna influencia en la desintegración de la URSS en 1989 y habría debilitado la capacidad gubernamental de Estados Unidos.¹⁹³ Pero este autor se abstiene de formular críticas a la globalización; la considera un proceso que finalmente beneficiará a todas las partes.

De aquí la necesidad —que coincide con los planteamientos de vLU— de una “agenda estratégica” en este siglo a escala subregional, hemisférica y global con el objeto de multiplicar las oportunidades en varios campos, como las innovaciones tecnológicas, el turismo, la defensa del medio ambiente, y otros.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Véase A. Pickel, “Recontextualizing Economic Nationalism in a Globalizing World”, en E. Helleiner y A. Pickel (eds.), *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, Cornell University Press, 2006, p. 1.

¹⁹⁰ V.L. Urquidi, “La globalización de la economía: oportunidades e inconvenientes”, en *La globalización y las opciones nacionales*, op. cit., p. 15.

¹⁹¹ Véase L. Emmerij, “Turning Points in Development Thinking and Practice”, en G. Marvotas y A. Shorrok (eds.), op. cit.

¹⁹² R. Langhorne, *The Coming of Globalization. Its Evolution and Contemporary Consequences*, Nueva York, Palgrave, 2001.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹⁴ J. Tulchin y R.H. Espach, *América Latina en el nuevo sistema internacional*, en J. Tulchin y R.H. Espach (eds.), op. cit., p. 300.

Las turbulencias comerciales y financieras ocurridas desde los setenta del siglo pasado suscitaron un pesimismo radical en no pocos estudiosos y hombres de empresa. Se perfiló entonces la hipótesis de que si el crecimiento económico tuvo un inicio identificable en la secuencia histórica, éste podría irreversiblemente concluir, reflexión que condujo a la fundación del Club de Roma, al cual Urquidi se adhirió de inmediato.¹⁹⁵ Las aportaciones de esta entidad son significativas hasta el presente, y sus múltiples informes suelen alcanzar tirajes y número de traducciones sin precedente.

LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, ¿EXPANSIÓN SIN FRONTERAS?

Los daños medioambientales que apareja el desordenado crecimiento demográfico, el avance económico desigual, y la globalización con sus probables secuelas cuasi-darwinistas absorbieron intensamente la atención de VLU durante más de tres décadas.¹⁹⁶ Su inquietud tomó particular impulso cuando vio luz el primer modelo de simulación que, por las interacciones de cinco variables (crecimiento demográfico, producción de alimentos, medio ambiente, producción industrial y consumo de recursos no renovables), reveló que la expansión mundial conocerá infranqueables fronteras.¹⁹⁷ El tiempo, por impersonal, parece ser infinito; pero el planeta tierra, gobernado por arbitrarias acciones humanas, no lo es. Esta inquietud motivó la formación del Club de Roma en 1968 como un organismo no gubernamental. Urquidi apoyó de inmediato sus actividades, y como miembro del “capítulo” o sección mexicana escribió el prólogo a la versión en castellano del libro intitulado *Los límites del crecimiento*.¹⁹⁸ Al mismo tiempo estimuló el debate público y académico en torno a los futuros escenarios probables que el progreso desordenado e irresponsable podría engendrar.

¹⁹⁵ Para ampliar, véase C. Marichal, *Nueva historia...*, op. cit., pp. 273ss; además, D. Mato y A. Maldonado (comps.), *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires, Clacso, 2007.

¹⁹⁶ Véase la introducción de A. Nadal al volumen de las *Obras escogidas* de V.L. Urquidi que alude al desarrollo sustentable y cambio global, México, El Colegio de México, 2007, y F. Cooper, *Colonialism in Question*, Berkeley, University of California, 2005.

¹⁹⁷ D. Meadows et al., *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

¹⁹⁸ Hasta el presente se han vendido en el mundo 12 millones de ejemplares de este texto, y fue traducido a 37 idiomas, un indicador elocuente de la importancia de los temas que, con técnicas en ese entonces rudimentarias, se atrevió a plantear.

Desde entonces, las actividades del Club y de sus secciones nacionales se han ramificado ampliamente abordando múltiples temas, desde las crisis de la gobernabilidad a las necesidades específicas de la *tercera edad* (la población adulta). Investigadores como P. Berger, Y. Dror y el propio Meadows y sus colegas han afinado los métodos y las conclusiones de estos empeños.¹⁹⁹ El perfeccionamiento de las técnicas vinculadas con la dinámica de sistemas y la mayor prolijidad de las fuentes de información han permitido diagnósticos más precisos y plurales de la evolución mundial y regional, como revela el reciente texto de J. Randers.²⁰⁰ Lamentablemente, en contraste con otros ramales nacionales del Club de Roma, la Sección mexicana no ha revelado hasta el momento el dinamismo y las iniciativas que VLU le impregnara en su momento.

No es accidental que el libro *Los límites al crecimiento* fuera publicado hacia el final de los “años dorados”, cuando el avance económico tanto capitalista (incluyendo la periferia latinoamericana) como de la URSS se antojaba incontenible. Despuntaron entonces signos pesimistas de retroceso que ni el mercado ni la tecnología atinaban a resolver. Los descalabros mundiales y regionales aumentaron el pesimismo de VLU, que se acentuó aún más al conocer y tomar parte en los modelos que le siguieron.²⁰¹ El volumen que recoge Las Obras Escogidas de Víctor L. Urquidi, editado por A. Nadal, amplía el análisis del tema.

Merced a los empeños de VLU, México y otros países latinoamericanos empezaron a tomar conciencia de los daños ambientales, los cambios climáticos, el agotamiento de recursos naturales, entre otros asuntos, y crearon ministerios especializados para atender estos temas. En paralelo, los organismos no gubernamentales multiplicaron sus actividades con similar propósito.

Urquidi fue incansable en las tareas (por escrito y en público) dirigidas a promover el *desarrollo sustentable*, como revela el volumen mencionado.²⁰² Considerando las innovaciones analíticas que se han verificado desde el alumbramiento de este siglo y la peculiar situación latinoamericana, juzgo oportuno plantear algunas interrogantes en tres niveles distintivos.

El primero es *internacional*. ¿Qué conductas adoptarán los países industriales y postindustriales si el agotamiento de recursos básicos —como los ener-

¹⁹⁹ Véase, por ejemplo, D. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento treinta años después*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2006.

²⁰⁰ J. Randers, *2052. A Global Forecast for the Forty Years*, Londres, Chelsea Green, 2012.

²⁰¹ Entre ellos, A. Herrera *et al.*, *¿Catástrofe o nueva sociedad? El modelo mundial latinoamericano*, Ottawa, IRDC, 1977. Véanse los comentarios respectivos en G. Chichilnisky, “Global Models and North-South Relations”, *International Political Science Review*, II: 2, 1990.

²⁰² A. Nadal, *Desarrollo sustentable... op. cit.*

géticos y los alimentos— constituye una perspectiva altamente probable? ¿Se inclinarán a retomar de una manera *sublimada* o indirecta el imperialismo que fuera impulsado en el siglo XIX? ¿Se presentará una pugna *neodarwinista* entre los países para asegurar una sobrevivencia elemental? O más bien, ¿resolverán diversificar y aumentar los apoyos a los países periféricos para que, en conjunto, cristalicen modalidades más equilibradas de progreso? Y en este último caso, ¿cuál será la organización (las Naciones Unidas, el G-20, un inédito hasta la fecha “G-2”, es decir, Estados Unidos-China) que tomará la responsabilidad de iniciar estas modalidades?

Si se consideran hechos como el viraje de la economía mundial desde los ochenta, el ascenso de grupos terroristas organizados que lograron en Estados Unidos en septiembre de 2001 lo que Hitler sólo fantaseó, las migraciones apenas toleradas desde países inestables y violentos a los postindustriales, la difusión de recursos militares sofisticados (la robótica, aparatos destructivos dirigidos a distancia), y, en fin, los controles y las pugnas manejados por medios electrónicos y cibernéticos, las interrogantes planteadas no conducen a respuestas optimistas. Exigen estudios y acciones afines a los de la figura cuya obra se despliega parcialmente en este volumen.²⁰³

El segundo plano de estas inesquivables interrogantes es *regional*. Ya se ha pasado revista a los múltiples intentos fallidos de lograr convergencias *reales* —no sólo retóricas— entre los países latinoamericanos, en los que VLU tuvo una ágil y permanente presencia. ¿Serán mejorados en el futuro cercano? ¿Es de imaginar que algún país latinoamericano —inspirado en algún grado en la Comunidad Europea— ayude financiera o tecnológicamente a otro, facilite la libre entrada y domicilio de migrantes, o extienda ayuda masiva si alguna nación padece una catástrofe ambiental o una revuelta interna? Enunciados deliberadamente provocativos que derivan de reflexiones y textos del Club de Roma y, en particular, de los múltiples escritos de Urquidí sobre el tema.²⁰⁴

Y, finalmente, el ángulo *nacional y local*. Para instituir y cultivar el *desarrollo sustentable* es necesario que los gobiernos no se limiten a iniciativas formales como la fundación de organismos ministeriales (en el caso de México, Urquidí no dudó en criticar severamente las desprolijas acciones de la Secretaría respon-

²⁰³ En torno a estas sombrías perspectivas, véase L.H. Keely, *War before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, y A. Gat, *War in Human Civilization*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

²⁰⁴ Para ampliar, véase el interesante aporte del historiador E. Hobsbawm “Después del siglo XX”, en R. Lagos, *op. cit.*, pp. 28ss. El historiador inglés pone énfasis en China como probable y futuro eje mundial.

sable de este asunto). Deben, por una parte, facilitar a los ciudadanos la discriminación y el depósito de materiales susceptibles de reciclaje y disponer sanciones a empresas y personas que dañan alguna dimensión del medio ambiente. Y, por otra, impedir que los desechos de otros países lleguen pública o furtivamente a sus territorios.²⁰⁵ Los textos incluidos en este volumen contienen amplias referencias a los temas aludidos.

PARA RECAPITULAR

Los asuntos seleccionados en este ensayo, es decir, los orígenes y el desenvolvimiento del crecimiento económico, las decisiones tomadas en Bretton Woods y su posterior derrumbe, los intentos dirigidos a gestar convergencias entre los países latinoamericanos, y, en fin, las restricciones y desvíos que hoy registra el crecimiento global y regional en diferentes esferas corroboran que la visión internacionalista jamás estuvo ausente en las incursiones intelectuales de Víctor L. Urquidi. Su dilatada perspectiva le permitió hacer constantes cotejos entre el escenario nacional y regional, por un lado, y, por otro, las tendencias que brotan o se fortalecen en diferentes porciones del mundo. Merced a ella se alejó de parroquialismos estrechos que, por infortunio, suelen aquejar a no pocos investigadores latinoamericanos.

Ya subrayé que su trayectoria biográfica como hijo de padres diplomáticos formados en culturas distintas le permitió cultivar esta postura; su impecable dominio de varios idiomas la fortaleció, y los constantes viajes que debió realizar para garantizar, con fondos financieros complementarios, el sano desenvolvimiento de El Colegio de México que presidiera durante casi dos décadas, ampliaron su percepción de las tendencias internacionales.

Sin embargo, estos datos no alcanzan en modo alguno a explicar su temple amplio y multidisciplinario que lo empujara a describir y evaluar los temas cardinales de su país y de América Latina considerando en todo momento las tendencias mundiales. Esta vocación formó parte inseparable, a mi juicio, de su personalidad y de sus instintos intelectuales.

¿Tendrá el legado de su internacionalista y plural visión seguidores igualmente creativos en México y, en general, en América Latina? Cabe *esperarlo...* en más de un sentido.

²⁰⁵ Véanse apreciaciones particulares en el caso latinoamericano en J.A. Ocampo, *Una década de luces y sombras*, Bogotá, Alfaomega, 2008, especialmente cap. 7.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achard, D., y M. Flores, *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, PNUD, 1997.
- Altmann, J., y F. Rojas Aravena, “Integración en América Latina, procesos contradictorios pero necesarios”, en J. Altman y J. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe, ¿fragmentación o convergencia?*, Quito, Flacso–Fundación Carolina, 2008.
- Aragónés, A.M. (coord.), *Análisis y perspectivas de la globalización: un debate teórico*, México, UNAM–Plaza y Valdés, 2005.
- Ardida, M., “Evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, en A. Olano, *América Latina: herencias y desafíos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Assadourian, C. Sempat, et al., *Minería y espacio económico en los Andes*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1966.
- Bairoch, P., *Revolución industrial y subdesarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1967.
- , *The Economic Development of the Third World*, Los Angeles, University of California Press, 1975.
- Bairoch, P., y M. Lévy-Leboyer (eds.), *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Nueva York, St. Martin, 1981.
- Bataillon, M., *Erasmus y España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950.
- Bell, D., *El fin de las ideologías*, México, Editorial Tecnos, 1964.
- Berman, M., *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XX Editores, 1988.
- Bértola, L., y P. Gerchunoff (comps.), *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2011.
- Bértola, L., y José A. Ocampo, *El desarrollo económico de América latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Bethell, L., et al. (eds.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge UK–Nueva York, Cambridge University Press, 1984.
- Botticini, M., y Z. Ekstein, *From Farmers to Merchants*, Boston, Boston University Press, 2003.
- , *The Chosen Few: How Education Shaped Jewish History 70-1492*, Princeton, Princeton University Press, 2012.
- Botton B., F. (coord.), *Historia mínima de China*, México, El Colegio de México, 2010.
- Braudel, F., *The Wheels of Commerce*, vol. 2, Nueva York, Harper and Row, 1982.
- Bulmer-Thomas, V., *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; traducido por el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Bulmer-Thomas, V., et al. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Calva, T.L. (coord.), *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Cardoso, Ciro F.S., y H. Pérez Brignoli, *Historia económica de América Latina*, vols. 1 y 2, Barcelona, Crítica, 1979.
- Cardoso, Eliana A., y Ann Helwege, *La economía latinoamericana: diversidad, tendencias y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- Carrillo Huerta, M., y V.L. Urquidi, "Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México", *Comercio Exterior*, 35: 11, noviembre de 1985.
- Cebrián, J.L., *La red: cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*, Informe al Club de Roma, Madrid, Taurus, 1998.
- Chevalier, F., *América Latina. De la independencia a nuestros días*, Barcelona, Labor, 1983.
- Chichilnisky, G., "Global Models and North-South Relations", *International Political Science Review*, II: 2, 1990.
- Chilcote, R.H. (ed.), *Development in Theory and Practice*, Londres, Rowman and Little Field, 2003.
- Cooper, F., *Colonialism in Question*, Berkeley, University of California, 2005.
- De Lombaerde, Ph., y L.G. Garay, "El nuevo regionalismo en América Latina", en Ph. de Lombaerde et al. (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración inter-regional*, México, Fundación Carolina-Siglo XXI, 2006.
- De Lombaerde, Ph., et al. (eds.), *Transnationals Corporations and Economic Development*, Londres, Macmillan, 2005.
- Denison, E.F., *Why Growth Rates Differ*, Washington, Brookings Institution, 1967.
- Devoto, F.J., *Estudios sobre la emigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Bolonia, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991.
- Dosman, E.J., *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal, McGill-Queens University Press, 2008, pp. 89ss
- Dusell, P., y K.P. Gallagher, "El huésped no invitado al TLCN", *Revista de la CEPAL*, julio de 2013.
- Dyson, F., "The Shape of Genius", *The New York Review of Books*, LX: 13, agosto-septiembre de 2013.
- Edwards, S. (ed.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions, and Crisis*, Chicago, Chicago University Press, 2007.
- Emmerij, L., "Turning Points in Development Thinking and Practice", en G. Mavrotas y A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development*, Nueva York, Palgrave, 2007.
- Ferguson, N., *The House of Rothschild: The World of Bankers, 1849-1998*, Nueva York, The Penguin Press, 1999.
- , *Civilization. The West and the Rest*, Nueva York, Penguin Books, 2011.
- Frolich, P., *Rosa Luxemburg. Her Life and Work*, Londres, Victor Gollanz, 1940.
- Furtado, C., *La economía latinoamericana*, Santiago, Editorial Universitaria, 1962.
- , *Formación económica de Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Galbraith, John K., *El crac del 29*, Barcelona, Seix Barral, 1965.
- García, E., "La integración latinoamericana en el escenario global", en J. Altman y F. Rojas Aravena (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?*, Quito, Flasco-Fundación Carolina, 2008.
- Gat, A., *War in Human Civilization*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- Gerschenko, A., *Atraso económico e industrialización*, Barcelona, Ariel, 1973.
- Gilhodes, P., "América Latina, más que un concepto", en A. Olano, *América Latina: herencias y desafíos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Guillén Romo, H., "El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas", en A. Nadal y F. Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo*, México, El Colegio de México, 2006.

- Halperín-Donghi, T., “Historia cultural y multiculturalismo. La historia de la colonización entre la perspectiva del colonizador y del colonizado”, en *Homenaje a C. Sempat Assadourian*, México, El Colegio de México, 1990.
- , “An Emerging Commercial Economy”, en R.J. Salvuchi (ed.), *Latin America and the World Economy*, Lexington, D.C. Heath, 1996.
- , *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
- , “La CEPAL en su contexto histórico”, *Revista de la CEPAL*, 94, abril de 2008.
- Haq, Mahbub ul, *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, Nueva York, Columbia University Press, 1976
- Hatton, T.J., et al. (eds.), *The New Comparative Economic History*, Cambridge, MIT Press, 2007.
- Hawkins, R.G., *El futuro del sistema monetario internacional*, México, Prisma, 1986.
- Helleiner, E., y A. Pickel (eds.), *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.
- Hernández Laos, E., “América Latina y el Este asiático: modalidades de desarrollo en el contexto de la nueva división internacional del trabajo”, en A. María Aragonés et al. (eds.), *Análisis y prospectivas de la globalización*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2005.
- Herrera, A., et al., *¿Catástrofe o nueva sociedad? El modelo mundial latinoamericano*, Ottawa, IRDC, 1977.
- Hobsbawm, E., *Historia del siglo XX*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.
- , “Después del siglo XX”, en R. Lagos (comp.), *¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires, Fundación Grupo Mayan-EDHASA, 2008.
- Hodara, J., *Científicos vs. políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
- , “La dependencia de la dependencia”, en *América Latina: el fin de los intelectuales*, Lima, Universidad Nacional F. Villarreal, 1972.
- , *The Ideological Roots of the New International Economic Order*, Israel, Tel Aviv University, 1982.
- , *En torno al capitalismo*, México, IBAFIN, 1983.
- , *Prebisch y la CEPAL*, México, El Colegio de México, 1987.
- , “Reseña bibliográfica al libro de J. Israel *Radical Enlightenment*”, *Foro Internacional*, 44: 2, abril-junio de 2004.
- , *Víctor L. Urquidí: trayectoria intelectual*, México, El Colegio de México, 2014.
- Ibarra, C.A., “México: la maquila, el desajuste monetario y el crecimiento impulsado por las exportaciones”, *Revista de la CEPAL*, Santiago, julio de 2011.
- Israel, J.I., *Radical Enlightenment*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- Jaguaribe, H., *Dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- James, Harold, *El fin de la globalización. Lecciones de la Gran Depresión*, Madrid, Turner, 2003.
- Johnson, P., *Modern Times*, Nueva York, Harper Collins, 1991.
- Joll, J., *Historia de Europa desde 1870*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.
- Keely, L.H., *War before Civilization. The Myth of the Peaceful Savage*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

- Kershaw, I., *Fateful Choices: Ten Decisions that Changed the World, 1940-1941*, Londres, Allen Lane, 2007.
- Kindleberger, C.P., “International Monetary Stabilization”, en S.E. Harris (ed.), *Postwar Economic Problems*, Nueva York, McGraw Hill, 1943.
- Krauze, E., *Daniel Cosío Villegas: una biografía intelectual*, México, Joaquín Mortiz, 1980.
- Lagos, R. (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan—EDHASA, 2008.
- Lagos, R., et al. (comps.), *América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Santiago, Aguilar, 2000.
- Landes, D., *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W.W. Norton, 1999.
- Langhorne, R., *The Coming of Globalization: Its Evolution and Contemporary Consequences*, New York, Palgrave, 2001.
- Levine, B.B., *El desafío neoliberal*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1992.
- Lida, C.E., y J.A. Matesanz, *El Colegio de México: una hazaña cultural*, México, El Colegio de México (Jornadas, 117), 1990.
- Vázquez, J.Z., *El Colegio de México: años de expansión e institucionalización, 1961-1990*, México, El Colegio de México (Jornadas 118), 1990.
- Macario, S.P., “El papel de la política mundial de comercio: un punto de vista latinoamericano”, en V.L. Urquidi y R. Thorp (comps.), *América Latina en la economía internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Maddison, A., *El crecimiento económico de Occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- , *Economic Progress and Policy in Developing Countries*, Nueva York, W.W. Norton, 1970.
- , *Historia del desarrollo capitalista*, Barcelona, Ariel, 1991.
- , *Contours of the World Economy 1-2030*, Oxford—Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- Marichal, C., *Nueva historia de las grandes crisis financieras: una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010.
- Marichal, C., y F. Moraga, *Raíces del pensamiento de Víctor L. Urquidi en Bretton Woods*, Simposio CEPAL—El Colegio de México, 25 de noviembre de 2008.
- Mato, D., y A. Maldonado (comps.), *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires, Clacso, 2007.
- Mavrotas, G., y A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Meadows, D., et al., *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Meadows, D., et al., *Los límites del crecimiento treinta años después*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2006.
- Mikesell, R.H., *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Nadal, A., y F. Aguayo (eds.), *Experiencias de crisis y estrategias de desarrollo. Autonomía económica y globalización*, México, El Colegio de México, 2006.
- Needham, J., “Mathematics and Science in China and the West”, en E. Barnes (ed.), *Sociology of Science*, Londres, Penguin Books, 1972.

- Nye, J.S., y J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution, 2000.
- Ocampo, J.A., *Una década de luces y sombras*, Bogotá, Editorial Alfaomega, 2008.
- Olanor Alor, A. (ed.), *América Latina: herencia y desafíos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ortiz Mena, A., “México ante el sistema monetario y el comercio internacional”, en J.A. Schiavon (ed.), *En busca de una nación soberana*, México, CIDE, 2005.
- Pickel, A., “Recontextualizing Economic Nationalism in a Globalizing World”, en E. Helleiner y A. Pickel (eds.), *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- Piñón Antillón, R.M., “El Mercosur en la encrucijada”, en J.L. Calva (ed.), *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, México, UNAM–Porrúa, 2007.
- Prebisch, R., “Planes monetarios internacionales”, *El Trimestre Económico*, México, XI, 1944.
- Ramos, J., “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista de la CEPAL*, 97, abril de 2009.
- Randers, J., *2052. A Global Forecast for the Forty Years*, Londres, Chelsea Green, 2011.
- Rozenvurcel, G., “Why Have all Development Strategies Failed in Latin America?”, en G. Mavrotas y A. Shorrocks (eds.), *Advancing Development*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Sánchez, Luis A., *¿Existe América Latina?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
- , *Examen espectral de América Latina*, Buenos Aires, Losada, 1973.
- Saramago, J., *La balsa de piedra*, Madrid, Alfaguara, 2000.
- Schneider, J., “Terms of Trade between France and Latin America 1826-1856: Causes of Increasing Economic Disparities?”, en P. Bairoch y N.M. Lévy Leboyer (eds.), *Disparities in Industrial Revolution*, Nueva York, St Martin, 1981.
- Skidelsky, R., *John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan, 1994.
- , “The Battle of Bretton Woods”, *New York Review of Books*, LXI, v, enero-febrero de 2014.
- Solís, E., “Reseña al libro de Turrent sobre Bretton Woods”, *América Latina en la Historia Económica* (México), 35, enero-junio de 2011.
- Stiglitz, J., *El malestar en la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Thorp, R., *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo–Unión Europea, 1998.
- Tulchin, J.S., y R.H. Espach (eds.), *América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico*, Barcelona, Bellaterra, 2004.
- Turrent, E., *Historia del Banco de México*, México, Banco de México, 1982.
- , Víctor L. Urquidi en el Banco de México, *Comercio Exterior*, México, agosto de 2005.
- , *México en Bretton Woods*, México, Banco de México, 2009.
- Urquidi, V.L., “La postguerra y las relaciones económicas internacionales de México”, *El Trimestre Económico*, x: 2, julio-septiembre de 1943.
- , *Tres lustros de experiencia monetaria en México: algunas enseñanzas*, Memoria del II Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, México, 1946.
- , “Keynes: in memoriam”, *El Trimestre Económico*, XIII: 1, 1946.
- (en colaboración con R. Ortiz Mena et al.), *El desarrollo económico de México y su*

- capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera–Fondo de Cultura Económica, 1953.
- , *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, CEMLA, 1960.
- , *La viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- , *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica norteamericana*, México, El Colegio de México, 1966 (Jornadas, 61).
- , “Entretelones de una conferencia decisiva para la economía mundial”, *Excelsior (Diorama)*, México, 4 de agosto de 1974.
- , “La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados: la cuestión de su aplicación”, *Foro Internacional*, xx: 2, octubre-diciembre de 1979.
- , “La perspectiva para el desarrollo económico de América Latina en los ochenta”, *Foro Internacional*, xxii: 4, abril-junio de 1982.
- , *La Cuenca del Pacífico desde una perspectiva latinoamericana*, México, Universidad de Guadalajara, 1992.
- , “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, *Comercio Exterior*, México, octubre de 1994, pp. 842-852.
- , *Bretton Woods: claroscuros y perspectivas*, XI Congreso del Colegio Nacional de Economistas, México, 25 de octubre de 1995.
- , “Bretton Woods y México: balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”, Conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlalotelco, 8 de febrero de 1995.
- , “Bretton Woods y México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 50, primavera-verano de 1996 [se incluye en este volumen].
- , “Aportación intelectual y práctica de la ciencia económica europea a México”, en *Europa en México: por una colaboración en ciencias sociales*, Turín, Centro de Estudios de México en Italia, 1997.
- , *La globalización y las opciones nacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- , *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América latina, 1930-2005*, México, El Colegio de México–Fideicomiso Historia de las Américas, 2005.
- Urquidi, V.L., y A. Lajous Vargas, *Educación superior, ciencia y tecnología en el desarrollo económico de México*, México, El Colegio de México, 1967.
- Vargas Llosa, M., “América Latina: unidad y dispersión”, en R. Lagos (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan–EDHASA, 2008.
- Veliz, C. (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1965.
- Weiss, T.G., *Transcript of Interview of Victor L. Urquidi*, Oslo, United Nations Intellectual History Project, junio de 2000.
- Zabludovsky, J., “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la integración hemisférica”, en R. Lagos (comp.), *¿Integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan–EDHASA, 2008.
- Zakaria, F., *De la riqueza al poder*, Barcelona, Gedisa, 2000.

BRETTON WOODS

ENTRETRELONES DE UNA CONFERENCIA DECISIVA PARA LA ECONOMÍA MUNDIAL*

En julio de 1944 se llevó a cabo en Breton Woods la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, con objeto de considerar la organización monetaria de posguerra con base en sendos planes de John Maynard Keynes y de Harry D. White, el primero el gran economista británico y el segundo un destacado economista y funcionario del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (que años después fue acusado por el Comité McCarthy de ser espía comunista). Habían circulado otros planes, entre ellos uno de Canadá y otro de Francia, y se habían hecho muchos preparativos para esta gran conferencia que iba a reformar el patrón oro y a poner orden en las relaciones monetarias que surgieran al finalizar la guerra, así como hacer frente a los graves trastornos financieros que la misma había provocado y restablecer el crédito internacional a largo plazo.

Me tocó en suerte participar en varios de los preparativos, desde el examen del Plan Keynes y del Plan White como colaborador de don Daniel Cosío Villegas, por instrucciones del director general del Banco de México, don Eduardo Villaseñor, y en una serie de estudios relativos a los mismos. Don Daniel, entonces jefe del Departamento de Estudios Económicos, discurrió en 1943 que la mejor forma de estudiar esos planes era refugiarse en un hotel de Acapulco, de tal suerte que pude pasar allí un mes haciendo con él un estudio bastante tranquilo de los documentos, no sin oportunidades de asolearme en la playa, de dormir siesta y tomar ricas cervezas con langosta por las noches. Se produjo un informe, y los planes siguieron en estudio en el Banco de México.

Previamente a la conferencia de Bretton Woods, don Rodrigo Gómez, entonces gerente del Banco, había intervenido muy activamente junto con Antonio Espinosa de los Monteros, director general de Nacional Financiera —a quien los norteamericanos llamaban cariñosamente “Tony” y que había sido compañero en Harvard de Harry White—, en varias reuniones organizadas por el gobierno norteamericano entre expertos y entre cierto número de gobiernos amigos. Dichos trabajos culminaron en una reunión en Atlantic City a

* Publicado en *Excelsior (Diorama)*, México, 4 de agosto de 1974.

principios de julio de 1944. Mientras tanto, se integró la delegación mexicana a Bretton Woods, presidida por el licenciado don Eduardo Sánchez, secretario de Hacienda y Crédito Público, y que incluía a don Antonio Espinosa de los Monteros, a Rodrigo Gómez, a Daniel Cosío Villegas, a Julián Sáenz, de la Embajada de México en Washington (donde ya estaba en ese tiempo), al licenciado Salvador Duhart y a mí como secretario técnico. El licenciado Suárez nos aprobó viáticos de 20 dólares diarios teniendo en cuenta el costo del hotel, las comidas y un “coctelito” de 50 centavos de dólar. Fui además comisionado como correo diplomático para llevar en una valija especial una treintena de libros sobre teoría monetaria —entre ellos la *Teoría general* de Keynes—, patrón, oro, bimetalismo y cambio exterior; nadie los llegó a consultar.

Viajamos don Daniel y yo en un DC-3 de American Airlines que nos llevó a Nueva York en 21 horas y allí tomamos un tren a Washington, donde nos reuniríamos con el licenciado Suárez y los demás miembros de la delegación. Fuimos alojados en el hotel Statler Hilton, donde entonces la habitación costaba 4 dólares, pero que había que compartir con otros compañeros de viaje debido a la escasez de habitaciones en tiempos de guerra. A mí me tocaba siempre compartir con don Daniel.

Tomamos una noche el tren para Bretton Woods en New Hampshire, una parte montañosa y muy bella del nordeste de Estados Unidos y amanecimos en la estación, donde nos esperaban automóviles para llevarnos al hotel Mount Washington. Este era un gran hotel de verano y también de deporte de invierno que había estado cerrado desde principios de la guerra, pero que se reabría expresamente para dar cabida a esta magna conferencia. El hotel carecía entonces de todos los servicios y, al parecer, el gobierno norteamericano tuvo que improvisar la organización de los mismos, al grado de que como era época de vacaciones consiguió a muchos estudiantes de universidades cercanas como meseros y meseras, recamareras y personal en general para el funcionamiento del hotel.

Nuestro primer problema fue enteramente de índole doméstica. Nos asignaron habitaciones, yo de nuevo compartiendo con Daniel, que se tardaba siempre más de una hora en el baño por las mañanas, y que se acostaba temprano. Al abrir las llaves de los baños no salía agua sino un polvo amarillento acumulado en la tubería; al fin salió un poco de agua sucia. Al poco rato de estar todos instalados, el licenciado Suárez convocó a una importante junta de la delegación, cuyo tema fundamental fue qué hacer con las camisas, porque entre los días de viaje en Estados Unidos y la estancia en Washington, los diferentes miembros de la delegación habían acumulado ya buena cantidad de ropa sucia, y en el hotel Mount Washington desgraciadamente no estaban todavía organi-

zados los servicios de lavandería. Yo que iba con la expectativa de ver actuar a Keynes, al profesor Robertson, a Robbins, a los grandes economistas norteamericanos y franceses, muy ilusionado de entrar a una joven edad al circuito de las grandes conferencias internacionales, me sentí muy decepcionado, al advertir que el primer problema a resolver era el de la lavandería.

Después de varias sugerencias hechas por los miembros de la delegación, uno de ellos tuvo la ocurrencia de ver la lista de delegados y al notar que la delegación de China tenía 32 miembros no vaciló en proponer que le encargáramos el problema a esa delegación. Al comentar esa dificultad, alguien sugirió que podríamos lavar nuestras camisas en las habitaciones, pero don Daniel había descubierto un letrero que prohibía colgar ropa de las ventanas.

Al día siguiente se inauguró la conferencia con discursos de Henry Morgenthau, secretario del Tesoro de Estados Unidos y lord Keynes. Se organizaron las comisiones resultando presidente de la primera, sobre el Fondo Monetario Internacional, Harry D. White, y de la segunda, sobre el Banco Internacional, el propio Lord Keynes. La delegación mexicana llevaba como tema de importancia fundamental la incorporación de la plata en el esquema monetario internacional, dados los antecedentes de México como país platista y el hecho de que en estos momentos estábamos acumulando una reserva de plata enorme y había peligro de que este metal se desmonetizara en muchos países por causa de la inflación de tiempo de guerra y de que dejara de usarse como reserva. Como concesión a México y por la amistad especial que tenían las autoridades mexicanas con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, se propuso que la plata quedara como tema en la comisión tercera, destinada a “otros medios de financiamiento”, la cual sería presidida por el licenciado Eduardo Suárez (al final, el único reconocimiento a la plata fue que se computara entre las reservas monetarias, en cierta proporción).

Si mal no recuerdo, la primera semana se destinó al Fondo Monetario Internacional, y asistí a las sesiones. En este tiempo no había interpretación simultánea y ni siquiera se había previsto una interpretación consecutiva, de tal suerte que la única lengua de trabajo era el inglés.

Sin embargo, la delegación soviética llevaba sus propios intérpretes. En cambio, el representante francés, que era Pierre Mendès-France, decidió hacer un discurso muy emotivo en francés que mucha gente no le pudo entender, y cuando le tocó hablar a don Carlos Lleras Restrepo, representante de Colombia, se lanzó en un elocuente discurso en español que sólo entendieron los delegados latinoamericanos.

Una de las discusiones fue sobre qué hacer con los saldos acumulados de libras esterlinas por los países del área esterlina, sobre lo cual había un pleito

pasado entre la India y la Gran Bretaña. Intervino un entonces joven delegado de Guatemala que en la lista figuraba como estudiante posgraduado de la Universidad de Harvard para terciar en la disputa con algunas brillantes ideas provenientes seguramente de algún seminario de la universidad. El profesor Lionel Robbins, delegado británico, que formaba parte de este comité, viendo a distancia al que hablaba que era bajito y de aspecto latinoamericano, simplemente dijo: “Permítaseme decir al distinguido delegado de... —escudriñando agregó— Ecuador, que este asunto compete exclusivamente a los países del área esterlina y al gobierno de su Majestad”. El buen delegado de Guatemala no volvió a abrir la boca en toda la conferencia.

La comisión segunda, sobre el Banco Mundial fue presidida por Keynes quien con su estilo autoritario hizo pasar las cosas con rapidez. La delegación mexicana llevaba la consigna de que los fondos del Banco se destinaran tanto al desarrollo como a la reconstrucción; esta última era la primera finalidad en ese momento. Yo tuve el encargo de presentar nuestro proyecto de resolución en dicha comisión. Cuando el proyecto nuestro llegó a manos de Keynes, junto con otros proyectos, simplemente hojeó los papeles, los miró, concedió la palabra y yo tímidamente hice un breve discurso sobre el asunto. Lord Keynes siguió hojeando papeles y mientras los demás hablaban anotaba algo rápidamente y cuando todos terminaron de hablar, dijo: “Señores, creo que queda muy claro que lo que hay que disponer es que los fondos del Banco se distribuyan equitativamente entre reconstrucción y desarrollo y no creo que esto merezca más discusión”. Y así fue: punto final.

Al reunirse un comité especial para determinar las cuotas de cada país, o sea, la participación en el capital del Banco Mundial, a mí me tocó asistir y por un error dije que la cuota de México sería de 65 millones de dólares cuando debió haber sido 63, o sea proporcional a la del Fondo Monetario Internacional, que había sido resuelta en otra reunión. Así que México suscribió dos millones de dólares más de los que le correspondían realmente.

Estábamos verdaderamente aislados y fuera de que había golf, tenis y otros campos deportivos se podían hacer unas caminatas muy bonitas en las tardes veraniegas de New Hampshire.

Sin embargo, un banquero extranjero radicado en México, un señor Abramov, le había enviado al licenciado Suárez un Cadillac negro de siete asientos para ponerlo a su disposición, pero sin chofer. Las llaves me fueron entregadas a mí y fuera de algunos paseos que hicimos todos por los bosques cercanos, tuve yo bastante oportunidad de pasearlo en compañía de algunas de las bellas secretarías de la conferencia por los alrededores de Bretton Woods y de asistir un poco a la vida nocturna del área. La gasolina la compraba yo en el

mercado negro. El hotel tenía cabaret donde todas las noches se podía bailar y tomar tragos.

Algunos delegados centroamericanos fueron muy fuertes devotos del whisky de tiempo de guerra.

La conferencia duró tres semanas y había bastante camaradería entre todos los delegados; comíamos juntos en el gran comedor, nos mezclábamos con los de otras delegaciones, había mucha discusión en pequeños grupos de trabajo. A mí me tocó estar en un grupo de redacción del convenio sobre el Banco, presidido por mi antiguo profesor de Londres, Lionel Robbins, y del que formaban parte Dean Acheson y otros. Hicimos la revisión final del texto y se agregaron frases impuestas por instrucciones políticas que habían recibido delegados de muchos países. Había cierta pugna entre economistas y abogados, y creo que finalmente ganaban la partida los abogados.

Los latinoamericanos, especialmente los jóvenes (y por cierto yo era el delegado más joven de la conferencia), trabamos especial amistad y camaradería en los corrillos y durante las sesiones. Creo que allí se formó el principio de una “mafia” de economistas latinoamericanos, que posteriormente, en 1946, conduciría a la primera conferencia de técnicos de banca central del continente americano, convocada por don Eduardo Villaseñor.

La verdad trabajamos muy duro y aparte de haber ayudado a estructurar el nuevo sistema monetario internacional, creo que nos divertimos bastante, dadas las circunstancias.

El momento más dramático de la conferencia fue aquel en que se anunció el desembarco de las tropas aliadas en Normandía a principios de julio. Hubo júbilo general, aunado a honda preocupación. Se brindó copiosamente por el éxito del comienzo de la derrota final de los nazis. Durante la conferencia nos llegaban, por supuesto, boletines diarios acerca del avance de los soviéticos en el frente oriental.

Hacia el final de la conferencia hubo muchas dudas acerca de si la Unión Soviética suscribiría los convenios de Bretton Woods que estábamos redactando. En la cena final de despedida, la noche anterior al final de la conferencia, el delegado soviético anunció que había recibido instrucciones de adherir al Acta Final de Bretton Woods. Es sabido que la Unión Soviética no participó después en la organización del Fondo Monetario y del Banco Mundial.

Al finalizar la conferencia partimos la mayor parte de la delegación mexicana en el Cadillac negro, manejado por don Daniel y a ratos por mí o por Julián Sáenz, a Montreal y después a Ottawa a donde había sido invitado el licenciado Suárez por el embajador de México, Francisco del Río y Cañedo a pasar unos días. Yo había recibido instrucciones del licenciado Suárez y de don Ro-

drigo Gómez de quedarme en Ottawa para hacer un estudio sobre el sistema de control de cambios de Canadá para el caso de que en México tuviéramos que implantar algo semejante al terminar la guerra. Y así pasé diez calurosos días en Ottawa en entrevistas y estudiando sistemas y formularios para llevar todo ese material al Banco de México, donde después se hizo un estudio en relación con otros preparativos para el caso de que llegara a tener que tomarse esa decisión. Ya se sabe que México no tomó esa decisión y resolvió acogerse al artículo VIII del Convenio del Fondo Monetario Internacional que compromete a mantener la libertad de cambios.

Últimamente, ha sido objeto de fuerte crítica el sistema procreado en Bretton Woods. En realidad hay que verlo a la luz de las circunstancias de la época. Se deseaba evitar que hubiera devaluaciones competitivas y había que reglamentar los flujos internacionales de pagos entre los bancos centrales con mucha menor dependencia del oro. El sistema del Fondo Monetario sustituía en gran parte el sistema administrado de patrón de cambio de oro. Durante muchos años el sistema del Fondo Monetario funcionó con eficacia; dejó de funcionar en los años 50 cuando Estados Unidos empezó a saldar su déficit de balanza de pagos lanzando dólares libremente a los mercados mundiales, los cuales fueron absorbidos por los bancos centrales y por los mercados monetarios creando una enorme liquidez flotante. Al resolver los bancos centrales convertir sus dólares en oro como estaba previsto en el Convenio de Bretton Woods, Estados Unidos empezó a perder sus reservas metálicas. La historia más reciente de los grandes desajustes de balanza de pagos de los últimos tres años y la gran crisis monetaria creada por el alza del precio del petróleo, hacen claramente inoperativo el sistema de Bretton Woods. De ahí las reformas que se vienen estudiando, algunas de ellas propuestas hace mucho tiempo por el gran profeta monetario Robert Triffin. En reciente declaración del licenciado Ernesto Fernández Hurtado, director general del Banco de México (*Excelsior*, 26 de junio de 1974), aparece una ordenada y clara exposición de la situación que guardan estos problemas en el orden monetario internacional.

Al suscribir México los convenios de Bretton Woods, se benefició posteriormente tanto del apoyo del Fondo Monetario Internacional como de ciertos aspectos de disciplina monetaria y crediticia impuestos por esta organización y, a su vez, de 1948 en adelante, de tener acceso a los préstamos del hoy llamado Banco Mundial, que nunca pudo actuar realmente como banco de reconstrucción para Europa y sí en cambio como banco de desarrollo de lo que hoy se llama el Tercer Mundo.

En cuanto a la plata, los éxitos de México en Bretton Woods se medían por los encabezados de los periódicos mexicanos relativos a la aceptación de la plata en las reservas monetarias; desgraciadamente, la plata entró en crisis poco des-

pués, ya que se desmonetizó en casi todos los países afectados por la guerra directamente y la plata en barras no se admitía en los mercados de Oriente a donde entraba de contrabando y se acaparaba con fines especulativos. En aquellos tiempos México hizo gestiones en diversas partes del mundo para que se retuviera el uso de la plata, y con objeto de que el precio que entonces era de 45 centavos de dólar la onza, se elevara o por lo menos no se redujera. Hoy día por supuesto todo ha cambiado al haber llegado la plata hace poco a 6 dólares la onza. Sobre esto habría que contar otra historia.

Hace cinco años el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, y el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Pierre Paul Schweiter, invitaron a los sobrevivientes de Bretton Woods a una cena especial de aniversario en Washington. Yo asistí con la curiosidad de ver a gente que no había visto hacía muchos años y por la importancia misma del hecho del cuarto de siglo de estas dos instituciones; fue una reunión emocionante. Por supuesto que muchos habían desaparecido, otros más estaban en edad ya bastante avanzada (Dean Acheson murió un poco después). Hubo una simpática camaradería de veteranos. Tuvimos magníficos discursos, especialmente el de Acheson, en el que contó muchas anécdotas de los preparativos para la conferencia de Bretton Woods y de la conferencia misma. En esa ocasión estuvo presente Redvers Opies, que había sido miembro de la delegación británica y que ahora reside en México, y se encontraba también mi buen amigo y colega guatemalteco que fue objeto del incidente relatado. Felipe Pazos, infatigable economista cubano, otro fundador de los organismos de Bretton Woods, estaba allí con su habitual buen humor. Y tantos más. En 1969 no preveíamos tan rápidamente el colapso y el desorden del sistema monetario internacional que se ha observado recientemente. Se cierra, pues, un periodo de la historia monetaria mundial iniciado formalmente el 22 de julio de 1944.

ELASTICIDAD Y RIGIDEZ DE BRETTON WOODS*

I

En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en julio del año pasado, culminó una serie de planes y discusiones que se venían arrastrando desde abril de 1943, cuando los expertos de los gobiernos inglés y norteamericano dieron a conocer sendos proyectos monetarios para la postguerra. Se pasó del célebre “Plan White” y el no menos célebre “Plan Keynes” al “segundo Plan White” y a la Declaración Conjunta de abril de 1944, que, junto con el proyecto de Banco de Reconstrucción y Fomento dado a conocer por Estados Unidos en octubre de 1943, sirvió de base para la Conferencia. En ésta se aprobó la creación de un Fondo Monetario Internacional y de un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.¹

Ninguno de los gobiernos representados en Bretton Woods ha ratificado aún los convenios.² No obstante, estos pueden considerarse como definitivos: o se aprueban tal cual son, o se rechazan. Es poco probable que se puedan modificar mediante nueva conferencia de las cuarenta y cuatro Naciones Unidas.³ Si se rechazan, habrá necesidad de hallar otro medio de cooperación monetaria internacional. El que los rechacen o no las grandes potencias —y son éstas las que importan para la fundación del Fondo y del Banco— depende, por desgra-

* *El Trimestre Económico*, vol. xi, núm. 4, enero-marzo de 1945, pp. 595-616.

¹ Para los textos de los proyectos White y Keynes (así como los proyectos canadiense y francés), véase *El Trimestre Económico*, x, 3, pp. 572-657; para el del Banco, *ibid.*, xi, 1, pp. 117-125. La Declaración Conjunta se publicó en *Excelsior*, 22 de abril de 1944, p. 1. Los Convenios sobre el Fondo y el Banco suscritos en Bretton Woods se encontrarán en *El Trimestre Económico*, xi, 3, pp. 495-555. La revista *El Economista* de 1 y 15 de octubre, 1 y 16 de noviembre y 1 de diciembre de 1944, reproduce diversos documentos y declaraciones de la Conferencia.

² El plazo para ratificarlos termina el 31 de diciembre de 1945 (arts. xx, 2, *d*, del Fondo, y xi, 2, *d*, del Banco), pero pueden entrar en vigor una vez ratificados por países que suscriban el 65% del total de participaciones (art. xx, 1, del Fondo) o suscripciones (xi, 1, del Banco).

³ Después de inaugurados el Fondo y el Banco, los convenios pueden modificarse conforme a lo dispuesto en los artículos xvii del Fondo y viii del Banco.

cia, no sólo de la estructura y funcionamiento de los organismos, sino de factores políticos imprevisibles. Aunque pueda pensarse que la redacción de los convenios, fruto de un trabajo febril por parte de las diversas comisiones de la Conferencia, deje qué desear en cuanto a claridad, quien tenga la paciencia de penetrar la enmarañada terminología jurídica para percibir los principios fundamentales y las reglas de operación del Fondo y del Banco se dará cuenta de que ambos son organismos que, dadas ciertas condiciones económicas (a las que se hará referencia más adelante), son capaces de funcionar con éxito; pero hará también falta el espíritu conciliatorio y de buena voluntad que se apreció en la Conferencia misma.

Este artículo tiene un alcance limitado. No se ocupa del ambiente político internacional de la postguerra; tampoco, más que en forma marginal, de la razón de ser de los proyectos o de los antecedentes históricos.⁴ Se pasan por alto también numerosos aspectos técnico-monetarios y bancarios de gran interés: el oro, la recompra obligatoria de monedas, la forma de otorgar las garantías, la manera de liquidar ambas instituciones y las estipulaciones de carácter administrativo. No se pretende hacer un análisis detallado sino llamar la atención sobre ciertos aspectos de flexibilidad o de rigidez —alcance y limitaciones— del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento como organismos técnicos de cooperación económica internacional.

II

El Fondo Monetario Internacional es, en esencia, un fondo común de monedas de los distintos países asociados. Las aportaciones, parte de ellas en oro y el resto en moneda nacional, sumarán 8 800 millones de dólares (a México le corresponden 90). Cuando un país necesite moneda extranjera para saldar un desequilibrio de sus pagos internacionales por operaciones normales de comercio, el Fondo le facilitará las divisas necesarias, en determinadas condiciones, a cambio de que se comprometa a no modificar su tipo de cambio arbitrariamente ni más allá de ciertos límites que autoriza el convenio, y a no restringir las operaciones de cambios fuera de lo indispensable para regular los movimientos de capital. Durante un periodo “de transición” de cinco años, regirán disposiciones especiales.

⁴ Sobre este particular, puede verse mi artículo “Los proyectos monetarios de la postguerra”, *El Trimestre Económico*, x, 3, pp. 539-571 y la bibliografía allí citada. Como demostración de que nada nuevo hay bajo el sol, véase W.W. HAINES, “Keynes, White and History”, *Quarterly Journal of Economics*, LVIII, 1, noviembre de 1943, pp. 120-133. El profesor WILLIAMS, en la colección de artículos que publica en *Postwar Monetary Plans and Other Essays* (Nueva York, Knopf, 1944), trata con gran claridad los problemas a que se alude.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo capital autorizado será de 10 000 millones de dólares (por ahora es de 9 100 millones), contará con aportaciones en efectivo —una parte muy pequeña en oro o en dólares y el resto en moneda nacional—, que constituirán el 20% del capital. El 80% restante lo constituirá una garantía u obligación de los países asociados respecto de los préstamos que el Banco garantice o en que participe con fondos ajenos. (Corresponde a México aportar 1 300 000 dólares en oro o moneda norteamericana y 11 700 000 dólares en moneda nacional; el resto, 52 millones, no es más que una obligación que se crea el país, que se hará efectiva sólo en caso de que el Banco tenga que hacer a su vez efectivas las garantías que ha otorgado). Se creará en el Banco una reserva especial compuesta de la comisión que cobre por sus garantías y préstamos, y se prevé que esa reserva bastará para hacer frente a los casos de incumplimiento de pago de los deudores. El Banco no intervendrá más que en los casos en que el prestatario no pueda acudir a los mercados financieros privados en condiciones razonables, exigirá que los préstamos que haga o garantice sean a su vez garantizados por el país prestatario, se cerciorará de que los préstamos sean para fines concretos y productivos y cobrará un interés moderado. El total de préstamos y garantías no podrá exceder el monto del capital y reservas.

Ahora bien, para poder juzgar debidamente los dos convenios⁵ importa reconocer: 1] que los problemas fundamentales que se ha querido resolver mediante la creación del Fondo y del Banco son *mundiales* y no privativos de un solo país o grupo de países; 2] que los convenios no son ni pretenden ser una panacea; 3] que ambos convenios deben considerarse conjuntamente, como complemento el uno del otro; 4] que son producto de la conciliación de puntos de vista muy divergentes y, por tanto, documentos imperfectos en la medida en que la cooperación internacional exija crear organismos “prácticos” en lugar de sistemas “ideales”.

III

¿Hay necesidad de un Fondo Monetario Internacional?

Todo aquel que tenga una ligera noción de lo que fue la historia monetaria del mundo entre las dos guerras,⁶ no vacilará en afirmar que es indispensable crear

⁵ He expuesto brevemente estos puntos en “El significado de Bretton Woods”, *Revista de Economía*, VII, 7-8, agosto de 1944, pp. 19-21.

⁶ Cf. Sociedad de Naciones, *International Currency Experience: Lessons of the Interwar Period*. 1944.

un organismo de cooperación y consulta internacionales.⁷ Esto no se discute ya. Lo único que se discute es qué clase de organismo se ha de crear y cuál debe ser el mecanismo monetario en que se base. Ni se quiere el patrón oro ni se acepta la posición nacionalista absoluta que permite a un país hacer de su tipo de cambio lo que le venga en gana sin miramientos para los demás. Se busca más bien un sistema intermedio, que satisfaga los diversos puntos de vista, que sea flexible y a la vez práctico, y que al inducir a los países a renunciar a cierta autonomía cambiada les compense con una garantía de que recibirán ayuda cuando la necesiten.⁸ El sistema que se elija deberá también inducir a los países de gran peso en la economía mundial, sobre todo a Estados Unidos, a colaborar plenamente.

Veamos, primero, si el Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional responde a la idea de flexibilidad.

Un aspecto importante de ésta es que los tipos de cambio no serán rígidos. Esto no quiere decir que se permitirá que fluctúen libremente, sino que, con arreglo a una estabilidad convenida, se podrán modificar cuando sea necesario “para corregir un desequilibrio fundamental” (art. iv, 5, a).⁹ Podrán variarse hasta en un 10% respecto de la paridad inicial sin que el Fondo pueda negarse a ello; en cambio, para variar otro 10% se requiere la autorización de éste, la que, a solicitud del país interesado, debe concederse o negarse en un plazo de setenta y dos horas; y para variar más allá de los límites anteriores, el Fondo se reserva un plazo mayor (no especificado) para resolver sobre la petición (iv, 5, c). Además, cuando la modificación “no afecte las operaciones internacionales de otros asociados” (iv, 5, e) no se requiere el consentimiento del Fondo. Por último, el Fondo no basará una negativa en “las tendencias sociales o políticas” del país que propone la modificación (iv, 5, f).

Esto quiere decir, prácticamente, que siempre que un país desee modificar su tipo de cambio se le autorizará a hacerlo, porque su desequilibrio sea “fundamental” o porque la modificación no afecte las operaciones de otros países.

⁷ Parece que algunos elementos de Wall Street opinan lo contrario. Véanse: “American bankers’ reconstruction plan”, *The Statist*, dic. 11, 1943, pp. 879-80; “Through American blinkers”, *The Economist*, sept. 18, 1943, pp. 404-5; W.W. ALDRICH, *The Problem of Postwar Monetary Stabilization*, Nueva York, 1944; “Expert criticizes World Bank plans”, *New York Times*, nov. 17, 1943, p. 4; “Another world currency plan”, *The Economist*, nov. 20, 1943, p. 687; “A world monetary plan”, editorial del *New York Times*, abril 24, 1944, p. 18; y B.M. ANDERSON, “The Keynes-Morgenthau plan as revised by the experts of thirty nations”, *The Commercial and Financial Chronicle*, marzo 4, 1944, pp. 1817, 1832.

⁸ Véase más adelante, pp. 89-91.

⁹ Sólo podrá modificarse un tipo de cambio a instancia del país de que se trate y previa consulta con el Fondo (art. iv, 5, b).

Aunque no se define lo que es un “desequilibrio fundamental” (el artículo XIX, sobre definiciones, no dice nada), es de suponer que se referirá a los casos en que, por causas externas o internas, el nivel general de precios y de salarios en el interior del país se halle muy por encima o por debajo del de otros países. Esto puede ocurrir a causa de una depresión de la actividad en el exterior que repercuta desfavorablemente en las exportaciones; una inflación en el exterior que estimule excesivamente las exportaciones y se trasmita al país; o una inflación interior que acabe por estimular exageradamente las importaciones e impedir las exportaciones. El Fondo, debe advertirse, no tiene facultad alguna que le permita intervenir en la política monetaria interna de un país, ya sea para recomendar una expansión o para aconsejar una contracción.¹⁰ Creado el “desequilibrio fundamental” —que puede obedecer a imprudencias y desenfrenos presupuestales de los gobiernos—, el Fondo se hallará ante un hecho consumado; por tanto, no tendrá más remedio que autorizar una depreciación, si la solicita el país interesado.

Otro aspecto de la flexibilidad es el referente al uso de los recursos del Fondo. El artículo V establece las siguientes condiciones en que los países asociados podrán adquirir del Fondo la moneda de otros a cambio de la propia: que las divisas se necesiten para hacer pagos “compatibles con las disposiciones [del Convenio]”; que el Fondo no haya declarado “escasa” la moneda solicitada; que el Fondo no haya descalificado al país peticionario (por no haber cumplido las obligaciones contraídas); y que la cantidad de divisas solicitadas no rebase ciertos límites. Estos se definen de la siguiente manera: un país puede comprar divisas al Fondo, a cambio de su propia moneda, mientras la cantidad de ésta en poder del Fondo no aumente, en los doce meses anteriores a la fecha de la compra, en más del 25% de la participación de ese país, ni exceda del doble de ésta (el 25% se contará sólo a partir del momento en que la cantidad de moneda en poder del Fondo alcance un mínimo de 75% de la participación). Pero estos límites no son rígidos, pues “el Fondo podrá, a su discreción y en forma que salvaguarde sus intereses”, renunciar a estas condiciones, sobre todo en el caso de países que “hayan evitado hacer uso continuo o cuantioso de los recursos del Fondo” (V, 4).¹¹ La renuncia a condiciones por

¹⁰ Pero indirectamente puede inducir a un país a tomar medidas de expansión interna (véase el comentario sobre las disposiciones que tratan de “monedas escasas”, pp. 91-92).

¹¹ Es decir, en el caso de países que “se porten bien”. Pero, ¿quién va a juzgar su conducta? Además, si un país no ha hecho uso “continuo o cuantioso de los recursos del Fondo”, evidentemente no necesitará recurrir al Fondo en exceso de los límites normales de préstamo. Por lo demás, una de las formas de no hacer uso “continuo o cuantioso” de los recursos del Fondo es depreciar la moneda, aplicar el control de cambios, etc., lo cual puede no ser “portarse bien”.

parte de éste puede consistir en aceptar en prenda colateral oro, plata,¹² valores “u otras disponibilidades aceptables”, a fin de permitir a un país rebasar los límites estipulados.

En lo que se refiere a traspasos de capital, el Fondo no autorizará, en principio, que los países asociados empleen para ese fin los recursos del Fondo, e incluso puede pedirles que implanten medidas de control (vi, 1, *a*). Pero el Fondo no objetará que se utilicen sus recursos para traspasos de capital “de un monto razonable” requeridos para “el aumento de las exportaciones o en el curso ordinario del comercio, la banca u otros negocios”, ni se opondrá a que un país haga frente a una salida de fondos con sus recursos propios de oro y divisas (vi, 1, *b*). Además, si las existencias de la moneda de un país asociado (en poder del Fondo) han sido inferiores al 75% de su participación, cuando menos durante los seis meses precedentes —es decir, si el país no ha hecho uso de los servicios que el Fondo presta e inclusive es superavitario, o sea que “se porta bien”—, se le permitirá, dentro de ciertos límites, emplear los recursos del Fondo “para cualquier fin, inclusive traspasos de capital” (vi, 2). Por otra parte, si un país quiere, puede implantar el control de los traspasos de capital, siempre que no “limite los pagos por operaciones corrientes” o “retrase indebidamente los traspasos de fondos para liquidar compromisos”, salvo que el Fondo lo autorice (vi, 3). Por último, aunque el Convenio prohíbe las prácticas cambiarlas discriminatorias y los tipos de cambio múltiples, los autoriza durante el periodo de transición.¹³

En resumen, el Convenio contiene suficientes elementos de flexibilidad y un número bastante de salvedades para que no pueda tacharse de “camisa de fuerza”, como han dicho algunos críticos del patrón oro; es más bien un camión holgado que permite bastante libertad de movimiento. Pero es evidente que las salvedades y la flexibilidad dependerán de las circunstancias del momento y del espíritu que anime a los funcionarios del Fondo. Este último factor, el humano, será probablemente el decisivo.¹⁴

Si el sistema propuesto es flexible, ¿es “práctico”? No obstante las disposiciones relativas al periodo de transición (art. xiv), el Convenio parece ideado para una situación de normalidad que tardará mucho en alcanzarse. Basta

¹² Concesión lograda en la Conferencia por México, tras difícil lucha.

¹³ El periodo de transición, aunque se prevé que no pasará de cinco años, no se define en el Convenio, pero “se caracterizará por cambios y ajustes” (xiv, 5).

¹⁴ Concuerdo plenamente con Prebisch, cuando duda de la infalibilidad de los hombres de las grandes potencias y de su capacidad para comprender a fondo los problemas monetarios de los países latinoamericanos (“Observaciones sobre los planes monetarios internacionales”, *El Trimestre Económico*, xi, 2, pp. 201-2). Hace falta una “deliberación inteligente” (p. 208).

tomar dos ejemplos: el de la determinación inicial de las paridades y el de la “convertibilidad” de las monedas. Mientras no se puedan determinar los tipos de cambio iniciales de un gran número de países, prácticamente no podrá operar el Fondo —y la inflación en países como Francia, Grecia, China, India y algunos de América Latina, entre ellos México, no da muestras de permitir una fijación medianamente correcta de los tipos antes de mucho tiempo—. ¹⁵ En tal caso, la “convertibilidad” de las monedas —elemento esencial para el buen funcionamiento del Fondo— será un mito. De todos modos, ciertos países se encuentran en situaciones deudoras tales que no permitirán el libre uso de su moneda excepto en una zona restringida. Por ejemplo, Inglaterra tiene una deuda a corto plazo de 12 000 millones de dólares, ¹⁶ suma que representa libras bloqueadas que sólo podrán gastarse dentro del área esterlina y a medida que crezca nuevamente la capacidad de exportación inglesa. Mientras no se desbloqueen estos fondos —y pasarán quizás algunos años— tendrán que seguir rigiendo las “disposiciones transitorias” del Convenio, se mantendrán los controles, la discriminación, etc., y no se aplicarán los artículos relativos a convertibilidad. ¹⁷

Sin embargo, estas limitaciones no deben exagerarse. Una vez transcurrido el periodo de transición, alcanzada una nueva “normalidad”, no hay, en la estructura del sistema creado, motivo por el que no sea “práctico”.

Ahora, ¿el compromiso de no variar arbitraria y unilateralmente los tipos de cambio se compensa por alguna ventaja que valga la pena?

En el artículo I del Convenio, referente a los fines del Fondo, se dice que uno de ellos es “infundir confianza a los países asociados al poner a su disposición los recursos del Fondo, en condiciones que protejan a éste, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyan la prosperidad nacional o internacional”. Se ayudará, también, “a establecer un sistema multilateral de pagos... y a eliminar las restricciones cambiarias que estorben el crecimiento del comercio mundial”; se facilitará “la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio mundial” y se contribuirá a “promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos

¹⁵ Sobre el problema de la determinación inicial de los tipos, cf. el folleto de R.A. LESTER, *International Aspects of Wartime Monetary Experience*, Princeton, 1944, pp. 16-19, y las noticias de prensa de los últimos meses sobre la situación en China, Francia, Italia, Grecia (donde el dracma llegó a cotizarse a 30 000 millones por libra esterlina), etcétera.

¹⁶ Cf. las declaraciones de Keynes, publicadas en el *New York Times*, 7 de julio de 1944.

¹⁷ El problema de la convertibilidad es también pertinente al funcionamiento del Banco, pues la inconvertibilidad y el bloqueo de saldos desvirtúan una de sus principales funciones (véase más adelante, pp. 94-96).

reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados”; en fin, se reducirá “la duración y la intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos de los países asociados”.

Este enunciado de fines contiene dos conceptos. Uno es que para los países representa una ventaja adherirse al Fondo en tanto éste ayude a desarrollar el comercio mundial, a mantener “altos niveles de ocupación e ingresos reales” y a “desarrollar los recursos productivos” de las naciones. En la medida en que el Fondo logre estos objetivos, pierde importancia el punto de vista nacionalista sobre la determinación del tipo de cambio, pues habiendo ocupación plena, un intercambio amplio e inversiones internacionales en gran escala y bien orientadas (en esto ayuda el Banco), los problemas de balanza de pagos y tipos de cambio serán mucho menores; pero, naturalmente, el que se alcancen estas condiciones depende no tanto del Fondo como de la política económica interna y externa que sigan los grandes países.

El otro concepto es que al asociarse al Fondo los países obtienen una garantía de contar con su ayuda cuando la soliciten. Es decir, el compromiso de no variar arbitrariamente el tipo de cambio equivale a una prima de seguro que garantiza la concesión de crédito a corto plazo cuando éste haga falta.¹⁸ ¿Cuánto crédito facilita el Fondo? En el caso de México, por ejemplo, cuya participación es de 90 millones de dólares (véase apéndice A del Convenio), el Fondo puede permitirle adquirir divisas, a cambio de moneda nacional, por 22.5 millones durante el primer año y 22.5 millones durante cada uno de los tres años siguientes, hasta alcanzar 90 millones. Además, si se “porta bien”, el Fondo puede facilitar una suma mayor. Es verdad que estos créditos no son gratuitos, sino que se pagará una pequeña comisión que aumentará progresivamente desde 0.5% hasta alcanzar 5% o más (art. v, 8); pero hay la seguridad de obtenerlos, y se obtienen de un organismo internacional y no de un país determinado. Veintitantos millones de dólares en un año pueden bastar para hacer frente a un desequilibrio transitorio de la balanza de pagos, a más de que en caso ne-

¹⁸ Esta idea es primordial. Cf. los comentarios de R. OPIE, en *American Economic Review*, suplemento, marzo de 1944, pp. 396-399, donde dice que “el desiderátum importante es la seguridad de disponer de cierta cantidad de cuerda y no la anonimidad del verdugo que la proporcione” (p. 398). En cambio, la actitud de Raúl Prebisch me parece un poco exagerada, cuando pregunta si se va a enajenar, “en fin de cuentas por un plato de lentejas”, la facultad de mover los tipos de cambio (*loc. cit.* p. 201). Vale más tener asegurado “un plato de lentejas” que verse obligado a pedir prestado al vecino y correr el riesgo de no recibir más que un mendrugo de pan, pagadero con altos intereses, o tener que depreciar la moneda o imponer el control de cambios inoportunamente por falta de unos cuantos miles de dólares, como ha ocurrido en ciertos países latinoamericanos.

cesario se puede modificar ligeramente el tipo de cambio. No es menos importante el hecho de que el Fondo será un organismo permanente de consulta y colaboración en el que un país podrá hacerse oír ante los demás y explicar por qué se ve precisado a tomar tales o cuales medidas; asimismo, cuando un país tome medidas que perjudican a otros, éstos pueden objetar y pedir al primero cambiar de actitud.

La siguiente interrogante es: ¿hasta qué punto se induce a los países de gran peso económico en el mundo a colaborar verdaderamente en la solución de los problemas? La alusión es sobre todo a Estados Unidos. Mucho se ha hablado del problema de la “escasez del dólar” en términos que no hacen dudar que será el problema decisivo de la postguerra.¹⁹ Se ha querido decir con esto que Estados Unidos no suministra al resto del mundo suficientes dólares para que se puedan efectuar todos los pagos por mercancías y servicios norteamericanos sin provocar dificultades —deflación, depreciación, control— en los demás países. Es decir, Estados Unidos, a causa de sus elevados aranceles, la desocupación o la falta de una buena política de inversiones en el exterior, no importa suficientes mercancías y servicios extranjeros ni invierte en el extranjero un monto adecuado de sus ahorros. Si en la postguerra se suministran bastantes dólares, se dice, los problemas del área esterlina y de los demás países se aliviarán en muy buena medida. ¿Puede el Fondo inducir a Estados Unidos a ser más pródigo?

Se recordará que el Plan Keynes proponía que los saldos internacionales se pagaran en “bancor”, de tal modo que un país con un superávit crónico vería crecer un saldo a su favor en la Unión de Compensación; el resto de los países no se perjudicaría, pues simplemente aumentarían sus saldos deudores, y al cabo del tiempo, el país superavitario, ante ahorro tan inútil como un saldo en bancor, se vería obligado a gastarlo, ya fuera aumentando sus importaciones, disminuyendo sus exportaciones o prestando sus saldos a otras naciones.²⁰

Esta proposición resultó ser demasiado revolucionaria para algunos técnicos de otros países y se propuso en su lugar, primero el sistema de compras y

¹⁹ Véase H.B. LARY, “Los Estados Unidos en la economía mundial”, *El Trimestre Económico*, xi, 3, pp. 381-424 y *The United States in the World Economy* (Washington, Departamento de Comercio, 1943); G. CROWTHER, “Anglo-American pitfalls”, *Foreign Affairs*, oct. 1941, p. 10; H.P. WHIDDEN, Jr., “Britain’s postwar trade and the world economy”, *Foreign Policy Reports*, xix, 19, dic. 15, 1943; “Britain’s balance sheet”, *Fortune*, dic. 1943, pp. 157ss; “The dollar problem”, *The Economist*, dic. 4, 1943, pp. 750-751; “The regional solution”, *The Economist*, febrero 5, 1944, pp. 169-170; etc.

²⁰ Cf. los párrafos 7 a 9 del Plan Keynes (*El Trimestre Económico*, x, 3, pp. 582-3); también mi artículo citado (*ibid.*, pp. 559-563).

ventas de las distintas divisas (Plan White) y luego el artificio de las divisas “escasas”, que apareció por primera vez en la Declaración Conjunta de abril de 1944 (art. vi). El Convenio de Bretton Woods afirma este mecanismo y hace más explícito su funcionamiento (art. vii). Si el Fondo juzga inminente una escasez general de determinada moneda, es decir, que la demanda de ella “amenaza gravemente su capacidad [del Fondo] para suministrarla”, la declarará “formalmente escasa... y repartirá a partir de entonces su existencia... y los incrementos de la misma, teniendo debidamente en cuenta las necesidades relativas de los asociados, la situación económica internacional general y otros factores pertinentes” (vii, 3, a). A continuación, una vez declarada escasa la moneda de que se trate, los demás países, previa consulta con el Fondo, quedarán autorizados “a imponer limitaciones transitorias a la libertad de operar con la moneda escasa” (vii, 3, b), es decir, imponer el control de cambios parcial y transitoriamente. La naturaleza del control la puede determinar cada país a su gusto, siempre y cuando no sea más restrictivo de lo necesario.

Aplicado lo anterior al dólar, significa que si el suministro de dólares a los demás países sigue siendo insuficiente, estos podrán imponer un control *discriminatorio* en contra de los pagos a Estados Unidos, dejando libres los pagos hechos a otras naciones cuya moneda no sea escasa.²¹ Evidentemente, esto no convendrá a Estados Unidos y se creará entonces una fuerte presión —en la opinión pública, en el Congreso y en el gobierno norteamericanos— en el sentido de adoptar medidas de política económica interna y externa (ocupación plena, rebaja de aranceles, estímulo a las inversiones, etc.) para cambiar la situación. Así pues, se espera lograr el mismo resultado que en el Plan Keynes. Sólo la experiencia dirá si será posible inducir en esta forma a un país como Estados Unidos a colaborar en la solución de los problemas económicos internacionales.

Otro incentivo a la colaboración es que el Fondo garantiza una relativa estabilidad de los cambios, requisito indispensable para un país que proyecte invertir grandes sumas en el exterior después de la guerra.²² Para Estados Unidos es más importante que para otras naciones el tercero de los fines del Fondo:

²¹ Ésta es, en gran parte, la explicación de la discriminación cambiaria que, mediante el control, practicó Argentina antes de la guerra.

²² Nada más claro que las declaraciones del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, al presentar al Senado, en abril de 1944, la Declaración Conjunta: “Creo que no podemos esperar que los negociantes norteamericanos, ni los de ningún país, asuman grandes riesgos, inmediatamente después de una guerra mundial catastrófica, sin cierta seguridad de que se han tomado medidas para impedir que sus inversiones peligren a causa de fluctuaciones o restricciones cambiarias rigurosas”.

“Promover la estabilidad de los cambios, asegurar que las relaciones cambiarías entre los asociados sean ordenadas y evitar depreciaciones con fines de competencia” (art. 1). Además, el gobierno norteamericano ha pregonado insistentemente el principio de la “igualdad de oportunidad” en el comercio, la “no discriminación”, etc. Para lograr estos objetivos, debe colaborar plenamente con la economía mundial, y colaborar significa alcanzar la ocupación plena en su propio territorio, rebajar su arancel y hacer inversiones juiciosas: habrá entonces estabilidad y no se recurrirá a la discriminación.

IV

Con la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se pretende ayudar a resolver el problema de las inversiones, tanto para estimular el monto de éstas como para vigilar que se orienten bien y sean para fines verdaderamente productivos. Esta institución, que a algunos pudiera parecer poco importante comparada con el Fondo,²³ es en realidad tanto o más trascendente, pues el fomento y encauzamiento de las inversiones tiene por objeto dar salida a los ahorros de los grandes países industriales, ayudar a reconstruir las economías afectadas por la guerra, estimular el comercio mundial y aumentar la productividad de los países menos desarrollados: factores todos ellos tendientes a mantener la estabilidad en los cambios. El Banco es un “fondo común de garantías” y como tal, a condición de que los préstamos e inversiones en que intervenga sean prudentes (véase art. III, 4), no exige aportaciones muy grandes, sino, en su mayor parte, un compromiso de los países asociados de responder en caso de incumplimiento de pago por parte de los prestatarios. Es, pues, un instrumento relativamente poco costoso que puede ofrecer muy grandes ventajas a los países participantes.

Pero algunas características del Convenio distan mucho de ser tranquilizadoras para cierto tipo de países, como los de América Latina. La primera de ellas es la atención preferente que se dará a todo lo que sea *reconstrucción*, en contraste con *fomento*. Descontado que la reconstrucción de los países devastados es indispensable y que ayudará a aumentar el comercio de los que han tenido la fortuna de ver indemne su equipo productor (salvo depreciación y obsolescencia), es evidente que las demandas de fondos para reconstrucción pueden absorber en poco tiempo —y a largo plazo— una gran parte de los recursos del

²³ Al convocarse la Conferencia, se anunció tan sólo que “posiblemente” se trataría el proyecto del Banco, y de hecho se le reservaron sólo los últimos diez días de las deliberaciones.

Banco, de tal modo que los préstamos para fomento quizá sean escasísimos durante sus primeros diez años de operación.

En la Conferencia se advirtieron claramente ambas corrientes de opinión y se logró que se estableciera como principio un justo medio, como lo expresa el artículo III, 1, *a*: “Los recursos y servicios del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los asociados y se considerarán equitativamente tanto los proyectos de fomento como los de reconstrucción”. Pero la presión de los países europeos (inclusive la URSS) hizo que la prioridad para la reconstrucción asomara la cabeza en varias partes del Convenio. Así, el mismo principio de “equidad” enunciado en el artículo recién citado quedó prácticamente desvirtuado —mejor dicho, fue objeto de una interpretación parcial— en el inciso *b* del mismo párrafo, que establece un tratamiento de preferencia para los asociados “cuyos territorios metropolitanos hayan padecido grandes destrucciones”, etc. ¿No bastaba con decir que se considerarían *equitativamente* el fomento y la reconstrucción? El artículo 1, sobre los fines, contiene varias alusiones semejantes, así como las disposiciones relativas al pago de las suscripciones (II, 8).

Nadie puede negar la importancia de los préstamos para reconstrucción, pero, a los países que no los necesitan, les convendría alguna fórmula que les *asegurara* poder obtener crédito para el fomento de sus economías desde los primeros días de operación del Banco. Esto importa sobre todo si se tiene en cuenta que el capital del Banco —9 100 millones de dólares— es poco comparado con los daños que ha causado la guerra y con la necesidad que algunos países tienen de desarrollar sus recursos económicos. El Convenio impone un límite riguroso al total de préstamos y garantías del Banco: 100% del monto de su capital y reservas (art. III, 3). Verdad es que estas últimas, compuestas de los intereses y las comisiones cobradas por la institución (véanse arts. IV, 4, 5 y 6), pueden alcanzar una suma respetable que podría reinvertirse. Sin embargo, tal posibilidad la impide la disposición del Convenio que estipula que “la reserva especial se mantendrá en forma tan líquida como resuelvan los directores ejecutivos y lo permita este Convenio” (III, 6), es decir, las reservas no podrán reinvertirse *a plazo largo*. Si el Banco destinara, digamos, 8 000 millones de dólares a operaciones de reconstrucción y 1 100 a fomento, y los intereses y la comisión fueran en promedio iguales al 3%, acumularía en la reserva especial, suponiendo que ha prestado o garantizado préstamos por el valor total de su capital (9 100 millones), 273 millones de dólares (suma que bien podría servir para financiar numerosas obras de fomento en América Latina). Mas no lo permitiría el art. III, 6, ya citado. En consecuencia, 1 100 millones sería el máximo a repartir entre todos los países necesitados de capital extranjero de fomento, hasta que comiencen a amortizarse, después de un número indefinido de años, los préstamos de reconstrucción.

Otro aspecto del Convenio que puede ser desventajoso para los países pequeños necesitados de capital extranjero, sobre todo para fomento, es el siguiente: se establece que para gastar parte de un préstamo en un país determinado se necesita el consentimiento de éste. El Banco realizará tres tipos de operaciones: préstamos directos con su capital propio, préstamos con capital ajeno obtenido en el mercado de un asociado o en otra forma y garantías totales o parciales de préstamos hechos por inversionistas privados (iv, 1, *a*). En el primer caso, el Banco abonará en cuenta al prestario las cantidades de las diversas monedas que éste necesite; y lo “autorizará... para girar sobre esta cuenta sólo para hacer frente a gastos relacionados con el proyecto a medida que se vayan incurriendo” (iii, 5, *c*). Hasta aquí muy bien. Pero más adelante se estipula que dichas sumas “sólo podrán ser prestadas con la aprobación en cada caso del país de cuya moneda se trata” (iv, 2, *a*). En el segundo caso —préstamos con capital ajeno— el Convenio dice que el Banco podrá pedir fondos prestados “sólo con aprobación del asociado en cuyo mercado se obtengan y del asociado en cuya moneda se denomine el préstamo” (iv, 1, *b*) Esto parece prudente; pero cuando es aplicable a los préstamos que el Banco *garantiza*, como lo señala el mismo artículo, más bien se puede objetar, igual que en el primer caso señalado.

La objeción es ésta: tratándose de los préstamos directos del Banco y de préstamos hechos por particulares, pero que el Banco garantiza, ¿por qué motivo se ha de necesitar el consentimiento del país en cuya moneda se hace el préstamo? ¿Por motivos económicos? ¿O por “cualquier motivo”, como secamente lo expresó lord Keynes en la Conferencia? Motivos económicos puede haberlos muy fundados; por ejemplo, que un país haya alcanzado un grado de ocupación y actividad en el que no convendría, desde el punto de vista económico y monetario en general, que se gastaran allí ciertas sumas en comprar equipo, pues induciría a una expansión excesiva. En tal caso, es evidente que los países prestatarios aceptarían la explicación. Pero el Convenio no da a entender que sea ésa; mejor dicho, da lugar a que se interprete en otra forma, a saber, que el país prestamista se reserva el derecho de vetar, en cualquier momento, la exportación de capital, aun por motivos no económicos. Para los países que durante los últimos tres o cuatro años se han enfrentado con “zonas restringidas de compras”,²⁴ bien puede ser esa la interpretación. Además, puede pensarse que los países exportadores de capital quisieran practicar distingos en cuanto al gé-

²⁴ *Restricted purchasing areas*, frase acuñada, según entiendo, por el señor Antonio Espinosa de los Monteros. Estados Unidos ha sido, y puede seguir siendo, una zona restringida de compras para América Latina, e Inglaterra para los países del área esterlina que poseen saldos bloqueados en esa nación.

nero del equipo solicitado o el país que lo solicita, quizá por motivos políticos. Si es así, y el país prestatario no puede, por razones técnicas, obtener el equipo en otro lado, el resultado ineludible es tener que aplazar durante bastante tiempo sus proyectos de inversión y fomento. Y no es esto todo. Supongamos que el país prestatario desea hacer sus pedidos al país *X* y éste no da su consentimiento, obligándolo a buscar el equipo en otro mercado, más caro o menos conveniente. ¿No es posible que los grandes países industriales convengan entre sí para “orientar” a sus clientes? Esta aplicación del concepto de “zona restringida de compras” llevaría pronto a la creación de relaciones bilaterales, tanto comerciales como políticas.

De cualquier modo, hay una contradicción en el Convenio: por un lado, se establece que el Banco “no impondrá condición alguna que obligue a gastar el producto de un préstamo en el territorio de uno o más países asociados determinados” (III, 5, *a*) y, por otro, se faculta a los países para prohibir que se gasten en su territorio los préstamos, como se acaba de indicar. Lo primero es de gran importancia, pues en el pasado muchas de las inversiones internacionales llevaban la condición restrictiva de gastar el dinero en el país prestamista; habría que ver, entonces, hasta qué punto se nulifica este excelente propósito del Banco por la facultad de veto a que se ha hecho alusión. Puede ser un problema de interpretación nada más y no uno de fondo. Pero deja abierta la puerta a los países que no desean que su moneda tenga “plena convertibilidad”²⁵ ni en el Banco ni en el Fondo Monetario Internacional.

En cambio, el Banco tiene ciertos aspectos muy favorables. Al asumir parte de los riesgos, permitirá a los países prestatarios obtener crédito a tasas de interés más bajas y al mismo tiempo será una garantía para los inversionistas. Al exigir que los préstamos se destinen a proyectos “concretos” (III, 4, *vii*); que el gobierno, el banco central u otro organismo garanticen el pago del principal y los intereses (III, 4, *i*); que un comité competente suscriba un dictamen recomendando el proyecto de inversión (III, 4, *ii*); y que se tenga debidamente en cuenta la perspectiva de que el prestatario esté en condiciones de cumplir con las obligaciones que contrae, el Banco logrará evitar los despilfarros que ha habido en el pasado. Además, al constituirse el capital con aportaciones de todas las naciones, el Banco se distinguirá de organismos como el Banco de Exportación e Importación u otras instituciones en que el capital ha sido de un solo país. En fin, cuando se afirma que uno de los fines del Banco es “promover el crecimiento equilibrado de largo alcance del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos” (art. 1), se entiende que las

²⁵ Véase antes, pp. 88-89.

inversiones han de tener un sentido económico general que no siempre han tenido en el pasado.

Esto último conduce a unas reflexiones de carácter más general que son pertinentes a la creación del Banco.

El problema más grave en el desarrollo económico del mundo —y quizá también en el político— es el de la gran desigualdad en los niveles de vida.²⁶ Mucho puede hacerse para aumentar la productividad, explotar nuevos recursos, etc. Pero ya es un poco tarde para pensar que semejante tarea pueda dejarse al azar. Hay dos caminos: que cada país inicie un proceso acelerado de capitalización interna con fondos propios o que se obtenga la ayuda de los países capaces de exportar capital. El primero es bien posible —a través de la inflación o mediante una regimentación rigurosa y una planeación total de la actividad— pero supone restringir el consumo durante una generación o más y sería un proceso quizá lento, además de que sería inconveniente para los países que pueden exportar capital (e inconveniente para el mundo en su conjunto, pues es absurdo querer dividir a éste en compartimientos estancos). El segundo, en cambio, permitiría una capitalización más rápida, sin restringir el consumo; pero suscita dos problemas de primer orden: *a)* ¿fluirá el capital a las zonas que más lo necesitan? *b)* ¿no impondrán las inversiones extranjeras a los prestatarios una carga —el pago de intereses— que en ocasiones puede llegar a ser intolerable?

Se encuentra implícito en ambos problemas el de la iniciativa privada *vs.* la intervención *inteligente* del Estado. Desde el momento en que se duda de que el capital privado se dirija a donde más falta hace (y no es descabellado tener esa duda), se piensa que el estado —o un organismo internacional— debe tratar de orientarlo; y si se teme que las inversiones extranjeras puedan crear grandes problemas de balanza de pagos, la conclusión obvia es que deben realizarse de acuerdo con un plan racional que, entre otras cosas, tenga en cuenta las repercusiones —negativas o positivas— que la inversión de capital extranjero pueda tener en la exportación, la importación y otros renglones de la balanza.

En otros términos, se trata de que las inversiones internacionales se distribuyan en el mundo con arreglo a una planeación inteligente; y además, que en cada país prestatario exista también un plan orgánico de desarrollo e industrialización que permita dar el mejor aprovechamiento social a las inver-

²⁶ “Más de la mitad de la población mundial [tiene] un ingreso real insuficiente para la subsistencia” (C. CLARK, *The Conditions of Economic Progress*, p. 53). Los cuatro grandes países industriales, que tienen el 13% de la población del mundo, disfrutaban de casi la mitad del ingreso real mundial (p. 57). La diferencia entre el nivel medio de vida de Estados Unidos y Canadá y el de las zonas más pobres del mundo fue, en el periodo 1925-1934, de 1400% (*ibid.*, p. 53).

siones —tanto privadas como públicas— sin crear nuevos problemas de balanza de pagos.²⁷

¿Hasta qué punto, entonces, puede esperarse que el proyectado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sea un paso firme hacia la solución del problema de las inversiones internacionales? Como está constituido —y no puede dejarse de subrayar que es una institución internacional muy superior, por su concepción y por su estructura, a lo que el mundo ha conocido hasta ahora—, su acción será pasiva: asumirá riesgos que los inversionistas particulares no quieran asumir, participará en préstamos originados en la iniciativa de particulares, prestará sus propios fondos sólo a solicitud o a petición de los países interesados, etc. Es decir, no ataca a fondo el problema de las inversiones y del desarrollo económico del mundo. Da su ayuda y su garantía a las inversiones privadas, pero descuida el aspecto de planeación positiva y de coordinación de las inversiones privadas con las públicas. En la medida en que puede tratar de orientar las inversiones, su orientación es buena, pero negativa; puede insistir en “no se haga esto”, pero no en “hágase aquello”. Es una solución a medias.²⁸

En cuanto al aspecto *nacional* de la planeación de las inversiones, la crítica no debe, naturalmente, dirigirse al Banco. Es un asunto que le compete a cada país en lo individual. Sin embargo, un organismo internacional de planeación de las inversiones no podría hacer gran cosa si no existieran planes nacionales que le sirvieran de guía. En cambio, estos planes debieran existir aun cuando no se creara la institución internacional.

V

Aun no se conoce la reacción que ha producido la Conferencia de Bretton Woods en la opinión pública y oficial de todos los países que participaron en esa reunión. Pero casi no ha habido oposición abierta, y la que ha habido se encamina a ciertos aspectos de los convenios y no a la conferencia *in toto*. Parece ser que el Banco ha tenido mejor acogida que el Fondo, y ello se debe sin duda a que las condiciones que han de determinar su funcionamiento se perciben con mayor claridad y son para la opinión pública más fáciles de comprender,

²⁷ Debo a un trabajo inédito de Javier Márquez el esclarecimiento de numerosas ideas relacionadas con la tesis sostenida en los últimos párrafos.

²⁸ Está por verse qué alcance tendrá uno de los fines enunciados en el Convenio del Banco que dice: “Coordinar los préstamos hechos o garantizados por él con los préstamos internacionales hechos a través de otros conductos, de manera que reciban la primera atención los proyectos más útiles y urgentes, lo mismo grandes que pequeños” (art. 1).

mientras que la estabilidad cambiaría y la interconvertibilidad de las monedas dependen de un número mucho mayor de variables cuyo valor se desconoce aún. Sin embargo, convendría que no se perdiera de vista la necesidad de considerar el Fondo y el Banco como organismos complementarios. Además, lo importante en el Fondo es la creación de un mecanismo internacional —un patrón, si se quiere— adaptable a diversas circunstancias. Tanto el Fondo como el Banco pueden tener imperfecciones que para unos países quizá sean más importantes que para otros; pero los defectos no son irremediables. Una vez establecido un medio permanente de consulta multilateral, no hay por qué no se pueda oír y atender el punto de vista de ciertas naciones. Así, la crítica hecha en este artículo de determinados aspectos del Banco no significa que la institución propuesta no sea útil; antes al contrario, se pretende exponer un punto de vista que quizá valga la pena tener en cuenta a medida que el Banco vaya adquiriendo experiencia. A algunos les ha parecido que el Fondo crea un sistema demasiado elástico; la experiencia también dirá si tienen razón.

Ahora, lo que sí parece indiscutible es que el éxito del Banco y del Fondo dependerá del ambiente internacional general que prevalezca después de la guerra y en muy grande medida de la solución nacional —pero no nacionalista— que los grandes países industriales den a su más grave problema: el de las fluctuaciones cíclicas de la ocupación y los ingresos. Es una limitación de carácter general que no se puede achacar a Bretton Woods. Conviene, por lo tanto, estar ojo avizor.

EL SIGNIFICADO DE BRETTON WOODS*

Hace alrededor de dos meses concluyó en Bretton Woods, Nueva Hampshire, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en que se discutió y aprobó la creación de un Fondo Monetario Internacional y un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. La prensa diaria informó más o menos con amplitud acerca del curso de las deliberaciones y se han publicado algunas informaciones sobre los resultados de la conferencia, pero no han sido muchos los comentarios en que se trate de hacer una apreciación de conjunto de los problemas que pretendieron resolver los delegados de las cuarenta y cuatro naciones allí reunidas. La prensa mexicana, sobre todo, parece haber hecho resaltar ciertos aspectos de la conferencia, entre ellos el asunto de la plata, que no fueron los más importantes para el conjunto de las naciones, aunque lo puedan ser para una o varias de ellas. No es extraño, por tanto, que sean muchas las preguntas que asedian a quien haya tenido la fortuna de interiorizarse de lo tratado en Bretton Woods y del ambiente que allí prevalecía. Sirva esto de justificación para las líneas que siguen, que no pretenden otra cosa que dar una interpretación personal y ligera de lo que parece haber sido una de las conferencias internacionales de mayor éxito que se conocen.

Los dos convenios firmados, el de Fondo Monetario y el del Banco de Reconstrucción y Fomento, están pendientes de ser ratificados por los gobiernos y legislaturas de los países representados en la conferencia. Lejos de ser “documentos secretos”, como se ha pretendido en algún periódico, han sido publicados íntegramente por la prensa norteamericana y el Departamento del Tesoro ha emitido un folleto especial en que figura su texto. Es de esperar que en México los publiquen pronto las revistas especializadas, con objeto de que el público pueda opinar sobre ellos. Desgraciadamente, la forma en que están redactados hace difícil su interpretación a la primera lectura, de donde resulta aún más importante que nunca la labor de divulgación que puedan hacer los economistas y entendidos en la materia. Lord Keynes, jefe de la delegación inglesa a la Conferencia, dijo en su discurso en la sesión de clausura que “hemos de

* *Revista de Economía* (México), vol. VII, núms. 7-8, 31 de agosto de 1994, pp. 19-21.

salir de aquí como misioneros, animados de celo y fe; nos hemos convencido a nosotros mismos, pero aún es preciso persuadir al mundo”. Es tan importante para el mundo que los convenios se ratifiquen que no puede menos que tomarse al pie de la letra lo dicho por el gran economista inglés.

Para dar una interpretación justa de la conferencia, debe hacerse primero la siguiente afirmación: los problemas fundamentales que se han querido resolver mediante la creación del Fondo y del Banco son mundiales y no privativos de un solo país o grupo de países. Así, lo que un país no haya conseguido para sí, desde su punto de vista nacional, debe compensarse por lo que se ha ganado para el mundo entero como unidad. Un acuerdo firmado por cuarenta y cuatro naciones, muchas de las cuales se hallaban antes de 1939 en plena guerra monetaria, constituye no sólo un gran éxito sino un ejemplo viviente de lo que puede ser la cooperación internacional cuando existe verdadero ánimo de cooperar. Baste recordar los fracasos de otras conferencias internacionales de índole económica y los lentos y penosos esfuerzos desplegados por algunos gobiernos para conseguir una medida moderada de cooperación monetaria antes de la guerra. Recuérdese también que el patrón oro, que equivalía por sus efectos a un convenio monetario entre los países que lo adoptaban, jamás tuvo tantos participantes ni ofreció las perspectivas de permanencia que los actuales convenios ofrecen al reconciliar puntos de vista distintos sin restar capacidad o eficacia a los organismos propuestos o al mecanismo que con ellos se establece. Por consiguiente, el sacrificio que cada país haya hecho —y no hay uno que no haya renunciado al menos a su autonomía en materia de tipos de cambio— redundará en beneficio de la comunidad internacional de naciones.

Ahora bien, no debe exagerarse la importancia de la conferencia. Antes al contrario, en el campo económico mundial el alcance de los convenios de Bretton Woods es más bien limitado. Se abarcó una parte importante de los problemas, pero es evidente que con la creación de un Fondo Monetario Internacional y de un Banco de Reconstrucción y Fomento no se pretende resolverlos todos. No obstante que el aspecto tratado es de los más importantes, pues se establece la forma en que han de regirse o regularse en el futuro las relaciones monetarias internacionales y se creó el mecanismo por el cual se ha de estimular y vigorizar el desarrollo económico de las zonas atrasadas, no sin antes facilitar la reconstrucción de las regiones diezmadas por la guerra, es justo reconocer, y así se reconoció en la conferencia, que el éxito de estos convenios dependerá en muy gran medida de que los grandes países industriales logren dominar las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica que han venido padeciendo. Si se vuelve a producir una crisis como la de 1929 a 1932, ni el Fondo ni el Banco podrán evitar que cada país quiera regular su moneda en la forma que mejor le

convenga sin miramientos para los demás países. Por eso, junto con el mensaje al mundo en general sobre cooperación internacional, Bretton Woods ha emitido otro igualmente importante, dirigido a las grandes potencias industriales: todo esfuerzo que se haga en el campo monetario y financiero resultará inútil si no se toman medidas para impedir que se repitan las depresiones como la anterior con la consiguiente desocupación, inactividad de recursos y miseria. Es, indiscutiblemente, una responsabilidad que pesa sobre los grandes. Es también un problema internacional y no sólo nacional; de ahí que tan importante sea una futura conferencia para resolver el problema de la desocupación cíclica como lo ha sido la de Bretton Woods para dar término al de la inestabilidad de los cambios. La verdadera ratificación de los convenios actuales no será la que den los gobiernos y las legislaturas, sino que la constituirá de hecho la ejecución precisa de los planes y medidas destinados a mantener la ocupación plena en la postguerra. Sin esto, ningún país pequeño, productor de artículos primarios, cuyo mercado principal se halle en las naciones industriales, puede, con la mejor voluntad del mundo, mantener por mucho tiempo un tipo de cambio determinado.

Cabe subrayar a este respecto que los dos convenios, el del Fondo y el del Banco, deben considerarse conjuntamente. Sin el primero, el segundo resultaría poco eficaz y, sin el Banco, el Fondo tendría un alcance bastante limitado. Entre los dos, atacan el problema del desequilibrio económico del mundo. El Fondo hará frente a los desequilibrios transitorios mediante préstamos a corto plazo, o bien permitiendo modificaciones moderadas y ordenadas de los tipos de cambio. El Banco ayudará a reducir el desequilibrio entre los países ricos y de alto nivel de vida y las naciones poco desarrolladas y de bajo nivel, poniendo a disposición de los segundos los recursos inactivos o sobrantes de los primeros. Tanto mayor será la efectividad del Banco cuanto más estables sean los cambios y mayor será la estabilidad de éstos cuanto más se fortalezcan las economías con ayuda del Banco.

Por último, debe destacarse el hecho de que los organismos que se desea crear son flexibles y adaptables a diversas circunstancias, lo que equivale a reconocer que hoy se tiene una concepción dinámica del mundo económico. La camisa de fuerza del patrón oro, que correspondía bien sea a una idea estática de la economía mundial o a una época de ajustes automáticos de los desequilibrios, ha sido abandonada definitivamente a cambio de un camisón amplio que deja bastante libertad de acción, pero sin trascender ciertos límites que todos reconocen son prudentes y convenientes. Así, los tipos de cambio serán estables, pero no absolutamente fijos; se eliminarán en general las medidas de control de cambios, pero se vigilarán y regularán los movimientos de capitales; se

Fondo Monetario Internacional, participación de los países
(millones de dólares)

Australia	200	India	400
Bélgica	225	Irán	25
Bolivia	10	Irak	8
Brasil	150	Liberia	0.5
Canadá	300	Luxemburgo	10
Chile	50	México	90
China	550	Holanda	275
Colombia	50	Nueva Zelanda	50
Costa Rica	5	Nicaragua	2
Cuba	50	Noruega	50
Checoslovaquia	125	Panamá	0.5
Dinamarca	(1)	Paraguay	2
República Dominicana	5	Perú	25
Ecuador	5	Comunidad de Naciones Filipinas	15
Egipto	45	Polonia	125
El Salvador	2.5	Unión Sudafricana	100
Etiopía	6	Unión de Repúblicas Socialistas	
Francia	450	Soviéticas	1 200
Grecia	40	Inglaterra	1 300
Guatemala	5	Estados Unidos	2 750
Haití	5	Uruguay	15
Honduras	2.5	Venezuela	15
Islandia	1	Yugoslavia	60

NOTA: la cuota de Dinamarca será determinada por el Fondo después de que el Gobierno Danés haya declarado que está listo para firmar Convenio pero antes de que la firma tenga lugar.

limitará estrictamente el crédito que conceda el Fondo, pero en determinadas circunstancias se ampliará; etcétera. Para el periodo inicial de la postguerra, se establece incluso un régimen especial de transición.

Los convenios, en resumen, no son proyectos utópicos. Tampoco son una panacea. Representan el esfuerzo combinado de un grupo de técnicos que ha querido resolver problemas reales e importantes en una forma realista y no doctrinaria. Ni se impuso en Bretton Woods el punto de vista de un solo país, ni dejó de tener influencia el sentir de todo aquel que tuviera algo que aportar. Fue así como se llegó a un término medio satisfactorio para todos.

El Fondo Monetario Internacional es en esencia un fondo común de monedas de los distintos países asociados. Las aportaciones, parte de ellas en oro y el resto en moneda nacional, sumarán 8 800 millones de dólares (a México le corresponden 90). Cuando un país necesite moneda extranjera para saldar un desequilibrio de sus pagos internacionales por operaciones normales de comercio, el Fondo le facilitará las que necesite, en determinadas condiciones, a cambio de

que se comprometa a no modificar su tipo de cambio ni arbitrariamente ni más allá de ciertos límites que autoriza el convenio, y a no restringir las operaciones de cambios fuera de lo indispensable para regular los movimientos de capital.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo capital autorizado será de 10 000 millones de dólares (por ahora es de 9 100 millones), contará con aportaciones en efectivo —una parte muy pequeña en oro o dólares y el resto en moneda nacional—, que constituirán el 20% del capital. El 80% restante lo formará una garantía u obligación de los países asociados respecto de los préstamos que el Banco garantice o en que participe con fondos ajenos. (Corresponde a México aportar 1 300 000 dólares en oro o moneda norteamericana y 11 700 000 dólares en moneda nacional; el resto, 52 millones, no es más que una obligación que se crea el país que se hará efectiva sólo en caso de que el Banco tenga que hacer a su vez efectivas las garantías que ha otorgado. Se creará en el Banco una reserva especial compuesta de la comisión que cobre por sus garantías y préstamos, y se prevé que esa reserva bastará para hacer frente a los casos de incumplimiento de pago de los deudores. El Banco no intervendrá más que en los casos en que el prestatario no pueda acudir a los mercados financieros privados en condiciones razonables, exigirá que los préstamos que haga o garantice sean a su vez garantizados por el país prestatario, se cerciorará de que los préstamos sean para fines concretos y productivos y cobrará un interés moderado. El total de préstamos y garantías no podrá exceder del monto del capital y reservas.

En la situación en que se encuentran los países de América Latina en la actualidad es posible que no necesiten del Fondo por algún tiempo, debido a los saldos favorables que arrojan sus balanzas de pagos. Pero es posible que más tarde, normalizado el comercio internacional, puedan tener que recurrir al Fondo; por consiguiente, su adhesión a este organismo no les crea ningún problema serio y en cambio los asegura disponer de crédito cuando les haga falta. Con relación al Banco, la situación es algo distinta, debido a que, junto con las demandas de crédito a largo plazo formuladas por los países en vías de desarrollarse, se presentarán las de las naciones necesitadas de fondos para reconstrucción que bien pueden absorber una gran parte de los recursos prestables del Banco. En los primeros años de la postguerra existirán sin remedio un conflicto entre reconstrucción y fomento, pero pasado un plazo de cinco a diez años se dedicarán casi todos los recursos al fomento de las regiones poco desarrolladas, entre ellas América Latina. Mientras tanto, es indudable que la reconstrucción de Europa ayudará a sostener la actividad de exportación de las economías latinoamericanas.

Parece, en suma, que no hubiera, de parte de América Latina, una objeción muy grande a los convenios de Bretton Woods, aunque eso no quiere decir que no existirán para nuestros países, por una parte, serios problemas derivados del

hecho de que nuestra prosperidad dependerá del nivel de actividad industrial que alcancen Estados Unidos y otras naciones industriales, y, por otra, problemas relacionados con la forma que deban tomar las inversiones extranjeras, con las actividades en que nos conviene invertir más capital, con los planes de industrialización, etcétera.

Los convenios tienen sin duda ventajas para todos. En el caso de México incluso se ha logrado el reconocimiento del problema de la plata y se obtuvo que el Fondo admita recibir plata como colateral para ampliar el crédito a los países que lo necesiten.

La suerte última de la conferencia, sin embargo, es aún incierta, debido a que no se sabe cuál será la reacción del Congreso norteamericano respecto a los convenios. Si los aprueba, quiere decir que Estados Unidos reconoce su responsabilidad de contribuir a resolver los problemas monetarios internacionales. Si no se crearan ni el Fondo ni el Banco cada país tendrá que arreglárselas como mejor pueda.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, participación de los países
(millones de dólares)

Australia	200	India	400
Bélgica	225	Irán	24
Bolivia	7	Irak	6
Brasil	105	Liberia	0.5
Canadá	325	Luxemburgo	10
Chile	35	México	65
China	600	Holanda	275
Colombia	35	Nueva Zelanda	50
Costa Rica	2	Nicaragua	0.8
Cuba	35	Noruega	50
Checoslovaquia	125	Panamá	0.2
Dinamarca	(1)	Paraguay	0.8
República Dominicana	2	Perú	17.5
Ecuador	3.2	Comunidades de Naciones Filipinas	15
Egipto.	40	Polonia	125
El Salvador	1	Unión Sudafricana	100
Etiopía	3	Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas	1 200
Francia	450	Inglaterra	1 300
Grecia	25	Estados Unidos	3 175
Guatemala	2	Uruguay	10.5
Haití	2	Venezuela	10.5
Honduras	1	Yugoslavia	40
Islandia	1	Total	9 100

NOTA: la suscripción de Dinamarca será determinada por el Banco después que Dinamarca acepte ser miembro de acuerdo con los artículos del Convenio.

BRETTON WOODS: UN RECORRIDO POR EL PRIMER CINCUENTENARIO*

LA CONFERENCIA Y SUS ANTECEDENTES

El 22 de julio de 1944, en el Hotel Mount Washington, sito en las afueras del poblado de Bretton Woods, estado de New Hampshire, Estados Unidos, las delegaciones de 44 países aprobaron las actas constitutivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial. Habían sido convocados esos países después de más de dos años de preparativos, intercambios de posiciones, consultas y negociaciones, principalmente entre los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido, con objeto de crear las bases de un nuevo sistema monetario internacional para la posguerra y de un mecanismo que permitiera reanudar las corrientes internacionales de capital en forma ordenada.

Los proyectos estadounidense y británico que se formularon desde 1941 y se dieron a conocer oficialmente en 1943, a los que se añadieron sendas propuestas de Canadá y el gobierno provisional de Francia en el exilio, se convirtieron —con la participación de numerosos otros países, tanto europeos como de América Latina y otras regiones— en la base de las negociaciones finales iniciadas el 1 de julio de 1944 en Bretton Woods.

Respecto al FMI se había llegado a un acuerdo previo en abril del mismo año en una reunión efectuada en Washington. Hubo otra en Atlantic City, Nueva Jersey, hacia fines de junio, para revisar los documentos. Por cierto que en el documento de abril se hablaba de un “Fondo Monetario Internacional de las Naciones Unidas y Asociadas”.

En cuanto al Banco Mundial, en noviembre de 1943 el documento básico se dio a conocer como “Proyecto de bosquejo preliminar de un Banco de Reconstrucción y Desarrollo de las Naciones Unidas y Asociadas”, con prólogo del Secretario de la Tesorería de Estados Unidos, Henry Morgenthau Jr.

Entre los 19 países latinoamericanos invitados y presentes (con la excepción de Argentina, que no era entonces una de las “Naciones Unidas”, es decir,

* *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 10, octubre de 1994, pp. 838-847.

aliadas contra el Eje germano-italiano-japonés), México desempeñó un papel de significación, como también Brasil, Colombia, Cuba, Chile y Venezuela. Buen número de los países europeos estuvieron representados por sus gobiernos en el exilio; la Comunidad Británica por Australia, Canadá, la India y Sudáfrica; la Unión Soviética participó plenamente; los países entonces neutrales no estuvieron presentes.

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, como se denominó oficialmente, fue parte sustancial de los planes para la posguerra iniciados con la Carta del Atlántico y concretados en lo político en la reunión de Dumbarton Oaks (Washington, 1944), de la que surgió el proyecto de Carta de las Naciones Unidas, cuya negociación culminó en San Francisco en octubre de 1945. Dichos planes comprendían además propuestas en varias otras áreas: la agricultura y la alimentación (FAO, Hot Springs, 1943); la restructuración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que había sobrevivido el periodo de la Sociedad de Naciones de preguerra; la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO, París, 1946); la salud; la meteorología; la aviación civil; el transporte marítimo; el comercio; el empleo (La Habana, 1948), y otras. Entre 1943 y 1948 se constituyó la mayor parte del enjambre de organismos multilaterales, con excepción de la Organización de Comercio Internacional, que hasta la fecha y mientras no se ratifique la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) recientemente acordada (Marrakech, 1994) ha tenido como sustituto el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), suscrito en 1947 como mecanismo provisional para las negociaciones arancelarias multilaterales.

El FMI y el Banco Mundial distaban mucho de ser iniciativas aisladas; más bien se concebían como un conjunto de instrumentos y mecanismos para crear un nuevo orden internacional, tanto en lo político como en lo económico y lo social. La razón de que se diera considerable prelación a los asuntos monetarios y financieros internacionales —que por cierto se consideraban en su obvia relación con el comercio, el empleo y el desarrollo— fue que el periodo anterior al inicio de la segunda guerra mundial, y de hecho durante casi todo el tiempo transcurrido de 1918 a 1939, se caracterizó por la contracción de la economía mundial, el aumento del proteccionismo y de las restricciones discriminatorias y unilaterales al comercio, el desorden en los movimientos de capital, la inestabilidad e inseguridad monetarias y, en general, la inhibición de la inversión nacional e internacional, fuente de la creación de empleo e ingresos. En muchos casos, las inflaciones e hiperinflaciones, los déficit presupuestarios, las deudas externas insolutas, las caídas estrepitosas de las bolsas y las fluctuaciones violentas del comercio exterior, hacían imposible ir más allá de medidas compensatorias parciales e ineficaces.

Entre los errores más significativos se contó la imposición a Alemania en 1919 de indemnizaciones de guerra virtualmente impagables, el intento británico en 1926 de restablecer el patrón oro a una paridad con la libra esterlina que no correspondía a lo que ahora se llama el “tipo de cambio real”, la adopción de una política comercial altamente proteccionista por Estados Unidos en 1930, seguida de políticas restrictivas en el Reino Unido y la mayor parte de Europa, y la serie de fracasos de la Sociedad de Naciones y otras instancias en las negociaciones y arreglos previstos para reparar esos daños a la economía internacional, entre los que destacaba la Conferencia Económica Mundial de Londres sabotada por el presidente Franklin D. Roosevelt. A esta serie de graves dificultades se sumó el armamentismo, sobre todo de la Alemania nazi en los años treinta, acompañado de un sistema de control minucioso del comercio exterior y las operaciones cambiarias.

La historia económica y financiera de esa época ha sido descrita y analizada prolijamente, pero merecen destacarse dos mecanismos, relativamente débiles, que se pretendía funcionaran a favor de la ampliación del comercio y la estabilidad cambiaria: por un lado, el programa de tratados bilaterales de comercio recíproco iniciado por Estados Unidos en 1934 con fines de liberación arancelaria; por otro, los acuerdos de estabilización monetaria suscritos por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia hacia 1936 para intentar estabilizar los tipos de cambio entre esos tres países mediante consultas y cooperación entre los respectivos bancos centrales y tesorerías o ministerios de finanzas. Ambos mecanismos fueron sin duda alguna elementos importantes en las ideas que condujeron a las propuestas de crear el FMI, la OMC y, secundariamente, el Banco Mundial.

Otro elemento fundamental fue la experiencia de desorden en los movimientos internacionales de capitales que sobrevino a la conclusión del Tratado de Versalles, sobre todo en lo que hace a los efectos de las indemnizaciones impuestas a Alemania y a la liquidación de las deudas de los países aliados de entonces con Estados Unidos. Debe recordarse también que muchos países de Europa y casi todos los latinoamericanos estaban en situación de suspensión de pagos sobre sus deudas del siglo XIX y otras posteriores.

En tercer lugar, se preveía, en cuanto terminara la segunda guerra mundial, la necesidad de reparar los daños físicos e institucionales ocasionados en territorio europeo, o sea, la de destinar inmensos recursos financieros a la reconstrucción. Este problema iba ligado al del reembolso, en especie o en servicios, de los recursos facilitados por Estados Unidos bajo el sistema de préstamo y arrendamiento (*lend-lease*) instaurado en 1941, y al del pago o reconversión de las deudas directas, como las anglo-estadounidenses, contraídas a principios

de la guerra, cuando todavía preveía en Estados Unidos una posición influida considerablemente por el aislacionismo.

Además, el Reino Unido, entre otros, tenía a su cargo un problema financiero —y a la postre comercial y monetario— consistente en los llamados saldos inconvertibles, expresados en libras esterlinas, que habían acumulado los miembros de la Comunidad Británica, en particular la India y otros países, entre ellos, por cierto, Argentina y Uruguay. Era evidente que el Reino Unido no estaría en posibilidad inmediata de hacer convertibles dichos saldos en oro o en moneda internacional (dólares). También se preveía la necesidad de “destrabar” las monedas de gran número de países de las múltiples restricciones y controles de los años treinta y los establecidos como parte de las economías de guerra.

Por último, y no menos importante, estaba en el aire la cuestión de las paridades monetarias y su regulación, ya que difícilmente habría un clima propicio para restablecer el patrón oro internacional. Este mecanismo o sistema, basado en la convertibilidad de las monedas nacionales en oro a una paridad fija, si bien nunca funcionó plenamente en el siglo XIX, regía por lo menos las transacciones entre los principales países que intervenían en el comercio mundial. El patrón oro, aun en su modalidad de patrón de cambio-oro, suponía correcciones más o menos automáticas de los desequilibrios temporales de las balanzas comerciales, inducidas mediante movimientos en las tasas de interés, reducciones del medio circulante y el crédito en los países deficitarios y, supuestamente al menos, movimientos contrarios en los países superavitarios. No es el caso aquí entrar en las múltiples consideraciones a favor o en contra del sistema del patrón oro, excepto poner de relieve que hacia fines de los años treinta había sido abandonado o no funcionaba (aparte de que era inequitativo para los países de menor nivel económico).

En suma, estas consideraciones y la experiencia del citado acuerdo tripartito de estabilización entre Estados Unidos, el Reino Unido y Francia serían los antecedentes más pertinentes para crear un nuevo orden monetario.

LOS PROYECTOS PARA LA CREACIÓN DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, así como Nacional Financiera, conocieron los proyectos de Bretton Woods desde mediados de 1942, cuando se obtuvo informalmente el texto del proyecto elaborado por Harry D. White, funcionario adjunto del Secretario de la Tesorería de Estados Unidos. Este proyecto preveía la creación de un Fondo Internacional de Es-

tabilización Monetaria, un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y un Fondo de Estabilización de los Precios de las Materias Primas. En esas fechas se desconocía la existencia de lo que más tarde se conoció como Plan Keynes, del renombrado economista británico John Maynard Keynes. Sin embargo, a fines de 1942 se supo que el proyecto de White había evolucionado, y en abril de 1943 se dieron a la publicidad simultáneamente el segundo Plan White y el Plan Keynes.

Las propuestas de White ya no incluían en su segunda versión el fondo para materias primas, sino en esencia la creación de un Fondo de Estabilización Monetaria Internacional, constituido por los gobiernos de los países aliados. Dicho Fondo debería tener capacidad para hacer préstamos temporales, hasta cierto límite, a los países con déficit en cuenta corriente para permitirles corregir su desequilibrio sin necesidad de modificar su tipo de cambio, a menos que el desequilibrio fuera de carácter “fundamental”, caso en el cual se podría negociar con el Fondo una modificación de la paridad vigente. Cada país fijaría su paridad inicial en términos de gramos de oro, y se adoptaría, para fines contables, una unidad internacional denominada *unitas*.

La propuesta nueva de White no se dio a conocer oficialmente sino hasta noviembre de 1943. El Banco (BIRF) estaría integrado también con capital suscrito por los gobiernos y tendría por objeto ayudar a financiar la reconstrucción de los países afectados por la guerra y proveer fondos a largo plazo para el desarrollo de los países que ya entonces se perfilaban como necesitados de importación de capitales complementarios del ahorro interno. Se preveía además que el BIRF tuviera facultades para garantizar préstamos que los países solicitantes obtuvieran de los mercados de capitales privados, y en ciertos aspectos se suponía que esta función sería más importante que la de los préstamos directos.

El Plan Keynes, en cambio, fue una propuesta mucho más ambiciosa y a la vez menos estructurada formalmente, para crear una Unión Internacional de Compensación (*International Clearing Union*) que permitiera a los países con déficit en cuenta corriente pagar los saldos a sus acreedores en una unidad monetaria denominada *bancor*, hasta ciertos límites. Los acreedores quedaban en libertad de girar contra esos saldos. No habría transferencias de oro entre los bancos centrales, pero es evidente que el sistema, sin el oro, recordaba el mecanismo de funcionamiento del patrón oro de otros tiempos. Es más, a ciertos elementos de automaticidad de corrección por parte de los países deficitarios, se añadía expresamente una automaticidad de acción por parte de los países superavitarios —los que acumularan *bancores*— para corregir sus superávit excesivos y restaurar así cierto equilibrio en los movimientos monetarios internacionales. Las monedas nacionales mantendrían una paridad con el *bancor* y ella

sería ajustable de común acuerdo. El Plan Keynes no proponía ningún organismo especial para la reconstrucción ni para el desarrollo, pero sugería que a través de la Unión Internacional de Compensación se podrían manejar varios otros fondos relacionados con los ajustes de posguerra.

En esencia, ambas propuestas, en lo que hace a las medidas de estabilización monetaria y apoyo para corregir los desequilibrios temporales, tenían el mismo propósito, aun cuando diferían radicalmente en el método para lograrlo. Mientras el Plan Keynes, muy a la británica, recomendaba un mecanismo bancario internacional no demasiado formalizado y a la vez bastante automatizado, en manos de los bancos centrales, el Plan White, muy a la norteamericana, recomendaba un organismo estructurado en que se especificaran jurídicamente las funciones, las reglas de operación, los límites, los remedios, las condiciones para implantarlos, e incluso medidas referentes a la disolución del organismo. Además, se constituiría el Fondo con aportaciones en oro y en monedas nacionales y se establecería un sistema de votación en el seno del consejo de administración (Executive Board) relacionado con el peso y la importancia de cada país participante en la economía internacional, basado en una fórmula —que por lo demás nunca se ha llegado a conocer públicamente—, que establecía la cuota de aportación de capital de cada país y, proporcional a ella, el número de votos emitibles. A Estados Unidos, al asignársele 25% de las cuotas y los votos correspondientes, se le confería además poder de veto en algunas votaciones especificadas.

El Plan White contenía también disposiciones para eliminar las restricciones y los controles cambiarios, así como llevar a los países miembros, en forma negociada, a liberar sus sistemas cambiarios para las transacciones en cuenta corriente. Los ajustes a la paridad, cuando fueren necesarios, tendrían también que ser negociados, con apoyo técnico del FMI. El Plan White no preveía ningún mecanismo automático que obligara a los países superavitarios a tomar medidas —y así es hasta la fecha— para corregir sus desequilibrios. Por otro lado, los movimientos de capital, a través de nuevos préstamos a largo plazo, se dejarían a la responsabilidad del organismo paralelo, el Banco Mundial, en el que también se establecía el sistema del voto ponderado proporcional a las cuotas de capital suscrito.

LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS: EL FMI

En las negociaciones entre Estados Unidos y el Reino Unido, que tuvieron también en cuenta proyectos de Canadá y Francia —muy semejantes al Plan White—, se descartó al fin el Plan Keynes y se llegó en abril de 1944 al acuerdo

de adoptar un proyecto único para la creación del Fondo, basado en una Declaración Conjunta (*Joint Statement*) suscrita por representantes de 30 países que participaron en las consultas. En Bretton Woods todas las delegaciones participantes tuvieron oportunidad, a lo largo de la conferencia y casi hasta el último instante, de ofrecer iniciativas o propuestas de modificación o enmienda, tanto al proyecto de convenio del FMI como al del Banco Mundial.

Al iniciarse la Conferencia se constituyeron tres comisiones para el desahogo de los trabajos: la Comisión I, presidida por White, para el proyecto de FMI; la Comisión II, presidida por Keynes, para el proyecto de Banco Mundial, y la Comisión III, para asuntos varios, presidida por el jefe de la delegación de México, Eduardo Suárez.

Esta última trató, entre otros, asuntos como la posible incorporación de la plata como metal de reserva monetaria (iniciativa de México), la clausura del Banco de Liquidaciones Internacionales de Basilea (aún existe) y la situación de los activos en poder del enemigo en los territorios ocupados. Se consideraron asimismo, por diversos comités, asuntos como la promoción del comercio internacional, el ordenamiento de los mercados de productos básicos, la reconversión de las economías de guerra y la armonización de políticas nacionales macroeconómicas, sobre lo cual se aprobaron recomendaciones (que por lo demás nunca recibieron la atención que merecían).

En el caso del Convenio sobre el FMI subyacían varios temas de interés inmediato: los saldos inconvertibles de la Comunidad Británica, la previsible “escasez de dólares”, la fijación de las paridades iniciales y las condiciones relativas a su modificación en caso de “desequilibrio fundamental” y el desmantelamiento de los sistemas restrictivos y de control de cambios.

Respecto al primero, como lo expresó un delegado británico en la Comisión I, en respuesta a un harvardiano delegado de Guatemala que terció en la discusión creyendo que estaba en un seminario académico, era un “asunto que competía exclusivamente al Gobierno de su Majestad y a los países o territorios interesados directamente” (el buen amigo Manuel Noriega Morales jamás abrió la boca después de este incidente). Sin embargo, el Convenio del Fondo previó para ese fin varias cláusulas transitorias y de excepción a la convertibilidad.

En cuanto a convertibilidad en general, los países podían optar por el régimen de plena libertad cambiaria para transacciones corrientes (artículo VIII) o mantener un régimen de restricciones durante un periodo de transición (art. XIV) en consulta con el Fondo. Se previó además una serie de disposiciones sobre “monedas escasas” (artículo VII). Las paridades iniciales se notificarían al FMI al informar éste que estaría en situación de iniciar sus operaciones. (México notificó a su vez que entraría en los términos del artículo VIII y con una pa-

ridad inicial equivalente en gramos de oro al tipo de 4.85 pesos por dólar estadounidense, que regía en 1946.)

Por lo que se refiere a modificaciones de las paridades, el artículo IV, inciso 5, previó que las modificaciones a su paridad que un país propusiera serían para “corregir un desequilibrio fundamental”. Sin embargo, se dispuso que el FMI no objetaría un cambio de paridad que no excediera de 10%, estando de ahí en adelante sujeto a negociación, aun así con algunas excepciones.

Con relación a un cambio uniforme en las paridades, es decir, modificación del precio internacional del oro, México, por medio de su delegado Antonio Espinosa de los Monteros, consiguió que se desechara una propuesta inicial para que tres países pudieran decidirla sin previo consenso de los demás, y se dispuso al fin que tendría que ser por mayoría simple de votos, pero con el consentimiento de cualquier país que poseyera por lo menos 10% de los mismos y con posibilidad de que cualquier país pudiera rehusarse a aceptar dicho cambio uniforme de las paridades-oro (artículo IV, inciso 7).

Cabría citar el asunto de la plata. México sostuvo en la Comisión III que la plata debiera aceptarse como reserva internacional dada su larga historia de constituir metal monetario y de ahorro, y presentó argumentos y una propuesta de enmienda. Sin embargo, tuvo poco apoyo y el asunto se destinó a las calendas griegas: “el tema merece ser objeto de futuros estudios por las naciones interesadas”, rezaba la recomendación emitida. No obstante, en la Comisión I México había presentado también, por conducto de Antonio Espinosa de los Monteros, la propuesta de que el FMI extendiera créditos complementarios a los países que poseyeran reservas de plata y que éstas se consideraran como garantía colateral. La propuesta obtuvo algunos apoyos y a la vez provocó fuerte oposición. En discusiones subsecuentes se aceptó solamente que las reservas monetarias de plata pudieran incluirse entre los elementos que el FMI tendría en cuenta para reducir los requisitos que un país debía cumplir para ejercer su derecho a adquirir del FMI la moneda de otro país miembro a cambio de la suya; por ejemplo, el Fondo podía “tener en cuenta la buena disposición de un país de dar como garantía colateral oro, *plata*, valores u otros activos aceptables...” (artículo V, inciso 4).

En síntesis, México, con base en estudios analíticos formulados en el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, y sin duda conforme a consideraciones “de alta política” y habiendo participado en las varias etapas previas de las consultas y las negociaciones —sobre todo por conducto de Rodrigo Gómez, entonces gerente del Banco de México—, veía con interés la creación del FMI por cuanto significaba acceso a recursos adicionales a sus escasas reservas monetarias para hacer frente a desequilibrios de balanza de pagos en cuenta

corriente. México tenía una historia de inestabilidad de su moneda desde la época revolucionaria y preveía que en la posguerra se presentarían eventualidades en las que el FMI podía ser útil, como ocurrió en efecto en 1947-1948 y en 1954. La cuota inicial de México en el FMI fue de 90 millones de dólares (que equivaldrían hoy a unos 365 millones). Con ello el apoyo casi automático de 25% de la cuota representaba 22.5 millones (unos 90 millones de dólares actuales), que parece poco pero que en 1947 significaron un añadido considerable a las muy escasas reservas monetarias de ese momento.

El capital total de dólares se cifraría en Bretton Woods en 8 800 millones de dólares (35 000 millones de hoy). La votación en el Consejo de Administración asignó a cada país 250 votos de base, más uno por cada porción de la cuota equivalente a 100 000 dólares.

LA CONFERENCIA: EL BANCO MUNDIAL

El Convenio sobre el Banco Mundial planteaba menos problemas generales, aun cuando algunos en realidad podían tener mucha importancia potencial. Debe hacerse notar que en el periodo 1942-1944 no había manera de suponer o imaginar que en 1947-1948 iba a surgir el Plan Marshall. El Reino Unido aún no obtenía de Estados Unidos su préstamo por 3 750 millones de dólares de fines de 1945 (15 000 de poder adquisitivo actual). En consecuencia, el Reino Unido veía con indudable interés, junto con otros países europeos, la función del Banco Mundial de hacer o garantizar préstamos para la reconstrucción. La delegación mexicana iba preocupada por el acceso a los recursos del Banco Mundial para fines de desarrollo, dado que en 1942 México acababa de llegar a su primer acuerdo de restructuración de la deuda externa insoluta del siglo XIX y principios del XX, había también acordado cubrir el valor de las instalaciones petroleras expropiadas en 1938 y estaba negociando el pago de la deuda externa ferrocarrilera.

Diversos estudios de la época hacían ver que México necesitaría préstamos externos para el desarrollo de su infraestructura —caminos, electricidad y distritos de riego— y otros fines más adelante, sin que tuviera en ese momento acceso ni a los mercados de capitales ni a créditos bancarios del exterior, salvo en pequeña medida a los recursos del Eximbank. No había tenido ningún resultado una iniciativa de que se creara un Banco Interamericano, promovida por México en 1939 durante una Conferencia de Ministros de Hacienda organizada en Guatemala por la Unión Panamericana. Seguramente habría que acudir al Banco Mundial para financiar algunos proyectos importantes, como

en efecto ocurrió a partir de 1947 para construir plantas hidroeléctricas y mejorar el sistema eléctrico en general.

Aunque el proyecto del Banco Mundial mencionaba el financiamiento del desarrollo (o fomento, como se le decía entonces, hasta en el nombre oficial del BIRF), destacaba más bien las necesidades de financiamiento para la reconstrucción de los países europeos. Sin desestimar la importancia de esta función, el jefe de la delegación de México autorizó al autor de estas líneas a redactar una propuesta de adición al artículo III. Este decía originalmente: “Los recursos y las facilidades [en inglés, *facilities*] del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los países participantes”. México propuso añadir lo siguiente: “El Banco dará igual consideración a proyectos de desarrollo que a proyectos de reconstrucción, y sus recursos y facilidades [*facilities*] se pondrán siempre en igual grado a disposición de cualquiera de los dos tipos de proyecto”. (Cabe recordar que la única lengua oficial de trabajo en Bretton Woods fue el inglés, de manera que este texto se redactó en esa lengua; me tocó además el honor de hacer la explicación, en inglés, de la propuesta, que fue apoyada de inmediato por Noruega y Perú.)

La Comisión II había recibido varias otras propuestas de enmienda sobre diversos incisos del artículo III. Keynes, quien la presidía, se colocó los anteojos en la punta de la nariz al paso que entresacaba papeles que tenía sobre la mesa, y respecto a la enmienda mexicana dijo (más o menos): “En cuanto a esta enmienda, propongo que, reduciéndola, en lugar de *igual* digamos *equitativo* [*equitable*]”. Y así quedó: “Los recursos y las facilidades del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los asociados y se considerarán equitativamente tanto los proyectos de desarrollo como de reconstrucción” (artículo III, inciso 1, subinciso a). A esta solución elegante no cabía ya hacerle reparos de fondo.

A distancia, esto podría parecer una minucia o ser demasiado sutil, ya que en todo caso la reconstrucción de Europa no iba a durar 50 ni 15 años. No obstante, el efecto inmediato fue saludable. El Banco Mundial inició sus operaciones durante los primeros meses de 1947, y sólo alcanzó a otorgar dos o tres préstamos para reconstrucción —a Francia, Dinamarca y algún otro país— antes de que tuviera aplicación el poderoso Plan Marshall. Este Plan, propuesto por el general Marshall en un discurso en Harvard en 1947, tuvo inmediata acogida en Europa. Planteado como un apoyo de unos 8 000 millones de dólares durante cuatro años, terminó por inyectar a la economía europea, y de rebote a la economía norteamericana, y en bastante menor grado a la de numerosos otros países, incluidos algunos latinoamericanos, vía compras de materias primas, productos intermedios y equipo, según cifras recientes de John Kenneth Galbraith, unos 13 000 millones (53 000 millones en dólares actuales).

A partir de 1948 el Banco Mundial dedicó totalmente sus recursos a financiar proyectos, y más tarde, programas de desarrollo. Su capital inicial fue de 10 000 millones de dólares (unos 40 000 millones de poder de compra de ahora) e indudablemente constituía la principal fuente de financiamiento disponible para los países en desarrollo, aunque dicho capital se integraría poco a poco. Sin embargo, quedaba la cuestión de si el Banco Mundial debía preferir garantizar préstamos hechos por la banca o colocaciones de bonos en las bolsas, en lugar de otorgar préstamos directos a largo plazo. El proyecto de convenio constitutivo preveía ambas modalidades y en Bretton Woods pocos países intervinieron en este debate; es más, el convenio sobre el Banco tuvo importancia menor en la Conferencia que el referente al FMI.

Otra cuestión que provocó algún interés fue una disposición que facultaba a cualquier país a negarse a autorizar que el Banco Mundial hiciera préstamos en la moneda del mismo, lo que podía tener que ver con situaciones de “pleno empleo”, pero también reducía la capacidad del prestatario de contratar, por ejemplo, la adquisición de equipo donde mejor le conviniera, sin restricciones.

A juicio de la delegación de México esto requería aclaración y, en su caso, que el propio Banco Mundial dictaminara la causa de la restricción. Se adujo también que la disposición prevista (artículo IV, inciso 2, subinciso a) contradecía otras disposiciones en cuanto a la libertad de un país de obtener financiamiento de cualquier parte. La duda mexicana, que me tocó defender en la Comisión II, no fue despejada y se desechó la enmienda propuesta. El texto aprobado reza: “Las monedas ingresadas al Banco... se prestarán únicamente con la aprobación en cada caso del país participante de cuya moneda se trate...”

Nuevamente, a distancia parece poco importante la preocupación que abrigaba la delegación mexicana. En la práctica es probable que no haya surgido ninguna dificultad y que un crédito que supusiera disposiciones en varias monedas para adquirir equipos de distinta procedencia no llegara a plantear problema alguno, salvo casos de equipos vinculados con la estrategia militar del país de cuya moneda se tratara.

La cuota de México en el capital social del Banco, pagadera a diversos plazos, se fijó en 65 millones de dólares (unos 260 en poder adquisitivo actual) y sólo era significativa en relación con el voto ponderado que se posee en el Consejo de Administración. Como en el FMI, se fijó un voto básico común de 250 por país, pero en este caso se adicionó un voto por cada acción del capital social que se asignó al país respectivo.

En sus primeras etapas, el Banco Mundial tenía poca credibilidad en los círculos financieros y más bien le preocupaba empezar a colocar sus propios

valores en el mercado, ya que el capital social disponible inicialmente no sería muy cuantioso. Por ello, al principio también procuró financiar participaciones en créditos a empresas privadas en los países en desarrollo en lugar de hacer préstamos directos a instituciones del sector público. Tal fue el caso del préstamo por 75 millones de dólares hecho a una empresa transnacional canadiense dueña de plantas eléctricas, de agua potable, teléfonos y tranvías en Río de Janeiro y São Paulo, caso en que la negociación se entrampó porque el Banco Mundial creyó que obtendría la garantía del gobierno brasileño sin haber participado éste en la negociación; a la postre intervino el gobierno para imponer ciertas condiciones y se aprobó ese primer préstamo a un país latinoamericano. México llegaba en los mismos días a solicitar un crédito para la Comisión Federal de Electricidad, junto con la Mexlight, empresa de un consorcio norteamericano que solicitaba un crédito paralelo. El Banco aprobó ambos préstamos, pero canalizó el segundo a través de la CFE para tener mayor seguridad y garantía.

En 1948 el Banco se rehusó a considerar una solicitud de préstamo para la industria siderúrgica de Colombia y el mismo año desestimó negociaciones preliminares de carácter general promovidas por Venezuela con el argumento de que este país, en virtud de su petróleo, no necesitaba crédito externo. Sin embargo, en 1949 el Banco contaba ya no sólo con ejecutivos de negociación de crédito sino con economistas y otros funcionarios expertos en desarrollo económico que empezaron a desempeñar un papel significativo en el análisis de los planes y programas de desarrollo, y no únicamente de los proyectos específicos. En sus primeros años el Banco Mundial acabó por entenderse directamente con los gobiernos y financió grandes proyectos de los sectores públicos en la India, América Latina y otras partes.

LA EXPERIENCIA ENTRE 1950 Y 1971

En este periodo el FMI inició, no con mucho éxito, su relación con la problemática de estabilización y ajuste de paridades de los países europeos, que al fin se fue trasladando con cierta rapidez a los organismos propiamente europeos: la OEEC, la OCDE que la sucedió y los mecanismos de la Comunidad Europea. La “escasez de dólares” se disipó en los años cincuenta con la prosperidad europea, y los desajustes cambiarios pasaron a ser asunto intraeuropeo. Se especulaba —por ejemplo, a insistencia de Robert Triffin— que se generaría una escasez de oro por falta de producción de este metal; pero al fin no constituyó un problema de suma importancia.

Con América Latina, el FMI se inició con algunos ajustes devaluatorios, como los de México en 1947-1948, seguido por otro en 1954. Sin embargo, su principal misión en la región latinoamericana fue inducir a los países que mantenían las modalidades más inverosímiles de control de cambios a liberarlas y, a la postre, abandonarlas, a la vez que les auxiliaba en las tareas de estabilización monetaria. El problema principal fue que prevalecieron tasas elevadas de inflación en buen número de países cuyas causas había que atacar; además, los bancos centrales insistían en mantener monedas sobrevaluadas. Ésta fue la época en que el Fondo se enfrentó en cierta medida a la CEPAL, que tenía una explicación no exclusivamente monetarista de la inflación, a la que situaba en el terreno de los problemas estructurales del desarrollo. A la larga, ganó el FMI, ya que la CEPAL poco podía hacer en la práctica en el ámbito monetario excepto lamentar los excesos de expansión del circulante, y en cambio el FMI tenía recursos que ofrecer en ciertas condiciones. Si bien la ideología monetarista que empezó a imponer el FMI molestó en muchas esferas, los bancos centrales le tenían más fe al FMI que a la CEPAL.

En este largo periodo se crearon en el FMI los derechos especiales de giro (DEG) que en realidad, al repartirse entre todos los países miembros sin emisiones adicionales a favor de las naciones en desarrollo, tuvieron menos efecto en la ampliación de la liquidez internacional vía incrementos de las reservas monetarias de lo que hubieran deseado los países más necesitados. También se establecieron aumentos de las cuotas de participación en el FMI, se iniciaron los créditos de contingencia (*standby*) y se dispusieron otras medidas más flexibles. El FMI asumió también una “tarea educativa” respecto a políticas monetarias y del crédito con los países en desarrollo.

El desarrollo económico y social como tal interesaba poco al FMI, confiado tal vez en que el Banco Mundial, mediante sus créditos a largo plazo, la ampliación de sus actividades por medio de la Asociación Internacional del Desarrollo para ofrecer “créditos blandos”, la creación de la Corporación Financiera Internacional para promover inversiones directas de capital privado, y otras actividades, estimularía el financiamiento de programas integrales de desarrollo. Ya en 1950 el Banco Mundial había sentado un precedente al aceptar formar una Comisión Mixta con el gobierno de México para examinar, en perspectiva a futuro, una estrategia de financiamiento externo a largo plazo para un conjunto de programas y no por proyectos aislados. El informe de la Comisión Mixta (de la que formé parte junto con Raúl Ortiz Mena y dos economistas del Banco Mundial) tuvo mucha difusión en México y fue un documento disponible para la programación del desarrollo en el sexenio 1952-1958, aunque no determinó ni de lejos las políticas que se siguieron en 1953 y 1954.

En los años cincuenta el Banco Mundial flexibilizó algunas de sus reglas de operación; permitió, por ejemplo, que con parte de sus préstamos se hicieran compras locales de equipo y ciertos materiales que los propios países en desarrollo ya producían, como era el caso en México. Sin embargo, para muchos países prestatarios los requisitos generales, entre ellos el aval del FMI, hicieron difícil asegurar un flujo suficiente de fondos para el desarrollo, al menos en América Latina. En esta región la insatisfacción con el acceso al crédito a largo plazo condujo, entre otras cosas y con activa promoción por parte de la CEPAL, a que se reviviera e intentara negociar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo. En 1954, sin embargo, en la Conferencia Interamericana de Ministros de Hacienda llevada a cabo en Quitandinha, Brasil, Estados Unidos y Perú rechazaron la propuesta con el argumento de que ya existía el Banco Mundial y de que, en todo caso, como lo había manifestado el general Marshall en la Conferencia de Bogotá de 1948, lo que Estados Unidos recomendaba era que se promoviera la inversión extranjera privada y no que se solicitaran fondos de origen público, bilaterales o multilaterales. No obstante, en 1960, con el fuerte liderazgo de Chile y México, y con el empuje de las gestiones llevadas a cabo por Felipe Herrera, se creó al fin el BID. En los años subsecuentes se establecerían bancos regionales similares en Asia y en África y bancos subregionales en Centroamérica y el Caribe.

LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO Y EL CAOS DE LAS DEUDAS

En 1971 la influencia del FMI, que se había mostrado muy débil en cuanto a los países industrializados, sufrió un grave revés que afectó a todos los países miembros, al abandonar el gobierno de Estados Unidos, en forma unilateral, la paridad del dólar con el oro, que era el puntal del sistema de paridades del FMI. Se dio así fin al Pacto de Bretton Woods en cuanto a estabilización monetaria, ya que se generó de inmediato el “sistema” o régimen de monedas flotantes que todavía subsiste, quedándole al FMI solamente la facultad de vigilar las altas y bajas de un nuevo “sistema monetario internacional” que dependía más que nunca de la voluntad y la acción unilateral de los principales países industrializados. Al FMI no le quedaron medios de ayudar a controlar los movimientos especulativos de capital. Sólo podía dar consejos a los gobiernos que tuvieran necesidad de recursos en efectivo o de contingencia del propio FMI. Estas operaciones se han llevado a cabo casi exclusivamente con los países en desarrollo, cuyo número fue creciendo con gran rapidez.

Al poco tiempo, en 1973, surgió por obra y gracia de la OPEP el primer incremento súbito de los precios del petróleo, que tuvo diversas consecuencias de distorsión de la estructura de los precios internacionales, con efectos en las economías reales tanto de los países industrializados importadores netos de hidrocarburos como de una diversidad de países en desarrollo que de ellos dependían a veces totalmente. A los eurodólares que ya desde 1971 había lanzado Estados Unidos a los mares de la liquidez internacional, se añadieron en cantidades aún mayores los petrodólares de los países superavitarios de la OPEP y algunos otros que se cobijaron con ese organismo sin formar parte de él, por ejemplo Noruega y México. El FMI tuvo poca capacidad de reacción y, fuera de abrir una ventanilla petrolera para algunos países en déficit, contribuyó poco o nada al restablecimiento de los equilibrios internacionales.

La segunda elevación de los precios petroleros en 1979 hizo aún menos eficaz la función del FMI y fomentó endeudamientos externos a corto plazo de dimensión irresponsable, sobre todo por parte de países latinoamericanos y africanos. En este proceso de descontrol tuvo también responsabilidad el Banco Mundial por su escasa capacidad para responder a las demandas de crédito a largo plazo frente a la acometida de los bancos comerciales de Europa, Canadá, Estados Unidos y Japón, y aun de algunos de Oriente Medio en busca de clientes. Tanto el FMI como el Banco Mundial quedaron como espectadores de las fluctuaciones, el endeudamiento externo excesivo y las crisis subsecuentes.

Finalmente, el debilitamiento de los mercados petroleros a partir de 1981, que al poco tiempo hizo detonar la crisis de liquidez de los países excesivamente endeudados a corto plazo, tampoco contó con apoyos eficaces del FMI y el Banco Mundial, sin perjuicio de algunos programas concretos, de ciertos préstamos novedosos del Banco Mundial, etc. En casi todos los casos los reajustes auxiliados por el FMI fueron llevados a extremos que a su vez generaron nuevas crisis de desempleo, subempleo, inflación y estancamiento, y el Banco Mundial no contó con recursos ni gran voluntad para compensar las nuevas deficiencias de liquidez de los países endeudados. En realidad, las únicas iniciativas importantes las tomó algo tardíamente el gobierno de Estados Unidos a partir de 1986, con el Plan Baker, y en 1989 con el Plan Brady (al que México pudo acogerse con bastante éxito).

LA PERSPECTIVA ACTUAL

Ninguna de estas situaciones se hubiera podido imaginar en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. Los convenios constitutivos del FMI y el Banco Mundial se han modificado en varias ocasiones, sin atender debidamente, sin em-

bargo, las demandas de los países en vía de desarrollo. También se ha ampliado la disponibilidad de recursos de ambos organismos. En el caso del Banco Mundial sus tareas se han extendido a campos tampoco concebibles en un principio, como el financiamiento de programas de educación, población, salud, desarrollo rural, lucha contra la pobreza y protección del ambiente.

No obstante, queda la impresión de que son instituciones hechas para una época ya pasada —pese a sus muchos aspectos positivos— y que, además, están ideologizadas en demasía a favor de la concepción de los países industrializados de lo que deberá ser el mundo del futuro, con insuficiente comprensión y sensibilidad hacia la problemática específica de los principales países en desarrollo que, sobre todo después de diez años de crisis de desarrollo sin visos de soluciones fundamentales, requieren mayor acceso a la economía global pero también mayor y mejor aportación de recursos financieros y tecnologías. Por desgracia, el personal técnico que han reclutado el FMI y el Banco Mundial en los últimos años refleja la misma ceguera e ideología que la de los directivos (siempre un europeo en el FMI y siempre un norteamericano en el Banco Mundial). En el caso del FMI, se ha olvidado por completo el propósito establecido en el Acta Constitutiva inicial de 1944, de contribuir al mantenimiento de elevados niveles de empleo en sus países miembros y a la expansión del comercio mundial.

El pasado mes de julio, precisamente en ocasión del medio centenario de Bretton Woods, se dio a conocer en Washington un informe de una amplia comisión de expertos que laboró durante dos años acerca de la evaluación del FMI y el Banco Mundial, a fin de hacer recomendaciones para el futuro. Encabezada por Paul Volcker, expresidente de la Junta de la Reserva Federal de Estados Unidos, la presentación se hizo durante dos días, con abundante asistencia de personas de los medios financieros y políticos internacionales, y aun la presencia, en calidad de observadores, de siete veteranos sobrevivientes de la Conferencia de 1944 (entre ellos el autor de estas notas y Felipe Pazos, hoy en Venezuela).

El mensaje que se escuchó de los directivos del FMI y el Banco Mundial fue en el sentido de que han surgido muchas circunstancias que exceden el alcance que puedan tener esas instituciones. Por ejemplo, el actual exceso de liquidez internacional mal repartida y la volatilidad de los movimientos especulativos de capital, las tasas de interés poco propicias para ampliar el crédito multilateral, los mayores riesgos nacionales (*country risks*), el vuelco de recursos financieros en dirección de las áreas de la ex Unión Soviética como prioridad política, la agudización de viejos problemas estructurales en los países de menor nivel de desarrollo y la aparición de algunos nuevos, y los efectos aún presentes del excesivo endeudamiento incontrolado de los años 1977-1983, más las múl-

tiples crisis políticas. El mensaje adicional fue que se seguirá haciendo “más de lo mismo” pero con mayor eficiencia.

En cuanto a propuestas de reformas radicales en ambas instituciones de Bretton Woods, no se aceptó ninguna. Ni siquiera la idea de una mayor coordinación efectiva entre el FMI y el Banco Mundial, o la de asumir una tarea de apoyo y seguimiento a las cumbres de los Siete.

La opción más probable es que se mantendrá el “sistema” de tipos de cambio flotantes dentro de márgenes más o menos manejables, siempre que el FMI sea reforzado por acciones importantes de determinados bancos centrales, como la Reserva Federal, el Bundesbank y el Banco de Japón. Puede preverse, además, que los ajustes de las tasas de interés seguirán desempeñando un papel muy importante como instrumento para inducir movimientos de capital financiero hacia los países con desequilibrios agudos, entre ellos Estados Unidos. El FMI continuará su labor proselitista y de “educación” en los países en desarrollo. El Banco Mundial, por su parte, que recoge más dinero neto de sus préstamos por concepto de amortización e intereses que el que desembolsa con cargo a los créditos que autoriza, tendrá que obtener mayor volumen de recursos y hallar la manera de asegurar financiamientos fundamentales para el desarrollo, sobre todo de las infraestructuras necesarias. Sin embargo, tendrá que revisar sus políticas en materia de apoyo a la educación, la salud, el ambiente, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, con mayor participación de expertos de los países en desarrollo en los diagnósticos, análisis y formas de operación de los programas. Si bien el Banco Mundial (o el Grupo del Banco Mundial, como ha dado en llamarse últimamente) reconoce que deberá estimular mucho más que antes a los sectores privados a efectuar las inversiones necesarias y a hacerse cargo de programas y proyectos de desarrollo, será necesario que esta nueva modalidad sea objeto de mucha mayor discusión con los gobiernos miembros, de la que ha tenido hasta ahora.

Son muchos los que se preguntan si siguen siendo útiles el FMI y el Banco Mundial tal como son, y aun hay quien piensa que lo mejor sería liquidarlos y empezar de nuevo, con otro Bretton Woods. Sin embargo, si se llegara a acordar esa medida radical, que parece poco probable ya que supondría convulsionar los sistemas monetarios y financieros en escala mundial, habría que poner algo en su lugar, tal vez más descentralizado, pero a la vez coordinado en función de la economía globalizada y sin debilitar la poca solidaridad internacional con que actualmente se cuenta. La alternativa sería seguir luchando porque los dos organismos se actualicen de verdad, con mayor participación de los países que poco cuentan en la votación ponderada que prevalece en ellos, y a los que, además, poco se les escucha.

PROPUESTA DE MÉXICO PRESENTADA EN BRETTON WOODS
SOBRE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO EN PIE DE IGUALDAD*

En nombre de la Delegación de México, permítaseme hacer una breve explicación de la enmienda que hemos sometido a consideración y que ahora tienen frente a ustedes.

A algunos les podría parecer que nuestra propuesta más bien obstaculizaría las operaciones de reconstrucción del Banco durante los primeros años. Sin embargo, deseo asegurarles que nuestros propósitos están lejos de poner piedras en el camino de la reconstrucción. Estamos plenamente conscientes del daño que ha hecho la guerra a la capacidad productiva de nuestros aliados en Europa y en Asia, y sabemos también que, una vez liberados, los territorios hoy ocupados por nuestros enemigos requerirán enormes volúmenes de capital a fin de recuperarse. No estamos menos conscientes de los sacrificios sufridos en carne propia por todas esas naciones. Por tanto, el afán de esta enmienda, a nuestro juicio importante, no es negarles una parte significativa de los recursos del Banco. Las razones que nos mueven a plantear que “reconstrucción” y “desarrollo” se incluyan en pie de igualdad son tres:

Primera, creemos que el acuerdo al que estamos a punto de llegar debe organizarse como un instrumento internacional permanente, no provisional. Por tanto, nos parece inadecuado que el documento no conceda la misma prioridad a los dos grandes propósitos del Banco: propiciar la reconstrucción y el desarrollo. A muy corto plazo, tal vez la reconstrucción sea más apremiante para el mundo en su conjunto, pero a largo plazo, señor Presidente, antes de que todos estemos *demasiado* muertos —si se me permite decirlo así— el desarrollo debe prevalecer si hemos de sostener e incrementar los ingresos reales en todo el mundo. Sin negar la importancia inicial de la reconstrucción, solicitamos que no relegue ni posponga el desarrollo.

Segunda, consideramos que nosotros y otras naciones que actualmente no requerimos fondos de reconstrucción podemos ayudar mucho a quienes sí los necesitan si nuestras economías se desarrollan con mayor plenitud al tiempo que se rehabilitan las naciones desgarradas por la guerra. Tenemos recursos que aún no se aprovechan. Gran parte de nuestra población no ha alcanzado niveles de bienestar adecuados. Y sin embargo, no hemos dudado en poner a disposición de nuestros aliados todo lo que tenemos, sin reparar temporalmente en nuestros profundos problemas internos. Si atacamos nuestras dificultades —y para ello requerimos sumas de capital del que no disponemos en casa— sin duda nos beneficiaremos no sólo nosotros sino el mundo en su conjunto y en particular las naciones industrializadas, ya que seremos mejores mercados y mejores clientes. Por tanto, sometemos a su consideración que el capital para fines de desarrollo de nuestros

países sea tan importante para el mundo como el capital con propósitos de reconstrucción.

Tercera y última, e insistimos en que no es un espíritu hostil el que nos lleva a esta referencia, nos gustaría llamar la atención sobre una cláusula del documento (artículo II, sección 5A) que establece que los pagos en oro se determinarán considerando la suficiencia de oro y divisas de cada país miembro. Teniendo presente la posición de las naciones devastadas por la guerra, consideramos que tal medida es justa y no tenemos intenciones de escatimar ni una onza de nuestra contribución en oro. Sin embargo, a la luz de que el monto de nuestro acervo de oro y divisas no tiene precedente —hablamos en nombre de la gran mayoría de las naciones latinoamericanas— y como pensamos que nos encontramos frente a la oportunidad de dedicar parte de ellas a importar bienes de capital para nuestro desarrollo, nuestra razonada opinión es que al aportar sin reparos parte de ellas al Banco en beneficio de todas las naciones que lo constituyen, solicitamos al menos la seguridad de que nuestros requerimientos de capital para fines de desarrollo recibirán, en palabras de nuestra enmienda, la misma prioridad que los proyectos de reconstrucción y, además, la seguridad de que los recursos y servicios del Banco se otorgarán siempre en igualdad de condiciones para las dos clases de proyectos.

Con todo, queremos dejar perfectamente claro, señor Presidente, que no deseamos imponer al Banco una regla rígida de cincuenta y cincuenta; consideramos necesaria cierta discrecionalidad por parte del Banco. Es más, lo que pedimos es sólo que los recursos y servicios de la institución *estén disponibles*. Por ello, en caso de que los países que soliciten préstamos para fines de desarrollo no agoten los recursos y servicios puestos a su disposición, las naciones que requieran créditos para proyectos de reconstrucción puedan solicitar los fondos sin emplear.

En suma, hemos de subrayar que no planteamos una interpretación rígida de la frase “se incluyan en pie de igualdad”; más bien pensamos que es un principio que se *debería* incluir en el instrumento que se está formulando. Estamos totalmente dispuestos a aceptar cualquier otra fórmula mejor redactada de nuestra enmienda siempre y cuando conserve el principio en cuestión.

* El 11 de julio de 1944 la delegación mexicana presentó la declaración que se reproduce para fundamentar su propuesta de enmienda a fin de que en el convenio de creación del Banco Mundial se diera la misma prioridad a los proyectos de reconstrucción que a los de desarrollo. La Comisión II del Banco, presidida por John Maynard Keynes, aceptó la propuesta en los términos que expone Víctor L. Urquidí en este número. Tomado de *Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference*, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944, vol. II, documentos 306. Traducción de Pilar Martínez Negrete.

BRETTON WOODS:
THE LEGEND, THE REALITY - 1944-1994*

I should like to start by expressing my appreciation to PRIMA, and in particular to Joan Brodowsky, for inviting me to address the membership on the subject of the so-called Bretton Woods institutions. I hope that what I am to say may be useful to you all in the understanding not only of history but also of current affairs, and may also assist you in wondering where all this may lead to.

There is no doubt that money matters—as we have been reminded in recent weeks—are paramount in international relations as well as in every sphere of domestic affairs. The Bretton Woods Conference—officially, the United Nations Monetary and Financial Conference—held in an isolated place in New Hampshire from July 1 to 22, 1944, was meant essentially to establish some order in the international currency system in the postwar period, as part of a set of proposals, including the United Nations Charter itself, intended to contribute to the maintenance of “peace and prosperity”—the favorite phrase of the politicians—once World War II was over. Trade, money and finance were to be important components in the building of a postwar order to assure peace and to improve living conditions throughout the world.

Last year was the 50th anniversary of that Conference. There seems to be a fascination with 50th anniversaries, and I am sure we shall be commemorating many others in the next few years. Apart from the myth of being 50, which last year brought together scholars, central bankers, financial experts, politicians, journalists, and many non-governmental organizations, to look backward and forward into the experience and doings of the Bretton Woods institutions, a serious effort has started in many spheres to evaluate the significance and usefulness of international organizations. The world has changed a great deal in 50 years, and will continue to do so. Do not the international multilateral organizations need to evolve to meet new challenges?

I shall come back to this question later. First, allow me to go briefly into the background and to trace the role played, in this case, by the two major institutions created at the Bretton Woods Conference: the International Monetary

* Professionals in Mexico Association, PRIMA, México, 17 de enero de 1995 (mimeografiado).

Fund (IMF) and the World Bank —originally named the International Bank for Reconstruction and Development, also known now as the World Bank Group since it has had some offspring.

I happen to have participated, as a member of the Mexican delegation to Bretton Woods, in the birth of the IMF and the World Bank. I was also present at the 25th anniversary, when there were still a great many survivors, but by the time the 50th anniversary came last year my interest in these organizations had lost its focus, for the picture had become much broader and increasingly complex, way beyond monetary and financial affairs. Nevertheless, I was invited to listen in on a meeting in Washington last July concerning a report prepared by a Bretton Woods Commission for the 50th anniversary; and later, in October, I had the unusual opportunity to revisit the place, Bretton Woods, to participate in an inter-generational conference on the birth, early growth and maturity of the two major institutions and their relevance to today's world and tomorrow's. It was good to renew acquaintance with a few veterans —we finally objected to being called survivors (had the ship already sunk? we asked)— but even more exciting to meet a generation of youngsters from NGOs in many countries whose concerns were about the future.

In Mexico, at the Bank of Mexico, where I worked in the Research Department, we first heard in June 1942 of plans being developed by the US Treasury for postwar monetary stabilization, the freeing and expanding of trade, the management of price fluctuations in basic commodities, and the resumption of capital movements for European reconstruction and for world development. Within the next 24 months, other plans and ideas were launched by Great Britain, Canada and some of the European governments in exile, and consultations began with many countries, including Mexico and Brazil in Latin America, and a number of others on the Allied side, including the Soviet Union. The various plans evolved and were boiled down to two immediate proposals: to create the IMF and the World Bank. This is what, after 22 days of intensive work, was accomplished by 44 delegations sitting at the spacious Mt. Washington Hotel in July 1944. By late 1946 both organizations were formally established and by early 1947 they initiated operations from their Washington headquarters.

Before World War II, and especially after the Depression of the 1930s, economic and financial disorder prevailed in Europe and in many other places, and, among other things, the US, the UK and France were hard put to keep the dollar, the pound and the franc in a stable relation with one another. Instability was a reflection of trade restrictions, price fluctuations, inflation, and short-term financial capital movements, as well as of protectionism, exchange controls, and political disruptions in Europe. A better world after the Axis pow-

ers were defeated would have to include monetary stability, the expansion of trade and European reconstruction.

All this was clearly stated in the postwar plans. The proposals for the IMF were to be part of the new system, to replace not only the instability of the depression years, but to avoid earlier mistakes, such as returning to the gold standard, which was too rigid.

As to world trade, plans were drawn up separately for an International Trade Organization (ITO), to favor multilateral trade negotiations—following the limited success of the bilateral agreements mostly negotiated by the US during the 1930s. The ITO was to be part of a Havana Charter which also was to deal with employment and development; but the lack of consensus, and the reluctance of the US Congress to ratify the Charter, resulted only in a negotiating mechanism being temporarily left to operate out of Geneva—this was the GATT, also almost 50 years old now.

With respect to European reconstruction, which the World Bank was intended to finance, the US itself and Western Europe, under the Marshall Plan, amply took care of the basic financial needs and contributed also to monetary arrangements and intra-European cooperation.

The World Bank only granted three modest loans to European countries, and by 1948 was ready to make loans for “development”. Unfortunately, at Bretton Woods, where understandably the Marshall Plan could not even have been guessed at, the reconstruction purposes of the Bank were heavily insisted upon, and it was only through the efforts of a few delegations from developing countries, primarily the Mexican delegation, that the development financing purpose was put more in focus—after all, European reconstruction would not last forever. Nevertheless, it is clear from basic documents of the planning period, from speeches at the Conference, and even from the early years of the World Bank’s operations—I have researched into this—that “development” was not clearly understood. The Bank was thought to be an agency like any other bank only more willing to take long-term risks, properly guaranteed by the borrowing countries governments in each case; it stood ready to finance projects in the fields of electric power, road building, irrigation and the like, provided they were “bankable”, but without much relation to the country’s overall development policy or programs. It took the Bank many years to start looking at “program loans” rather than at isolated “project loans”—I might add that operations with Mexico from 1948 to 1952 were instrumental in that change of focus. It took even more time for the Bank to get involved in development policies.

There was a long “learning process” for both the IMF and the WB. The IMF, under a complicated legal charter, had to concern itself at first mainly with

helping the UK restore convertibility to the pound sterling, and helping other European countries. Countries could borrow temporarily from the Fund, up to specified limits, and could negotiate new exchange rates under certain conditions. The IMF quickly had to assist some developing countries which went through trade and financial crises in the immediate postwar period—for instance, the Mexican devaluations of 1948-49, and Chilean and other Latin American balance of payments issues. Over many years, the IMF helped countries to get rid of exchange controls and the distortions they implied. It became clear that overvalued exchange parities had to be adjusted, but also that the IMF had to obtain commitments on budget policy, control of money supply and other variables from the countries in difficulty in exchange for temporary support to restore stability. This is still a big issue today.

However, the IMF was never powerful enough to obtain commitments from the major industrially-developed countries, including the US. Thus by 1971, shortly after the 25th anniversary, it lost any influence it may have had when the US, by suspending convertibility at a fixed price of dollars into gold, allowed the dollar and all other currencies to start “floating”, that is, to be regulated only by the market and/or interventions by the central banks. What little coordination on major exchange rates took place after that was finally left to the Summits of the Group of Seven (G-7). The European Community made its own arrangements for the currencies among its members.

In looking into the reasons for the decline of the IMF, apart from the original purposes—which were less multilateral or global in nature than should have been imagined—, part of the answer lies in the spectacular success of the leading economies of the world in achieving growth and high incomes throughout the 1950s and 1960s. A recent review of the Bretton Woods system starts out with the following:

In the five decades following World War II, the world achieved a remarkable record of economic growth. In the first 25 years after the war, advanced industrial countries grew nearly twice as rapidly as in any comparable period before or since...¹

The remarkable record was shared at the time by many developing countries. As world trade expanded, export prices improved and moderate foreign capital flows returned, major Latin American countries and others made considerable progress. Asian Pacific nations also got a start, and did even better.

¹ Barry Eichengreen and Peter B. Kenen, “Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview”, in Peter B. Kenen, editor, *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*. Washington, Institute for International Economics, September 1994, Chapter 1, p. 3.

It was only in the 1970s that a new stage set in, both in the industrially-advanced nations and in the developing countries, when slowdowns in productivity growth in some industries, the heavy weight of social welfare costs in certain countries, and, finally, the jolts in world petroleum markets, had a negative effect which affected all trading partners and, obviously, growth rates. This is how the overall review quoted earlier states the experience of the second 25 years and the current prospect:

...The productivity slowdown in the industrial countries, the rise in unemployment, especially in Europe, and the challenge posed by the end of the Cold War all raise the question of whether the postwar period constitutes an exceptional half century that has now drawn to a close.²

During the last 25 years, beginning with the US decision to let the dollar float and let the price of gold be determined in the commodity markets, the IMF started its decline in world status and in the fulfilment of its objectives. During this period, practically all its operations have been conducted with the developing countries, including the dozens of new states created since decolonization and through independence movements in Asia, Africa and the Caribbean, and now in Eastern Europe. This is not to say that the IMF was not instrumental in helping countries in need to have access to more international liquidity, through the issue of Special Drawing Rights, standby agreements and emergency funding measures, thus contributing to periods of monetary stability. However, the Fund has not been provided with sufficient resources to meet the overall needs, and it has not been capable of influencing the course of events in the major industrial countries. In addition, ever since the oil shocks and the vast multiplication of international money flows, the IMF has in effect been bypassed. It can play but a limited role in shoring up a country facing a capital flight or a structural balance of payments crisis.

This came out clearly at the 50th anniversary meetings. In particular, a Bretton Woods Commission made a strong case for giving the IMF a strengthened role in international monetary coordination, which also involves improving what are termed macroeconomic policies, obviously in the leading industrial countries themselves.³ There was little support, even on the part of the IMF

² *Ibid.*

³ Bretton Woods Commission, *Bretton Woods: Looking to the Future - Commission Report*. Washington, July 1944. The Commission consisted of over 45 personalities and experts, convened by Paul A. Volcker on behalf of the Bretton Woods Committee, a non-profit organization in the US.

Director himself, for the Commission's proposals, Muddling through seems to be the name of the game...

Nevertheless, the IMF, over the years, has intervened considerably in monetary management in developing countries, and has espoused fairly rigid policies and conditions in countries needing its support, frequently in combination with the World Bank. It has developed a reputation for being narrowly concerned with a few indicators of a monetary, financial or trade nature, at the expense of growth, employment and other leading aspects of an economy. It is also accused of "imposing" its policies with little regard for particular local circumstances.

Whether the IMF has a more promising future is yet too early to tell. The major currencies are beyond its influence, and European countries, Japan and the US deal among themselves in these matters. World trade is again expanding (though protectionism is still rampant), a new international trade organization is about to be set up (the WTO), and common markets and regional blocs are giving rise to a more decentralized "system". Many argue that organizations such as the IMF, and others, should be more open, and more subject to scrutiny by NGOs that are concerned with broader issues.

The World Bank also played a role in the first 25 years in financing development programs, once the idea of development as such became understood and accepted. The role of external long-term financing on a program basis, not just for isolated projects, was recognized as significant in raising the ability of developing countries to implement full-fledged investment programs. The WB started out with a bias for private investment projects but moved quickly to financing government-owned corporations (for instance, electric power plants) and government-sponsored development schemes (for example, in agriculture). It also participated in the soft loan aspect of development support through its International Development Association, and in private direct investment projects through its International Finance Corporation. Other mechanisms were established later for the guaranteeing of foreign investments.

In the 1970s, the WB Group expanded its interest to a view of development as a whole, including education, training, health, science and technology, rural improvement, population policies, and, more recently, the problem of poverty and the support of environmental programs and policies. Thus the Bank, in addition to covering a broad field of interest, had in many cases a strong influence on development strategies. Critics see the Bank as "dictating" what a country should do about development, deregulation, market mechanisms, privatization, food supply, tax policy, poverty alleviation, etc. There is something in the critique, for the Bank is peopled mostly by nationals of the developed, market-

economy countries, who have an idiosyncratic view of growth and development, as if there were not many paths to development.

A number of regional multilateral banks also arose, in Latin America (for instance, the Inter-American Bank, IDB), Africa and Asia, and in certain sub-regions. Gradually, these banks adopted similar outlooks and modes of operation to those of the World Bank. The European Community also established a fund for grants and loans to its less developed member countries. Many bilateral programs contributed on the side to the financial needs of the developing countries.

However, during the second 25 years, approximately from the time of the oil shocks, the WB was also bypassed, as had the IMF, by the emergence of uncontrolled capital movements. During the 1970s and through mid-1982, developing countries found they could borrow more easily and quickly, though at higher cost and sometimes irresponsibly, from the petrodollar markets, that is, from the world commercial and investment banking system in Europe, North America and Japan, where such funds were held. This was the period of rapid and increasing external indebtedness of the developing countries, not necessarily wisely conceived—especially when some countries ended up by borrowing at very short-term only to pay interest on past loans—. The WB was largely ignored, and apart from issuing some warnings and compiling useful statistics on external debt, had little influence on events. The deep debt crisis of the 1980s caught the WB with only limited resources and no power of leverage. It played a limited role at the end of the 1980s, upon US initiative, in helping to restructure some external debts—mainly through the principle of having countries borrow from Peter to pay Paul, without any basic solution being introduced—and has since gradually begun to restore some of its influence on borrowing countries. Nevertheless, as with the IMF, it is a limited influence, and it is more in the nature of advice and orientation of policies than in actual financing of needs.

What the Bretton Woods Commission has called the “development assistance” role of the WB Group⁴ has yet to be adopted and implemented. Its recommendations on the Bank also fell upon deaf ears last July. The Bank, moreover, has become a net receiver of funds from the developing countries—repayments and loan service exceed new disbursements. It has also become, in the opinion of the Bretton Woods Commission, inefficient and overstaffed.

Last October, at an NGO international conference on “Bretton Woods Revisited”, much was made by certain authors of papers and discussants of the

⁴ *Ibid.*

limitations of both the IMF and the World Bank Group, and of the need for more openness. But whatever might be done to improve their nature and processes, the basic premise for a proper evaluation today, should be to focus on the changes and realignments the world economy has been undergoing. First, the IMF and the WB Group are no longer unique or even play a major role in the field of their objectives. Secondly, the relative position of different regions and areas has changed, sometimes not for the better. Third, new issues of globalization have arisen, in a world of instant information. This new prospect includes: the vulnerability of financial markets to vast speculative movements of money, the breakdown of the communist system and its replacement by unstructured, even chaotic, market mechanisms, the incapacity of the large market economies to maintain steady growth, the population explosion and the consequent migrations to the North, an increasing destruction of the environment, rising gaps between the rich and the poor among regions and within countries.

These are matters that the Bretton Woods institutions were not meant to deal with, nor are they equipped to do so. It would be too easy to say the IMF and the World Bank are obsolete, or are no longer justified, but it is equally too easy to prescribe their radical updating. Many believe that international organizations, which tend to acquire a life of their own but eventually are what governments make of them, need to be not only overhauled but also integrated into new mechanisms of international cooperation and participation. It would be the wrong signal merely to downscale them or shut them down, for something would have to be invented in their place.

This is perhaps the challenge, but nothing is yet in sight that would encourage or lead to a purposeful restructuring of international monetary and financial affairs in the new age of globalization. The initiative must come from the national societies and the governments representing them; it is unlikely to come from the Bretton Woods institutions as they are now known. In a complex and unstable global society, nothing should be left to chance, so there is hope that, among other things, new sets of rules for monetary and financial cooperation will be worked out for the 21st century. Developing countries in particular, and the transformation economies of the former communist states, are in need of sizable external resources, through trade or through financial support and foreign investment, to make up for the years, even decades, lost, and to build up investment capacity to improve the living standards of the coming generations.

BRETTON WOODS: CLAROSCUROS Y PERSPECTIVAS*

Me propongo referirme primero a algunos antecedentes importantes y posteriormente al papel que hoy, a medio siglo de distancia de su momento de creación, desempeñan o podrían desempeñar el Fondo Monetario Internacional y el llamado Grupo del Banco Mundial.

I

Durante los años veinte del presente siglo, la economía internacional, finalizando el gran periodo de expansión del XIX, se caracterizaba por incertidumbres y rivalidades surgidas de la primera Guerra Mundial, por inestabilidad de las monedas principales ante los desequilibrios que se habían generado y los embates de los movimientos de capital a corto plazo, por la incapacidad del patrón oro para regularlos o corregirlos, y por el enorme problema de las deudas inter-aliadas, las indemnizaciones impuestas a Alemania y, en fin, las intensas especulaciones y otros acontecimientos que ocasionaron las caídas de las bolsas y se tradujeron en la gran crisis económica y financiera de los años treinta. Esta crisis fue muy extendida, originó muy elevados niveles de desempleo en los países industriales y, por su efecto en la demanda de materias primas y alimentos básicos, provocó un fuerte colapso de los precios y vulneró las balanzas de pagos de los países de menor desarrollo. Por influjo del comercio exterior y de los movimientos de capital privado, todas las principales economías estaban entrelazadas. Por ello, cuando en los años treinta se adoptaron en todas partes políticas comerciales proteccionistas y restrictivas, acompañadas en muchos países por inestabilidad monetaria y controles cambiarios, la economía mundial se contrajo, pues la demanda global se comprimió.

En 1936, las tesorerías y los bancos centrales de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, a los que se añadieron después otros países europeos, llegaron a

* Conferencia en el XI Congreso del Colegio Nacional de Economistas, México, D.F. 25 de octubre de 1995 (mimeografiada).

un acuerdo para estabilizar o al menos atenuar las fluctuaciones de sus respectivas monedas, mediante consultas y apoyos temporales. La segunda Guerra Mundial redujo mucho el alcance de esas políticas, y aun Gran Bretaña impuso el control de cambios, debido a la debilidad y la inconvertibilidad entonces necesaria de la libra esterlina. En todo caso, de la experiencia de ese acuerdo de estabilización monetaria habría de surgir durante los primeros años de la guerra la idea de crear un fondo monetario internacional, que al principio se llamó de estabilización.

Por otro lado, la crisis había afectado los movimientos de capital privado a largo plazo y la segunda guerra casi los había segado. La relación entre comercio mundial, estabilidad de las monedas y reanudación de los movimientos de capital a largo plazo se previó en los años treinta, pero sin mayor resultado práctico. Los planes para la posguerra volvieron a considerar este conjunto de fenómenos. Las ideas más congruentes y acabadas provinieron de Gran Bretaña, de la pluma del famoso economista John Maynard Keynes y sus colaboradores. El Plan Keynes, presentado en 1943, abarcó este conjunto, y aun temas previsibles de la reconstrucción europea y del abastecimiento de productos básicos. Sin embargo, careció de articulación formal y, a posteriori, puede considerarse como confuso e irreal en algunos de sus aspectos. En Estados Unidos, inspirados tal vez en las instituciones de la época de la depresión de los años treinta bajo la presidencia de Franklin Roosevelt, los expertos de la Tesorería norteamericana, entre ellos el Dr. Harry D. White, jefaturados por el secretario Henry Morgenthau, propusieron un Fondo Internacional de Estabilización y un Banco para la Reconstrucción. En sus esbozos iniciales, ambos abarcarían una serie compleja de funciones y se vincularían entre sí. Se pensaba que el Banco, más allá de otorgar garantías para el crédito a largo plazo o de conceder créditos directamente a los gobiernos, podría administrar un fondo de estabilización de precios de las materias primas.¹

Al fin se desecharía la idea de Keynes de crear un solo organismo, una Cámara Internacional de Compensación, y se propondrían, de acuerdo con la ini-

¹ Me he referido a estos antecedentes y los que se relatan más adelante en: 1] "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Comercio Exterior*, México, octubre de 1994, pp. 842-852 [en este volumen, pp. 107-125]; 2] "Reconstruction vs. Development: The IMF and the World Bank", trabajo presentado a la Conferencia Internacional Bretton Woods Revisited, Bretton Woods, New Hampshire, 15 a 17 de octubre de 1994, de próxima publicación por el Institute of Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, Minnesota; y 3] "Bretton Woods y México: balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial", conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco, D.F., 8 de febrero de 1995 [en este volumen, pp. 145-163].

ciativa del Dr. Harry White, dos organismos relativamente independientes el uno del otro: un Fondo Monetario Internacional (FMI) y un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, hoy Banco Mundial, BM).

En lo referente a estimular el comercio internacional, sin entrar en la cuestión de la regulación de los precios de las materias primas, que no fue abordada, cabe citar el programa de tratados bilaterales de comercio recíproco promovido por el Departamento de Estado norteamericano encabezado por el secretario Cordell Hull, a partir de 1934. Su propósito directo era destrabar las restricciones al comercio mundial, al menos entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales, con la esperanza de generalizar políticas comerciales menos restrictivas. También la segunda Guerra Mundial limitaría el alcance de esta política, pero habría de figurar en la posguerra como eje del intento de creación de la Organización Internacional de Comercio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo efectuada en La Habana en 1947-1948 —de la que surgió solamente la aprobación de un mecanismo transitorio de negociación que asumió la sigla GATT.

II

En materia de moneda y finanzas, después de dos años de preparativos, se llevó a cabo en Bretton Woods, Estados Unidos, del 1 al 22 de julio de 1944, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que dio lugar a la creación del FMI y el BIRF. A invitación de la Tesorería norteamericana, concurrieron representantes de 44 países —incluidos 19 de América Latina— a fin de considerar y aprobar los proyectos que se habían venido estudiando desde 1942, principalmente entre Estados Unidos y Gran Bretaña, para promover un nuevo orden monetario internacional en la posguerra y estimular los movimientos de capital de inversión a largo plazo. México había participado en varias etapas previas a la Conferencia por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. La Delegación mexicana, encabezada por el secretario de Hacienda, licenciado Eduardo Suárez, e integrada además por funcionarios del Banco de México, Nacional Financiera y la Embajada de México en Washington, participó plenamente en la Conferencia y pudo aportar, junto con las demás delegaciones, valiosos puntos de vista nacidos de la propia experiencia histórica de México así como de su visión de lo que podría traer la economía internacional del futuro.

El interés de México en la estabilidad monetaria internacional —que compartía con muchos países de América Latina—, provenía del fracaso de los pa-

trones metálicos, el oro y la plata, como garantes de la estabilidad del valor externo de las monedas de los países con las características de evolución económica tardía típicas del siglo XIX. Estos países dependían en grado sumo de la exportación de unos cuantos productos básicos a mercados mundiales fluctuantes, y estaban empeñados a su vez en tratar de cambiar su estructura económica e impulsar su desarrollo por la vía de la industrialización para el mercado interno, ante las pocas posibilidades inmediatas de exportación de manufacturas.

Influían además dos factores de carácter coyuntural: por una parte, la situación especial de auge temporal de las exportaciones originada en la segunda Guerra Mundial, sin ninguna seguridad de que la demanda internacional y los precios de venta se sostuvieran una vez concluido el conflicto; y, por otra, la escasez de importaciones de todas clases que, al producirse la transición de posguerra de las principales potencias industriales, podría transformarse en una avalancha de productos importados que agotarían las reservas monetarias en poco tiempo. La inflación de los años cuarenta y los crecientes ingresos internos generados, pese a los primitivos controles del crédito que estableciera el banco central, impulsarían con exceso la satisfacción de la demanda diferida tanto de bienes de consumo duraderos como de equipo industrial y productos intermedios indispensables, especialmente con un tipo de cambio vigente que estaba bastante sobrevaluado.

En conjunción con estas previsiones, México se planteaba la necesidad de tener acceso a capital de inversión a largo plazo para grandes obras de infraestructura y para las industrias petrolera y eléctrica, sin abrirse a inseguras y desde otros puntos de vista inconvenientes inversiones extranjeras privadas. Se tenía en cuenta la experiencia reciente de la expropiación de los bienes de empresas petroleras anglo-norteamericanas y el poco eficaz desarrollo eléctrico de la principal empresa extranjera generadora y distribuidora de electricidad. La Comisión Federal de Electricidad había iniciado ya la ejecución de un programa nacional de expansión, y podía preverse que ese plan tendría que descansar en parte en una mayor extracción de petróleo crudo y producción de derivados, aparte de que éstos serían base de la expansión del transporte urbano e interurbano y de la modernización de una parte importante de la agricultura en las zonas de regadío.

El acceso al crédito internacional a plazos medio y largo se consideraba indispensable. La Secretaría de Hacienda, desde antes de Bretton Woods, había llevado a cabo nuevas negociaciones con los tenedores de la deuda externa del siglo XIX, cuyo servicio había estado en suspenso desde fines de los años veinte. Al convenio favorable de 1942 siguieron el referente al pago de la expropiación petrolera y ciertas reclamaciones agrarias, y el ajuste de la deuda ferroviaria,

este último en 1946. El proyecto de Banco Mundial que se conoció poco antes de Bretton Woods podía satisfacer en parte las nuevas necesidades mexicanas de crédito externo a largo plazo, añadido a otras fuentes como el Eximbank de los Estados Unidos y, en alguna fecha futura, créditos de proveedores y colocaciones de deuda en los mercados financieros internacionales.

Recuérdese también que México, desde fines del siglo pasado, había abogado por la creación de lo que a la postre se llamaría el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta idea se promovió en las instancias de las conferencias panamericanas de 1933 en Montevideo, 1936 en Buenos Aires y 1938 en Lima, y en la Conferencia de Ministros de Hacienda en Guatemala en 1939 y en una reunión especial en Washington en 1940, en la que participó Estados Unidos con nueve países latinoamericanos. El BID alcanzó al fin su expresión concreta en 1960, pese a la oposición en 1954 de Estados Unidos y Perú, y gracias al fuerte impulso que le imprimió Chile.

III

En relación con el proyecto anglo-norteamericano de Fondo Monetario Internacional considerado en Bretton Woods, basado en la llamada Declaración Conjunta de 1944, que reflejaba el acuerdo a que habían llegado los dos principales autores, el Dr. Harry White y el economista británico lord Keynes, y sus respectivas delegaciones de negociación previa, en consulta con varios otros países, la posición de México fue favorable al mecanismo de apoyo que el FMI adoptaría para los países que pudieran requerir crédito a corto plazo para hacer frente a desequilibrios temporales de la balanza de pagos y a las consultas que se precisaran en caso de un “desequilibrio fundamental” que requiriera además una modificación de la paridad monetaria. Para todos los países, la paridad se expresaría en tantos gramos de oro al precio en dólares sostenido por la Tesorería de Estados Unidos, que en 1946 fue de aproximadamente 35 dólares la onza. México, además, a diferencia de varios países latinoamericanos, no había establecido medidas de control de cambios y se disponía a aceptar la obligación del artículo VIII del Convenio del FMI de no imponer restricciones cambiarias a las transacciones en cuenta corriente. En 1946 México ingresó al FMI con una paridad equivalente a 4.85 pesos por dólar, que se había mantenido fija desde 1942.

Las reservas monetarias de México, que durante los años cuarenta apenas superaron unos 400 millones de dólares, estaban ya muy mermadas. Cabe señalar que una parte sustancial de esas reservas se integraba con barras de plata, que México, uno de los principales productores mundiales, había acumulado como

subproducto de la expansión de la producción de metales no ferrosos durante la segunda Guerra Mundial. Se preveía que el exceso de inventarios de plata no tendría salida fácil en la posguerra. Por esta razón y por atavismos de la época del bimetalismo, la Delegación mexicana a la Conferencia de Bretton Woods propuso que la plata se considerara como reserva monetaria internacional complementaria —en lo cual no tuvo éxito—, o que por lo menos se aceptara como garantía adicional para obtener crédito del FMI —lo cual quedó en el Convenio pero no tuvo verdadera vigencia.

Al iniciar sus operaciones el FMI en 1947, México contó con un puesto en su Consejo Directivo, en representación propia y de algunos países centroamericanos y del Caribe. Además de los países europeos que fueron considerados prioritariamente por el FMI antes de la puesta en vigor del Plan Marshall en 1948, México fue también uno de los primeros países que tuvieron que acudir al apoyo del Fondo para estabilizar su moneda. En 1947-1948, tras un periodo de moneda flotante, México, de acuerdo con el FMI, devaluó formalmente y adoptó una paridad nueva de 8.65 pesos por dólar, haciendo uso a la vez de un modesto crédito de 22.5 millones de dólares del propio FMI, consolidado además con un crédito del fondo de estabilización de la Tesorería de Estados Unidos. En sucesivas crisis de balanza de pagos, notablemente en 1954 y en 1976, México acudió nuevamente al apoyo del FMI y practicó devaluaciones de su moneda.

Por lo que hace al proyecto de Banco Internacional, México, por las razones ya mencionadas, veía con sumo interés la posibilidad de presentarle proyectos de desarrollo que requirieran financiamiento a largo plazo de esa institución. Sin embargo, los antecedentes documentales indicaban que los autores anglo-norteamericanos de los proyectos pensaban en lo fundamental en un banco para la reconstrucción de posguerra de Europa y no en un banco de desarrollo (o “fomento”, como se decía entonces en atención a la existencia de la Corporación de Fomento de Chile, Corfo, desde 1940). En consecuencia, la Delegación Mexicana en Bretton Woods presentó una enmienda que definiera el objetivo del BIRF en términos inequívocos de apoyo financiero, sin distinción prioritaria, tanto a proyectos de desarrollo como a programas de reconstrucción. Dicha enmienda, aunque respaldada inicialmente por sólo dos países, Perú y Noruega, fue aceptada y aprobada por la Comisión II de la Conferencia, que presidía lord Keynes, y quedó incorporada, con ligero matiz, al Convenio de creación del Banco. La posición de México fue desde luego respetuosa de las necesidades de reconstrucción de la planta productiva de Europa, aunque se temía que con ese fin se pudieran absorber casi íntegramente los recursos del Banco en los primeros años. Se ignoraba en 1944 que surgiría apenas tres años después el llamado Plan Marshall para la Recuperación Europea, que acabó por canalizar más de

13 000 millones de dólares (de poder de compra de esa época) a la reconstrucción y la integración de esa parte del mundo, monto muy superior a los recursos de que pudiera llegar a disponer el BIRF en su primera etapa.

Ya en 1948 el Consejo Directivo del BM, después de haber otorgado a países europeos tres préstamos de reconstrucción y uno a Australia, se planteó la necesidad de avanzar por el camino del crédito a largo plazo para el desarrollo. El primer préstamo de esta naturaleza se concedió ese mismo año a Chile, para equipo ferroviario, seguido en 1949 de uno a Brasil para energía eléctrica (a una empresa canadiense), dos créditos a México, en 1949 y 1950, para desarrollo eléctrico (uno de ellos a la CFE y el otro a la Mexlight), y uno a El Salvador para la construcción de un proyecto hidroeléctrico a cargo de una empresa del sector público. En esa etapa, el BM trataba las solicitudes de crédito como cualquier banco aunque con consideraciones menos estrechas, para el financiamiento de proyectos aislados que fueran redituables. Se suponía que un préstamo “de fomento” a largo plazo, en función de la capacidad previsible de pago, contribuiría al desarrollo general del país prestatario. El Banco no había comprendido cabalmente el concepto de desarrollo en su integridad y se distanciaba en esta materia de las primeras discusiones sobre la materia que emprendía Naciones Unidas en su antigua sede de Lake Success. Más adelante, el BM habría de entrar en consideraciones más amplias y a explorar las complejidades de los procesos y los programas de desarrollo, y a ocuparse de créditos para programas o planes de desarrollo integrados.

Antes de 1960, cuando se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo, México no contó con casi ninguna fuente importante de crédito externo a plazo medio o largo excepto el propio BM y, en ciertos aspectos, el Eximbank de Estados Unidos. El BM ofrecía, entre otras ventajas, las de no ligar el crédito a la provisión de equipo o servicios provenientes de un solo país, de insistir en un estudio previo técnico y financiero minucioso, de exigir contrataciones de compra de equipo bajo la regla del mejor postor, de establecer sistemas de revisión e inspección sobre el uso de los fondos, y en fin, de asegurar tasas de interés y periodos de gracia lo más favorables posible. Gradualmente se obtuvieron créditos de uso general para la industria, para proyectos de regadío, para vías de comunicación y transporte y para otros fines. Sin embargo, por razones conocidas, el BM se abstuvo de considerar créditos para la exploración y la explotación de petróleo y gas natural o para las industrias de derivados de los hidrocarburos. En cambio, hoy día el BM presta para desarrollo agropecuario, programas de combate a la pobreza, infraestructura urbana, educación, salud, planificación urbana, educación, ciencia y tecnología y programas de protección ambiental —en muchos de los cuales México figura como prestatario.

IV

Para comprender el papel que hoy desempeñan el FMI y el Grupo del BM (que comprende la Asociación Internacional para el Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y un mecanismo de seguros para garantizar las inversiones extranjeras directas, más una serie de servicios de adiestramiento y asesoría), es necesario recordar dos grandes acontecimientos:

i] en primer lugar, la flotación del dólar norteamericano a partir de 1971 al desvincular el gobierno de Estados Unidos la paridad del dólar respecto al oro, como medida de defensa de la balanza de pagos de Estados Unidos; en ello poco o nada influyó el FMI, y se dio inicio a un largo periodo de inestabilidad de las monedas de los países industrializados, y

ii] en segundo término, y muy poco después, la crisis petrolera de los años setenta y la acción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Uno de los resultados iniciales del aumento pronunciado de los precios del petróleo crudo en los mercados mundiales, primero en 1973 y posteriormente en 1979-1981, fue la generación de un gigantesco volumen de liquidez internacional, los llamados petrodólares, que se depositó en la banca comercial de Europa, Canadá, Japón y los mismos Estados Unidos, sin que los esfuerzos del FMI por regular dichas corrientes de fondos tuvieran efecto ni corrección.

En pocos años, el endeudamiento externo de los países en desarrollo, al margen del FMI y del BM, en la mayor parte de los casos a plazos cortos y con tasas de interés reales muy elevadas, se multiplicó varias veces, hasta alcanzar a principios de los años ochenta un total de 1 300 miles de millones de dólares. Ni el FMI ni el BM pudieron impedirlo, y cuando fueron llamados a intervenir durante los colapsos de 1982 en adelante, poco fue lo que pudieron hacer desde el punto de vista financiero. La iniciativa pasó, en materia monetaria, a las cumbres de los Siete (el G-7), y a la Comunidad (hoy Unión) Europea. En cuanto a las deudas externas, la Tesorería norteamericana encabezó los primeros programas (planes Baker y Brady) de restructuración de las principales, y algunas menores fueron reducidas mediante rebajas y condonaciones acordadas por el Club de París. El FM y el BM, no obstante haber flexibilizado sus políticas y algunas de sus operaciones, vieron reducida radicalmente su influencia, aun para apagar ocasionales incendios, e hicieron poco caso de las recomendaciones de diversos comités de expertos. Los Derechos Especiales de Giro del FMI tuvieron aplicación limitada y no enfocada de manera especial hacia los países en desarrollo; las ampliaciones de las líneas de crédito llevaron como contrapartida fuertes condicionamientos. El BM inició

también un proceso de condicionamientos basado en sus propias teorías de lo que debería ser el desarrollo económico y social y de cómo volver a ponerlo en marcha.

El fuerte descenso de las cotizaciones del petróleo en 1986, resultante de la sobreproducción y de los cambios en la estructura de la demanda, tomó de sorpresa a muchos países exportadores de hidrocarburos, pero favoreció a los importadores netos, aun en las regiones de menor desarrollo como América Latina. Sin embargo, el endeudamiento externo había crecido desorbitadamente en la gran mayoría, y habría de continuar siendo, por el monto de su servicio, un lastre para el desarrollo. El FMI y el BM se quedaron al margen, como observadores tras bambalinas.

En fechas más recientes, las grandes masas volátiles de liquidez internacional han vuelto a marginar la influencia del FM y el Grupo del BM. En julio de 1994, al conmemorarse en Washington los 50 años de Bretton Woods, una comisión de expertos designados por ambos organismos presentó recomendaciones importantes para mejorar el funcionamiento del FMI y el BM a la luz de una nueva realidad global, de la participación de un mayor número de países, etc. Dichas recomendaciones, incluso la de que el FMI participara como secretariado técnico en las discusiones del G-7, y se asociara más con las políticas y las operaciones del BM, no han sido atendidas en lo fundamental, de manera que han surgido opiniones en diversos círculos, sobre todo en los no gubernamentales, acerca de la prepotencia y la escasa utilidad de los gemelos disparejos de Bretton Woods.

No obstante, es necesario formular primero la pregunta principal: ¿cuándo actuarán los gobiernos y las comunidades financieras de los grandes poseedores de liquidez, los del G-7 y sus asociados, a favor y no en contra de la estabilidad monetaria entre ellos mismos y de un volumen más confiable, no especulativo, de movimientos internacionales de capital? Tal vez la idea de una vinculación mutua más precisa de los dos organismos, o de su fusión en uno solo, como se insinuaba en parte hace 50 años, no deba descartarse. Pero también tendrían que acercarse más a las nuevas realidades, tanto monetarias como del desarrollo, y hacer frente a las crisis económicas y financieras reales, en lugar de insistir en radicalismos conservadores. Deberían asimismo cooperar con los diversos organismos financieros y otros de carácter regional y subregional, y actuar descentralizadamente.

Y por lo que hace a los países que acuden a pedir el apoyo del FMI y se ven en la tesitura de tener que aceptar los muchos condicionamientos que ese organismo impone, o de los prestatarios que no definen adecuadamente su política de endeudamiento externo, la respuesta está, obviamente, no sólo en el FMI o el

BM, sino en los países mismos y sus estrategias financieras y económicas, sobre todo en la necesidad de mantener sus desequilibrios internos y externos dentro de márgenes manejables y de evitar desalineamientos excesivos de sus tipos de cambio —lo que equivale a decir que deberán acentuarse las autonomías monetarias y financieras para que la cooperación eventual del FMI y el BM, o de otras instituciones financieras multilaterales, pueda ser eficaz.

BRETTON WOODS Y MÉXICO. BALANCE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL BANCO MUNDIAL*

Ha pasado medio siglo desde que los representantes de 44 gobiernos se reunieron en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en Estados Unidos, a fin de considerar y aprobar, a invitación de la Tesorería estadounidense, los proyectos que se habían venido estudiando desde 1942 sobre la creación de un Fondo Monetario Internacional (FMI) y un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial (BM). México fue uno de esos 44 países.¹ Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, durante el periodo de anteproyectos y consultas, nuestro país había desempeñado un papel de significación entre los Estados latinoamericanos miembros del conjunto de las Naciones Unidas que se encontraba en estado de guerra con las potencias del Eje.

Al conmemorarse el primer cincuentenario del FMI y el BM, se ha destacado el origen de ambas instituciones y se ha hecho un repaso del papel que, en algunos casos con éxito y en otros con deficiencias, han desempeñado en el mantenimiento del orden monetario internacional y en el apoyo financiero para el desarrollo. Aunque pudiera parecer innecesario añadir un comentario más al torrente de lo que se ha dicho y publicado, es necesario destacar que se ha escrito muy poco sobre cómo se consideraron, en México, en los años cuarenta, los proyectos monetarios y financieros para la posguerra. Es claro que dichos proyectos eran parte de una reestructuración del orden mundial que comprendía, además, la aprobación de una Carta de las Naciones Unidas y el establecimien-

* *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 171-189.

¹ El autor asistió a la Conferencia de Bretton Woods, de 1944, en calidad de secretario técnico de la Delegación de México; previamente había participado en los estudios y análisis que correspondió hacer al Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), acerca de los temas de la Conferencia y en particular los proyectos de creación del FMI y el BIRF. En octubre de 1994 fue invitado a una conferencia de organismos no gubernamentales y académicos, auspiciada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial de Minneapolis, Minnesota, en la misma sede original de Bretton Woods, a presentar un trabajo titulado "Reconstrucción vs. desarrollo: el FMI y el Banco Mundial", en el cual se basa parte del contenido del presente ensayo. Véase Oria Kirshner (comp.), *The Bretton Woods-GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1996, pp. 30-51.

to de diversos organismos especializados en materia de comercio, agricultura, educación y cultura, entre otros. Tampoco se conoce mucho sobre la participación e intervención específicas de México en la Conferencia de Bretton Woods. El propósito principal de este trabajo es ahondar en algunos aspectos de esa participación y hacer un breve balance de la situación que los dos organismos financieros internacionales guardan en la actualidad.²

ANTECEDENTES PRINCIPALES DEL FMI Y EL BM

El antecedente más significativo del FMI fue un acuerdo de estabilización y cooperación monetarias firmado a mediados de los años treinta entre Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña al cual se adhirieron otros dos países europeos. Dicho acuerdo permitió que las respectivas tesorerías y bancos centrales se apoyaran mutuamente para impedir fluctuaciones excesivas del valor externo de sus monedas, sobre todo del eslabón más débil: el franco francés.

En el acuerdo antes mencionado parece haberse inspirado un anteproyecto confidencial para la posguerra redactado por Harry D. White, asesor del secretario de la Tesorería estadounidense, fechado en abril de 1942. Más ambicioso, este anteproyecto preveía, según la versión que llegó al Banco de México a mediados del mismo año, no solamente la creación de un Fondo de Estabilización Monetaria de las Naciones Unidas, sino también el establecimiento de un banco para la reconstrucción de Europa y el financiamiento del desarrollo

² El jefe de la delegación mexicana a la Conferencia de Bretton Woods fue Eduardo Suárez, titular de la SHCP en esa época. Dedicó el capítulo XIX de su obra *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, México, Porrúa, 1977, a "La Conferencia Internacional de Bretton Woods de 1944"; ha sido reproducido recientemente en la revista *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 10, octubre de 1994, pp. 848-852. En ese mismo número conmemorativo de dicha revista, se publicaron otros artículos sobre el cincuentenario de Bretton Woods, entre ellos uno del presente autor, "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", pp. 838-847; otro de Felipe Pazos, "La Conferencia de Bretton Woods: recuerdos de un participante", y varios más.

Entre las publicaciones recientes al respecto en Estados Unidos destacan: Raymond F. Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, Princeton University (Essays in International Finance, núm. 192), marzo de 1994, y Roben W. Oliver, *Early Plans for a World Bank*, Princeton University (Princeton Studies in International Finance, núm. 29), 1971. En julio de 1994 se dio a conocer un informe de la Comisión de Bretton Woods, cuya síntesis fue publicada en el número citado de *Comercio Exterior*, bajo el título "Bretton Woods: de cara al futuro", pp. 906-912. Un libro reciente de importancia es el de Peter B. Kenen (comp.), *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*, Washington, Institute for International Economics, 1994. Como curiosidad histórica, puede consultarse también un artículo del presente autor titulado "Elasticidad y rigidez de Bretton Woods", *El Trimestre Económico*, vol. XI, 1944, pp. 595-616.

en general, con funciones adicionales destinadas a estabilizar los precios de las materias primas y regular sus mercados. Aunque dicho anteproyecto no prosperó en su forma inicial, como tampoco lo hizo en el seno de la Tesorería y mucho menos en el Departamento de Estado de Estados Unidos, fue la base de otros anteproyectos más estructurados, y a la vez más limitados, en cuya redacción participarían White y sus colaboradores.

Durante 1942 y 1943 se llevaron a cabo algunas consultas entre las tesorerías británica y estadounidense. Gran Bretaña también veía con interés la necesidad de evitar, en la posguerra, el desorden monetario y comercial de los años treinta, además de que preveía problemas específicos relacionados con la convertibilidad de la libra esterlina y con el endeudamiento británico de tiempos de guerra. En ese periodo se conocieron nuevas versiones estadounidenses del proyecto del FMI y uno referente a un banco internacional de reconstrucción y fomento, ambos atribuibles a White, así como una propuesta británica de crear una Unión Internacional de Compensación de Pagos, atribuida al eminente economista John Maynard Keynes. Esta última englobaba en las funciones de un solo organismo no sólo el objetivo de la estabilización monetaria sino el del financiamiento internacional de largo plazo, entre otros. Los documentos estadounidenses se presentaron en forma de convenios constitutivos de uno y otro organismos, mientras que el británico no pasaba de ser un memorándum extenso, sin articulado de tipo jurídico y con muchos hilos sueltos. En 1943 se conocieron también sendos proyectos propuestos por Canadá y por el Comité Francés de Liberación Nacional (la Francia Libre, encabezada por el general Charles de Gaulle).

Los planes para la posguerra suponían que se establecería igualmente otro organismo especializado multilateral encargado de promover el comercio y el empleo, puesto que los valores monetarios y los movimientos de capitales serían, con toda lógica, la contraparte de volúmenes crecientes de comercio internacional que para producirse requerían un régimen de liberalización arancelaria y, en especial, de libertad cambiaria. Durante la crisis de los años treinta, el comercio mundial y los precios de los productos básicos habían caído estrepitosamente y había cundido un proteccionismo agudo que incluía en muchos países la aplicación de restricciones cuantitativas y de medidas de control de cambios. En esos años, el gobierno estadounidense había negociado buen número de tratados de libre comercio recíproco, que fueron seguramente otro antecedente en materia de política arancelaria para la posguerra. Sin embargo, el proyecto de Organización Internacional del Comercio (OIC) —considerado al fin en la Conferencia de La Habana sobre Comercio y Empleo, de 1948— jamás llegó a crearse. En lugar de la OIC, como mecanismo transitorio para las

negociaciones arancelarias y de política comercial, quedó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En los documentos de la Conferencia de Bretton Woods, en los convenios constitutivos del FMI y el BIRF, así como en los discursos de los jefes de las delegaciones quedaron, sin sospecha de que tendrían materialización institucional apenas limitada, múltiples referencias a la necesidad de liberalizar el comercio en la posguerra. Moneda, finanzas y comercio mundiales formaban un todo, el cual llevaría al mundo de la posguerra “por el camino de la paz y la prosperidad”, frase favorita de los políticos. En la Carta de las Naciones Unidas se incluyeron asimismo funciones de cooperación económica y de promoción del desarrollo, con apoyo en el Consejo Económico y Social (Ecosoc).

MÉXICO Y LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

El Fondo Monetario Internacional

La Conferencia de Bretton Woods se efectuó entre el 1 y el 22 de julio de 1944. Desde 1943, los gobiernos estadounidense y británico habían llegado al acuerdo de sostener la propuesta del primero —el Plan White— para la creación del FMI, con lo cual se descartó el llamado Plan Keynes. También se convino en que, en consulta con un grupo pequeño de países, entre los que figuró siempre México, se sometería a la conferencia de las Naciones Unidas una propuesta común, misma que se redactó en abril de 1944.

En cuanto al BIRF o BM, hubo también un acuerdo, casi de última hora, para presentar un nuevo proyecto estadounidense a la conferencia, divulgado en noviembre de 1943 (Gran Bretaña no había formulado sino ideas generales). Éste fue objeto de examen y discusión en la segunda parte de dicha conferencia.

Todos estos documentos habían sido estudiados por las autoridades monetarias y financieras de México. Nuestro país llegó a Bretton Woods con una delegación no muy numerosa, pero debidamente preparada e instruida por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, quien de hecho la presidió, y de la cual formaban parte también funcionarios del Banco de México, Nacional Financiera (Nafinsa) y la Embajada de México en Washington. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estaba plenamente informada de los preparativos para dicha conferencia.³

³ En lo personal, yo me encargaba de mantener extraoficialmente el contacto con la SRE por conducto de Alfonso García Robles. Al volver de Bretton Woods, puse en sus manos un juego completo de la documentación de la conferencia.

México preveía que el fin de la segunda Guerra Mundial tendría efectos inflacionarios y en buena medida deformadores de las corrientes del comercio mundial. Por lo tanto, le haría falta apoyo en el corto plazo del FMI para el periodo de transición y, a la vez, financiamiento de largo plazo del BIRF para obras de infraestructura y otros proyectos de desarrollo.

Por lo que hace a la creación del FMI, la inestabilidad monetaria que había caracterizado al país desde los años veinte, sobre todo durante la gran crisis de los treinta y a raíz de la expropiación petrolera de 1938, fue un factor que hizo ver las posibles ventajas de adherirse al FMI, ya que éste sería el organismo encargado de promover la estabilidad monetaria internacional y de apoyar a los países que padecieran déficit de balanza de pagos proveyéndolos de moneda convertible. El proyecto del FMI establecía una cuota para cada país, conforme a una fórmula (que en los anteproyectos no se conoció), en la cual se ponderarían el ingreso nacional, el monto del comercio exterior y otras variables. La cuota determinaría los votos que se podrían ejercer en las decisiones colectivas del organismo; además, daba derecho a que 25% de la misma, pagadero en oro, se pudiera recuperar en primera instancia en divisas convertibles. En determinadas circunstancias se podrían obtener cantidades mayores del FMI y, en el caso de un “desequilibrio fundamental”, se podría negociar una modificación del tipo de cambio de paridad, en más de 10%, para ayudar a restablecer el equilibrio.

Así, México, que casi no tenía en vigor disposiciones restrictivas de las operaciones cambiarias, resolvió ingresar al FMI con una paridad en oro equivalente al tipo de 4.85 pesos por dólar, con el compromiso de mantener un régimen cambiario libre para las transacciones corrientes. La cuota inicial asignada a México fue de 90 millones de dólares (mdd). Muy pronto, por cierto, en 1947-1948, México tuvo que recurrir al FMI para hacer frente al desequilibrio del ajuste de posguerra y devaluar el peso, después de un periodo de flotación, a una nueva paridad de 8.65 pesos por dólar.

Además de participar en la redacción y precisión de muchos aspectos técnicos del acta constitutiva del FMI, la Delegación mexicana presentó una propuesta singular en la Conferencia de Bretton Woods: el FMI podría, en casos excepcionales, considerar a la plata como garantía colateral para que sus recursos pudieran ser usados.⁴

De acuerdo con la Delegación de México, los países que atesoraban plata, sobre todo aquellos que emitían monedas de plata con alto contenido o ley de

⁴ Esta idea se generó sobre todo en la SHCP; fue presentada por el jefe de la Delegación mexicana como enmienda al proyecto básico, y defendida por uno de los delegados principales, Antonio Espinosa de los Monteros, entonces director general de Nacional Financiera.

ese metal e incluían el metal en barras en la reserva monetaria, deberían disfrutar de posibilidades adicionales de crédito del FMI “por un monto que no excediera 80% del valor-oro de las reservas de plata del país de que se tratara, y que se ofrecieran al Fondo como garantía colateral”.⁵

En el presente ensayo, todas las citas entrecomilladas referentes a la Conferencia de Bretton Woods y procedentes de los *Proceedings* (actas) son traducciones del autor ya que casi no existen versiones en español de los documentos de la Conferencia. Los documentos básicos del FMI y del BIRF han sido publicados por esas instituciones en español y francés, además del inglés. La propuesta no contó, sin embargo, sino con un mínimo apoyo de las demás delegaciones, y la plata fue incluida sólo como garantía colateral en casos de excepción y a discreción del propio FMI, sin el alcance que la Delegación mexicana proponía.⁶

La batalla por la plata había tenido al principio una dimensión aún mayor. En la Comisión III de la Conferencia, presidida por el jefe de la delegación mexicana, Eduardo Suárez, se presentó la moción de que la plata debería aceptarse como reserva internacional, en virtud de la larga historia de su empleo como metal monetario y como instrumento de ahorro o “atesoramiento”. En la Comisión III no se aceptó esta idea; de hecho, sólo se aprobó una, entre varias recomendaciones incluidas en el Acta Final, en la cual se decía lo siguiente:

Debido a la falta de tiempo, a la magnitud de otros problemas por tratar, y a otras consideraciones limitantes, no fue posible prestar atención suficiente a este problema en forma que permitiera hacer recomendaciones bien definidas. Sin embargo, la Comisión III opinó que el asunto merecía estudio ulterior por parte de las naciones interesadas en él.⁷

Lo paradójico fue que México adujo el uso monetario de la plata, cuando en la práctica este metal precioso se estaba convirtiendo rápidamente en una mercancía, que para México era un subproducto de la producción nacional de minerales de zinc y plomo, y cuyos usos industriales predominarían al final de la segunda Guerra Mundial, mientras su uso monetario se reduciría radical-

⁵ Véase *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference*, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944, Washington, D.C., Department of State, Publication 2866. International Organization and Conference, Series I, 3, vol. I, Alternativa (enmienda) E a la Declaración Conjunta, p. 121 (Doc. 107), así como, en el vol. II, p. 1157 (Doc. 135), la Declaración de la Delegación de México.

⁶ Véase *Proceedings...*, vol. I, Acta Final. Convenio sobre el FMI, art. v, inciso 4, p. 946 (Doc. 492).

⁷ Véase *Proceedings...*, vol. I, Acta Final, Resolución IV (Doc. 492), p. 939.

mente. De hecho, México se enfrentaba a un mercado fragmentado, afectado por la política estadounidense de apoyo a sus propios productores, situados en las Rocosas, y sujeto a la vez al control de precios del sistema de economía de guerra. En cambio, en Asia, la plata, como instrumento de atesoramiento y especulación, entraba ilegalmente a China, India y otros países por intermedio de los corredores de Hong Kong, Londres y el Medio Oriente. La sobreproducción acumulada de plata en barras de México al finalizar la guerra tuvo una salida bastante difícil.

En otros aspectos del convenio sobre el FMI, México intervino, con otras delegaciones, en la puntualización de diversos aspectos técnicos. En general, la Delegación dedicó más tiempo a los asuntos del FMI que a los del BIRF, los cuales se mencionan a continuación.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Respecto al proyecto del futuro BIRF, es preciso notar que inicialmente se llamó sólo Banco de Reconstrucción, con frecuente olvido inconsciente de la palabra Fomento (que fue la traducción oficial de *Development*, tal vez por la existencia, ya en esa época, de la Corporación de Fomento de Chile). México veía con interés la posibilidad de acudir a esa nueva institución de posguerra para obtener financiamientos de largo plazo para el desarrollo, pues había pasado por un largo periodo de moratorias y consolidaciones de la deuda exterior del siglo XIX, y se le había negado acceso al mercado de capitales en el periodo posrevolucionario. En los años veinte, las negociaciones con el Comité de Banqueros representantes de los tenedores de los bonos mexicanos habían absorbido, con escaso resultado, gran parte de las energías de los secretarios de Hacienda, quienes juzgaban conveniente llegar a un arreglo favorable al país pero no contaban ni con los recursos ni con circunstancias propicias para lograrlo. Al fin, en 1942 y 1946, cuando Eduardo Suárez era secretario de Hacienda, fue posible firmar acuerdos que redujeron muy sustancialmente el adeudo externo mexicano y abrieron los nuevos cauces crediticios a México, entre ellos el del BM.⁸

Otro antecedente que explicaba el interés de México en la creación del BM había sido la serie de proyectos, desde 1890, para crear un Banco Panamericano (después Interamericano). México había auspiciado la idea en foros panameri-

⁸ Sobre lo anterior, entre otras obras de importancia, pueden consultarse: Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1981 (segunda edición), y Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México-FCE, 1994, especialmente los capítulos V, VI y IX.

canos, incluso en una reunión especial de ministros de Hacienda, efectuada en Guatemala en 1939. El proyecto del BM parece haberse inspirado, en parte, en el proyecto de Banco Interamericano al cual nueve países latinoamericanos y Estados Unidos llegaron a dar su asentimiento en otra reunión que tuvo lugar en Washington, en 1940 (aun cuando el mismo no llegó a ratificarse).⁹

Sin embargo, el primer anteproyecto para la creación del BIRE, descrito en el memorándum confidencial de Harry White de 1942, se refería muy claramente a la función de reconstrucción europea y, en forma poco definida, a sus otras funciones. Concretamente, se decía que en la posguerra haría falta un Banco de Reconstrucción [*sic*] con objeto de:

...proveer capital para la reconstrucción económica de las Naciones Unidas; facilitar una transición rápida y eficaz de una economía de guerra a una de paz en las Naciones Unidas; proveer capital a corto plazo para el financiamiento del comercio entre las Naciones Unidas —cuando dicho capital no se obtenga de fuentes privadas a tasas razonables; y ayudar a fortalecer las estructuras monetarias y crediticias de las Naciones Unidas y Asociadas por medio de la redistribución del acervo mundial de oro.¹⁰

Más adelante, el texto añadía que ese banco tendría también por objeto “reducir la probabilidad, intensidad y duración de las depresiones económicas de alcance mundial”, así como “aumentar la productividad y por lo tanto el nivel de vida de los pueblos de las Naciones Unidas”, y aun “promover un mayor grado de cooperación económica [y] contribuir a la solución de muchos de los problemas económicos y políticos a que tendrá que hacer frente la ‘conferencia de paz’”. Todavía más, el BM:

...deberá ampliar la oportunidad en todo el mundo de desarrollar instituciones democráticas sólidas [...], ayudar a asegurar que las materias primas importantes y escasas se distribuyan a precios justos [...], promover la estabilidad de los precios de productos básicos importantes [y] proveer el financiamiento y la distribución de alimentos, ropa y otros bienes esenciales que se requerirán en grandes cantidades para auxiliar a las poblaciones afectadas por las condiciones de guerra. [Tam-

⁹ Véanse Eduardo Villaseñor, “El Banco Interamericano”, *Cuadernos Americanos* (México), 8, 1944, y, del mismo autor, *Memorias-Testimonios*, México, FCE, 1974. pp. 127-138 y 323-338; así como Roben W. Oliver, *op. cit.*, p. 24, nota 34.

¹⁰ H.D. White, Assistant to the Secretary, U.S. Treasury Department, “Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations - Preliminary Draft (Strictly Confidential)”, abril de 1942, pp. III-1 (mimeo).

bién] tendrán que reedificarse las fábricas y las obras públicas, y rehabilitarse cientos de miles de viviendas y propiedades agrícolas; y los servicios públicos y los sistemas de transporte tendrán que ser reconstruidos y mejorados. A millones de agricultores se les deberá proveer de semilla, abonos, ganado y nuevo equipo.¹¹

¿Cómo lograr estos objetivos? El mismo texto señala:

La tarea primordial y la justificación de un Banco como el que se describe será ofrecer capital a tasas de interés lo bastante bajas, con plazos de amortización lo bastante largos, para que el país prestatario tenga una esperanza razonable de poder pagar el préstamo, [y como] deberá reconocerse que el capital privado no desempeñará esta función [...] solamente una organización internacional de carácter gubernamental podrá hacer los préstamos con la clase de condiciones que ayuden a promover y sostener la prosperidad en lugar de sembrar las semillas de nuevos problemas futuros.¹²

White preveía también operaciones conjuntas del FMI y el BM para restaurar la confianza en el librecambio y en el retiro irrestricto de utilidades, con lo cual preparaba el terreno para “las inversiones extranjeras que asumirán con probabilidad la forma de plantas industriales subsidiarias, propiedad plena de las minas, fábricas y plantaciones”, lo que a su vez haría posible con el tiempo “hacer préstamos a gobiernos, municipalidades y, en fin, a empresas extranjeras”.¹³

De lo anterior, conforme a los análisis que realizábamos en el Banco de México, resultaba dudoso que el BIRF estuviera diseñado para desempeñar un papel predominante en el desarrollo, como quiera que éste fuera definido por un país en proceso de desarrollo que no se viera afectado directamente en su territorio por la guerra mundial, como México. Es decir, el “desarrollo”, como ya se entendía en algunos países latinoamericanos, no insistía lo suficiente en los objetivos primarios del BM de acuerdo con el proyecto hasta entonces conocido. Es más, las propuestas parecían ser bastante confusas.

El Plan Keynes, que se divulgó en abril de 1943, no incluía propuestas para crear un banco internacional, si bien en la exposición de motivos, además de explicar las razones por las cuales se necesitaba una Unión Internacional de Compensación de Pagos para asegurar la estabilidad monetaria, se mencionaba

¹¹ *Ibid.*, pp. III-2 y III-3.

¹² *Ibid.*, p. III-3.

¹³ *Ibid.*, pp. III-3 y 4.

“el apoyo de inversiones, a mediano y a largo plazos, para países cuyo desarrollo económico lo requiriera del exterior”. Por añadidura, un país acreedor debía ser incitado, entre otras cosas, “a otorgar créditos internacionales para el desarrollo”, aun cuando no se decía explícitamente que se trataría del desarrollo de los países de menor desarrollo, por ejemplo, los latinoamericanos, asiáticos o africanos. El Plan Keynes recalca las funciones monetarias, aunque añadía otras como las del primitivo Plan White: el financiamiento de la rehabilitación y la asistencia de posguerra; la conservación de la paz y el mantenimiento del orden internacional; el financiamiento de existencias reguladoras de productos básicos; la “capacidad para influir en políticas destinadas a combatir los males acarreados por el ciclo económico”, entre otras. En un arranque de retórica, obviamente excesivo, dicho plan preveía incluso que el organismo “pudiera convertirse en el pivote del futuro gobierno económico del mundo”.¹⁴

Ninguno de estos dos proyectos preliminares, el de White o el de Keynes, llegó a Bretton Woods. Como ya se dijo, la base de negociación final fue un proyecto conjunto de Estados Unidos y Reino Unido, avalado por otros países, para crear el FMI, así como un proyecto exclusivamente estadounidense para el BIRF.

En esas condiciones, en Bretton Woods, la Delegación mexicana se planteó a sí misma un problema específico, a saber, que no podía oponerse a que el futuro banco destinara recursos a la reconstrucción europea, como lo querían los británicos y otros, Estados Unidos inclusive; además, temía que dicho propósito absorbiera de tal manera el capital de la nueva institución y su capacidad de otorgar garantías a créditos del sistema bancario, que la finalidad del “desarrollo” o “fomento” quedaría en sitio muy secundario y medio olvidada, o bien se aplazaría por un buen número de años.¹⁵ Esto dio lugar a que la Delegación mexicana, que había estudiado todos los antecedentes, presentara de inicio, en Bretton Woods, una enmienda que reafirmara el propósito del desarrollo que adornaba el nombre del BIRF pero que se mencionaba muy poco en los preámbulos y los fines.

¹⁴ Véase *Proceedings...*, vol. II, International Clearing Union, pp. 1549, 1556, 1569 y 1570.

¹⁵ En un trabajo reciente de Edward M. Bernstein (otro de los asesores de la Tesorería estadounidense que formaban parte del equipo de White), se lee lo siguiente: “El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento proporcionaría créditos para la reconstrucción inmediatamente después de concluida la guerra, y *con posterioridad* aseguraría la disponibilidad de préstamos a largo filazo para el desarrollo”. Las cursivas son mías.

A sus casi 90 años, Bernstein participó con gran lucidez en la conferencia convocada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial, en Bretton Woods, 15 a 17 de octubre de 1994, en donde presentó una ponencia titulada “The Making and Remaking of the Bretton Woods Institutions”, de la que se ha tomado la cita del párrafo anterior. Véase Orin Kirshner (comp.), *The Bretton Woods-GATT System...*, cap. 1. pp. 3-18.

Cabe aclarar que en 1942, en Bretton Woods, no había manera de adivinar que cinco años más tarde, durante 1947-1948, nacería el Plan Marshall, por medio del cual el gobierno y el Congreso de Estados Unidos ofrecerían un gran volumen de financiamiento a Europa para su reconstrucción y rehabilitación, lo que haría casi superfluo el modesto apoyo que pudiera otorgar el BM con los limitados recursos de que dispondría inicialmente. Sin embargo, es obvio que tampoco se podía descartar anticipadamente la función de reconstrucción de dicho banco. Por otra parte, la reconstrucción como tal no habría de durar demasiados años. Por ello, la delegación mexicana consideró necesario insistir desde el principio en los créditos a largo plazo para el desarrollo. El mismo Keynes, jefe de la Delegación británica y presidente de la Comisión II de la Conferencia, había dicho en su discurso de apertura de las sesiones, que:

Es probable [...] que el banco se ocupe en lo principal, en sus primeros años, en el campo de la reconstrucción de las consecuencias de la guerra. Pero tan pronto como sea posible, y con creciente énfasis a medida que pasen los años, deberá asumir un segundo deber primario, el de desarrollar los recursos y la capacidad productiva del mundo, con atención especial a los países de menor desarrollo, a la elevación del nivel de vida y las condiciones del trabajo en todas partes, a poner a disposición de la humanidad en mayor medida los recursos del mundo, y a efectuar sus operaciones de manera que se promueva y se mantenga el equilibrio de las balanzas internacionales de pagos de todos los países miembros.¹⁶

Por consiguiente, México podía hacer valer su punto de vista y recalcar la función de financiamiento del desarrollo que le parecía indispensable en las futuras actividades del BM. Una vez presentada la enmienda, el jefe de la Delegación mexicana aprobó un texto que la explicaría. El texto fue redactado en los términos convenidos, en inglés, único idioma oficial, por Daniel Cosío Villegas y Víctor L. Urquidi, autor del presente artículo; en parte, decía lo siguiente:

Distamos mucho de colocar impedimentos a las tareas de la reconstrucción [...] Nos damos plena cuenta del daño que la guerra ha causado a la capacidad productiva de nuestros aliados en Europa y en Asia [...] Igualmente tenemos conciencia de los sacrificios directos que todas estas naciones han tenido que experimentar [...] Nuestras razones para solicitar que la 'reconstrucción' y el 'desarrollo' se equiparen son tres:

¹⁶ Véase *Proceedings...*, vol. 1, pp. 36-38.

Primero, consideramos que el acuerdo a que se llegue aquí debe quedar incorporado en un instrumento internacional permanente y no provisional [...] A largo plazo, señor presidente —antes de que todos hayamos quedado demasiado muertos, si se me permite la expresión— deberá prevalecer el desarrollo si se han de mantener e incrementar los ingresos reales en todas partes.

En segundo término, podemos aducir que nosotros, y otras naciones que no requieran fondos para la reconstrucción, podríamos apoyar en gran medida la reconstrucción de aquellos que la necesiten si nuestras economías se desarrollaran más ampliamente al mismo tiempo que se lleve a cabo la rehabilitación de las naciones dañadas por la guerra [...] Si nos abocamos [a nuestros problemas internos] —para lo cual requerimos volúmenes de capital de los que no disponemos en nuestras economías interiores—, nos beneficiaremos sin duda no sólo nosotros sino que los beneficios se extenderán al mundo en su conjunto, en especial a los países industriales, ya que constituiremos mercados más amplios y seremos también mejores clientes.

Tercero [...], es nuestro parecer que al contribuir al capital del Banco con una parte [de nuestras tenencias sin precedente de oro y divisas], para el bien de todas las naciones miembros de la institución, querríamos por lo menos la seguridad de que los recursos y los servicios del Banco estén a disposición en la misma medida para ambas clases de proyectos.

Sin embargo, queremos dejar constancia de que no deseáramos imponer al Banco un tratamiento rígido de repartir los recursos del Banco por mitades [...] no pensamos en una interpretación rígida de la frase ‘en la misma medida’.¹⁷

El artículo 111, inciso 1, del proyecto de estatutos del BM, relativo a la llamada “restricción del uso de los recursos” [*sic*], establecía que “los recursos y los servicios del Banco se utilizarán exclusivamente en beneficio de los países miembros”. La enmienda mexicana consistió en proponer que se añadiera un segundo párrafo como sigue: “El Banco dará la misma consideración a proyectos para el desarrollo que a proyectos para la reconstrucción, y sus recursos y servicios se pondrán siempre en la misma medida a disposición de cualquiera de las dos clases de proyectos”.

Las delegaciones de Noruega y Perú apoyaron de inmediato la tesis y la enmienda mexicanas. Un breve silencio se apoderó de la sala. Lord Keynes, quien presidía la sesión, empujó sus anteojos sobre la punta de la nariz, reacomodó algunos papeles que tenía sobre la mesa, y respondió lo siguiente (más o menos,

¹⁷ Véase *Proceedings...*, vol. II, pp. 1175-1177 (Doc. 306). En *Comercio Exterior*, octubre de 1944, pp. 839-842, aparece en recuadros la versión completa, aunque en traducción, de la cual no asumo responsabilidad alguna por no haberseme consultado.

según mi recuerdo): “Con respecto a la enmienda propuesta por México, creo que debería ser más breve y que podría aprobarse si se reemplaza la expresión *la misma consideración* por *consideración equitativa*”. En consecuencia, se aprobó el texto siguiente: “Los recursos y los servicios del Banco serán utilizados exclusivamente en beneficio de los países miembros con consideración equitativa tanto de los proyectos para el desarrollo como de los proyectos para la reconstrucción”.¹⁸

A medio siglo de distancia pudiera parecer que esta modificación era innecesaria, quizás demasiado sutil, ya que la reconstrucción no iba a llevar 15 o más años. No obstante, el efecto inmediato de la elegante solución dada por Keynes a la nueva redacción podía considerarse importante. Para principiar, se pusieron por delante los proyectos para el desarrollo, y quedaron en segundo lugar los referentes a la reconstrucción. Además, el concepto de desarrollo no parecía estar precisado en la mente de los autores originales del proyecto del BM, tampoco en la de los delegados de la mayoría de los países industrializados (para nosotros desarrollo era mucho más que fomento).

El mensaje enviado por el presidente Roosevelt a la Conferencia de Bretton Woods carecía de referencia al desarrollo; apenas aludía a la necesidad de “una economía mundial dinámica y en sólida expansión” y a que los niveles de vida deberían “avanzar”.¹⁹ En su discurso inaugural, Henry Morgenthau Jr., secretario de la Tesorería de Estados Unidos, también hizo referencia a la idea de la “economía mundial en expansión” y, entre otros puntos, afirmó que “para fines de reconstrucción a largo plazo, se impondrá la necesidad de créditos internacionales en amplia escala [...] préstamos para proveer capital para la reconstrucción económica [...] un Banco Internacional para la Reconstrucción de Posguerra”.²⁰ Al igual que el presidente Roosevelt, Morgenthau no dijo nada entonces con respecto al “desarrollo”.

Es justo reconocer que al término de la conferencia, en su discurso de clausura, la posición del secretario de la Tesorería era diferente. Después de referirse al “apoyo financiero de largo plazo” para la reconstrucción, Morgenthau expresó que:

Deberá haber también disponibilidad de fondos a largo plazo para promover una sólida industria y aumentar la producción agrícola e industrial en las naciones cuyas potencialidades económicas no hayan sido aún desarrolladas [...] Si han de comprar y consumir, deberán poder producir y vender. El BIRF ha sido diseñado para este propósito.

¹⁸ *Proceedings...*, vol. 1, Acta Final artículo III, inciso 1 (a), p. 1053.

¹⁹ *Proceedings...*, vol. 1, p. 71.

²⁰ *Ibid.*, pp. 80 y 82-83.

No obstante, insistió en que el BIRF no estorbaría el campo de inversión de los banqueros y que su función principal sería “garantizar créditos de origen privado que se otorguen por medio de los cauces habituales de inversión”, salvo cuando los créditos no se pudieran operar “a tasas de interés razonables”.²¹

El propio Keynes no hizo referencia alguna al desarrollo en su alocución en la clausura de la conferencia de Bretton Woods. La Memoria de la Conferencia consigna asimismo que, de las demás delegaciones que se expresaron en dicho acto, sólo las de Cuba, Francia y la Unión Soviética incluyeron el término “desarrollo” en sus palabras (ni Brasil ni Noruega incurrieron en su uso).

Resulta claro que el concepto de *desarrollo* era prácticamente un ausente en Bretton Woods. Por eso, con perspectiva histórica, debemos reconocer la legítima preocupación de la Delegación mexicana, misma que aunque quizá era compartida por muchas otras delegaciones latinoamericanas, únicamente en la nuestra encontró una defensa diplomática constante.

El BIRF empezó a ocuparse de los asuntos vinculados con el desarrollo sólo cuando el Plan Marshall se produjo en 1947-1948. Con respecto a lo anterior, debe recordarse que todavía en abril de 1948, en la Conferencia de Bogotá en la cual se creó la Organización de Estados Americanos (OEA), en sustitución de la Unión Panamericana, y en la que se quiso dar más atención a las labores del Consejo Económico y Social del nuevo organismo, el jefe de la Delegación de Estados Unidos, general George Marshall, declaró sin ambages que no habría fondos de origen oficial para financiar el desarrollo de los países de América Latina. De acuerdo con las recomendaciones de Marshall, el desarrollo latinoamericano debía lograrse con apoyo en el libre comercio y la inversión extranjera directa privada; lo mismo había afirmado el secretario de Comercio, William Clayton, en la Conferencia de Chapultepec en 1945.

EL BM Y EL DESARROLLO

En 1947, el BM otorgó tres préstamos para fines de reconstrucción a Dinamarca, Francia y Países Bajos, por 40, 250 y 191 mdd, respectivamente; asimismo, se acordó también un crédito a Australia para fines generales. Mientras tanto, el Plan Marshall, durante 1948-1952, puso a disposición de Europa 13 000 mdd (aproximadamente 53 000 mdd de poder adquisitivo actual).

En el mismo año de 1947, el BM inició la consideración de préstamos a países en desarrollo. Entre los primeros que se otorgaron están los de Chile (1948),

²¹ *Ibid.*, pp. 1118-1119.

por 13.5 mdd, a 4.5% de interés, para la industria eléctrica del Estado; Brasil (1949), por 75 mdd, a 4.5%, para la ampliación de instalaciones de una empresa privada canadiense en materia de electricidad, telefonía, agua potable y tranvías; México (1949 y 1950), por 24.1 mdd destinados a la Comisión Federal de Electricidad y por 26 mdd a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (Mexlight) a 4.5%; y El Salvador (1949), por 12.5 mdd, a 4.25%, para desarrollo eléctrico a cargo de una empresa del sector público. Todos estos créditos contaron con la garantía requerida de los respectivos gobiernos.²²

En esa primera etapa, el BM trataba las solicitudes de crédito simplemente como proyectos financiables iguales a cualquier otro proyecto crediticio presentado a un banco, siempre que su redevibilidad cubriera con exceso los pagos de amortización e intereses. Cuando mucho se daba alguna atención a las perspectivas del sector de que se tratara. No se hacían consideraciones de conjunto sobre el desarrollo del país prestatario respectivo, pero se suponía que el préstamo “de fomento” contribuiría al crecimiento económico y al desarrollo. Cuando en 1947-1948 se establecieron, en el seno de las Naciones Unidas, comités y subcomités para abordar la problemática del desarrollo, el BM participó de mala gana porque veía con suma suspicacia lo que allí “se tramaba”. Cuando Colombia hizo sondeos para ver si el Banco se interesaría en financiar la ampliación de su industria siderúrgica, el BM evadió toda respuesta. Al presentar Venezuela en 1948 una petición para que se examinaran sus planes de desarrollo con vistas a un posible financiamiento futuro, el BM consideró que ese país, por su riqueza petrolera y sus recursos en divisas, no necesitaba acudir a préstamos para fines de desarrollo. Sin embargo, se envió una misión a Caracas y se redactó un informe en el cual se señalaba la conveniencia de considerar a Venezuela como sujeto de crédito a largo plazo para ciertos fines de desarrollo. El golpe de Estado de los militares contra el gobierno del presidente Rómulo Gallegos originó que dicho informe, al menos oficialmente, se quedara en los archivos del BM.²³

Hacia 1950, el BM empezó a considerar la posibilidad de apoyar programas en lugar de proyectos aislados, sobre todo en el contexto general de las perspectivas y los problemas de desarrollo. Tal fue el caso de la política seguida, por ejemplo, con México y a petición del gobierno, a raíz de un informe de una Comisión Mixta del gobierno mexicano y el BM, en el cual se analizaron la si-

²² Los datos provienen de World Bank, *Seventeenth Annual Report 1961-1962*, Appendix K, Statement of Loans, 30 de junio de 1962, Washington, 1962.

²³ El informe citado fue redactado y suscrito por el autor de este trabajo, en aquel momento funcionario del Departamento de Economía del BM.

tuación y la problemática de los principales sectores económicos y sociales del desarrollo, junto con las necesidades de financiamiento.²⁴

Entre 1950 y 1970, el BM intervino mucho más, intelectual y analíticamente, en la problemática del desarrollo. De este modo, prestó apoyo importante al financiamiento de programas de desarrollo de Brasil, Chile, India y México, entre otros muchos países de América Latina, Asia y África. También, el BM estableció una institución especializada en préstamos “blandos” para aquellos países con menor capacidad de pago y menor nivel de desarrollo, así como una Corporación Financiera Internacional para apoyar la inversión extranjera privada directa. Asimismo, creó, un Instituto de Desarrollo para cooperar en la formación de personal de alto nivel para las tareas del desarrollo y, más tarde, estableció un sistema de garantías para la inversión extranjera directa.

BALANCE RECIENTE

No es propósito de este ensayo abarcar en detalle el periodo posterior del FMI o el BM. Si la participación mexicana en Bretton Woods se ha tratado con algunos pormenores ha sido porque, según se indicó, ha salido muy poco a la luz, con excepción de la relación escrita por Eduardo Suárez, mencionada con anterioridad. Si aquí se han destacado algunos aspectos del nacimiento y los primeros pasos de estos organismos, con la ayuda de fuentes originales, es porque en gran parte los orígenes, los proyectos y las dificultades iniciales se han olvidado, aunque se encuentren en centenares de informes, artículos y libros.

Por otra parte, la economía mundial, al menos entre 1953 y 1970, se caracterizó por expansión continua. Como ha sido recalcado en fecha reciente, “en los primeros 25 años posteriores a la segunda Guerra Mundial, los países industriales de mayor nivel crecieron a una velocidad más de dos veces superior a la registrada en cualquier periodo comparable precedente o subsecuente”.²⁵ Los países en desarrollo participaron de ese auge con sus exportaciones; algunos, como en Asia, más que otros. Durante el largo auge, las tareas del FMI y el BM se facilitaron sin duda por esa misma circunstancia.

En cambio, los últimos 25 años se han caracterizado por un menor ritmo de expansión, incluso, por periodos de relativo estancamiento en los países in-

²⁴ Raúl Ortiz Mena, Víctor L. Urquidí, Albert Waterston y Jonas H. Haralz, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, Informe de la Comisión Mixta del gobierno mexicano y el BIRF, México, Nacional Financiera, 1953.

²⁵ Barry Eichengreen y Peter B. Kenen, “Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview”, en Peter B. Kenen (comp.), *op. cit.*, cap. 1, p. 3.

dustrializados, a los que se añadieron los impactos de las fluctuaciones y las crisis en los mercados petroleros, la rigidez de los programas sociales y los enormes gastos en defensa, con efectos negativos en el comercio mundial y en los países en desarrollo. En estas condiciones, las tareas encomendadas al FMI y al BM tuvieron menor proyección y menor éxito.

No obstante, las dos instituciones desarrollaron sus funciones e hicieron innovaciones, muchas veces solicitadas por aquellos países con los cuales trataban. Aun así, es sabido que la influencia del FMI, que en un principio fue útil a América Latina, disminuyó considerablemente en Canadá, Estados Unidos y Europa; más tarde en Alemania y Japón. El parteaguas había sido 1971, cuando Estados Unidos abandonó la convertibilidad del dólar en oro a precio fijo de la Tesorería y se generó un régimen de tipos de cambio flotantes, que requirió un acuerdo especial del Grupo de los Siete. En cierto modo se volvió al esquema de estabilización monetaria de los años treinta entre las monedas más importantes, lo que daba lugar además a que los bancos centrales actuaran por sobre la autoridad del FMI.

En los años subsecuentes, al ampliarse los recursos del FMI y crearse los derechos especiales de giro, a la vez que en muchos casos se extendieron los márgenes de apoyo crediticio a los países en desarrollo que atravesaban por dificultades de balanza de pagos, en cierta medida se respondió a las necesidades de un mundo económico cambiante, pero nunca lo suficiente. El FMI, en particular, adquirió rigidez y se envolvió en dogmatismos, dejó de ver el conjunto de la problemática de los países en desarrollo, se despreocupó del problema del desempleo y se centró en aspectos estrechamente monetarios.

En actos relacionados con el cincuentenario de estas instituciones, en Washington, en julio de 1994, la Comisión de Bretton Woods, presidida por el antiguo presidente de la Junta de la Reserva Federal, Paul Volcker, hizo una serie de recomendaciones para actualizar la labor del FMI y dotarlo de mayores recursos e influencia. La realidad demostraba que el FMI había sido rebasado por los acontecimientos financieros internacionales, en especial por el gigantesco volumen de movimientos de capital incontrolados. Dichas recomendaciones cayeron en el vacío.²⁶

En cuanto al BM, y no obstante haber incursionado en muchos nuevos sectores, entre ellos los de población, educación, ciencia, agricultura y desarrollo rural, infraestructura, crecimiento urbano, salud y medio ambiente, lo ha hecho

²⁶ El número de octubre de 1994 de la revista *Comercio Exterior*, al cual he hecho referencia, contiene numerosos artículos y documentos de gran valor para evaluar la época más reciente, la relación de México con el FMI y el BM inclusive.

cada vez más con apego a una ideología que no siempre ha sido compartida por los países prestatarios y en forma creciente se ha inclinado a invadir funciones del FMI, como éste a abarcar esferas del BM, en un marco de política sesgada en contra de las necesidades del sector público como lo definen aquellos países que solicitan los créditos. El BM muestra hoy día una preferencia acentuada por la inversión privada y el “libre” funcionamiento del mercado, aun en asuntos en los cuales los mercados tendrán que ser imperfectos y a veces rígidos, sin capacidad para reasignar los recursos con fines de desarrollo y finalidades sociales como algunos quisieran en teoría.

En general, el BM ha dejado de ser una fuente importante de capital de inversión o de préstamos para el desarrollo. También ha sido rebasado, sobre todo durante la época de los petrodólares reciclados por intermedio de la banca comercial internacional. El BM no ha contado, como tampoco el FMI, con recursos para hacer frente a las necesidades a escala global que los grandes cambios en las dimensiones económicas y financieras han traído, los cuales se expresan en los acontecimientos de los últimos 20 años. Es más, es un hecho que recibe, en pagos de amortización e intereses, más de lo que desembolsa anualmente con cargo a nuevos créditos. Sin embargo, en casos de emergencia, sigue teniendo una fuerte influencia conjuntamente con el FMI.

Los dos organismos financieros son instituciones que tienen su propia dinámica y que están entrelazadas con el conjunto de los sistemas monetarios y financieros de los países industrializados, en especial el Grupo de los Siete, por lo cual no es fácil que se modifiquen, no obstante algunas presiones. La respuesta a las recomendaciones, casi ninguna radical, de la Comisión de Bretton Woods en julio de 1994, hace pensar que habrá “más de lo mismo”, tal vez con mayor eficiencia, dependiendo de los recursos adicionales con que cuenten y de la posibilidad de que los países miembros del mundo en desarrollo participen más en las políticas de esas instituciones, así como en sus diversos mecanismos de consulta y otros. Cuando estas instituciones se crearon en Bretton Woods, en 1944, sobre la base de experiencias de los años treinta y tal vez con alguna visión del futuro, las condiciones económicas, financieras y monetarias en las cuales se desenvuelve el mundo de hoy jamás podrían haberse imaginado.

Tal vez lo que falte al FMI y al BM es lograr una mejor comprensión de estas nuevas condiciones e iniciar reformas en su estructura y en sus líneas de funcionamiento, y aun en sus funciones, que les permitan responder mejor a este nuevo mundo de economía globalizada, y cada vez más desigual. Al no ser fuentes únicas, ni siquiera principales, de recursos financieros en los momentos de crisis, será cada vez más necesario que estas instituciones se coordinen con otras instancias y respondan a la necesidad de contar con mecanismos efi-

caces de cooperación económica y financiera internacional, con mayor participación de aquellos países que no forman parte del Club de los Siete Privilegiados —aunque sin llegar a modalidades inoperantes. La iniciativa difícilmente podrá partir del FMI y el BM tal como se rigen en la actualidad. Tampoco puede actuarse ya al azar, sin previsiones a largo plazo.

Sin duda, deberán formularse nuevos lineamientos para el siglo XXI. Los países en vía de desarrollo, lo mismo los semiindustrializados que los de menor nivel, así como los países en régimen de transformación hacia economías de mercado, no podrán alcanzar ni siquiera metas modestas —con algunas excepciones— si no se cuenta con fuerte disponibilidad de recursos externos, obtenidos por medio del comercio internacional o por vía de apoyos financieros y de inversión a largo plazo, así como de innovación tecnológica. Sólo así, conjuntamente con los esfuerzos de origen interno, podrán recuperarse los años y los decenios perdidos, para construir las capacidades nacionales de inversión y producción sin las cuales no se podrán crear los volúmenes de empleo necesarios como tampoco elevar en forma apreciable los niveles de vida de las generaciones futuras.

AMÉRICA LATINA
EN LA ÓRBITA INTERNACIONAL

LA SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL Y LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA*

LA SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Durante los últimos diez años han ocurrido transformaciones trascendentales en la economía mundial. La energía, que se tenía por un bien disponible en abundancia y a costos reales casi insignificantes, se ha convertido en escasa y cara. La expansión industrial, la agricultura, los servicios y aun la vida familiar se han visto afectados muy considerablemente por el hecho de que el costo de los energéticos se ha incrementado varias veces. Algunas naciones, afortunadas en recursos energéticos, han hecho frente con plenitud a sus necesidades y han disfrutado de crecientes excedentes para la exportación. Ello ha traído a los países productores de petróleo exportable disponibilidades financieras sin precedente con las cuales asegurar el financiamiento de su propio desarrollo y alcanzar en un plazo razonable sus metas sociales; los petrodólares que les han sobrado han vuelto a circular a través de los mecanismos financieros internacionales para ampliar la cooperación y la transferencia de recursos a las economías más débiles. Estas últimas, sin embargo, con frecuencia han sido las carentes de recursos energéticos, de tal manera que a su endeudamiento normal para salvar su falta de ahorro interno y poner en marcha proyectos de desarrollo, han tenido que añadir grandes sumas para pagar sus importaciones de hidrocarburos: aún más, son muchas las deficitarias también en alimentos. Estas naciones suelen, por añadidura, depender de exportaciones de unos cuantos productos primarios sujetos a fuertes fluctuaciones de precio, y en general, por lo menos en fechas recientes, han visto declinar su relación de precios del intercambio.

Los países en vía de desarrollo no son los únicos afectados por la nueva situación energética internacional, pero son los que menos capacidad científica y tecnológica tienen para adaptarse a la relativa escasez y encarecimiento de los energéticos, por lo que sus estrategias de desarrollo, formuladas anteriormente dentro de marcos distintos, se ven amenazadas.

* *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 3, marzo de 1982, pp. 227-231.

En cambio, los países de elevado desarrollo industrial del hemisferio norte, en su mayoría, han sorteado en buena medida los trastornos ocasionados por el mayor costo real de la energía gracias a cierta flexibilidad de sus economías, a su capacidad financiera que les ha permitido aumentar su propia producción de petróleo y gas, a su base tecnológica necesaria para desarrollar otras opciones distintas a los hidrocarburos, y a su conciencia colectiva del problema, que ha dado lugar a medidas de conservación en el consumo de energéticos por unidad de producto generado. Si bien no han podido absorber todavía en forma cabal el incremento de precios reales del petróleo de 1979-1980, puede considerarse que superaron, mejor de lo que pudo haberse previsto, el alza inicial de los precios de 1973-1974.

El estancamiento actual de las economías de los países industrializados obedece en parte, sin duda, al proceso de absorción del impacto de los precios del petróleo establecidos por la OPEP en 1979 y 1980, pero debe insistirse en que son varias otras las causas de la actual recesión que sufren. Entre ellas destaca el mantenimiento de altos montos de gastos militares, cuyo efecto es inflacionario; la necesidad de aplicar cargas sociales sin precedente; el debilitamiento de la productividad, y la falta de adaptación de grandes sectores industriales a los ajustes que impone el desarrollo tecnológico a la competitividad de industrias como la siderúrgica, la de automotores, la electrónica y otras. Las economías industriales se han replegado y en ellas se ha acentuado el proteccionismo. Además, en algunas se han seguido políticas monetarias y financieras restrictivas, que han desalentado la inversión o aumentado en exceso su costo. Al no haberse podido combatir integralmente los factores inflacionarios, o al haberse tomado medidas monetaristas que sólo restringían la demanda, el resultado a corto plazo ha sido la elevación de las tasas de desempleo a niveles alarmantes, una sucesión de cierres de fábricas y quiebras y el desaliento a la inversión, todo ello sin borrar del horizonte una perspectiva inflacionaria que perjudica el buen funcionamiento de las economías en general y afecta gravemente la economía familiar de las grandes mayorías.

La inestabilidad monetaria y financiera internacional ha contribuido también al estancamiento de las economías de los países desarrollados. No existen ya reglas del juego y los organismos internacionales se han visto rebasados por nuevos mecanismos e instituciones sobre los que ejercen escaso control. Los cambios acentuados en las tasas de interés, en los tipos de cambio y en los flujos financieros favorecen a la especulación y no a los procesos de inversión ordenados. Los países en vía de desarrollo se han visto forzados cada vez más a acudir al crédito bancario internacional privado, mediante operaciones de corto plazo, a créditos de exportadores, y en algunos casos a colocación de obligaciones en el

mercado, a las altas tasas de interés vigentes, y no se advierte ninguna perspectiva alentadora para el financiamiento a largo plazo, por los conductos internacionales y oficiales, a tasas de interés bajas o concesionales. El resultado de ello es que se desatiende el financiamiento de los programas y proyectos de desarrollo en las áreas básicas o se les efectúa a costos excesivos en relación con su rentabilidad social. La acumulación rápida de deuda externa por los países en desarrollo, con características de plazo y tasa de interés inconvenientes, se convierte al poco tiempo en un obstáculo más al cumplimiento de los programas de desarrollo y contribuye al financiamiento inflacionario interno de estos últimos.

En los países de elevado desarrollo industrial el panorama es de estancamiento o lento crecimiento de sus economías, tasas de inflación no inferiores a 10% anual y tasas de desempleo de 7 a 10 por ciento de la fuerza de trabajo. Los informes, tanto de organismos internacionales como de analistas privados, coinciden en señalarlo. Cuando mucho, el crecimiento real del producto interno bruto en los países desarrollados será del orden de 2 a 3 por ciento anual en los próximos años (ya es en la actualidad de tasa cero o negativa en algunos). Ello afectará sin duda las perspectivas para los países en desarrollo en función de sus posibilidades de incrementar las exportaciones y de obtener financiamiento en condiciones adecuadas. La crisis internacional es de las más agudas registradas en los últimos cincuenta años y no se prevén soluciones. Afecta tanto a las economías de mercado como a las de planificación socialista, cuyo comercio exterior ha estado integrándose en forma creciente a las primeras y que dependen, en cierta medida, de su acceso a los mercados financieros para su propio desarrollo.

¿Qué puede esperarse en los países en vía de desarrollo y, en particular, en los latinoamericanos?

EFFECTOS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Sería difícil evaluar la situación en su conjunto, debido a la creciente diversidad de condiciones y de etapas de desarrollo. Empero, puede adelantarse que, sin que se repitan experiencias históricas como las de la gran depresión de los años treinta, los países en desarrollo —salvo los exportadores de petróleo y gas— sufrirán repercusiones negativas en tanto su comercio exterior esté vinculado estrechamente con las economías industriales. No obstante, habría que distinguir situaciones concretas que permiten a algunos países del mundo en desarrollo defenderse mejor que otros, por sus recursos de base, por su capacidad tecnológica, por la etapa de su industrialización y por su organización institucional y su

estabilidad política. No es igual la perspectiva de algunos países latinoamericanos, como México y Brasil, y la de algunos de Asia, como India o Corea, que, al otro extremo, la de algunas repúblicas africanas o, en nuestro territorio americano, países como Haití, Jamaica o Bolivia.

Para hacer referencia solamente a los latinoamericanos, debe reconocerse que, en su conjunto, su crecimiento en los últimos años ha sido importante y en general superior al de otras áreas de economías en desarrollo. Según datos de la CEPAL,¹ el PIB latinoamericano se ha incrementado aproximadamente a una tasa anual de 5.4% entre 1950 y 1970, y de 6.1% entre 1971 y 1980. Sin embargo, esta tasa descendió gradualmente en el último quinquenio. En 1980 se recuperó a 6.0%, pero en 1981 vuelve a descender. Las exportaciones latinoamericanas de bienes y servicios se incrementaron de 17 000 millones de dólares en 1970 a 105 000 millones en 1980, pero las importaciones de bienes y servicios, incluidos los intereses sobre la deuda, han pasado, espectacularmente, a 120 000 millones en 1980. Tan sólo de 1978 a 1980 su crecimiento fue de 70%. El déficit global latinoamericano de balanza de pagos en cuenta corriente aumentó de 17 000 a 27 000 millones de dólares entre 1978 y 1980, y el endeudamiento externo bruto total llegó a fines de 1980 a 212 000 millones de dólares. Del déficit total en cuenta corriente, 23 000 millones de dólares correspondieron a los países no exportadores de petróleo (y de este subtotal, 12 000 millones a Brasil).

Ahora bien, es evidente que la situación y las perspectivas de los distintos países latinoamericanos difieren considerablemente entre sí; si bien es útil la visión de conjunto, para comparar con otras áreas del Tercer Mundo o para contrastar con la evolución de los países muy desarrollados, no se puede llegar muy lejos en el análisis del desarrollo mientras no se consideren países individuales o grupos de países de estructura o nivel semejantes.

Si se observa el proceso de industrialización, se ha producido en los últimos años una marcada diferenciación entre Brasil, Argentina y México, por una parte, y el resto de América Latina, por otra, aunque en este otro grupo destacan Colombia, Perú y Venezuela. Estos países, sobre todo los tres primeros y en forma destacada Brasil y México, han llevado a cabo procesos intensos de industrialización que abarcan las industrias siderúrgicas, metalmecánica, petroquímica, manufacturera de vehículos automotores y fabricación de equipo. Esto ha sido posible porque se han hecho inversiones del sector público, se han dado fuertes estímulos a la inversión privada, y se ha orientado el financiamiento hacia los fines propuestos. Pero en ello también ha influido el esfuerzo

¹ CEPAL, *La evolución de la economía de América Latina, 1980*, Doc E/CEPAL/L.250, septiembre de 1981.

de incorporación de tecnología, con frecuencia asociada al capital extranjero, y la formación de recursos humanos adecuados. En el caso de Brasil, en especial, destaca la política de promoción de exportación de manufacturas y una mayor integración nacional de la estructura industrial. No obstante, dada la naturaleza y estructura del mercado interno, dichos procesos de sustitución de importaciones y de expansión industrial han ido encontrando sus límites. En particular, la distribución extremadamente desigual del ingreso termina por ser un obstáculo al desarrollo y a la industrialización.

En el momento actual, las economías de Brasil, Argentina y Venezuela están en aguda crisis. En el primer caso, el de Brasil, se debe, entre otras causas, a los efectos del encarecimiento de los energéticos y al resultado acumulativo de varios años de inflación intensa, aparte de cualquier efecto de la recesión económica internacional. El PIB de Brasil habrá registrado en 1981 un incremento nulo o de unas décimas por encima de cero: la producción industrial ha descendido en términos absolutos, especialmente la de automóviles y la de acero, obviamente vinculadas entre sí. Se plantea en Brasil una conjunción de factores negativos, entre ellos la falta de una política financiera y monetaria congruente.

En Argentina, tras cinco años de apertura financiera y comercial, con tipo de cambio sobrevaluado e intereses reales positivos como atractivos para el capital extranjero, se ha caído en una profunda crisis de carácter industrial y monetario, con elevado desempleo, recrudescimiento de la inflación y estancamiento. También el PIB de Argentina registra crecimiento cero en el momento actual. Venezuela pasa por una etapa parecida, pero con características diferentes, pues la exportación petrolera ha disminuido, por razones de conservación de recursos, en tanto los costos reales de la industrialización, frente a una moneda permanentemente sobrevaluada, se han elevado. Aunado a un fuerte endeudamiento interno y externo, lo anterior se ha expresado en inflación con estancamiento, y el PIB lleva dos años de crecimiento cero. Los grandes proyectos industriales de Venezuela, no obstante la abundancia de financiamiento derivado de sus excedentes petroleros (hoy casi desaparecidos), se encuentran en grandes dificultades. Mas no puede decirse que la recesión internacional sea la culpable, excepto por el efecto indirecto producido a través del ligero descenso del precio nominal del petróleo a mediados de 1981.

El caso de México se distingue de los anteriores. Es el único de los países de mediana industrialización de América Latina que ha registrado una economía dinámica en los últimos años. A raíz de sus descubrimientos petroleros a principios del decenio pasado, pero en especial a partir de 1977, se ha efectuado una expansión sin paralelo del sector de hidrocarburos y del petroquímico. Además

de abastecer necesidades energéticas internas que crecen casi 10% anual, México ha exportado petróleo y gas natural en montos crecientes: de 2 000 millones de dólares en 1978 se ha pasado a 10 500 en 1980 y a cerca de 16 000 en 1981. El auge petrolero ha servido, junto con el retorno de la confianza en 1977, para dar un fuerte impulso a los programas y proyectos industriales, en el marco de objetivos a mediano y a largo plazo establecidos en un Plan Global de Desarrollo y en varios planes sectoriales. El crecimiento del PIB de 1978 a 1981 ha sido del orden de 8.0% anual, y su componente industrial ha aumentado a una tasa de 9%. Salvo la crisis de 1976-1977, la expansión de la economía mexicana ha sido siempre superior a 6% anual, aun desde los años cincuenta. No es de extrañar que la estructura económica haya cambiado, al grado de que la industria y la construcción representan ya alrededor de 45% del producto bruto. El crecimiento reciente de la economía mexicana se ha sustentado en incrementos reales de la inversión pública y la privada del orden de 15 a 20 por ciento anual. El mercado interno en expansión absorbe, por el fuerte incremento real de la demanda, cuanto se produzca y venda en él y, como es natural, absorbe cantidades crecientes de importaciones de toda clase, desde equipos industriales hasta bienes de consumo suntuario. Sin embargo, por su crecimiento tan elevado y por una inadecuada planeación financiera, la economía mexicana ha registrado una tasa de inflación bastante alta, actualmente del orden de 30% anual, y por un déficit de balanza de pagos en cuenta corriente que ha obligado a un incremento muy fuerte del endeudamiento externo, no obstante los excedentes petroleros y las consiguientes entradas de divisas (y, paradójicamente, a causa de las grandes reservas de hidrocarburos que sirven de garantía a la deuda). Como quiera que sea, México se ha seguido industrializando, ha creado capacidad para exportar manufacturas y ha logrado incrementar el empleo productivo a una tasa superior a la de su incremento demográfico, absorbiendo desempleados y subempleados además del número de nuevos entrantes a la fuerza de trabajo. Hay, desde luego, inflación, pero no estancamiento. La sobrevaluación y los efectos de la recesión económica internacional, junto con el ajuste reciente de los precios internacionales de los hidrocarburos, están teniendo algún efecto negativo en la economía mexicana, pero se espera que el PIB de 1981 crezca por lo menos 7.2% y que en 1982 se mantenga a una tasa similar o ligeramente inferior. Esto contrasta con los crecimientos cero de los demás países semiindustrializados de América Latina. (De éstos, el único con fuerte expansión es Paraguay).

No cabe duda de que, superadas las dificultades de corto plazo, y aun con mercados exteriores de lento crecimiento, los países que he mencionado podrán continuar su ritmo de industrialización en la medida en que fortalezcan

su mercado interno con mejor distribución del ingreso y en que promuevan sus exportaciones de manufacturas a los países del hemisferio norte. Esto último depende en parte del proteccionismo de los países industrializados del norte, de las políticas monetarias que se sigan y del ambiente general de las economías desarrolladas. Argentina, Brasil, México, Venezuela y Colombia pueden prever una perspectiva favorable, y cuentan con grandes bases de recursos y con mano de obra calificada.

En cambio, la perspectiva industrial del resto de los países latinoamericanos es mucho menos clara. Si bien algunos disponen de recursos industrializables, casi todos carecen de energéticos, o su mercado interno es endeble, o les falta infraestructura o han seguido políticas monetarias tendientes al desmantelamiento de la industria frente a la competitividad de las importaciones. En este último caso están Chile y Perú. Con ello se agranda la brecha que los separa de los otros países latinoamericanos más adelantados, y se harán más difíciles los procesos de integración económica regional o subregional.

Las diferencias entre las economías latinoamericanas se manifiestan también en el sector agropecuario. Sólo tres países se abastecen a sí mismos de productos agrícolas y pecuarios, tienen excedentes de exportación y disponen de recursos para expansión futura: Argentina, Brasil y Uruguay. El resto, aun México y Venezuela, son importadores de alimentos básicos. De estos dos se dice que cambian petróleo por alimentos, lo cual no es rigurosamente cierto, pero no cabe duda de que sus sectores agropecuarios no se han desarrollado suficientemente en respuesta a la industrialización y la urbanización y a las necesidades de poblaciones que crecen con rapidez. La sobrevaluación de las monedas también ha incidido en la falta de producción agrícola, junto con factores institucionales y políticas internas desfavorables de precios relativos. No son problemas insuperables, pero México y Venezuela, en sus programas de desarrollo, ofrecen ese flanco vulnerable, a menos que destinen mayores recursos reales y mejor organización a la producción agropecuaria.

En los países del área del Caribe y Centroamérica (en estos últimos tanto por causas económicas externas como por los conflictos políticos y sociales internos) las economías se han estancado o, en determinados casos, han registrado descensos importantes de la producción agrícola e industrial. Sus consecuencias en la balanza de pagos y en el endeudamiento han sido a tal grado graves que algunos se hallan ante dificultades agudas para hacer frente al servicio de su deuda y han visto acentuarse la inflación y la depreciación de sus monedas. Mientras subsistan estas condiciones, y no obstante operaciones de rescate financiero que se realicen con algunos de los países, la perspectiva inmediata no es nada alentadora. En Centroamérica, en particular, los trastornos en la vida

rural harán difícil recuperar la producción y exportación de productos agropecuarios a corto plazo. Aun a mediano y a largo plazos no se avizora una expansión importante de la producción industrial; en general, el costo de los energéticos importados constituye un obstáculo central, aun cuando una parte se financie mediante el acuerdo de colaboración de México y Venezuela en condiciones de préstamo “blando”. La perspectiva a largo plazo de América Central dependerá en mucho, por lo que hace a los aspectos económicos, de la capacidad de la región para organizarse en un mercado común efectivo, para integrar los pequeños mercados parciales en uno que sirva de base a una industrialización sustitutiva de importaciones, sin desperdiciar, por supuesto, oportunidades de exportación de manufacturas. Faltan, sin embargo, muchos requisitos para la industrialización, entre ellos la formación de recursos humanos calificados, los incentivos para la inversión, el mejoramiento de la infraestructura, el fomento de la investigación tecnológica y el crédito externo sostenido a largo plazo, aparte, como es obvio, de la estabilidad política.

ALGUNAS POSIBILIDADES DE SOLUCIÓN PARA AMÉRICA LATINA

En resumen, América Latina —teniendo siempre presentes las distintas condiciones de sus diferentes países y subregiones— se encuentra ante una perspectiva internacional poco estimulante en materia de comercio, relación de precios del intercambio y financiamiento a largo plazo. Empero, no es la misma América Latina de hace veinte o treinta años. Existe mayor capacidad, al menos en los países mayores, de autosustentación del desarrollo, y se han producido experiencias de cooperación intralatinoamericana, mediante los diversos procedimientos de integración regional e intrarregional, y mecanismos como el SELA y otros, que han creado mayor conciencia de las posibilidades de mirar hacia adentro, a escala continental o subregional, y no esperar que todas las soluciones de cooperación vengan desde fuera.

Cabe insistir, por otro lado, en que algunos países o grupos de países se encuentran en desventaja, en sus procesos de desarrollo, por falta de recursos energéticos, por inadecuación o falta de organización de su agricultura, por su escaso nivel educativo y científico-tecnológico, por la limitada dimensión económica de su mercado interno en función de la distribución desigual del ingreso, y por inestabilidad o discontinuidad política. No obstante la abundancia de algunos recursos minerales o de grandes extensiones susceptibles de aprovechamiento agropecuario y forestal o aun de recursos energéticos potenciales, los

países de América Latina menos industrializados o en general menos desarrollados encontrarán dificultades y obstáculos cada día más difíciles de superar.

En cambio, no cabe duda de que los países más adelantados, notablemente Argentina, Brasil y México, a pesar de sus peculiares crisis actuales, tienen mejores posibilidades de lograr mayores tasas de crecimiento y transformaciones estructurales, y de integrarse en los mercados mundiales. En esta última materia sus intereses directos podrían llevarlos a negociaciones bilaterales con el mundo desarrollado, en perjuicio de la solidaridad latinoamericana y de las posiciones tercermundistas. Estos mismos países, los “mayores”, una vez resueltos sus problemas de corto plazo —aunque no se puede ser demasiado optimista con relación a Argentina—, se encaminarán, además, a elevar sus niveles de empleo, a reducir los elevados volúmenes de subempleo, y a capacitar a su mano de obra —de hecho, Argentina la tiene capacitada y aun la exporta— así como a intensificar su desarrollo científico y tecnológico.

Las tendencias demográficas en esos países les permitirán también, con el tiempo, un mejor equilibrio entre incremento de la población y aprovechamiento productivo de la fuerza de trabajo.

Con el ánimo de llegar a algunas conclusiones y dado que no pueden esperarse soluciones importantes venidas de fuera, es inevitable que América Latina busque sus soluciones en sí misma y aproveche con más eficacia las posibilidades que le ofrezca el mercado mundial, las cuales serán selectivas y en consecuencia de mayor beneficio para unos productos y para algunos países que para otros.

Lo anterior significa que es indispensable redoblar los esfuerzos para definir estrategias de desarrollo que tomen en cuenta los recursos disponibles, pero que a la vez establezcan objetivos no sólo económicos sino sociales. Los objetivos no pueden limitarse a lo económico porque la experiencia de los últimos treinta años muestra que el crecimiento de las economías ha producido en lo general mayor desigualdad de ingresos y mayor empobrecimiento de las mayorías. Deberá ser objetivo central reducir la desigualdad, mejorar las condiciones de vida y eliminar la pobreza que aqueja a una proporción muy considerable de la población latinoamericana. No debe olvidarse que la tasa de incremento de la población, no obstante haber descendido en varios países, sigue siendo superior a la de cualquier otra región del mundo, lo que significa que los incrementos naturales de la fuerza de trabajo serán difíciles de absorber con empleo productivo, a pesar de que se llegara a tasas de industrialización muy elevadas.

Además del esfuerzo nacional que cada país lleve a cabo y que impone al sector público una responsabilidad primordial, y que requiere a la vez los estí-

mulos necesarios al sector privado en los sistemas de economía mixta que prevalecen, América Latina deberá sin duda replantearse y llevar a cabo con eficacia sus esquemas de integración regional y subregional. Los actuales, la ALALC (hoy ALADI), el MCCA, la Zona de Libre Comercio del Caribe y el Pacto Andino, están todos en profunda crisis. Sin embargo, todos estos procesos han dejado experiencias positivas que habría que examinar para un nuevo punto de partida. Existe además el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que, a pesar de sus limitaciones y de que los consensos se logran al mínimo común denominador, ofrece posibilidades muy extensas y variadas para incrementar la cooperación intralatinoamericana y fortalecer las posiciones frente al mundo externo.

Me atrevo a aventurar también la opinión de que a Brasil y a México les corresponde una responsabilidad especial —a la que en su momento oportuno podría añadirse la de Argentina— de encabezar la cooperación económica y técnica con el resto de América Latina. Ambos países han sido y siguen siendo dinámicos, cuentan con un importante mercado interno y con capacidad de exportación, y han hecho un esfuerzo científico y tecnológico de consideración. En los aspectos del financiamiento del desarrollo, no cabe duda de que Venezuela podrá también sumar sus esfuerzos. Deberán buscarse asimismo las áreas en que otros países de nivel intermedio de desarrollo, entre ellos Perú y Colombia, puedan hacer las aportaciones necesarias en bien del conjunto de América Latina.

EL PAPEL DE LOS ECONOMISTAS

Como reflexión final, debe reconocerse que existen hoy día fuertes discrepancias en el pensamiento económico latinoamericano, lo mismo respecto a la situación de corto plazo o coyuntural (en sus manifestaciones de inflación aguda, estancamiento de la producción y desempleo) que en las de largo plazo (estrategias de desarrollo). No obstante la influencia del pensamiento monetarista y a la vez favorable a la apertura comercial y financiera, los problemas coyunturales no se pueden resolver con simples medidas encuadradas en el enfoque de esta escuela, pues en toda situación hay factores estructurales que no se pueden atacar restringiendo la demanda ni mediante cambios marginales en los incentivos, la tributación y los precios relativos o por medio de manipulaciones monetarias y financieras. La experiencia reciente de varios países del cono sur de América Latina lo está demostrando. Por otro lado, el desarrollismo a ultranza, si va desprovisto de programas financieros internos adecuados y en especial de

financiamientos internacionales a largo plazo y a baja tasa de interés, casi siempre fomenta la inflación, lleva al desorden financiero y termina por derrotar sus propios objetivos de mejoramiento de la distribución del ingreso.

No es fácil armonizar políticas de corto plazo con políticas de mediano y largo plazos, sobre todo cuando la perspectiva económica internacional, como la de los próximos años, dista mucho de ser favorable. Sin caer en recetas simplistas que han estado tan de moda recientemente en América Latina, en un extremo y en otro del espectro ideológico, incumbe a los economistas de América Latina afinar sus concepciones acerca del funcionamiento real de las economías y acerca de las opciones futuras para ayudar a orientar mejor, con base en buen análisis, la acción de los grupos políticos, empresariales y laborales responsables de las decisiones globales y sectoriales dentro de cada nación. Es de esperar que, en el horizonte de sus especulaciones, los economistas tengan debidamente en cuenta los problemas reales que se originan en la escasez y el mayor costo de la energía y en la dificultad para asegurar el abastecimiento de alimentos suficientes para nutrir a los grandes sectores de la población carentes del mínimo de subsistencia, y consideren asimismo los factores ambientales y de calidad de la vida. Si, además, reconocen el valor de la integración subregional y regional latinoamericana como instrumento para acelerar la industrialización y fortalecer la fuerza propia del desarrollo, añadirán una dimensión esencial a la perspectiva en la cual debiera desenvolverse la población latinoamericana hacia niveles de productividad y de consumo básico más elevado.

HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA*

Parece paradójico que todavía a estas alturas tenga que explicarse que las relaciones entre Europa y América Latina no son las deseables y que se deba justificar con razonamientos en el orden político y económico la conveniencia de ampliarlas y profundizarlas.

Sin entrar en antecedentes históricos lejanos —que sólo quedan como recuerdo de la influencia de una cultura dominante de los siglos xvi al xx—, podría tomarse como punto de partida la segunda Guerra Mundial, que fue en los países europeos una escisión profunda, ideológica, política y humana, a causa del asalto del nazismo contra la democracia, ayudado a veces por posiciones de extrema izquierda. La segunda guerra creó en América Latina, por un lado, una inclinación implícita por apoyar a las potencias del Bien frente a las del Mal, por apoyar la democracia, la justicia y la decencia frente al dominio y el oscurantismo, lo que también se reflejó en la guerra civil de España. Por otro lado, la situación en América Latina no era muy clara: había simpatías por el Eje, derivadas tal vez de anteriores resentimientos y odios contra las potencias imperiales, sobre todo la Gran Bretaña; quedaba también la idea del despojo económico de que había sido objeto América Latina durante varios siglos, a la cual se sumó el efecto deprimente de la crisis económica internacional de los años treinta. Por desgracia, los países latinoamericanos, con pocas y notables excepciones, no supieron calibrar las agresiones nazifascistas de preguerra a varios países, incluso a Etiopía. No debió extrañar que al iniciarse la segunda Guerra Mundial, América Latina no estuviera plenamente alineada con las democracias, aunque tampoco desde luego, por suerte, con el nazifascismo.

Durante la guerra, con excepción de un país, las naciones latinoamericanas se alinearon al fin con las potencias aliadas de Occidente y con lo que después se llamaría las Naciones Unidas, y simpatizaron con la valiente defensa del pueblo soviético contra la embestida nazi a partir de 1941. Los países latinoamericanos colaboraron también en la lucha contra Japón.

* *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 7, julio de 1986, pp. 584-590.

En el aspecto económico, América Latina se convirtió desde 1940 en abastecedor de Europa de productos primarios (incluso combustibles, considerados estratégicos) que pudieran traspasar directamente el bloqueo marítimo alemán o llegar por diversos conductos a los aliados, entre ellos por vía de Estados Unidos. La política general de abastecimientos de materias primas en tiempo de guerra tendía a concentrar el poder en el comprador, pese a su debilidad estratégica en ciertos aspectos, y a mantener los precios lo más bajos posible. Las economías de guerra implantaron el control de precios y como el dominio marítimo lo tenían en todo caso los Aliados, no parece que América Latina tuviera otra posibilidad que la de vender sus productos al precio que se le pagara. Esto dio origen a algunas dificultades y divergencias, pero de cualquier manera las compras para fines bélicos ayudaron a generar en algunos países latinoamericanos cierto grado de auge económico y, por la imposibilidad de Europa y, más tarde, de Estados Unidos, de suministrar productos manufacturados a América Latina, esa situación contribuyó a impulsar la industrialización en varios países de la región.

Con el avance de la segunda Guerra Mundial, el predominio de Estados Unidos en las relaciones económicas con América Latina fue aumentando, y al venir la posguerra —en cuyos preparativos participaron los países latinoamericanos por conducto de la Organización de los Estados Americanos y también directamente convocados por Estados Unidos— los problemas económicos, en lo que respecta tanto a materias primas como a otros aspectos del comercio y de las finanzas, tendieron a considerarse en sentido “hemisférico”, es decir, más que nada como una relación entre Estados Unidos y América Latina, dejando en lugar secundario la recuperación de los antiguos vínculos con Europa.

Esta antigua relación económica había sido, *grosso modo*, de venta de excedentes de productos primarios a Europa, sobre todo por los países del hoy llamado Cono Sur y algunos países productores de minerales, con los cuales se pagaba el déficit comercial con Estados Unidos.¹ No debe olvidarse que a Europa se enviaban cereales, carne, café, azúcar, fibras, productos mineros y muchos otros, pero casi ninguna manufactura.

En la Conferencia Interamericana Económica y Financiera de la Postguerra, llamada de Chapultepec (México), el reajuste de posguerra a que se vio enfrentada América Latina significaba la desaparición de los contratos de venta de productos estratégicos, la pérdida de mercados, la vuelta a mercados mundiales abastecidos desde muchas regiones que competían con los productos primarios

¹ League of Nations, *The Network of World Trade*, Economic Intelligence Service, League of Nations Publications, II. Economic and Financial, Ginebra, 1942, II.A.3, pp. 54-57, 73-87 y *passim*.

latinoamericanos, y la actualización de la política de libre comercio emprendida por Estados Unidos en los años treinta. Esta habría de convertirse en una doctrina universal de libre comercio en la posguerra y más tarde tendría su plena expresión en la Carta de La Habana y en el GATT. En esa Conferencia, América Latina tuvo mucho temor de que la apertura de sus mercados a través de concesiones arancelarias pudiera significar la desaparición o el quebranto de sus nuevas industrias creadas durante la guerra, sin ninguna contraparte de aseguramiento de mercados para sus productos básicos exportables, que eran la fuente principal de divisas.² Se hablaba, a raíz de Chapultepec, de un célebre Plan Clayton de Estados Unidos en el que se incorporaban esas ideas, a las cuales enfrentaría América Latina un principio de nacionalismo y autonomía económicos, plan que fue de poco alcance y aún menores resultados efectivos, al menos inmediatos.

Los países latinoamericanos habían ya expresado en todo caso su interés en las instituciones de posguerra que se estaban gestando desde 1942 y 1943. Se adhirieron a la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, se incorporaron al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial (con excepción de Argentina), así como a la FAO y la UNESCO, y renovaron su interés en la OIT y otros organismos.

En todo esto —tal vez con excepción de la UNESCO y la OIT— poco contaban las relaciones con Europa. En lo económico, la reanudación de las exportaciones no había sido fácil, por lo menos hasta que el Plan Marshall revitalizó las economías europeas y permitió a éstas hacer compras *off-shore* en América Latina con fondos estadounidenses, a la vez que aquellos países reanudaban con fondos propios su comercio con la región. Además, a medida que se beneficiaban de la reconstrucción de posguerra, los países europeos se colocaban nuevamente en posición de exportar manufacturas a América Latina. Debe recordarse que, antes de la guerra, Alemania había suministrado a los países latinoamericanos maquinaria y equipo, productos metálicos y químicos y otros, de manera que la reconstrucción de la economía alemana fue importante. Claro que de 1948 en adelante, Estados Unidos mismo, reconvertida su muy ampliada industria a condiciones de paz, estaba en muchos casos en mejor condición que Europa para exportar a América Latina. A la vez, se reanudaba paralelamente la inversión estadounidense directa, tanto en actividades petroleras, azucareras y otras, como en la industria manufacturera. Estados Unidos pudo así llevar fuerte delantera a Europa Occidental, que todavía no se reponía financieramente.

² Víctor L. Urquidi, "Problemas económicos planteados en la Conferencia de Chapultepec", en *Boletín del Banco Central de Venezuela*, año IV, núm. 16, Caracas, abril de 1945, pp. 32-40.

América Latina tuvo la primera advertencia importante de que no habría una vuelta a las condiciones de preguerra con Europa con los Tratados de Roma de 1957, por los cuales se iba a crear el Mercado Común Europeo de los Seis —hoy de los Doce—, por medio de la Comunidad Económica Europea y otros organismos afines. Se planteaba no sólo el ensimismamiento de Europa al centrarse en sus propios problemas de integración, de relaciones con Estados Unidos y con Europa Oriental, sino que también se consolidaba la nueva relación que tendrían algunos países europeos con sus antiguos territorios coloniales en Asia y en África, así como en la región del Caribe y el norte de Sudamérica, en la medida en que todos ellos se fueran independizando pero retuvieran a la vez, no obstante, vínculos económicos, financieros y culturales con los viejos países metropolitanos. No tardó en desarrollarse en la Comunidad Europea, por el complejo de culpa colonial y por conveniencia política y económica propia, la idea del Mercado Común Europeo como un área comercial y económica preferencial para las ex colonias, lo cual supondría en cierta medida una discriminación en contra de países en desarrollo y otros que no tuvieran esa condición, entre ellos las repúblicas latinoamericanas.

Esta situación habría de continuar por muchos años y tiene derivaciones hasta nuestros días merced a la intensificación del Mercado Común Europeo mismo, a sus propias políticas proteccionistas y restrictivas que afectan las exportaciones de muchos productos latinoamericanos y a los convenios de Yaundé y Lomé que han ampliado las preferencias para los países de Asia y África y algunos ex territorios coloniales del Caribe y Sudamérica.

Sin embargo, debe reconocerse que el auge de las economías europeas en los años cincuenta y sesenta —la época de oro a la que se ha hecho referencia en los escritos de muchos economistas— favoreció considerablemente las exportaciones latinoamericanas y la economía de América Latina en general, a pesar de ciertas restricciones a productos específicos. Tuvo también dicho auge el efecto de hacer virar parte del enriquecimiento financiero de Europa Occidental hacia América Latina, por medio de inversiones directas, con frecuencia en cooperación con inversionistas nacionales latinoamericanos, sobre todo en Brasil, aunque también en muchos otros países de la región. Europa Occidental participó asimismo en el desarrollo latinoamericano mediante sus aportaciones a las instituciones financieras multilaterales, incluso al Banco Interamericano de Desarrollo, en el cual 14 países europeos participan como miembros y dan acceso a sus mercados financieros.

Se ha entrado así a nuevas formas de cooperación europea-latinoamericana, no sólo en el comercio sino también en los servicios y las finanzas. Esa cooperación no se ha limitado a los países miembros de la CEE. Ha incluido, igual-

mente, a los que quedaron fuera de ésta, o ingresaron después, como el Reino Unido, España y Portugal. Las relaciones con Europa tuvieron, por otra parte, un foco de interés en los miembros de la AELC, y en Yugoslavia, único entre los países socialistas que ha desarrollado de manera significativa el comercio y las inversiones con América Latina (excluida la relación especial de la URSS con Cuba).

De cualquier manera, la renovación de las relaciones económicas con Europa, así como en el campo político, ha estado siempre opacada por la mayor dependencia latinoamericana respecto a Estados Unidos en todos los terrenos y por la serie de problemas que esa dependencia ha involucrado conforme han variado las políticas estadounidenses y se han creado tensiones Este-Oeste que han tenido reflejo en América Latina (como el caso de Cuba a partir de 1959 y, más recientemente, los de Chile, Granada y Nicaragua).

Al lado del ensimismamiento europeo y los demás problemas en escala mundial de Europa, hay otro elemento que dificulta la relación europea-latinoamericana: ha ocurrido un ensimismamiento en América Latina, la cual se ha volcado hacia sus propios problemas internos, a la vez que se han complicado las relaciones con Estados Unidos. En general, América Latina, fuera de una nostalgia cultural respecto a España y Francia, sobre todo, y en algunos aspectos con el Reino Unido y Alemania Federal, se ha desentendido bastante de la evolución moderna de Europa, tanto en el aspecto cultural y político como en el económico, financiero y tecnológico. Los latinoamericanos —con las excepciones que siempre hay que reconocer— saben poco de lo que pasa en Europa y no estudian los fenómenos europeos sistemáticamente como debieran. Esto tiene sin duda su consecuencia en el desarrollo de las nuevas relaciones y en cualquier negociación.

Por otro lado —hay que decirlo con claridad— los europeos tampoco se interesan mucho por lo que sucede en América Latina. Apenas existen unos cuantos centros de estudios sobre esta región en los principales países europeos, aunque hay buenas bibliotecas; además, son pocos los nuevos especialistas en las ciencias sociales que hayan hecho algún trabajo de significación sobre América Latina, algunas de sus subregiones o determinados países. Éste es un fenómeno que ocurre también entre América Latina y África o Asia. Es un signo de los tiempos; pese a la mayor interdependencia económica mundial y al mayor grado de comercio y de intercambio de servicios y tecnología, así como a la mayor intercomunicación, la comprensión mutua se ha debilitado.

Debe admitirse, asimismo, que todos los intentos de acercamiento, ya sea por las vías multilaterales o por las bilaterales, han tenido resultados bastante infructuosos. La CEE ha suscrito apenas cuatro convenios de cooperación eco-

nómica y financiera con países latinoamericanos (Argentina, Uruguay, Brasil y México), y existen convenios de cooperación con los países del Pacto Andino y con Centroamérica; pero cuando América Latina ha hecho planteamientos de conjunto, la Comunidad no ha podido responder activamente, o sus procesos de consideración de esta problemática han sido lentos y muy engorrosos, aun en el campo diplomático. Tal vez algunos países europeos han visto en América Latina simplemente un campo apetecido para inversiones, para proyectar su propia economía industrial, y no han considerado a la región latinoamericana como un área susceptible de integrarse en mayor grado con la economía de Europa. Siguen vigentes algunos convenios bilaterales de cooperación económica de los años cincuenta, sin mayor consecuencia. Los de cooperación tecnológica más recientes, aunque aplicados en escala limitada, quizá tengan algún potencial. La CEE, por su parte, ha comenzado a prestar cooperación técnica a algunos países latinoamericanos en materia industrial, energética y científica.

Vale la pena destacar que un país de reciente ingreso a la Comunidad Europea, España, ha tenido muy en cuenta sus relaciones con América Latina en su transición más intensa hacia el resto de Europa y en especial hacia la Comunidad, y ha ofrecido ser un portavoz de los intereses latinoamericanos. Sin embargo, no creo que América Latina debiera descansar en un portavoz sino hablar por sí misma en la Comunidad, por más que la amistad y el afecto por la España democrática induzcan a un acercamiento directo con este país y, a través de él, con el resto de Europa. En todo caso, cualquier gestión que lleve a cabo España en la CEE en pro de las relaciones económicas con América Latina será sin duda bienvenida en esta región. Lo mismo puede decirse, guardando las proporciones, del papel de Portugal en la CEE, sobre todo en relación con Brasil.

No debe olvidarse que en muchos de los grandes planteamientos hechos por América Latina en el ámbito internacional, Norte-Sur, y en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional, con referencia a asuntos económicos, financieros y tecnológicos, a los perennes problemas de estabilización de precios y mercados de los productos básicos y a muchos otros característicos de los años sesenta y setenta —sin descuidar el caso de la OPEP y las crisis petroleras—, los países europeos se han colocado en su mayor parte del lado opuesto de la barrera, a menudo con fuertes diferencias políticas, económicas y financieras respecto de la posición latinoamericana. Esto se ha manifestado claramente en las Naciones Unidas, en la UNCTAD y en la mayoría de las conferencias internacionales.

Por otra parte, no puede dejarse de lado la enorme corriente de créditos bancarios que fluyó a América Latina a partir de los años setenta y hasta 1982. Pero ¿fue esto un acto de cooperación con América Latina, un deseo de participar en el desarrollo latinoamericano y de ayudar a la industrialización y a la mo-

dernización tecnológica? ¿O fue simplemente un negocio bancario, hecho por cierto con los fondos flotantes que dejaban en Europa los países petroleros y otros? Se reconoce que buena parte de este crédito se otorgó sin suficiente consideración de la perspectiva latinoamericana ni de las consecuencias peligrosas de un incremento tan rápido del endeudamiento; fue también otorgado en condiciones bastante onerosas, si bien hay que admitir que nadie obligó a los prestatarios latinoamericanos a usar todos esos créditos de Europa, así como de Estados Unidos y Japón, en forma tan desordenada y tan poco consecuente. Mas el hecho está, y ahora América Latina se encuentra fuertemente endeudada con Europa, con una carga anual de intereses muy elevada, que en 1985 fue de entre 10 000 y 15 000 millones de dólares (más otros 15 000 a 20 000 millones a Estados Unidos, Canadá, Japón y otros países).³

La crisis del endeudamiento externo latinoamericano a partir de 1981-1982 ha acabado por poner de relieve en forma dramática los problemas de las relaciones económicas entre Europa y América Latina, en todos los terrenos; el comercio, las inversiones, el financiamiento, el turismo, y la cooperación científica, técnica y cultural. Y no sólo son problemas de América Latina, sino también de la propia Europa, que ante la crisis económica y financiera mundial tampoco ha podido definir el futuro de sus relaciones con aquélla, a la vez que padece restricciones en el orden financiero que, por ejemplo, impiden la expansión del intercambio cultural. América Latina, por añadidura, está más dividida internamente que en años anteriores y se encuentra bastante perpleja ante su propio futuro económico; tampoco percibe cuáles pueden ser los signos positivos que vengan de Europa en la práctica, no obstante las buenas intenciones diplomáticas de ambas partes.

En estas condiciones, ¿cabría aventurar algún vaticinio positivo sobre las relaciones Europa-América Latina?

No se trataría de trazar un escenario ideal, y mucho menos de lanzarse a una alegre utopía. En lo que sigue se pretende poner el acento en ciertos factores que seguramente condicionarán el desarrollo de una relación más intensa y productiva. Cuál sea el peso de los factores en sí, o su importancia relativa, tendría que ser objeto de otras consideraciones, principalmente de tipo político, que rebasan el alcance de estas páginas.

Para un latinoamericano, el punto de partida realista debiera ser la actitud que guardan los propios europeos, en los círculos de poder (incluida la CEE), respecto a América Latina en su conjunto o con referencia a alguna de sus partes o a ciertos países principales. En un importante documento de la CEE, de

³ Cifras estimadas, basadas en Banco Mundial, *World Development Report 1985*.

1984,⁴ se afirma que “en materia de política comercial, el margen de maniobra para fortalecer una acción de la Comunidad [respecto de América Latina] pareciera ser extremadamente estrecho, al menos a breve y mediano plazos”; y se insiste en que “no ha sido un exceso de protección industrial o siquiera agrícola de parte de la Comunidad el factor predominante de la disminución o estancamiento de la parte relativa a las exportaciones latinoamericanas, [ya que] el progreso de las exportaciones de otros países en desarrollo hacia la CEE lo demuestra suficientemente”.⁵

Esta actitud encuentra apoyo en foros en que se han discutido las relaciones con América Latina; por ejemplo, el vicepresidente de la Comisión de la CEE subrayó en una reunión sobre cooperación económica entre América Latina y Europa —con referencia especial a la República Federal de Alemania, Austria y Suiza—, llevada a cabo en 1984, que 85% de las exportaciones latinoamericanas a la CEE está libre de gravamen arancelario o paga no más de 5%, por lo que “el margen para mejoras resulta limitado, dado que las restricciones existentes se refieren, por regla general, a sectores económicos que están afectados dentro de la Comunidad por una crisis estructural”.⁶ Y añade: aunque la Comunidad “está decidida a perseguir una mayor liberación del comercio... en general los impulsos de crecimiento para las exportaciones latinoamericanas resultarán más bien de una reactivación económica en los países industriales y no tanto de la política comercial”.⁷

Como lo señala la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), “esta manera de exponer el problema de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE reduce singularmente las posibilidades de entrar en un proceso de consultas constructivas y de negociaciones que culminen de modo satisfactorio”.⁸ Yo diría más: revela una falta de comprensión del problema en sí, en dos aspectos principales: en la excesiva generalización respecto a “América Latina” y respecto a las “exportaciones latinoamericanas”,

⁴ *Orientaciones para el esfuerzo de las relaciones entre la Comunidad y América Latina*, COM (84), 105, 6.4.1984, p. 5, citado, en traducción del francés, en SELA, Secretaría Permanente, *La política comercial de la Comunidad Económica Europea y sus efectos sobre el comercio de América Latina*, Secretaría Permanente, XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17-19 de septiembre de 1985, doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, p. 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ Karl Haferkamp, vicepresidente de la Comisión de la CEE, “¿Una respuesta europea al reto latinoamericano?”, en Albrecht von Gleich, Jean-Max Baumer y Waldemar Hummer, *Europäisch-Lateinamerikanische Wirtschaft-Kooperation — Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz als Partner Lateinamerikas*, Colonia, Deutscher Instituts-Verlag, 1985, p. 50.

⁷ *Ibid.*, pp. 50-51.

⁸ SELA, doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, *op. cit.*, pp. 2-3.

y en la proyección a futuro del problema del comercio en relación con el endeudamiento latinoamericano. A esto último me referiré más adelante, y sólo quiero dejar anotado aquí que la Comisión de la CEE, al mencionar la proporción declinante de las exportaciones latinoamericanas en el mercado que ofrece la CEE, frente a las de otras áreas, emplea un argumento falaz, por varias razones: primero, porque ante el gran trastorno petrolero de los años setenta, Europa se abasteció preferentemente de los países del Medio Oriente y del norte de África y no de América Latina, por diversas consideraciones políticas y económicas; segundo, porque se olvida mencionar el efecto de las convenciones de Yaundé y Lomé; y tercero, porque se soslayan los factores de tipo estructural e institucional. Dar a entender que no existen limitaciones arancelarias y no arancelarias importantes es pasar por alto la realidad de la restrictividad de la CEE respecto a cualquier producto que amenace el proteccionismo agrícola y los sectores “sensibles”, la elevada incidencia de los impuestos internos al consumo de productos tropicales como el café, el cacao y el banano, y otras prácticas restrictivas que con frecuencia se aplican en forma discriminatoria.⁹ Y dar a entender que la expansión del comercio con América Latina tendrá que venir más de la reactivación económica de la propia Europa que de su política comercial es usar un pretexto burdo y miope, que tampoco hace frente a las realidades que estarán presentes aun en el caso de que la economía europea logre crecer más rápidamente que lo hasta ahora proyectado.

En lo que hace a inversión privada europea directa, que se ha concentrado en tres o cuatro países latinoamericanos y proviene principalmente de Alemania Federal, el Reino Unido y Francia, la actitud que se percibe en los europeos es, como dice un destacado economista alemán,¹⁰ “reservada”, es decir, los inversionistas europeos no están satisfechos de las disposiciones y reglamentaciones que rigen en los principales países latinoamericanos la inversión extranjera privada, la coinversión, las garantías cambiarias, los pagos por tecnología, etc. Voceros alemanes y suizos de la empresa privada insisten en que el grado de riesgo es todavía elevado, en que existen restricciones excesivas de carácter jurídico, en que no gozan de suficiente protección en cuanto a patentes y pago de tecnología, y anuncian con frecuencia que es indispensable que se “liberalice” más la inversión extranjera, sobre todo en Brasil y en México.¹¹ Nuevamente,

⁹ SELA, *op. cit.*, caps. III y IV.

¹⁰ Von Gleich, *loc. cit.*, p. 82.

¹¹ Por ejemplo, Jean-Max Baumer, “Las relaciones económicas entre Suiza y América Latina”, y Bernd H.-J. Kitterer, “Cuestiones actuales de la cooperación alemana con América Latina desde la perspectiva de la empresa privada alemana”, ambos en Von Gleich, *loc. cit.*, pp. 256-261 y 284-287, respectivamente.

la cuestión de la inversión extranjera directa —y se escuchan posiciones semejantes entre los grupos conservadores de Estados Unidos— no es una que se pueda tratar en forma tan simple. Cabría preguntarse también cómo ha sido que, aun con las disposiciones prevalecientes, ha aumentado tanto la inversión directa europea en América Latina en áreas de nueva tecnología, pero también en ramas tradicionales. Ante la crisis del endeudamiento, podría pensarse que los europeos considerarían más conveniente reanudar sus inversiones directas que embarcarse en nuevos programas de crédito bancario.

Con la vuelta general al conservadurismo en Europa, cabe tener en cuenta que “el orden económico vigente en los países de Europa Occidental excluye casi por completo la intervención directa del Estado en el comercio exterior”, según afirma Von Gleich.¹² Este autor concluye que “mientras no se logre mejorar la aceptación de los productos de América Latina en el mercado europeo y mientras sus economías nacionales no resulten más atractivas para los inversionistas extranjeros, no aumentarán en escala notable ni las relaciones comerciales ni la actividad inversionista, a pesar de todos los llamamientos y medidas de fomento”.¹³ Aunque en América Latina se han extendido las políticas económicas de liberalización y privatización, sería irreal suponer que se acercan a la “filosofía” que encierra el orden económico vigente en Europa, pues la larga tradición latinoamericana de intervención del Estado en la economía —y de hacer funcionar una economía mixta— tiene raíces históricas y jurídicas profundas, y responde, entre otras cosas, a la necesidad de hacer más equitativo y menos desigual el proceso de desarrollo económico y social

A las anteriores realidades se suman los efectos del endeudamiento externo de América Latina, que según cifras recientes excede los 365 000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente de 120 000 a 150 000 millones se adeudan a los países de Europa Occidental. En términos generales, Europa participó con plena conciencia en el endeudamiento externo latinoamericano de los años setenta y principios de los ochenta. Bien sabemos que no es posible tratar todos los casos por igual, sino que habría que considerar las circunstancias específicas de cada país latinoamericano y su capacidad para hacer frente al servicio de la deuda. Sin embargo, visto el problema en su conjunto, lo que se plantea crecientemente es que los países latinoamericanos —como por lo demás la mayoría de los de África y Asia— no podrán “pagar” el principal de su deuda externa, sino que estas obligaciones tendrán que ser objeto de continuas recalendarizaciones y renegociaciones.

¹² Von Gleich, *loc. cit.*, p. 83.

¹³ *Ibid.*

Mientras tanto, los pagos por concepto de intereses permanecen muy elevados y en casi todos los casos fuera de la capacidad corriente de servicio sin sacrificio de importaciones necesarias para el crecimiento. Se afirma que la actitud de los bancos comerciales europeos es, por un lado, más conservadora que la de los estadounidenses, por lo que su insistencia en el pago puntual y cumplido de los intereses será mayor. Se dice, por otra parte, que los bancos europeos pudieran ser más flexibles en casos concretos pero que no darían un solo paso heterodoxo en escala nacional mientras la banca norteamericana mantenga sus posiciones actuales, y que incluso el llamado Plan Baker no obligaría a los bancos europeos, aun en el caso de que los de Estados Unidos respondieran al mismo haciendo nuevos préstamos a los deudores latinoamericanos principales. El hecho es que, tratándose de algunos países latinoamericanos, el pago puntual de los intereses ya no se realiza. Por otro lado, el tomar nuevos préstamos de los bancos para poder pagar los intereses anuales, con poca esperanza de aligerar la carga que los intereses representan para la balanza de pagos (pues aumentarían cada año también), no sería una solución viable.

Si se examina a fondo el problema del servicio de la deuda externa, se encontrará que el país deudor sólo tiene una forma de pagar: mediante un excedente de exportaciones de bienes y servicios. El mecanismo de la “transferencia real”, es decir, en bienes y servicios, quedó expuesto con toda claridad en las controversias de la posguerra de 1919 en adelante, a propósito de las reparaciones que se exigían a Alemania y con relación, además, a las deudas interaliadas. Keynes, actor importante en aquella época, lo dijo sin ambages: “Quienes crean que Alemania puede pagar anualmente cientos de millones de libras esterlinas deberán especificar *con qué mercancías concretas* se podrá hacer el pago y *en qué mercados* habrán de colocarse dichos productos.”¹⁴ Se desarrolló también una controversia teórica sobre elasticidades-ingreso *vs.* elasticidades-precio, en la que participaron Keynes, Ohlin y Rueff, que hoy, junto con el planteamiento básico de la transferencia real, podría aplicarse a América Latina. La enseñanza histórica es que deudas externas de gran monto, equivalentes, como las reparaciones, a un porcentaje elevado del producto interno bruto, no pueden pagarse, porque no es posible generar el excedente necesario de exportaciones. Aún más: si este excedente se generara, los países acreedores no estarían en posibilidades de absorberlo, es decir, no aceptarían un excedente de importaciones, o sea, en principio, un déficit de balanza de pagos. Por ello, en cuanto al

¹⁴ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (edición estadounidense), Harcourt, Nueva York, 1920, p. 202 (el subrayado figura en el original. Traducido del inglés.)

principal de las deudas, lo más prudente sería que, como se apuntó, se sigan renegociando y recalendarizando indefinidamente.¹⁵

Sin embargo, los mismos principios tendrán que acabar por aplicarse al pago de intereses. Mientras éstos fueron de reducida magnitud, al menos nominalmente, como hasta la primera y segunda guerras mundiales, los países deudores no consideraban dichos pagos como un problema mayor. Ciertamente a veces entraban en mora, y de hecho en los años treinta, a raíz de la crisis económica mundial de entonces, hubo moratoria general; todos los países latinoamericanos, excepto Argentina, faltaron a sus obligaciones por concepto de deuda. En el mejor de los casos, los intereses, como en el siglo XIX, se capitalizaron y al fin se llegó a arreglos con los comités de acreedores para liquidar por poco dinero la deuda pendiente, y así comenzar de nuevo con préstamos del Banco Mundial, del Eximbank y, desde 1961, del Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy día, los intereses, elevados en términos reales (alrededor de 6%) y gigantescos en su monto, representan una parte significativa del producto interno bruto de los países deudores.¹⁶ Su pago en divisa convertible equivale a transferir al exterior una parte muy cuantiosa del ahorro nacional, sin posibilidad de emplear este ahorro para el crecimiento y el desarrollo. Tan sólo para pagar intereses, por lo demás, habría que generar un excedente de exportaciones de bienes y servicios, en los principales países deudores, por el monto de divisas necesario para cubrir esos intereses. La situación actual de los principales deudores latinoamericanos empieza a poner en duda esa posibilidad; aun en términos generales habría que ver el lado opuesto de la ecuación, es decir, investigar si los acreedores estarían dispuestos a aceptar un excedente de importaciones (déficit comercial) en su comercio con los deudores.

En este punto quisiera retomar el problema de la política comercial europea. En las discusiones acerca del servicio de la deuda externa latinoamericana —por ejemplo, con motivo del llamado Plan Baker— se insiste en que el nuevo crédito externo deberá servir, entre otras cosas, para impulsar el crecimiento económico y, en particular, el de las exportaciones. Bien: ¿exportaciones a dónde y de qué productos? Si se tratara de generar excedentes de exportaciones a Estados Unidos, basta recordar que éste es también un país que en la práctica mantiene posiciones muy proteccionistas en todo lo que considera “sensible” o que amenaza a determinados sectores, y que quiere fomentar sus propias exportaciones a América Latina: todavía más, que Estados Unidos opera ya con un déficit

¹⁵ En un trabajo aún inédito, “The Long-Term Consequences of the Global Debt Problem”, International Federation of Institutes of Advanced Studies, Solna, Suecia, agosto de 1985, examino la experiencia histórica, la situación actual del endeudamiento externo de los países en desarrollo, y sus consecuencias.

¹⁶ Por ejemplo, en México representaron 7.1% del PIB en 1984.

en cuenta corriente que, por su monto, tendencia y características, constituye un problema principal de su política económica. ¿Sería razonable pensar que Estados Unidos estaría dispuesto a incrementar su déficit para permitir que América Latina “le pague” el servicio de la deuda externa, siquiera los intereses?

¿Podría entonces pensarse que Europa Occidental, que en general no es tan deficitaria en sus transacciones corrientes con América Latina, o cuyo déficit suele ser de menor importancia relativa —y en el caso de algunos países europeos hay superávit—, pudiera cooperar en la solución del problema del servicio de la deuda externa de América Latina, admitiendo más abiertamente los productos de ésta en su mercado para que dicha región pueda generar los excedentes de exportación necesarios? Si la respuesta fuera positiva se estaría esbozando una nueva estrategia en las relaciones económicas entre Europa y América Latina, aunque sólo pudiera llevarse a la práctica a mediano plazo. Europa asumiría un papel que tenía casi abandonado desde la segunda Guerra Mundial: el de absorber los excedentes comerciales latinoamericanos. Si se lograra, ello redundaría también en una mayor corriente de inversiones directas y en otras transacciones, incluida la tecnología.

En una nueva estrategia de este tipo, Europa tendría que abandonar el actual enfoque de “estrecha perspectiva” en términos de “prestatarío (deudor)-acreedor”,¹⁷ para marchar hacia una participación activa en el desarrollo latinoamericano. En lugar de ser “recaudadora de intereses” y de insistir en la necesidad de la apertura incondicional latinoamericana a la inversión directa y de reiterar las razones por las que la política comercial de la CEE sigue siendo proteccionista en la práctica, considero que Europa podría enfocarse hacia una nueva política económica, que se compondría de varias partes interrelacionadas:

1] Apertura real de su mercado en productos de interés para América Latina, sobre todo los semielaborados y las manufacturas, sin perjuicio de incrementar sus compras de productos básicos latinoamericanos. Para ello habría que negociar con América Latina y eliminar restricciones e impuestos internos al consumo, así como aplicar con espíritu más amplio las disposiciones aduaneras vigentes.

2] Reconocer, como lo asevera Von Gleich, que “dado que las fuerzas propias del mercado no tienen la suficiente capacidad de intensificar las relaciones económicas en la medida deseable, se necesitan acciones adicionales”,¹⁸ y para ello, por cierto, la iniciativa debe ser asumida tanto por los europeos (a través de la CEE y por otros conductos), como por los latinoamericanos (con apoyo en el SELA y también por otros conductos).

¹⁷ Jürgen Warnke, ministro Federal de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania, en Von Gleich, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸ Von Gleich, *loc. cit.*, p. 83.

3] Nuevas bases para la coinversión industrial en América Latina, que no necesariamente supongan el incremento de la inversión directa europea como tal, bajo el pleno control de las empresas transnacionales del mismo origen, sino la participación con empresarios latinoamericanos en actividades conjuntas en que se asocien no sólo capitales sino también recursos tecnológicos y humanos, a fin de producir para los mercados latinoamericanos y los internacionales, mediante integraciones parciales crecientes de los procesos de producción y distribución —lo que en inglés llaman *production-sharing*. Serían estas “nuevas formas de cooperación industrial con América Latina, tales como las que ya se han practicado en otras regiones del mundo por empresas europeas”,¹⁹ para lograr en esta forma la diversificación industrial y que las relaciones se hagan más activas.²⁰ De hecho, estas nuevas formas de integración industrial en coparticipación se están iniciando entre México y Estados Unidos a lo largo de la frontera entre ambos países; son especialmente importantes en las áreas de nueva tecnología.

4] Reconsideración del problema de pago de los intereses sobre la deuda externa. Si Europa no prevé estar en posibilidad de absorber excedentes de exportación latinoamericanos —en caso de que se generaran de manera suficiente—, y tampoco puede cambiar su política comercial hacia América Latina, llegará el momento en que los principales deudores latinoamericanos —aparte de los que ya están en estado de moratoria parcial o total— se verán en la necesidad de buscar nuevas fórmulas para atender el pago del servicio de la deuda.

Una de éstas, entre otras, y sin perjuicio de muchas otras medidas para aliviar la carga de la deuda, sería el pago en moneda nacional de una parte de los intereses sobre la deuda contraída con la banca europea, es decir, pagar una proporción de los intereses en pesos, cruzados, australes, bolívares, intis, colonos, etc., en cuentas especiales de “contraparte” en el sistema bancario de cada país. Estos saldos sólo podrían utilizarse para reinvertir en el país deudor en proyectos, debidamente negociados con los gobiernos, que generen divisas a mediano plazo o profundicen en los procesos de ahorro de divisas implícitos en una sustitución eficaz de importaciones. En algunos casos, podrían destinarse estos fondos a proyectos de interés ambiental y social. Sería un procedimiento para recircular los intereses de la deuda hacia proyectos económicamente mejores que los que originaron en un principio los préstamos del exterior. Tales mecanismos se podrían establecer gradual y voluntariamente con los bancos

¹⁹ *Ibid.*, p. 86.

²⁰ Von Gleich, “Situación y perspectivas de las relaciones económicas entre Alemania Federal y América Latina”, *loc. cit.*, p. 140.

acreedores que tuvieran mejor visión del futuro, tuvieran asimismo posibilidad jurídica de hacerlo y aceptaran la moneda nacional de que se tratase, debidamente garantizada, como una alternativa superior a la de la moratoria que la crisis ha estado induciendo en forma inminente. El sistema bancario de las naciones acreedoras se haría así solidario con el desarrollo de los países latinoamericanos. Éstos ahorrarían divisas para destinarlas al pago de importaciones esenciales, y los intereses retenidos en sus monedas respectivas representarían una nueva forma de “dinero fresco”, sin perjuicio de la condicionalidad general que se requiera para que los deudores no dilapiden estos nuevos recursos como desperdiciaron en gran parte los de los años setenta y ochenta.²¹

Tal vez sería mucho pedir que estas nuevas concepciones se impusieran en un plazo razonable, traduciéndose en una iniciativa europea, dada la lentitud con que se formulan las políticas económicas en Europa y en la CEE. Por otro lado, se carece todavía de una iniciativa latinoamericana, pese a los intentos del SELA, entre los que parece destacar —aunque el lenguaje es todavía muy débil y el alcance es limitado— la Decisión Núm. 190, del X Periodo de Sesiones (1984) de su Consejo Latinoamericano, en la que se pide “reanudar el diálogo entre América Latina y la CEE... cuando existan posibilidades ciertas de progresos significativos en la búsqueda de soluciones...”²²

Evidentemente, estamos todavía a gran distancia de un acercamiento efectivo y práctico. Lo importante, sin embargo, es tener conciencia de las posibilidades y trazar nuevos rumbos más dinámicos, más encuadrados en el futuro de la economía mundial y más orientados hacia la solidaridad entre las dos regiones, en vez de hacia el ensimismamiento que ha prevalecido tanto en Europa como en América Latina.

²¹ Véase Víctor L. Urquidí, “Una propuesta para establecer un sistema de pago parcial, en moneda local, de los intereses sobre la deuda externa”, El Colegio de México, México, agosto de 1985-febrero de 1986, inédito. Los siguientes economistas han hecho propuestas similares, en distintos contextos: Dragoslav Avramovic, Osvaldo Sunkel, C. Freg Bergsten, William R. Cline y John Williamson, así como Saúl Trejo Reyes. (Véanse: Avramovic, “Foreign Debt and the Financial System”, en *Development and South-South Cooperation*, vol. 1, núm. 1, Belgrado, 1986; Sunkel, *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta*, Colección Cuadernos del RIAL, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 67-71; Bergsten, Cline y Williamson, *Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives*, Institute of International Economics, Washington, abril de 1985, pp. 175-179; Trejo Reyes, “Deuda externa: una alternativa de solución”, México, El Colegio de México, febrero de 1986, inédito. La CEPAL insinúa el punto en un documento reciente, *El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas*, doc. LC/C.1406 (SES.21/10), Santiago de Chile, 6 de marzo, 1986, especialmente p. 48.

²² SELA, Consejo Latinoamericano, Decisión núm. 190, *Relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*, art. lo. (anexo al doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, *op. cit.*).

LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: OPORTUNIDADES E INCONVENIENTES*

I. EL PROCESO CONTEMPORÁNEO DE LA GLOBALIZACIÓN

Aun cuando en los procesos históricos más dinámicos la economía y las relaciones comerciales han llevado la delantera, estos aspectos, que siguen llamando más la atención, no se producen en aislamiento sino que forman parte del desarrollo de las sociedades, en particular las modalidades del poder político. No será el propósito de esta exposición entrar en grandes disquisiciones históricas ni de la evolución de las civilizaciones. Baste postular que el fenómeno de la globalización económica que hoy se observa en sus efectos tanto positivos como negativos es de origen bastante reciente.

Sin volver a las carabelas y a los navegantes del siglo XVI, se puede afirmar que hasta principios del siglo XIX, según cálculos recientes que ha hecho el economista británico Angus Maddison, prevalecía de manera generalizada en todo el mundo la pobreza. Un resumen de los resultados de sus investigaciones apareció hace unos meses en una publicación periódica financiera.¹ Me referiré a algunos de los datos salientes: *i*] Durante la Edad Media, del año 1000 al 1500, Maddison estima, con base en el análisis riguroso de las diversas informaciones que pudo reunir, que el PIB mundial por habitante creció a una tasa media de apenas 0.05% anual; es decir, 500 años de “nada”; *ii*] Entre 1500 y 1820, el incremento lo calcula en 0.07% anual, o sea, de nuevo, “nada”; *iii*] En cambio entre 1820 y el presente, la cifra resultante es de 1.17% anual. Durante estos mismos 180 años, la población mundial aumentó a una tasa media anual de 0.96%, después de haber estado casi estancada desde el año 1000; a esto Maddison lo designa como una aceleración universal, aun cuando las tasas fueron diferentes en las distintas grandes regiones.

El año 1000, por cierto, el país más adelantado era China bajo la dinastía Song, y la zona más atrasada era Europa occidental, afectada por el colapso del

* En V.L. Urquidí *et al.*, *La globalización y las opciones nacionales. Memoria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 9-24.

¹ Angus Maddison, “Poor until 1820” (Pobres hasta 1820), en *The Wall Street Journal Europe*, 11 de enero de 1999. (Versión reciente en español en *Este País*, núm. 102, septiembre de 1999, pp. 14-17).

Imperio romano occidental. Sin embargo, el ingreso per cápita chino era apenas 1.2 veces el europeo occidental, mientras que hoy día el producto per cápita más elevado, el de Estados Unidos y Canadá, es 19 veces el de la región más pobre, África. La expansión económica de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá y Japón, en su conjunto —pese a los Marco Polos, los fenicios y los navegantes iberos— fue la que, en los últimos 180 años, ha determinado las características de progreso y crecimiento económicos del globo terráqueo. Fue en esas regiones donde se ahorró, se invirtió, se introdujeron importantes innovaciones tecnológicas y se organizó el comercio de ultramar.

Maddison atribuye el auge pos-1820 de los países más adelantados que se mencionan a su capacidad para “transformar las fuerzas de la naturaleza mediante la investigación y la experimentación”, cuyos efectos se sintieron prolongadamente en los siglos XIX y XX. Contribuyeron además los cambios institucionales “que eliminaron las restricciones en que se desenvolvían los mercados, favorecieron la libertad de compraventa de la propiedad, lograron que progresaran la organización y las finanzas corporativas, y promovieron la evolución de instituciones financieras confiables, todo lo cual contribuyó a la reducción de los riesgos y a estimular al empresariado”.² Lograda la Paz de Westfalia en 1648, habían surgido los Estados-nación en Europa, que poco a poco fueron dando valor al comercio internacional. A su vez, los llamados “nuevos mundos” descubiertos y colonizados fueron un incentivo al comercio, sobre todo en Asia. Agregaría yo a la enumeración de Maddison la transformación de los sistemas educativos y la incorporación a ellos de crecientes contingentes poblacionales, sobre todo al nivel superior.

Mi interpretación de lo anterior es que la globalización, en lo principal vía el comercio y las inversiones internacionales, fue el resultado de haberse generado en Europa occidental lo que hoy llamaríamos un desarrollo autónomo y lo que Aldo Ferrer ha sintetizado en “procesos autocentrados de transformación, cambio técnico y acumulación de capital”.³ Como es bien sabido, la globalización del siglo XIX no estuvo exenta de conflictos de poder, guerras intestinas e internacionales, alzas y bajas de los imperios, y al fin movimientos de independencia, como el de Estados Unidos, que alcanzó pronto éxito, y el de la América hispana y lusitana, que buscaba autonomía pero nunca la logró en lo económico. Sólo la ex colonia británica que llegó a constituir la Unión Americana pudo movilizar los “factores endógenos del desarrollo”. Estados Unidos

² *Ibid.* (traducido libremente del inglés).

³ Aldo Ferrer, *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

pudo centrarse en “procesos de acumulación de capital y cambio tecnológico afianzados en los recursos internos y en el mercado interno”.⁴ En México y otros países de la región latinoamericana, y aun en Asia, se generó solamente un poder retórico o uno escudado en antiguas tradiciones.⁵

Las interrupciones motivadas por grandes conflictos bélicos fueron muy importantes. La primera Guerra Mundial cerró una larga etapa de apertura del comercio, expansión de las inversiones internacionales e internacionalización de las finanzas. La recuperación posterior fue tenue; el revanchismo y los excesos financieros condujeron en parte a la Gran Depresión de los años treinta, caracterizada por fuerte descenso del comercio internacional, por el retraimiento de las inversiones y por las políticas económicas de “sálvese quien pueda”, de las que ninguna sociedad pudo salvarse. El comercio y las transacciones monetarias y financieras se sujetaron a crecientes restricciones. El rearme, el surgimiento del totalitarismo, el expansionismo de los nazis y el simple temor unido a la inseguridad crearon las condiciones que llevaron a la segunda Guerra Mundial. Durante ésta las potencias occidentales, al fin aliadas, hicieron uso intensivo de innovaciones científicas y tecnológicas con fines bélicos, que después pudieron adaptar a las economías de paz y de nuevo a la expansión económica. (Este no fue el caso de la Unión Soviética, cuyas innovaciones se aplicaron solamente en el sector militar.)

La Carta del Atlántico estableció en 1942, entre otros, el objetivo de la liberación del comercio, las transacciones monetarias y las inversiones internacionales. En 1944 se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Poco después se firmó la Carta de las Naciones Unidas, con un importante contenido económico y social, dirigido a la cooperación en el desarrollo mundial. Se establecieron comisiones económicas regionales; se inició el proceso de descolonización; surgieron nuevas potencias en Asia; el sistema de las Naciones Unidas se amplió para abarcar la educación y la ciencia, la agricultura y la alimentación, el comercio internacional, el transporte marítimo y el aéreo, la industrialización, la salud y varias funciones más, económicas y sociales, de interés global. Estas institucionalizaciones y el empuje de las potencias occidentales vencedoras en la segunda Guerra Mundial, y por su lado y a su modo el bloque soviético, dominaron los rasgos principales de la nueva globalización. Los países en vía de desarrollo poco tuvieron que ver fuera de los discursos de sus representantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el apoyo a determinados organismos afines a sus

⁴ Ferrer, *op. cit.*, pp. 398, 410.

⁵ *Ibid.*

intereses. Ni siquiera tuvieron una participación significativa en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, o en su ampliación posterior. Europa occidental inició su integración, principalmente económica, al margen de estas instituciones. La región latinoamericana emprendió algunos balbuceos de integración económica, sin mayor fructificación. En África y en Asia se logró aun menos en esas primeras épocas.

Dio comienzo una nueva etapa en 1971, al abandonar Estados Unidos el sistema de paridades de Bretton Woods y crear un mecanismo de tipos de cambio flotantes por convenir a sus intereses. Dos años después, de nuevo con independencia de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial, la OPEP desencadenó la crisis y el auge del petróleo. Se alteraron las bases de la cooperación internacional, adquirieron poder los países exportadores de petróleo a la vez que buen número de instituciones bancarias privadas de Europa, Norteamérica y Japón captaron los muy abundantes petrodólares. Esta nueva forma de liquidez y de acceso al crédito internacional privado fue la fuente del endeudamiento externo global, en especial de los países de América Latina y Asia. Los primeros confiaron demasiado en el crédito externo y desatendieron sus capacidades fiscales propias y el desarrollo a largo plazo; los segundos dirigieron sus economías, mediante el incremento de sus exportaciones, a la penetración de los mercados de los países industrializados, ayudados en gran parte por políticas de investigación e innovación tecnológica y de desarrollo de sus sistemas educativos. Los primeros, los latinoamericanos, salieron perdiendo, y los asiáticos obtuvieron fuertes beneficios que les permitieron endeudarse relativamente poco.

La muy rápida evolución de la ciencia de la informática y de sus aplicaciones a la comunicación vía internet,⁶ condujo de manera acelerada a la globalización financiera, al traslado instantáneo de saldos y efectos de las finanzas. La propiedad de los activos financieros se globalizó. La fuerza de la informática rebasó las capacidades de los gobiernos y del FMI y otorgó poder sin precedente a las instituciones financieras privadas, escasamente sujetas a reglamentaciones adecuadas. De manera simultánea, surgieron la palabra y la imagen transmitidas por satélite, con todas sus consecuencias, buenas y malas. La red informática es ya un componente fundamental de la globalización económica y financiera, y de la representada por las oportunidades de ampliar el comercio y las inversiones. Es un proceso que ha hecho mella en las políticas nacionales de desarrollo y en las soberanías. Poco tuvieron que ver, de nuevo, en estos acontecimientos los

⁶ Véase Juan Luis Cebrián, *La red: cómo cambiarán nuestras vidas los nuevos medios de comunicación*. Informe al Club de Roma, Madrid, Taurus, 1998.

países en vía de desarrollo, atrasados sobre todo en su capacidad científica y técnica, si bien algunos de los semiindustrializados de Asia pudieron en sólo dos decenios aprovechar muchas de las ventajas de esta nueva globalización.

La época actual se caracteriza por incertidumbre respecto a las tendencias económicas y financieras mundiales, incapacidad para hacer frente a los vaivenes financieros, y creciente desigualdad en las situaciones de los países de menor desarrollo frente a los superindustrializados. Entre 1973 y 1995, según Maddison, el incremento medio anual por habitante de Europa occidental, Norteamérica y Japón ha sido de 1.8%, mientras que el del resto del mundo —otros países europeos, América Latina, China, diversos países de Asia y la región africana— ha sido de 1.38%.⁷ Siguen llevando la delantera los países que hace 180 años dieron a su desarrollo las características tecnológicas y empresariales, educativas y de fomento del mercado interno que los transformaron. A pesar de instancias y ejemplos relativamente recientes de gran interés, como el de China y de algunas naciones del sudeste de Asia, la posición de éstos en la globalización continúa siendo subordinada.

Pudiera discutirse si el empuje globalizador de las economías más adelantadas ha sido deliberado y destinado al control global, o si ha sido en gran medida producto de accidentes históricos, de súbitos cambios tecnológicos y de coyunturas particulares. En sociedades tan complejas y en el fondo conflictivas como las de los países más adelantados —constituidos como Grupo de los Siete (más el añadido de comparsa de Rusia)—, que han podido evidenciar progresos en el bienestar y un seguro dominio científico y tecnológico, se advierte a la vez un profundo desdén por el resto de la población mundial y por las sociedades en que se desenvuelve el gran mundo subdesarrollado. Empiezan ya a privar ideas de autarquía en los países industrializados, no obstante el discurso globalizador. Se tiende a interpretar la globalización como una permanente apertura de los mercados sin estar los propios países industrializados dispuestos a dar nada a cambio. No debe olvidarse que la cooperación internacional económica y financiera, según la mide la OCDE, lleva varios años de estar en cifras reales constantes o aun descendentes en muchos casos de países importantes. Las potencias del Grupo de los Siete controlan y orientan a los organismos financieros internacionales y otros más que estaban destinados a favorecer el desarrollo del resto del mundo. Erróneamente, se da por supuesto que las empresas transnacionales y otras de los sectores privados podrán ejercer funciones de cooperación antes fincadas en los programas oficiales multilaterales y bilaterales. O sea que las barreras a la cooperación internacional son en realidad fuertes.

⁷ *Loc. cit.*

Al mismo tiempo, los países en vía de desarrollo se han debilitado en sus impulsos y en su capacidad de intervenir de acuerdo con sus aspiraciones en la administración global. Es más, muchos viven bajo amenazas externas, económicas y políticas, otros cargan con el lastre del servicio de sus deudas externas creadas hace casi 30 años. Los países en desarrollo son los que, por añadidura, tienen que hacer frente todavía, con menos recursos disponibles que antes, a tasas de incremento elevadas de sus poblaciones y a la marginación social generalizada de sus habitantes rurales y aun urbanos.

La globalización, que responde a los intereses e ideas del Grupo de los Siete, ha empujado en la dirección del libre comercio indiscriminado, de la libre inversión de capitales en la producción manufacturera, en los servicios, en las ramas de innovación tecnológica y en la explotación de recursos naturales, pretendiendo a la vez plena libertad de transmisión del conocimiento por la vía de las telecomunicaciones. La globalización no ha reconocido la distinta capacidad de las diversas sociedades para adaptarse a los cambios tecnológicos, para reducir los impedimentos estructurales al cambio y para organizarse en un plan equitativo de participación en los beneficios que la misma ha pregonado. No deberá extrañar entonces que hayan crecido los cuestionamientos y se hayan opuesto nuevas resistencias al cambio. Cuando no es posible percibir o asegurar las ventajas de nuevas estrategias económicas y financieras, es natural que se pongan en duda no sólo los medios de lograrlas sino los objetivos mismos. Los participantes activos y agresivos en los mercados mundiales tienden a no ver con buenos ojos la nueva competitividad representada por algunos países que, viniendo de viejas estructuras superproteccionistas e ineficientes, están aún en transición a nuevas modalidades de mercado.

En suma, la globalización, en todos sus aspectos, por su propia inercia y por designio de los últimos tiempos, sigue avanzando y ampliándose. Sin embargo, no beneficia por igual, en sus grandes lineamientos, a todos los países en vía de desarrollo. Y dentro de éstos, favorece a los que ya tienen posiciones de avanzada, pero muy escasamente a los que han quedado rezagados o en situaciones francamente vulnerables y desventajosas de base.

Además, en los países en desarrollo que más han podido acercarse a los mercados mundiales en condiciones competitivas y de seguridad en sus transacciones con el exterior, la desigualdad social y económica ha seguido prevaleciendo; no se han reducido significativamente las grandes disparidades o en algunos casos han empeorado.

El libre comercio no se genera espontáneamente: requiere capacidad productiva actualizada y supone la necesidad de nuevas inversiones reales y de innovación tecnológica. La inversión directa extranjera de las empresas transna-

cionales, de la que muchos países dependen, no llega necesariamente con la intención de mejorar los niveles de vida de la población en general, ni de crear grandes volúmenes de empleo, sino motivada por otros factores, aparte de producir bienes y servicios y obtener rentabilidad: integración en la estrategia global de la empresa, aprovechamiento de algún recurso específico, utilización de mano de obra barata, consolidación de algún imperio financiero privado, desplazamiento de otros intereses, etc. Por otra parte, los movimientos financieros a corto plazo, cuya naturaleza es del todo distinta, se producen predominantemente en busca de rendimientos más elevados, aun cuando de mayor riesgo, con exclusión de otros objetivos, y tienden a ser tanto volátiles como vulnerables, con consecuencias a menudo negativas para los países anfitriones, sus bolsas de valores y sus mercados cambiarios.

En la internet, sólo unos cuantos habitantes y empresas tienen acceso en los países donde todavía se emplea el ábaco o se carece de suficientes instalaciones eléctricas, o no se cuenta con los recursos con qué adquirir los modernos equipos de cómputo. Para entrar a la red de las “autopistas de la información”, como bien ha dicho Ricardo Díez-Hochleitner, presidente del Club de Roma, debe reconocerse que estas autopistas no son gratuitas sino “de peaje” y que están “atestadas de controles de tráfico y semáforos que continúan generando nuevas disparidades dentro de y entre las diversas sociedades”.⁸

II. LA PREPARACIÓN PARA OBTENER VENTAJAS NETAS DE LA GLOBALIZACIÓN

No está hoy al alcance de ningún país en desarrollo, en lo individual, oponerse a la globalización como tal o aislarse del mundo globalizante. A pesar de ello, muchos países pueden hacer valer su capacidad como naciones, sus activos económicos y financieros, y aun su diplomacia, para aprovechar en su beneficio las oportunidades que la globalización pueda ofrecer y para evitar los inconvenientes que resulten de ella. No se trata de establecer si las oportunidades y los beneficios superan a los inconvenientes y las desventajas. No se puede hacer un corte en una fecha determinada para hacer este tipo de evaluación. Tendrían que analizarse los antecedentes —de dónde se viene, qué obstáculos al desarrollo y al comercio internacional han persistido y por qué no han podido allanarse— y las perspectivas —a dónde se quiere llegar, qué clase de sociedad se desea para el futuro, con qué elementos, qué clase de estructura económica conviene

⁸ Ricardo Díez-Hochleitner, “El comienzo de un debate”, en Cebrián, *op. cit.*, p. 8.

a los objetivos, qué papel deberá desempeñar el Estado en materia de políticas de fomento y apoyo al desarrollo, cómo deberán coordinarse sus acciones con las de los sectores empresariales y la sociedad civil—. ⁹

La economía mexicana ha pasado en dos decenios, a partir de 1983, del proteccionismo a ultranza, la negatividad ante el comercio y las inversiones internacionales, y un excesivo e ineficaz predominio de la intervención estatal en la vida económica, a una situación de apertura al comercio y a la inversión extranjera, y de adelgazamiento de las funciones económicas del Estado. Por añadidura, se ha abandonado una concepción política de un tipo de cambio fijo que, debido a los procesos de género inflacionario, ha terminado siempre por originar una sobrevaluación de la moneda nacional que ha vulnerado el equilibrio de la balanza de pagos en cuenta corriente. Durante los últimos 20 años se ha ensayado a medias un sistema de moneda flotante, representativa, en forma aproximada, de las diferencias y cambios en el poder de compra interno del ingreso medio mexicano y del que ha privado en el extranjero, en lo principal en el mercado dominante, el de Norteamérica. La flotación, sea manipulada o libre, no siempre se ha ajustado a este cociente de referencia, y se ha incurrido por temporadas en subvaluaciones y, por contra, en sobrevaluaciones. En ocasiones, como en 1986-1987 y en 1994-1995, se ha perdido el control de la flotación y el ajuste del tipo de cambio. Se ha olvidado, además, que el libre comercio de importación con moneda crecientemente sobrevaluada es una invitación a un creciente déficit comercial y en cuenta corriente y a una fuga de capitales que suele desembocar en una fuerte corrección del tipo de cambio y de las tasas de interés.

Los dos decenios entre 1981 y el presente pueden calificarse como un largo periodo de estancamiento de la economía mexicana, con mayores desigualdades sociales internas, que se describe brevemente a continuación.

Entre 1951 y 1980, sobre todo a partir de mediados del primer decenio de este periodo, el incremento medio del PIB había sido de 6.4% anual, siendo el del PIB por habitante de 3.34%. En aquel periodo se produjeron importantes

⁹ Durante 1994-1996, la Sección Mexicana del Club de Roma llevó a cabo actividades y estudios enmarcados en las tendencias de la globalización y en una evaluación de la situación y las perspectivas de México en materia de estrategia del desarrollo, política social, el sistema educativo y la reforma del sistema político, atendiendo además a los aspectos culturales del desarrollo. Las páginas que siguen se apoyan en el informe emanado de dichos estudios, coordinado por el presente autor, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1996, que se titula *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*. Se añaden ahora observaciones y recomendaciones de las que sólo es responsable el presente autor.

cambios de estructura, en especial un incremento relativo del sector de servicios, una proporción bastante constante del sector industrial en el PIB total (25%) y un descenso de la participación del sector agropecuario. Se elevaron los niveles de vida y se amplió el sector de ingresos medios. La estructura industrial se modificó a favor de manufacturas de base y de la industria mecánica y del autotransporte. En estos cambios privó la modernización de varios sectores, mientras los tradicionales se estancaron en productividad y en ingresos. El auge del petróleo a partir de 1973-1974 incrementó con gran rapidez los ingresos de origen externo y dio pie a un endeudamiento externo también acelerado. Éste fue, por cierto, el momento en que México, sin habérselo propuesto expresamente, entró a la globalización moderna, con petróleo y con mayor endeudamiento externo, pero sin capacidad para exportar manufacturas.¹⁰ La crisis de balanza de pagos en 1982 provocó el primer descenso del PIB, seguido de otro en 1983 en medio del ajuste. Los resultados en el periodo 1981-1990 fueron: incremento medio del PIB de apenas 0.82% anual y estancamiento del PIB por habitante.

Entre 1990 y 1997, con altas y bajas, así como con turbulencias financieras y caída grave del PIB en 1995, la tasa media anual de incremento del PIB fue apenas de 1.43%, con la consecuencia de que el PIB por habitante, aun con menor tasa de incremento demográfico hacia el final del periodo, se redujo exactamente a -0.01%, o sea a “cero” (nada). El año de 1998, que según datos del INEGI registró un crecimiento del PIB de 4.8%, tuvo el efecto de elevar la tasa media del periodo 1981-1998 a sólo 1.61% anual, pero la tasa media del PIB per cápita durante los 18 años registró un descenso de 0.34% anual.

Lo anterior significa que la economía mexicana, dejando a salvo por el momento las cifras poco seguras para el corriente año de 1999 y el próximo 2000, ha pasado por un periodo de estancamiento que, no obstante algunos signos positivos en ciertas ramas de la exportación, plantea el problema de cómo salir de ese proceso, recuperando las pérdidas de cerca de dos decenios y aprovechando para ello tanto el esfuerzo interno como las oportunidades que ofrezcan los mercados externos, con vistas a reducir el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente que se cifra todavía en unos 14 000 millones de dólares.

De ser válido este diagnóstico, lo primero que debería hacer México ante la globalización es reevaluar su política comercial y de movimientos de capital para cerrar un flanco vulnerable para el crecimiento y el desarrollo económi-

¹⁰ Véase Víctor L. Urquidí, “México en la globalización: avances y retrocesos”, en *Revista de Occidente* (Madrid), noviembre de 1997, pp. 35-48. Reproducido en *Boletín Editorial* de El Colegio de México, núm. 81, septiembre-octubre de 1999, pp. 2-10.

cos. Se necesita diseñar una estrategia que impida los excesos de desequilibrio externo no por medio de obstáculos, impedimentos y restricciones varias al comercio exterior, sino intensificando el volumen de exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, o en el caso de la actividad agropecuaria, de productos procesados para los mercados externos, que siguen en expansión pero en los cuales no participa de manera significativa la economía mexicana. Paralelamente, se podría sustituir con eficiencia importaciones con el respaldo de políticas (no restrictivas) que estimulen la reintegración de cadenas de proveedores nacionales, con innovaciones tecnológicas y apoyos institucionales, que puedan alimentar a las grandes empresas exportadoras y a las de dimensión mayor que también abastezcan el mercado interno. Esta estrategia sería aplicable lo mismo en la industria y la agricultura en general que en la industria paraestatal. Será importante, como en otros países, otorgar incentivos adecuados a la pequeña y mediana industria para restablecer su capacidad y favorecer su modernización.

Reconociéndose que en el caso de México la globalización en materia de comercio e inversiones, en los términos del TLCAN, se identifica sobre todo con el acceso al mercado de Estados Unidos, y en menor grado al de Canadá, y en materia de inversión directa también con empresas de origen en esos países, deberá fortalecerse la presencia en esos mercados mediante inversiones mexicanas y convenios en el sistema distributivo comercial interno de los mismos. Las empresas transnacionales que operan en México con fines de exportación, así como las maquiladoras, tienen cubierto ese aspecto, así como algunas de capitales mixtos. Se necesitarían mecanismos financieros, de almacenamiento y abastecimiento, y de información y publicidad, que den a los productos mexicanos, acabados o intermedios, las mismas condiciones de participación de que gozan los abastecedores de otros países a los mercados de Norteamérica. La maquila en México ha crecido con gran intensidad en los últimos años, y tiene por su propia naturaleza asegurados sus mercados de exportación; sin embargo, el régimen de maquila habrá de transformarse en los términos del TLCAN dentro de dos años, de tal manera que habrá que prever su situación futura, en especial porque es la principal rama de la industria en que el empleo ha aumentado continuamente, sobre todo en las calificaciones bajas e intermedias. En la política comercial, a México le convendría asimismo hacer esfuerzos mucho mayores de diversificación de sus manufacturas a Japón, la Unión Europea y la región latinoamericana.

Prepararse para participar en la globalización, en una estrategia de mediano y largo plazos, supone mejorar considerablemente la calidad de la oferta de recursos humanos para la actividad productiva. Ello requeriría en particular

eleva la calidad de la educación en los niveles medios, como etapa de ingreso directo al trabajo y como base para aprovechar las posibilidades también cualitativas en la educación superior, en sus diferentes modalidades. México exhibe en la actualidad considerable atraso en la modernización de su sistema educativo, tanto en sus estructuras como en la capacidad del magisterio y el personal docente de los niveles medio y superior, y en la calidad de la enseñanza. No se percibe aún una política nacional integrada de educación que responda a las nuevas necesidades. Todos los países que hayan alcanzado algún éxito en los nuevos mercados globalizados y en sus estructuras internas que los tengan en cuenta, han llevado a cabo importantes reformas a su sistema educativo y alcanzado grados medios de escolaridad mucho más elevados, así como de calidad profesional.

El mejoramiento de la educación deberá ir acompañado, con la mejor coordinación posible, de programas de adiestramiento a diferentes niveles, tanto para los educandos que abandonan el sistema escolarizado como para los próximos a ingresar al trabajo a niveles más elevados y los trabajadores en activo. Todos los países industrializados mantienen importantes sistemas de adiestramiento y de reciclaje y actualización, así como de aprendizaje y capacitación. La educación formal y el adiestramiento requieren considerarse como un todo indisoluble, sin perjuicio de las oportunidades de educación superior especializada y científica. Una política positiva para el desarrollo científico y tecnológico deberá acompañar la política educativa a largo plazo.

En relación con la educación y la política de ciencia y tecnología, México tendría asimismo que hacer un esfuerzo de máxima importancia para participar activamente y beneficiarse de la red mundial de la información y el conocimiento que brindan los medios electrónicos. Un estudio reciente de la Academia Mexicana de Ciencias pone de manifiesto el estado de impreparación en que se encuentra México al respecto y ofrece un programa de mejoramiento cualitativo y analítico para ampliar la capacidad de generación, uso y comunicación del conocimiento.¹¹

México requerirá adoptar a mediano y a largo plazos un objetivo bien definido acompañado de un proceso adecuado para alcanzar plenamente el desarrollo sustentable, cuyo componente más importante inmediato es la política de mejoramiento ambiental en lo referente a desechos y emisiones industriales peligrosos, el confinamiento y el reciclaje y tratamiento de dichos desechos, y

¹¹ Véanse Academia Mexicana de Ciencias, *México frente a la era de la información*, proyecto dirigido por Salvador Malo Álvarez y Mauricio Fortes Besprosvani, México, 1999, p. 54, y Cebrían, *op. cit.*

la conservación de la naturaleza. Esta última comprende detener la deforestación y la destrucción de los suelos, proteger los recursos hídricos y salvaguardar la biodiversidad, entre ella la supervivencia de especies amenazadas de extinción. La política de desarrollo sustentable, aceptada como compromiso en la Cumbre de Río de 1992, debiera tener la máxima prioridad, como medio de proteger la salud de los habitantes actuales y asegurar la de los futuros, legándoles una dotación de recursos naturales menos depredada y de mejor calidad, con sistemas de reparación ecológica. La política ambiental de los últimos años ha logrado avances en institucionalización e información pero dista mucho de poder evitar el deterioro continuo del ambiente y de asegurar el encaminamiento hacia un desarrollo sustentable y equitativo. Se requeriría mayor participación y colaboración de los sectores empresariales y de la sociedad civil.

La desigualdad social en México se puede resumir en el registro y medición de grados de pobreza general muy extendidos: 60% de la población mexicana se encuentra bajo la línea de pobreza que supone un ingreso apenas suficiente para las necesidades cotidianas. De esa proporción, alrededor de la tercera parte, o sea más de 20 millones de habitantes, concentrados en determinadas zonas rurales y algunas urbanas, está en situación de pobreza extrema, la de tener un ingreso que no alcanza para una nutrición familiar adecuada. La pobreza está íntimamente ligada al subempleo estructural y al desempleo en sus distintas manifestaciones. Un país de pobres e indigentes no puede constituir un mercado interno que aliente la inversión nacional.

México llega a fin de siglo con un sistema de intermediación financiera gravemente deteriorado y un recurso excesivo a créditos del exterior. La prevalencia de una tasa de interés real que en varios años ha rebasado el 20% anual para el prestatario de un banco comercial es un grave impedimento a la inversión nacional. Las políticas de ajuste negativo del medio circulante y de la capacidad de crédito del sistema bancario no constituyen un instrumento positivo para un desarrollo económico firme y sustentable. Las políticas monetarias actuales evocan las del periodo de la Gran Depresión de los años treinta, de reducción de la demanda. Ello no contribuye a salir de un estancamiento económico de casi 20 años.

Lo anterior pudiera parecer coyuntural. A veces lo coyuntural tiene la manía de prolongarse hasta volverse un problema estructural. A mi parecer, México padece de un síndrome estructural, del que sólo podrá salir por cambios estructurales en su economía, en su sociedad y en su régimen político. Este último no ha dado los pasos necesarios para asegurar una convivencia plenamente democrática y participativa, con atención a las demandas de la sociedad civil. La globalización y el desarrollo sustentable, a fin de obtener resultados

positivos para un país en desventaja, tendrá que amparar un avance democrático sustantivo y efectivo. La solución cae plenamente, a mi entender, en el campo de la política, de la voluntad política para el cambio democrático, única base perdurable de un desarrollo sustentable y equitativo.

En conclusión, la globalización, a fin de capitalizar las oportunidades que pueda ofrecer y minimizar sus inconvenientes y sus efectos negativos, requiere ante todo un acuerdo social consensuado acerca del tipo de sociedad que se desea a largo plazo, con la consideración adecuada de los plazos intermedios (corto y mediano) en que tendrían que construirse las bases del plazo largo. Las oportunidades ya no dependerán de las dádivas, los rescates, las salidas fáciles que muchos anhelan, sino del esfuerzo propio, individual y colectivo. Los caminos por recorrer serán difíciles y no siempre lineales. Las interrelaciones sectoriales e intraterritoriales tendrán que hacerse explícitas para compatibilizar lo regional con lo nacional. Las relaciones con el exterior, para las que no basta la voluntad o el deseo nacional, que en muchos casos tropezarán con otras voluntades e influencias ajenas, tendrán que emplearse en beneficio de los objetivos y las posibilidades reales a largo plazo. La globalización, como quiera que se juzgue, no podrá resolver por sí sola los problemas que se avecinan, los cuales serán en lo principal internos y nacionales. Si se admite la globalización sin cortapisas o limitaciones, y sin crear capacidad endógena para aprovecharla positivamente, las consecuencias podrán ser aún más graves de lo que se ha percibido últimamente. Si se participa en ella activamente y con conciencia de los objetivos nacionales a largo plazo, los beneficios se harán sentir a lo largo y a lo ancho del país.

LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS NOVENTA*

Durante los años ochenta, México tuvo que llevar a cabo, para evitar caer en una hiperinflación y en un caos financiero, económico y social, un programa de ajuste macroeconómico muy severo. El origen de la situación que llevó a esta experiencia se encuentra no solamente en el excesivo endeudamiento interno y externo del sector público durante los años setenta y ochenta, sino también en factores básicos de desequilibrio macroeconómico, entre ellos la inusitada expansión de un sector público productivo pero ineficiente, el aumento de los subsidios del Estado a la inversión, la producción y el consumo sin cobertura fiscal y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado ante tasas de inflación interna muy superiores a las internacionales.

En los años setenta se creó un clima de desconfianza y se dio también un retraimiento importante de la inversión privada nacional. El auge posterior del petróleo, con todas sus consecuencias dinámicas, no eliminó el clima de desconfianza, y al saberse a fines de 1981 el inminente cambio en las condiciones externas (menor precio del petróleo y dificultad de acceso a nuevos créditos externos), se recrudeció el desconcierto del sector privado, hubo fuga de capitales y se llegó a una crisis financiera y de balanza de pagos, a principios de 1982 y sobre todo a mediados de ese año, enteramente inmanejable. Faltó a todas luces congruencia en la política macroeconómica durante el decenio 1970-1980, y se empujó a la economía a una tasa de expansión no sostenible. Los beneficios potenciales de esa tasa de crecimiento se esfumaron, y el decenio de los ochenta vio crecer la desigualdad económica en el país y contraerse el mercado interno. Todo ello ocurrió en un ambiente externo de expansión de la producción y el comercio internacionales. Por lo que hace a los efectos económicos de este ambiente, los factores políticos tanto internos como externos no fueron suficientemente favorables. La dimensión política interna —la ausencia de una democracia representativa y participativa real— fue sin duda un elemento subyacente

* En J. Labastida Martín del Campo, G. Valenti Nigrini y L. Villa Lever (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 41-50.

que contribuyó a los vuelcos de la política económica y financiera y, sobre todo, a la incertidumbre.

El ajuste macroeconómico iniciado en 1982-1983, que ha dado en llamarse “estructural” sin serlo verdaderamente, tardó mucho en organizarse y estuvo sujeto a avances y retrocesos. Empezó con prudencia, pero gracias a varios indicadores no surgidos en forma voluntaria —por ejemplo, el descenso precipitado e intenso del valor externo del peso— impulsaron las exportaciones de manufacturas. Recuérdese también que el precio del petróleo y el volumen exportado se mantuvieron a niveles favorables hasta bien entrado el año de 1985, lo que tuvo efectos favorables. Se generó un superávit comercial de consideración (con ayuda de fuerte descenso de las importaciones) y se recalendarizaron los pagos de la deuda externa; ambos elementos contribuyeron a hacer llevadero el pago de los intereses sobre la misma sin apartar a México de una decisión implícita de no faltar al pago de sus obligaciones, ni siquiera de asociarse demasiado a un posible club de deudores latinoamericanos que amenazaba con suspender los pagos.

En 1985 la situación empezaba a estar más o menos bien apuntalada y hasta se inició en julio la apertura comercial y se anunció el ingreso al GATT. Sin embargo, no se había previsto a tiempo el colapso del precio y los mercados del petróleo crudo, del que todavía se dependía fuertemente, que ocurrió a fines de ese año y principios del siguiente. Tampoco se había avanzado mucho en la reducción del excesivo déficit del sector público, con la consecuente expansión también excesiva de la deuda interna, en gran parte monetarizada. El golpe que vino del exterior a principios de 1986 al desplomarse el petróleo fue radical: se perdió en un instante la tercera parte de las entradas de divisas y la cuarta parte de los ingresos fiscales previstos para el año de 1986. El peso volvió a devaluarse en una proporción muy considerable, sin ningún soporte, y se desencadenó una tasa de inflación sin precedente (de 105 por ciento en el curso del año), en parte alimentada por la depreciación del peso. Tampoco hubo apoyo crediticio del exterior hasta muy avanzado el año (después del reemplazo del secretario de Hacienda, Silva Herzog, cuya credibilidad se había erosionado). La economía mexicana llegó así, tambaleándose, a un afortunado respiro a principios de 1987.

No está claro aún por qué se desató ese año una especulación en la bolsa y los mercados financieros que indujo cuadruplicación de capitales invertidos en ella en unos cuantos meses, aunque algo influyeron la muy elevada tasa real de interés o rendimiento prevaleciente en México, y el hecho de que la Tesorería norteamericana lanzara el llamado Plan Baker —para reestructurar algunas deudas externas de países en desarrollo— que se aplicaría a México antes que a ningún otro país. Pero en octubre de 1987 el hilo reventó por lo más delgado:

el poder adquisitivo interno del dinero y los salarios, y el estado de confianza. De nuevo, con la caída de otras bolsas en el mundo, se generó una fuerte salida de capitales. Concluyó 1987 con una tasa de inflación 50% más elevada que la de 1986: de 159% de diciembre a diciembre. La tasa mensual de inflación anualizada a 12 meses —para adelante, no para atrás— superó en diciembre un índice equivalente a 435 por ciento.

A fines de 1987, ante la inminencia de la campaña electoral de 1988 —y también por la necesidad de enfrentarse al problema del endeudamiento externo, que había ascendido a 107 000 millones de dólares, o sea, 26 500 millones más que al final de 1981—, se tomó la decisión de formular e instrumentar el llamado Pacto entre el gobierno, el sector obrero y el sector empresarial, con objeto de frenar la inflación e inducir un proceso de estabilización. Las columnas vertebrales del Pacto fueron el monto bruto de reservas monetarias acumulado previamente mediante créditos del exterior, y la contracción rigurosa de los gastos del sector público, a fin de originar un superávit primario o corriente de 8% del PIB. Se reforzaron estos elementos estratégicos con una política salarial restrictiva y depresiva del mercado interno, con compromisos de respetar el control de los precios de la canasta básica, con ajustes de tarifas del sector público para reducir los subsidios y con la decisión de mantener sin deslizamiento el tipo de cambio. Esto es lo que se llama en la economía contemporánea una política intensiva de ingresos —que algunos llaman “terapia de choque”—, en la que pocos países han obtenido pleno éxito, mucho menos los que aplicaron “planes heterodoxos” como el del austral en Argentina y el del cruzado en Brasil sin reducir el déficit del sector público.

En México, los resultados, en términos de tasa de inflación, se lograron a muy corto plazo: la tasa mensual de inflación descendió de 15% en enero a alrededor de 2.5% unos meses más tarde (equivalente anualizado a 34%). La política de estabilización del Pacto, que se ha renovado periódicamente, amarrada al superávit corriente del sector público, ha sido la que permitió renegociar con éxito la deuda externa en 1989 e inducir nuevos créditos e inversiones de capital privado extranjero. El fortalecimiento posterior de las finanzas públicas con la reprivatización de empresas industriales e instituciones bancarias permitió crear, además, una reserva presupuestal de gran significación y, con el ingreso de capitales atraído por la excepcional tasa real de interés que ha prevalecido, una reserva monetaria bruta aún mayor. La inflación, si bien no ha llegado al dígito único tan ambicionado por las autoridades monetarias, se ha reducido a un nivel de entre 10 y 15 por ciento anual, que al menos garantiza que sea manejable, siempre y cuando las demás condiciones macroeconómicas se mantengan congruentes entre sí.

Además, las exportaciones de manufacturas han continuado aumentando a ritmo elevado, al grado de constituir ya los dos tercios de las exportaciones totales de mercancías antes representados por el petróleo crudo, cuyo monto apenas oscila ahora alrededor de los 6 500 a 7 000 millones de dólares. Entre las manufacturas, destacan las exportaciones de vehículos, motores y sus partes, las de maquinaria diversa, productos químicos y hierro y acero, más una larga lista de productos que se exportan en montos relativamente pequeños. Merecen subrayarse también los ingresos por la industria maquiladora —llamados “ingresos factoriales”—, que representan principalmente pagos a la mano de obra mexicana de la zona de la frontera norte y cuyo monto se equipara ya con las exportaciones de petróleo crudo.

Estos reajustes se han acompañado desde 1989 con un incremento constante y acelerado de las importaciones de bienes intermedios y de capital, a tal grado que a partir de ese año se ha producido un déficit comercial de gran significación, no compensado por la maquila y el turismo neto. En la cosmética de las cifras oficiales de balanza de pagos se minimiza este déficit añadiéndole a las exportaciones de mercancías el saldo de las operaciones de maquila —lo cual no se hacía antes— que están sujetas a un régimen aduanero especial en Estados Unidos. Mas también se minimiza con la explicación de que está más que cubierto con las inversiones financieras y directas (productivas) de capitales venidos del exterior, lo que a su vez ha contribuido al incremento sin precedente de las reservas monetarias brutas, hoy cercanas a los 20 000 millones de dólares. Se llega inclusive a sostener, en forma simplista, que es precisamente el ingreso de capitales el que ha originado el déficit comercial, que en 1991 fue ya de 11 000 millones de dólares. El reajuste ha llevado a una situación al parecer bonancible pero dependiente en esencia de que sigan ingresando al país cantidades crecientes de capital privado del exterior, tanto para invertir en instrumentos financieros como en forma de inversión directa productiva. Sin duda que la expectativa del Tratado de Libre Comercio ha influido en la tasa de ingreso de esos capitales.

Está ya bien entrado el año de 1992, cuyos resultados probablemente no diferirán gran cosa de las diversas proyecciones que se hacen en los medios privados. En 1992 puede esperarse un déficit comercial de alrededor de 17 000 millones de dólares (más de 50% superior al de 1991), con su correspondiente contrapartida de capitales privados, y se estima preliminarmente un déficit aún mayor en 1993. Aun teniendo en cuenta los ingresos por maquila y turismo neto, pero descontando los pagos de intereses sobre la deuda externa (que se han reducido a 7 000 millones de dólares), se requerirán en 1992, para “salir a flote”, los 17 000 millones de dólares de ingreso neto de capitales.

Como muchos lo han planteado, ¿cuál es la estrategia para el resto del decenio?

Al parecer, es la de consolidar lo ya alcanzado en materia de menor tasa de inflación, equilibrio de las finanzas públicas, adelgazamiento del sector público, política de ingresos (especialmente en materia de restricción salarial y contención de la expansión del mercado interno), y cuasi-estabilización del peso frente al dólar o, de cuajo, eliminación del deslizamiento programado iniciado en 1989.

Todo ello deberá llevar a varias reflexiones importantes.

1] La primera es que esta estrategia económico-financiera, a pesar de todo lo positivo que entraña, no se ha traducido hasta ahora en una tasa suficiente de expansión de la economía mexicana en su conjunto. Durante los tres años comprendidos de 1989 a 1991 inclusive, la tasa media de incremento del PIB ha sido de sólo 3.8%. No basta decir que se crece más que el incremento de la población, que se supone es de alrededor de 1.9 o 2 por ciento, lo que deja un margen de 1.8% anual per cápita, pues en otras épocas se crecía al doble de la tasa demográfica (6% sobre 3%) pero el producto per cápita se elevaba a un 3% al año. El problema de fondo es lograr un crecimiento que absorba tanto una proporción creciente del incremento anual de la fuerza de trabajo, que supera el 3.2% anual, como una proporción también significativa de la gran masa de desempleo abierto surgida en los últimos 10 años, que oscila alrededor del 10% de la fuerza de trabajo total.¹ Como quiera que sea, la economía débilmente recuperada del periodo 1989-1991 no está generando suficiente empleo formal.

2] La escasa dinámica del empleo se origina en parte en el cierre de fuentes de trabajo tanto públicas como privadas, pero también en el hecho de que la

¹ Estas proporciones serán sin duda objeto de controversia mientras no se dilucide el grado de ajuste que habría que hacer a los resultados oficiales del censo de Población de 1990. Los censos de población, en casi todo el mundo, pero sobre todo en los países en desarrollo de enormes superficies territoriales, son objeto de correcciones, entre otras cosas para compensar la subenumeración habitual de niños menores de un año, que en el caso de México, a juicio de los demógrafos de El Colegio de México, suele ser de unos 2 millones. En la actualidad, a la luz de los resultados del Censo de Población de marzo de 1990, algunos observadores estiman probable que la subenumeración de los infantes sea de 3.5 a 4 millones de habitantes. Si se acepta la cifra oficial de 81.3 millones, se reduce automáticamente la estimación del monto de la fuerza de trabajo o población económicamente activa. Esto da lugar a que crezca a mayor tasa de lo que se suponía antes, frente a tasas de incremento del empleo en el sector formal que difícilmente exceden del 1.5 al 2 por ciento anual. También origina que se subestime la tasa de desempleo abierto.

En mi opinión es ingente que los demógrafos académicos tengan acceso pleno a la información censal detallada con objeto de precisar el grado de subenumeración. Es preciso acercarse lo más posible a la realidad, como en otros países en las estimaciones periódicas que hace Naciones Unidas, no obstante lo que digan los censos. Sé que el Censo de 1990 también presenta problemas, en este caso de sobreenumeración; por lo tanto, la tarea no será nada fácil.

reorganización y modernización de algunas industrias para la competitividad internacional lleva implícita una menor necesidad de mano de obra no calificada. Otro elemento debe buscarse en las agudas diferencias en las tasas de inversión y expansión de las industrias grandes (nacionales o transnacionales) y las medianas y pequeñas industrias. Entre estas últimas se encuentran lo mismo fábricas y talleres obsoletos, como gran parte de los de productos alimenticios, textiles, del vestido y de calzado y otros artículos de cuero, que pequeños establecimientos que no han podido tener acceso adecuado al crédito ni a la tecnología moderna para convertirse en proveedores competitivos de las empresas que sí tienen capacidad de exportación de manufacturas. Pueden mencionarse otros factores como el colapso de la industria siderúrgica y de gran parte de la de productos del hierro y el acero como tubería, herramientas, etc. Y por encima de todo ello, influye asimismo la apertura comercial ya iniciada desde 1985, con el desestímulo constituido por la depreciación constante del peso —aún su sobrevaluación— y por la persistencia de tasas reales efectivas de interés (para los prestatarios menores) de por lo menos 15 a 20 por ciento anual. Los índices de producción de manufacturas industriales, en la mayoría de las ramas, son hasta ahora bastante modestos.

3] Si se observan otros aspectos de las exportaciones totales, se llega a la conclusión de que lo que está faltando en México es producción, tanto agropecuaria como industrial, que pueda destinarse a los mercados internacionales, es decir, en un 70% al de Estados Unidos. Las exportaciones agropecuarias están sujetas, además —por ejemplo, el café, el azúcar y otras— a precios externos debilitados. Surgen algunas excepciones, por ejemplo, fruta y legumbres frescas. La exportación de productos minerales está en su conjunto estancada. Sólo algunas ramas de la industria manufacturera —las antes citadas— muestran señales de cierto dinamismo. Otras ramas padecen aún graves problemas de financiamiento y de gestión empresarial, de capacidad de comercialización y de falta de información sobre oportunidades de colocación de sus productos. La exportación de productos menores es abundante en su conjunto —constituye una larga lista— pero corresponde en su mayoría a líneas de exportación de menos de 20 millones de dólares al año. A este respecto el mayor acceso al mercado de América del Norte por medio de la aplicación del TLC podrá ser de enorme estímulo.

4] Una estrategia que suponga que el déficit comercial puede seguir aumentando *ad infinitum* con tal de que ingresen crecientes montos de capitales del exterior está conformada, necesariamente, por ciertos riesgos. Estos podrían evitarse si pudiera suponerse que las exportaciones de manufacturas —sobre todo si el TLC entrara en vigor hacia 1993-1994— están a punto de despegar en todos los órdenes, es decir, de incrementarse en proporciones inéditas como

ocurrió en el sudeste de Asia. Esto supone que México está en el umbral de entrar en nuevas áreas de exportación de alta tecnología (además de las ya registradas), o que los programas de apoyo a la pequeña y mediana industria se traducirán a corto plazo en grandes montos de exportaciones de bienes intermedios y de consumo a Estados Unidos y Canadá. Ello sería importante porque tendría repercusiones significativas en el nivel de empleo en México.

5] Podría pensarse también —aunque no parece probable, dada la sobreoferta potencial del Medio Oriente— que el precio internacional del petróleo se incrementará en medida considerable en los próximos dos o tres años. Por otro lado, no falta quien asigne al ingreso neto por turismo, pero sin penetrar en las complejidades de esa actividad de servicio, una contribución futura importante a las entradas en divisas; sin embargo, se carece aún de indicios de ello y en verdad la industria del turismo en México ha tenido poco desarrollo firme. Podría además considerarse, en otro orden, que México pudiera expandir sus exportaciones agropecuarias en poco tiempo de los 2 300 millones de dólares actuales a unos 5 000 a 6 000 millones de dólares, dado su vasto territorio, sus excelentes zonas de cultivo para productos de calidad y la cercanía al mercado norteamericano, incluso con ventajas estacionales; en mi opinión, sería dudoso que se alcance esta meta, por múltiples razones asociadas a la institucionalidad de la actividad agropecuaria, los altos costos de mercadeo y otros problemas, no obstante algunos posibles resultados en productos de hortaliza.

6] La relativa estabilización de precios y la cuasi fijación del peso en función del dólar son logros que no deben desestimarse, porque crean bases de las que pueden partir volúmenes mayores de inversión privada. El equilibrio de las finanzas públicas, y las por ahora cuantiosas reservas presupuestales resultantes de las privatizaciones son igualmente elementos potencialmente dinámicos para la capacidad de inversión en la industria, la agricultura y los servicios, y sobre todo para la atención a los problemas de infraestructura económica y social de los que el mercado no suele ocuparse. Algunas industrias han logrado incrementar de manera apreciable su productividad total (la de todos los actores), aunque es probable que siga muy por debajo, en general, de la de Canadá y Estados Unidos y aun de la de Brasil; también se ha elevado la productividad por obrero empleado.

7] Hay bastantes señales de avance. Sin embargo, se carece de una visión de conjunto de tendencias que pudieran describirse, un poco a la antigua, como una “política de desarrollo”, es decir, una que abarque estratégicamente el problema del empleo, el fortalecimiento del mercado interno, la reducción de la desigualdad de ingresos, el mejoramiento de los índices sociales y, sobre todo, que señale algunas prioridades a un plazo de 5 a 10 años —eso que antes

se llamaba “planeación”—, o que al menos llevara a suponer que existen metas sectoriales congruentes entre sí, sobre todo ante las incertidumbres que ha generado en el mercado interno la apertura comercial y las que pueda provocar el TLC. Entre los objetivos de las metas sectoriales debería estar no sólo la promoción de las exportaciones sino una sustitución eficiente de importaciones. La competitividad no debiera ser solamente “para afuera”, sino asimismo “para adentro”. No se trata de proponer ultraproteccionismo, sino que entre los propósitos de la modernización tecnológica el mercado interno sea tan importante o más que el externo. Sería además una forma de detener la avalancha de importaciones que incide en el excesivo déficit comercial.

8] Todo conjunto de metas generales y sectoriales en lo económico requiere, además, compatibilizarse con las tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo, y con los programas tendientes a mejorar la calidad de ésta, en especial la educación, la capacitación, las condiciones de salud y sanitarias, las de vivienda y la disponibilidad de servicios de transporte. La población sigue creciendo a un 2% al año, y no será fácil que su tasa se reduzca a menos de 1.6% para el fin de siglo. El año 2000 nos encontrará con un mínimo de 107 millones de habitantes, y tal vez con 10 a 15 por ciento de desempleo abierto, pues la fuerza de trabajo, por la inercia demográfica anterior, seguirá aumentando a un poco más de 3% anual —digamos unas 800 a 900 000 personas al año en busca de empleo formal, no empleo informal o ambulante.

9] De no avanzarse con mayor dinamismo y en direcciones más o menos congruentes, vale la pena intentar un escenario menos favorable, aun cuando sea esquemático, de lo que pudiera esperar a México hacia el año 2000.

i) Desde luego que se puede dar por sentado que continuará la inserción en la economía mundial, mediante mayores exportaciones de ciertas manufacturas —y acaso algunos productos agropecuarios— a los grandes mercados: Estados Unidos y la Comunidad Europea, y en medida mucho menor a otras zonas geográficas. La inserción creciente quizá llevará consigo, además, una corriente de inversión extranjera en México que se mantenga por encima de los niveles de los decenios pasados aun cuando no se sostenga a los ritmos de 1991 y 1992. Pero será una inserción selectiva, en gran parte inducida por las inversiones y operaciones de las empresas transnacionales, pues el sector empresarial mexicano invierte poco o asume menores riesgos o espera rendimientos muy superiores, y no está suficientemente preparado para la competencia global. Es probable que las empresas medianas y pequeñas participen escasamente en el auge de las exportaciones de manufacturas y a duras penas podrán abastecer el mercado competitivo interno; es decir, en ese caso no generarán volúmenes grandes de empleo adicional.

ii) La actividad agropecuaria, como en tantos otros países, no absorberá fuerza de trabajo sino al contrario, seguirá expulsándola a las ciudades y a los servicios formales o informales y a la economía subterránea. Una parte de ella, más la redundante de los sectores industriales urbanos, seguirá emigrando hacia las ciudades intermedias, hacia la maquila y al extranjero.

iii) La maquila, por cierto, seguirá disfrutando de oportunidades de expansión hacia el interior del país y otros puntos que no sean la frontera norte. No debe verse como un proceso aberrante, pues se borrará gradualmente la diferencia entre maquila e industria de transformación tradicional y se entrará en una nueva etapa de “postmaquila” —es decir, de subcontratación interna e internacional inducida y debidamente supervisada, como la que existe en todos los grandes centros industriales del mundo, así como entre ellos— sólo que en esos casos el valor agregado nacional es proporcionalmente mucho mayor que el que se genera en la maquila mexicana de la frontera norte.

iv) El petróleo crudo seguirá siendo marginal, en el mejor de los casos, en la expansión de las exportaciones y aun podrá reducirse a montos poco significativos. México incluso incrementará sus importaciones de productos del petróleo.

v) La apertura comercial seguirá traduciéndose en una invasión de bienes de consumo e intermedios extranjeros que seguirán desplazando a las manufacturas nacionales.

vi) México no saldrá de sus problemas estructurales de balanza de pagos, para llegar al manejo de déficit tolerables.

vii) A largo plazo, la estabilidad del peso, como la del dólar canadiense, no estará asegurada, como lo están en cambio, por ejemplo, las monedas de los países que integran la Comunidad Económica Europea. El TLC no es un mercado común y no establece compromisos monetarios como los de la Comunidad Europea.

viii) México no estará exento tampoco de presiones inflacionarias asociadas al desarrollo y a la solución de viejos problemas de productividad en la industria y en el campo. Una tasa de inflación moderada puede controlarse si se dan otras condiciones, entre ellas el mantener un razonable equilibrio presupuestal.

ix) Las demandas de educación y de mejoramiento del bienestar rebasarán la capacidad de los servicios. Las demandas de servicios urbanos ultrapasarán, como siempre, la capacidad de respuesta de las autoridades municipales y estatales. Este es un problema no sólo económico y financiero, sino social y político.

Los escenarios desfavorables no son pronósticos. Pueden presentarse factores que los corrijan. Sin embargo, el horizonte de que se está tratando en esta

ocasión es de apenas ocho años. No cabe pensar en cambios muy radicales, que aflojen las inercias y las resistencias de largo arraigo en la economía y la sociedad mexicanas. Después del año 2000 quizá pueda entreverse algo distinto. Lo deseable riñe a veces con lo probable. Gran parte de lo probable está ya encasillado en tendencias puestas en marcha con anterioridad y no fácilmente modificables. Algunas modificaciones pueden ir dando resultados de manera progresiva. No obstante, no tenemos aún suficiente visión de conjunto y a largo plazo.

Se ha hablado siempre en estos términos: mañana empezaremos a considerar el plazo largo. Pero, ¿cuándo será mañana?, ¿cuándo se empezará a ofrecer a la sociedad mexicana un proyecto que ofrezca algunas seguridades en materia de desarrollo y bienestar?

CONSECUENCIAS A LARGO PLAZO DEL PROBLEMA MUNDIAL DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO*

Por su monto, sus características y su tasa de incremento el endeudamiento externo experimentado por los países en desarrollo durante los últimos 15 años plantea problemas a futuro para la economía mundial, y sobre todo para los propios países en desarrollo, que hasta ahora no se han estudiado con la acuciosidad que ameritan.¹ Son problemas sin antecedente histórico ni siquiera en la gran depresión económica de los años treinta.

A partir del fin de la segunda Guerra Mundial y hasta 1970 el endeudamiento externo de los países en desarrollo, una vez liquidados a bajo costo o repudiados los acuerdos del siglo XIX, había sido relativamente moderado. A fines de diciembre de 1970 el total de la deuda externa de dichos países a plazo mediano y plazo largo era del orden de los 66 000 millones de dólares (mmd).²

* En Miguel S. Wionczek (selección), *La crisis de la deuda externa en la América Latina, I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 13-45. El presente texto es la versión ampliada y actualizada de un trabajo escrito en agosto de 1985 por encargo de la Federación Internacional de Institutos de Estudios Avanzados (IFIAS), con sede en Solna, Suecia, y se publica con autorización de esa organización. El autor agradece la cooperación de Yvonne Ged en la recopilación y revisión de datos y materiales utilizados en este ensayo, y está reconocido a miembros de la Junta y el Comité Ejecutivo de la IFIAS, y a su director, Sam Nilsson, por el apoyo que le brindaron en ocasión de la primera versión, así como a colegas de El Colegio de México y a amigos profesionales por sus comentarios a la misma.

¹ En este trabajo se trata esencialmente el endeudamiento de los países hoy designados "países en desarrollo". Deberá tenerse en cuenta, sin embargo, que en la documentación consultada, los criterios para clasificar a los países varían (por regiones, por nivel de ingreso per cápita, según sean exportadores o importadores netos de petróleo, etcétera). Países que alguna vez se consideraron como "países en desarrollo", por ejemplo, Grecia, Yugoslavia, Turquía, Israel, Sudáfrica, quedan hoy día fuera de esta categoría: no obstante, es posible que algunas cifras totales de años específicos los incluyan. Por otro lado, el Banco Mundial ha incluido y luego excluido a Hungría y a Rumania en el mismo grupo. Por estas razones, y como se explica en la nota 2, no siempre son rigurosamente comparables las cifras de distintos años. Durante los últimos quince años ha aumentado considerablemente el endeudamiento externo de algunos países desarrollados, es decir, de industrialización avanzada. En este trabajo no se tratan estos casos, excepto una breve mención más adelante.

² Las cifras sobre el endeudamiento externo de los países en desarrollo se han derivado de documentación publicada por el Banco Mundial, entre ellas el *World Development Report* (anual),

Cuadro 1. Deuda externa de los países en desarrollo 1970-1985^a

	<i>Deuda externa a mediano y largo plazos^b</i>		<i>Total de pasivos externos (incluidos créditos a corto plazo y del FMI)^c</i>	
	<i>mmd</i>	<i>Índice 1970 = 100</i>	<i>mmd</i>	<i>Índice 1980 = 100</i>
1970	66	100		
1975	162	244		
1980	471	642	632	100
1981	533	737	729	115
1982	593	822	809	128
1983	674	935	871	138
1984 ^d	717	1 001	908	144
1985 ^e	764	1 065	950	150
1986 ^f	815	1 235	1 010	160

^a Como se señala en la fuente (véase el recuadro 1, notas c y h, p. xi), a partir de 1980 los datos provienen de 107 países que informan bajo el Sistema de Información de Deudores (DRS) y de otros países que no aportan o que han aportado datos incompletos o de una manera que no puede publicarse en los cuadros estándar. Las cifras excluyen la deuda de los países exportadores de petróleo de altos ingresos; incluyen estimaciones de los países en desarrollo que no son miembros del Banco Mundial pero que están incluidos en el análisis global del Informe sobre el Desarrollo Mundial. La deuda privada no garantizada ha sido calculada.

^b Datos del año 1970, del cuadro "Total All Countries", Debt Tables, p. 4, y de los años 1975-1985, del cuadro 1, "Public and Private Long-Term Debt and Financial Flows, 1975 and 1980-1985", p. xii. Los datos de los años 1970 y 1975 excluyen a Hungría y Rumania, países que fueron incluidos en los años siguientes.

^c Del recuadro 1, cuadro "External Liabilities of Developing Countries, 1980-1986", p. xi.

^d Cifras preliminares.

^e Cifras calculadas.

^f Cifras proyectadas por el Banco Mundial.

FUENTE: Banco Mundial, *Development and Debt Service —Dilemma of the 1980s. An Abridged Version of World Debt Tables, 1985-1986 edition*, Washington, 1986.

las *World Debt Tables* (seriadas) y los informes anuales (*Annual Reports*). Cada año son objeto de revisión y ajuste. Los totales dados en este párrafo y en el cuadro 1 provienen de la publicación más reciente del Banco: *Development and Debt Service. Dilemma of the 1980s —an Abridged Version of World Debt Tables, 1985-1986 edition*, que corrige cifras anteriores dadas en el *World Development Report 1985*. Se ha procurado usar las cifras más recientes, pero el examen y la confrontación de todas las fuentes lleva a veces a la perplejidad y a la desesperación, si bien hay que tomar como buenos los órdenes de magnitud. En las últimas dos publicaciones citadas líneas atrás se encontrarán prolijas explicaciones de los conceptos, las fuentes originales, el alcance de los datos, las dificultades que supone su uso, etcétera.

Cinco años después ascendía ya a 162 mmd y en diciembre de 1980 sumó 471 mmd. O sea que en sólo diez años se multiplicó por casi 7. Y continuó aumentando: era de 717 mmd a fines de diciembre de 1984, es decir que tuvo un incremento del 52% en apenas cuatro años (ya para 1983 se había registrado 43%). Para diciembre de 1985 el endeudamiento había crecido de nuevo, a aproximadamente 764 mmd, y se proyecta a diciembre de 1986 en 815 mmd (véase cuadro 1).

Si se incluyen los créditos a corto plazo y los adeudos al Fondo Monetario Internacional el total de “pasivos externos” de los países en desarrollo se calculaba en 632 mmd a fines de 1980, en 871 mmd a fines de 1983, en alrededor de 908 mmd en diciembre de 1984 y en unos 950 mmd en 1985 (véase cuadro 1).

Se carece aún de cifras precisas sobre la situación para el año de 1986, pero puede suponerse que el incremento, aunque proporcionalmente menor, no se ha detenido. El Banco Mundial proyecta el endeudamiento total a mediano y largo plazos hacia fines de 1986, incluidos los pasivos externos de corto plazo, en 1 010 000 millones de dólares (un millón de millones).³

El propósito de este trabajo es explorar las consecuencias a largo plazo de este nuevo y profundo problema estructural de la economía mundial, que afecta no sólo a los países en desarrollo sino también a los de alto grado de industrialización tanto de economía de mercado como de economía de planeación central. Antes de hacerlo cabe un breve repaso histórico.

I. BOSQUEJO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO HASTA 1960

El endeudamiento externo, por lo general expresado en moneda extranjera, se conoce desde los primeros tiempos del desarrollo económico internacional como instrumento útil para acelerar el crecimiento, dado su carácter de complemento del ahorro interno. Sin embargo, fue en el siglo XIX cuando se transfirieron activos financieros en escala relativamente grande entre los países avanzados de Europa, así como entre esos países —principalmente desde la Gran Bretaña— y los de menor desarrollo. Varios países europeos fueron importadores netos de capital financiero, así como Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica, India y otros territorios coloniales. Los países latinoamericanos recién independizados empezaron a obtener empréstitos desde los años veinte del siglo pasado.⁴

³ Banco Mundial, *Development and Debt Service...*, *op. cit.*, pp. x y xi.

⁴ Se encontrará una síntesis muy útil de las experiencias tenidas en el siglo XIX en Brinley Tomas, “The Historical Record of International Capital Movements to 1913”, en John H. Adler y Paul W. Kuznets (comps.), *Capital Movements and Economic Development, Proceedings of a Conference*

Los traspasos se hacían casi siempre en forma de dinero obtenido mediante la colocación de bonos emitidos por los gobiernos prestatarios a través de intermediarios financieros (*underwriters*) que operaban en los centros europeos (sobre todo en Londres y en París). En ocasiones las empresas extranjeras establecidas en los países deudores hacían también emisiones de valores en Europa. Los valores se colocaban finalmente tanto en los países prestamistas como en otros, y su objeto era ayudar a financiar la construcción de ferrocarriles y puentes, plantas generadoras y sistemas de distribución de energía eléctrica, la expansión de compañías comerciales y la realización de proyectos industriales. Se suponía que los países de mayor adelanto industrial disponían de ahorros que podían captarse con emisiones de bonos a largo plazo cuyo rendimiento fuera mayor que el de otros valores similares que se colocaban en los mercados financieros para fines estrictamente internos de aquellos países.⁵ Los fondos obtenidos se destinaban a solventar los déficit presupuestales, realizar obras públicas o poner en marcha nuevas empresas industriales y comerciales.

Durante el siglo XIX gran parte de la deuda de los países en desarrollo estaba en poder de tenedores de bonos en Europa, en gran medida de personas físicas. Con el tiempo una buena proporción de esos bonos, sobre todo las emisiones de los gobiernos pero con frecuencia también los emitidos por empresas particulares, quedó en estado de suspensión de pagos o en mora indefinida. Los gobiernos prestatarios, en particular los de América Latina, apenas si podían pagar los intereses anuales contratados. Aún más, en casos como el de México, por ejemplo, en 1824 y 1825, si bien las tasas nominales fueron relativamente bajas —de 5 a 6 por ciento—, las efectivas resultaron muy superiores, ya que los bonos se colocaban casi siempre con descuentos de 10 hasta 40 por ciento. Era asimismo frecuente que el prestatario sólo recibiera en efectivo 60% de los fondos obtenidos en la colocación.⁶ Desde esta base —a la que se

held by International Economic Association, Londres, Macmillan; Nueva York, St. Martin's Press, pp. 3-32. El artículo de Matthew Simon, "The Pattern of New British Portfolio Investment, 1865-1914" (*ibid.*, pp. 33-60), merece también consultarse. Thomas examina datos anteriores recopilados por C.K. Hobson, Leland H. Jenks, Albert H. Imlah y otros. Las obras de Hobson, *The Export of Capital* (1914), y de Jenks, *The Migration of British Capital to 1875* (1927, 1938) han sido consideradas desde hace mucho como clásicas. Se encontrará una explicación lúcida en John B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, cap. xi, "Inversiones y empresa", Nueva York, Norton, 1950.

⁵ Las inversiones en el exterior hechas por inversionistas de la Gran Bretaña y de Europa continental "tuvieron rendimientos calculados entre 1.6 y 3.9 puntos de porcentaje superiores a los rendimientos sobre inversiones nacionales". Banco Mundial, *World Development Report 1985*, p. 13.

⁶ Véase Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 2a. ed., 1981, pp. 130-131.

añadían las desventuras financieras y presupuestarias de los gobiernos prestatarios originadas en guerras civiles y otras, así como en el desorden de las finanzas públicas— los empréstitos en mora se “consolidaban” (es decir se renegociaban) nuevamente en las mismas condiciones originales de colocación (o aun peores), incluyendo por lo regular la capitalización de los intereses vencidos.

Hacia 1914 estaba ya en estado de mora gran parte de la deuda externa de los países de América Latina y aun de otras áreas. Durante los años veinte de este siglo, coincidiendo con un breve periodo de auge económico, se experimentó una reanudación de los empréstitos, particularmente de Estados Unidos —nuevo país acreedor neto— a América Latina (y por cierto en cantidades mucho mayores a Canadá). Pero hacia 1928 el servicio de la deuda externa latinoamericana estaba de nuevo prácticamente suspendido. El único país de América Latina que lo mantuvo intacto durante los años treinta fue Argentina.⁷

La gran crisis de 1929 a 1932 puso fin a los intentos de algunos países en desarrollo de negociar con los consejos o comités de tenedores de bonos el reajuste de sus deudas y la vuelta a su servicio normal. Era obvio que los gobiernos deudores se enfrentaban a otros problemas económicos y políticos más importantes, surgidos de la crisis. No fue sino hasta los años cuarenta y ya finalizada la segunda Guerra Mundial cuando los mercados financieros empezaron a interesarse de nuevo en adquirir emisiones de títulos de los países en desarrollo.

Los mercados financieros habían sufrido graves reveses, sobre todo a raíz del arreglo de los endeudamientos de la primera Guerra Mundial y de las demandas de reparaciones impuestas a Alemania por las potencias aliadas. Surgió en esos

⁷ *World Development Report* 1985, p. 14. En el siglo XIX Argentina, a diferencia de México, disfrutaba de buen crédito en Europa. Una comunicación de la Legación de México en París, de 15 de enero de 1886, dirigida al secretario de Relaciones de México, se refería a una reciente emisión, en la Gran Bretaña y Francia, de bonos de 5% del gobierno argentino, que fue suscrita con exceso. Las emisiones recientes —informaba el ministro— se habían cotizado arriba de la par en la bolsa de Londres, mejor que las de Rusia e Italia, y mucho mejor que las de España, Venezuela o Chile. El diplomático mexicano aconsejaba a su gobierno que cubriera “puntualmente” el servicio de la deuda durante varios años a fin de competir con el buen crédito de Argentina. (México, Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, XIV.I.14, núm. 17; agradezco a Jorge Silva, de El Colegio de México, el descubrimiento de esta referencia.) En 1883 y 1884 se invirtieron los papeles, cuando México todavía tenía buen crédito. En el presente siglo, al producirse honda crisis interna por los efectos de la gran depresión económica internacional de los años treinta, Argentina resolvió no faltar a sus obligaciones de servicio de la deuda. “...Al despuntar el decenio de 1930, como joven subsecretario de Hacienda —nos ha recordado Raúl Prebisch— fui decidido partidario de pagar el total de la deuda. Argentina fue uno de los pocos países que la siguió pagando, con ingentes sacrificios.” Raúl Prebisch, “Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos”, julio de 1985; véase *Revista de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, diciembre de 1985, pp. 55-56, reproducido en *Comercio Exterior*, México, vol. 36, núm. 5, mayo de 1986, p. 382.

años conciencia de que los activos financieros sólo podían transferirse, en último análisis, en términos reales, es decir por su equivalente en bienes y servicios.⁸

Algunos gobiernos latinoamericanos aprovecharon la situación de la segunda Guerra Mundial para solventar, tras largas negociaciones con las organizaciones representativas de los tenedores de bonos, los atrasos de su servicio de la deuda; es decir, se empeñaron en tratar de liquidar sus obligaciones vencidas. Por ejemplo, en el caso de México la deuda externa acumulada y en estado moratorio se liquidó en 1942 y 1946 a razón de un peso por dólar, o sea, dado el tipo de cambio vigente, a 20% de su valor nominal incluidos los intereses vencidos.⁹ De esta manera se abrió camino para volver a obtener empréstitos. Después de un primer crédito del Eximbank de Estados Unidos, México obtuvo en 1949 sus primeros créditos del Banco Mundial, por 34 millones de dólares, en favor de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza (subsidiaria extranjera), para la ampliación de la capacidad de generación y distribución de energía eléctrica. Brasil obtuvo asimismo 75 millones de dólares para realizar el programa de desarrollo eléctrico y otras actividades de una empresa canadiense.

En general no fue sino hasta la liquidación de los adeudos de tiempo de guerra —del Reino Unido respecto a Estados Unidos y de las operaciones de préstamo y arriendo (*lend-lease*)— y la aplicación del Plan Marshall, cuando se restableció poco a poco el crédito internacional. La creación del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y el principio de sus operaciones en 1946-1947 hicieron posible que se reanudara el flujo de fondos de largo plazo hacia los países en desarrollo, como se había ya logrado en parte con las operaciones bilaterales del Eximbank de Estados Unidos. Desde sus comienzos el Banco Mundial se ocupó —no con mucho éxito en las primeras etapas— de conseguir que en sus operaciones de préstamo participaran los bancos privados y los mercados financieros.

No obstante, el endeudamiento de los países en desarrollo durante el decenio de 1950 a 1960 fue bastante moderado. Entre 1947 y mediados de 1960 el Banco Mundial otorgó un total de 1 860 millones de dólares a los países en desarrollo,¹⁰ principalmente en créditos a largo plazo con baja tasa de interés, con periodos de gracia de hasta 5 años.¹¹ De ese total 52.6% correspondió a Asia y Oriente Medio, 41.6% a América Latina y sólo 5.8% a África.

⁸ Véase más adelante la sección v de este trabajo.

⁹ Bazant, *op. cit.*, pp. 217, 222.

¹⁰ No se incluyen en este total los créditos a Australia, países de Europa Occidental, Japón, Sudáfrica, Turquía y Yugoslavia.

¹¹ Datos derivados del Banco Mundial, *Fifteenth Annual Report 1959-1960*, Washington, D.C., 1960, apéndice K, pp. 50-57.

En 1960 se estableció la Asociación Internacional de Fomento (IDA o AIF) como filial del Banco, para efectuar préstamos “blandos”, es decir a tasas y condiciones preferentes, en favor de proyectos y programas de desarrollo. Sobre estos créditos no se cobraba interés alguno, se otorgaban hasta 10 años de gracia y se establecía la amortización en periodos hasta de 50 años. Sobre los saldos adeudados se cobraba una cuota de servicio de 0.75% anual. Para mediados de 1961 se habían iniciado ya sus operaciones por un monto de apenas 101 millones de dólares.

II. EL AUQUE DEL CRÉDITO INTERNACIONAL DE LOS AÑOS SESENTA

Durante los años sesenta se registró un gran aumento de los préstamos del Banco Mundial y de la AIF. A fines de 1970 el Banco Mundial acusaba un saldo de 10 036 millones de dólares, de los que correspondía 43.7% a América Latina, 37.7% a Asia y Oriente Medio y 18.6% a África. Los créditos a África vigentes se elevaron de 108 millones de dólares en 1960 a 1 859 millones (no totalmente desembolsados) en 1970. En el caso de América Latina el saldo de los préstamos había crecido de 746 millones a 4 389 millones, o sea casi seis veces. Los préstamos a Asia y Oriente Medio se incrementaron de 866 millones de dólares en 1960 a 3 787 millones diez años después, o sea más de cuatro veces (véase cuadro 2).

En diciembre de 1970 los principales países deudores del Banco Mundial eran los siguientes: India, con 1 051 millones de dólares; México, con 979; Brasil, con 838; Colombia, con 719; Paquistán, con 633; Irán, con 612; Tailandia, con 364; Argentina, con 358; Venezuela, con 294; Malacia, con 258, y Nigeria, con 252. El resto se repartía entre 52 países. Por su parte, la AIF para 1970 había concedido préstamos “blandos” por un total de 2 794 millones de dólares a 54 países en desarrollo; 73% se asignó a países de Asia y Oriente Medio, 21% a África y sólo 6% a América Latina.¹²

Durante el decenio de los setenta se crearon también varios bancos regionales. En el caso de América Latina los proyectos venían de muy atrás, aun desde 1939. En 1957 la Comunidad Económica Europea había establecido el Banco Europeo de Inversiones, destinado en lo principal a financiar proyectos

¹² Datos derivados del Banco Mundial, AIF y CFI, *Normas y operaciones*, junio de 1971, cuadro “Operaciones crediticias del Banco Mundial y la AIF al 31 de diciembre de 1970”, pp. 48-49. El Banco Mundial hizo también préstamos a países desarrollados, incluidos varios europeos, y a Yugoslavia, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Israel y Japón.

Cuadro 2. Préstamos vigentes del Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento a los países en desarrollo^a
(saldos acumulados 1960, 1970, 1975, 1980, 1981-1984 en mmd)^b

20 principales países ^c	1960			1970			1975			1980		
	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total
India	0.5	—	0.5	1.1	1.3	2.4	1.5	3.5	5.0	2.8	8.3	11.1
Brasil	0.2	—	0.2	0.8	—	0.8	2.3	—	2.3	5.3	—	5.3
Indonesia	—	—	—	—	0.2	0.2	0.4	0.6	1.0	3.0	1.0	4.0
México	0.2	—	0.2	1.0	—	1.0	2.2	—	2.2	4.3	—	4.1
Corea	—	—	—	0.1	0.06	0.2	0.8	0.1	0.9	3.0	0.1	3.1
Filipinas	0.02	—	0.02	0.2	—	0.2	0.7	0.08	0.7	2.4	0.1	2.5
Colombia	0.09	—	0.09	0.7	0.02	0.7	1.2	0.02	1.2	2.8	0.02	2.8
Tailandia	0.1	—	0.1	0.4	—	0.4	0.7	0.03	0.7	2.0	0.1	2.1
Egipto	0.05	—	0.05	0.06	0.03	0.1	0.2	0.2	0.4	1.1	0.8	1.9
Paquistán	0.1	—	0.1	0.6	0.5	1.1	0.7	0.6	1.3	0.9	1.2	2.1
Bangladesh	—	—	—	—	—	—	0.05	0.5	0.5	0.05	1.5	1.5
Nigeria	0.03	—	0.03	0.3	0.04	0.3	0.8	0.04	0.8	1.4	0.04	1.4
Marruecos	—	—	—	0.2	0.02	0.2	0.5	0.05	0.5	1.4	0.05	1.5
Argentina	—	—	—	0.4	—	0.4	0.5	—	0.5	1.4	—	1.4
China	—	—	—	0.2	0.01	0.2	0.3	0.02	0.3	—	—	—
Kenia	0.004	—	0.004	0.2	0.06	0.3	0.2	0.2	0.4	0.8	0.4	1.2
Malasia	—	—	—	0.3	—	0.3	—	—	—	1.1	—	1.1
Perú	0.04	—	0.04	0.2	—	0.2	0.3	—	0.3	0.8	0.8	—
Argelia	—	—	—	0.08	—	0.1	0.3	—	0.3	1.1	—	1.1
Túnez	—	—	—	0.07	0.04	0.1	0.3	0.07	0.3	0.7	0.07	0.8
<i>Otros países</i>	0.53	—	0.53	3.1	0.5	3.6	6.9	2.3	9.2	11.1	6.7	17.8
Total	1.86	—	1.86	10.0	2.8	12.8	20.9	8.3	29.1	47.2	20.4	67.6

	1981			1982			1983			1984		
	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total	Banco	AIF	Total
India	3.2	9.6	12.8	4.4	10.5	14.9	5.6	11.5	17.1	7.3	12.5	19.8
Brasil	6.2	—	6.2	6.9	—	6.9	8.3	—	8.3	9.9	—	9.9
Indonesia	3.7	1.0	4.7	4.6	1.0	5.6	6.0	0.9	6.9	7.0	0.9	8.0
México	5.2	—	5.2	5.8	—	5.8	6.7	—	6.7	7.3	—	7.3
Corea	3.4	0.1	3.5	3.8	0.1	3.9	4.5	0.1	4.6	5.3	0.1	5.4
Filipinas	2.9	0.1	3.0	3.4	0.1	3.5	3.9	0.1	4.0	4.1	0.1	4.2
Colombia	3.3	0.09	3.3	3.6	0.02	3.6	3.7	0.02	3.7	4.2	0.02	4.2
Tailandia	2.3	0.1	2.4	3.0	0.1	3.1	3.3	0.1	3.4	3.5	0.1	3.6
Egipto	2.2	1.0	2.2	1.7	1.0	2.7	2.0	1.0	3.0	2.5	1.0	3.5
Paquistán	0.9	1.4	2.3	1.0	1.6	2.6	1.1	1.8	2.9	1.2	2.0	3.2
Bangladesh	0.05	1.8	1.8	0.05	2.2	2.2	0.05	2.6	2.6	0.05	3.0	3.0
Nigeria	1.7	0.04	1.7	2.0	0.04	2.0	2.2	0.04	2.2	2.6	0.04	2.6
Marruecos	1.7	0.05	1.7	1.9	0.05	2.0	2.2	0.05	2.3	2.5	0.05	2.6
Argentina	1.4	—	1.4	1.8	—	1.8	1.9	—	1.9	2.0	—	2.0
China	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.6	0.3	0.9	1.2	0.7	1.9
Kenia	0.9	0.4	1.3	1.0	0.5	1.5	1.0	0.6	1.6	1.2	0.7	1.9
Malasia	1.3	—	1.3	1.5	—	1.5	1.6	—	1.6	1.7	—	1.7
Perú	1.0	—	1.0	1.2	—	1.2	1.5	—	1.5	1.7	—	1.7
Argelia	1.2	—	1.2	1.2	—	1.2	1.2	—	1.2	1.6	—	1.6
Túnez	0.9	0.08	1.0	1.0	0.08	1.1	1.2	0.08	1.3	1.3	0.07	1.4
<i>Otros países</i>	11.0	8.0	19.0	13.6	9.1	22.7	14.6	10.7	25.3	15.3	12.2	27.5
Total	54.5	23.9	78.4	63.5	26.6	90.1	73.1	29.9	103.0	83.5	33.5	117.0

^a Excluidos Turquía, Yugoslavia, Sudáfrica, Israel, Hungría, Rumania, Japón, Europa Occidental, Australia y Nueva Zelanda.

^b En 1960, 1975, 1980 y 1981-1984 se refiere a cifras al 30 de junio del año respectivo. En 1970 se refiere a cifras al 31 de diciembre.

^c En orden de importancia en 1984.

FUENTES: cifras derivadas de los informes anuales del Banco Mundial como sigue: 1960: Banco Mundial, *Fifteenth Annual Report 1959-1960*, Apéndice K, pp. 50-57, 1970: Banco Mundial, AIF y CFI. *Normas y operaciones*, junio de 1971, pp. 48-49; 1975, 1980, 1981-1984: Banco Mundial, *Annual Reports*, cuadros del apéndice.

de desarrollo en los antiguos territorios coloniales. El Banco Interamericano de Desarrollo se fundó en 1960 y un año después se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica. En 1969 las naciones del Caribe organizaron otro banco subregional, el Banco de Desarrollo del Caribe. Los países miembros del Pacto Andino constituyeron en 1968 la Corporación Andina de Fomento. En 1963 se estableció el Banco Africano de Desarrollo y en 1966 surgió el Banco Asiático de Desarrollo. Después, en 1976 los países miembros de la OPEP crearon el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional. Todos estos mecanismos sirvieron para transferir recursos financieros a largo plazo de los países altamente industrializados, o de otros dotados de excedentes, a las naciones en desarrollo. Los países acreedores contribuyeron con dotaciones adicionales de fondos a los bancos regionales y subregionales, y estas instituciones, a medida que recuperaban sus créditos, volvían a prestar sus propios excedentes.

Por añadidura, los gobiernos de los países de alto nivel de industrialización efectuaron por intermedio de sus programas de cooperación internacional y de sus propios bancos de fomento, y por otros medios, préstamos tradicionales y blandos para fines de desarrollo. La cooperación directa para el desarrollo (AID) en forma de donativos y otros fondos no reembolsables se destinó además a diversos otros propósitos en los países en desarrollo. Los países donantes hicieron asimismo aportaciones de apreciable cuantía a las Naciones Unidas y al sistema de organismos multilaterales de las Naciones Unidas para el financiamiento de programas de cooperación técnica.

Los países prestatarios, sobre todo los de reciente industrialización (los llamados NICs), tuvieron por su parte acceso a créditos de plazo mediano de proveedores, y gradualmente fueron sujetos de crédito de la banca internacional para obtener préstamos directos de carácter comercial a las tasas de interés vigentes en el mercado financiero; dichas operaciones no sólo eran de corto plazo, renovables con frecuencia, sino que de más en más se establecían a plazo mayor de un año, es decir, a plazo mediano. Todavía más, algunos gobiernos prestatarios entre los países en desarrollo que habían logrado buenos índices de crédito pudieron emitir sus propios bonos directamente en los mercados financieros de Estados Unidos y Europa Occidental.

En suma, los años sesenta fueron un periodo de creciente transferencia de financiamiento, en su mayor parte a largo plazo, de los países altamente industrializados a las naciones en desarrollo. Como ya se señaló, el endeudamiento externo total vigente de los países en desarrollo proveniente de todas las fuentes se cifraba a fines de 1970 en 66 mmd. Lo que ocurrió después es otro episodio, marcadamente distinto, de la historia económica mundial. Primero se generó, a raíz del abandono de la convertibilidad del dólar en oro por Estados Unidos

en 1971, una gran masa de “eurodólares”, diseminada a lo largo y lo ancho de la banca comercial internacional, sobre todo en Europa Occidental. Poco después, en 1973-1974, al ocurrir el primer sacudimiento petrolero, se añadieron a los recursos en poder de la banca los nuevos “petrodólares”. Esta inyección de fondos, de enorme cuantía, hubo de tener efectos gravemente perturbadores en la capacidad de préstamo de los bancos al impulsarlos a aumentar sus carteras sin mucha cautela. Y el segundo sacudimiento petrolero, de 1979 a 1981, habría de generar una situación de alta peligrosidad y a la postre caótica.

III. LA SUPEREXPANSIÓN DEL CRÉDITO INTERNACIONAL, 1970-1980

Se ha calculado que los países miembros de la OPEP generaron excedentes que alcanzaron, entre 1974 y 1980, 375 mmd,¹³ en tanto que su capacidad de absorción no llegó con mucho a semejante orden de magnitud. Entre 1974 y 1979 el promedio anual de los excedentes fue de 45mmd, pero sólo en 1980 el excedente fue de 100 mmd. Entre 1981 y 1983 los países de la OPEP acumularon otros 70 mmd de superávit. Por consiguiente, los depósitos bancarios y el “dinero flotante” en Estados Unidos, Europa y Japón¹⁴ se incrementaron a tal velocidad que resultó inevitable que semejante “embalse” se derramara directamente a los países deseosos de tomar en préstamo dichos fondos y que pudieran ofrecer garantías de carácter muy general, basadas en el “crédito” estimativo acerca del país o en cualquier consideración sobre la seguridad del préstamo o sobre la posibilidad de renovarlo en cualquier momento. Debe recordarse que en estos términos los bancos comerciales de Europa Occidental otorgaron también préstamos a empresas estatales de los países de planeación central de Europa Oriental (por ejemplo, Polonia).

Así quedaron a disposición de los países en desarrollo fondos bancarios que rebasaban a todas luces y en gran cuantía las cantidades que hubieran podido obtener mediante los créditos tradicionales que ofrecían las instituciones financieras multilaterales. Los créditos provenientes de la banca comercial in-

¹³ Datos derivados del encuadrado 6.2A, en Banco Mundial, *World Development Report 1985, op. cit.*, p. 89. Las cifras se refieren a “colocaciones de la OPEP”, en su mayor parte depósitos bancarios en euromonedas y otras colocaciones en países miembros de la OCDE, más colocaciones en organizaciones internacionales y flujos netos a los países en desarrollo.

¹⁴ Según el Banco Mundial “aproximadamente 40% del superávit acumulado de la OPEP se transfirió a Estados Unidos y al Reino Unido... Se colocaron también sumas considerables en Francia, Alemania, Japón y Suiza” (*ibid.*, encuadrado 6.2, p. 89).

ternacional se obtenían en condiciones mucho menos rigurosas —a veces mediante una simple llamada telefónica o un telex.

Los países en desarrollo emplearon los créditos para programas y proyectos de desarrollo —qué duda cabe—, pero también para proyectos mal concebidos, para la adquisición de equipo militar, y aun para destinarlos a sufragar gastos corrientes y a financiar los déficit presupuestales, como se había hecho en el siglo XIX. Las tasas de interés sobre los nuevos créditos de la banca internacional variaron entre 6 y 9 por ciento a principios de los años setenta, y se elevaron a 11 y 13 por ciento hacia fines del decenio,¹⁵ con diferencias entre países y según las operaciones de conformidad con la evaluación subjetiva que el banco prestamista hiciera en cada caso del “factor riesgo”. En algunos casos se contrataron operaciones a tasas mucho más elevadas, aun de 20%. En 1980 hasta 40% de los préstamos otorgados a los principales prestatarios era a tasas de interés “flotantes”.¹⁶ Los bancos prestamistas rara vez llevaron a cabo estudios adecuados de evaluación de los riesgos, ni hicieron mayor caso de las prácticas crediticias del Banco Mundial o los bancos multilaterales regionales. Con frecuencia los préstamos se hacían sobre bases de evaluación política y no de buen análisis económico y de perspectiva de balanza de pagos y capacidad de servicio de la deuda.

Por otro lado, el Banco Mundial y los diversos bancos multilaterales regionales y otros fondos no lograron obtener de los mercados financieros suficientes recursos adicionales. No obtuvieron tampoco de los gobiernos donantes reposiciones nuevas adecuadas de recursos; ello se explica principalmente porque los gobiernos de muchos de los países de industrialización avanzada adoptaron el punto de vista de que el crédito internacional debía dejarse librado a las fuerzas del mercado, esto es, a la banca privada internacional. Así, a los organismos financieros multilaterales en gran medida “se les fue el tren”. Se confirmó también que el Fondo Monetario Internacional tampoco logró ampliar su capacidad de préstamo para apoyar a los países deudores en momentos de déficit a corto plazo en sus balanzas de pagos, a fin de mantener la estabilidad cambiaria o efectuar ajustes ordenados del tipo de cambio, como se había previsto al establecer el Fondo en 1946.

En síntesis, el sistema financiero internacional tan cuidadosamente edificado en la posguerra fue rebasado por la realidad: primero, por la decisión del gobierno norteamericano de desligar el dólar de su atadura al oro, originando así el “sistema de tipo de cambio flotante” y la invasión de Europa Occidental de “eurodólares”, y segundo, por el ascenso al escenario de los excedentes de la

¹⁵ *Ibid.*, anexo “World Development Indicators”, cuadro 17, “Terms of Public Borrowing”, pp. 206-207.

¹⁶ *Ibid.*, cuadro 2.4, p. 21.

OPEP, que dieron lugar a una expansión más allá de todo límite de la imaginación financiera y económica, de la cuantía de la liquidez internacional libremente disponible por agentes privados, sin ninguna reglamentación pública, para sus fines y estrategias propios... y para satisfacer su apetito de lucro.

Para fines de 1980 los países en desarrollo tenían un endeudamiento externo acumulado de 471 mmd (véase cuadro 1). Si se incluyen los créditos aún no desembolsados se debía al Banco Mundial y a otros organismos financieros multilaterales apenas 21% y se adeudaba a fuentes oficiales bilaterales 31%.¹⁷ El 48% restante constituía la deuda externa contratada con la banca internacional y los proveedores en los países altamente industrializados, principalmente Estados Unidos y los de Europa Occidental. Japón entró en escena un poco tarde, para aumentar su participación conforme empezó a crecer su superávit de balanza de pagos, sobre todo después de 1980. Los países miembros de la OPEP efectuaron préstamos e inversiones en los países de industrialización avanzada, al mismo tiempo que otorgaron crédito directamente a los países en desarrollo no miembros de la OPEP.

Durante el periodo en que la tasa de crecimiento económico de varios países de Europa Occidental se redujo hacia fines de los años setenta, algunos de estos países, y algunos otros, se tornaron también deudores. Entre los principales países deudores del mundo altamente desarrollado, según cifras de marzo de 1985, se contaban: Francia, con 101 mmd; Italia, con 64 mmd; Canadá, con 49 mmd; España, con 25 mmd; Dinamarca, con 17 mmd, y Suecia, con 17 mmd.¹⁸ Se informó que Nueva Zelanda adeudaba 11 mmd. Por su parte, la “deuda externa” de Estados Unidos —es decir el total de fondos extranjeros invertidos en depósitos bancarios y valores en ese país— se estimaba en 1985 en 300 mmd, y en la primera mitad de 1986 en más de 400 mmd.

Entre los países en desarrollo la principal región deudora en 1980 fue América Latina, con un total de 160 mmd (35% de la deuda total de los países en desarrollo). Le seguían Asia oriental, meridional y del Pacífico, con 122 mmd (27%). África del Norte y Oriente Medio, por su parte, absorbieron 66 mmd (14%), y África subsahariana 59 mmd (13%).¹⁹

¹⁷ Véase el anexo estadístico, cuadro 2, “External Public Debt Outstanding (Including undisbursed)”, por región, 1975-1981, en el *World Bank Annual Report 1983*, Washington, D.C., 1983, pp. 140-141. El total de esta fuente difiere de las cifras más recientes, dadas en el cuadro 1 de este trabajo, por diferencias de cobertura y revisión de los datos y porque se incluyen porciones aún no desembolsadas. Es de lamentar que no se cuente con datos de los préstamos por región sobre una base rigurosamente comparable.

¹⁸ Banco de Pagos Internacionales, *International Banking Development* (trimestral).

¹⁹ El Banco Mundial incluye también en 1980 49 200 millones de dólares vigentes correspondientes a Europa meridional y a otros países del Mediterráneo (11% del total). (Véase la nota 17).

Por países, los diez principales deudores a fines de diciembre de 1980 fueron: Brasil, 41.5 mmd; México, 39 mmd; India, 25.7 mmd; Indonesia, 23.8 mmd; Argelia, 23.1 mmd; Corea del Sur, 23.3 mmd; Egipto, 17.4 mmd; Argentina, 12.2 mmd; Paquistán, 11.3 mmd, y Venezuela, 11.1 mmd.²⁰ Además el sector privado en estos países adeudaba montos no especificados.

Con frecuencia los países más pequeños llegaron a alcanzar endeudamientos que en proporción a sus agregados económicos fueron superiores a los coeficientes obtenidos por los diez países enumerados.

IV. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO, 1980-1984

Conforme acudieron en medida creciente al sistema bancario internacional privado, los países prestatarios tuvieron que aceptar no sólo tasas de interés más elevadas sino plazos de vencimiento más cortos. Según el Banco Mundial “el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública total se acortó de 20.4 años en 1970 a 14.2 en 1982 debido a que los préstamos de fuentes privadas se otorgaron con plazos de vencimiento más reducidos —un promedio de 8.2 años en 1983”. También se contrajeron los periodos de gracia, aun cuando menos intensamente, de 5.5 años en 1970 a 3.9 en 1983. “En 1983 los periodos medios de vencimiento y de gracia para los nuevos préstamos fueron los más cortos de que se tuvo memoria en los países en desarrollo.”²¹

Durante el mismo periodo los coeficientes de servicio de la deuda externa (amortización más intereses como porcentaje de las exportaciones) “se elevaron de 15% en 1970 a 21% en 1982... [y] la razón deuda/PIB aumentó de 14% en 1970 a 34% en 1984”. Todavía más, “la razón deuda/exportaciones se incrementó también de 109% en 1970 a 135% en 1984, y el coeficiente pago de intereses/PIB se quintuplicó con creces al pasar de 0.5% en 1970 a 2.8% en 1984”. Por regiones, debe hacerse notar que “con excepción de los países de Asia de bajo ingreso por habitante, la razón deuda/PIB se incrementó de mane-

El total referente a América Latina, según otra fuente, fue muy superior: de 220 231 millones de dólares, véase CEPAL, *El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas*, Doc. LC/G.1406/SES.21/20, 6 de marzo de 1986, cuadro 12, presentado al XXI periodo de sesiones, México, 17-25 de abril de 1985. Este es otro ejemplo de las dificultades con las cifras.

²⁰ Datos del *World Bank Annual Report 1982*, anexo estadístico, cuadro 3, “External Public Debt Outstanding, by Country and Type of Creditor, December 31, 1980”. Además, Turquía debía 16 200 millones de dólares e Israel 12 700 millones.

²¹ *World Development Report 1985*, op. cit., p. 20.

ra significativa respecto a todos los grupos de países [y que] el aumento más agudo se registró en los países de África de bajo ingreso por habitante, de 18% en 1970 a 55% en 1984".²²

La expansión del endeudamiento externo internacional no se detuvo en 1980, cuando se advertían ya señales de debilitamiento del comercio internacional y de las tasas de crecimiento de los países altamente industrializados. La deuda siguió aumentando, sobre todo la de los países exportadores de petróleo como México y Venezuela, que se habían embarcado en programas ambiciosos de inversión pública y habían inducido a sus sectores privados a ampliar sus propias inversiones con préstamos procedentes del sistema bancario internacional. Sin embargo, la deuda creció también en países que siendo importadores netos de petróleo —Brasil e India— se encontraban en proceso de gran expansión industrial y tenían razones fundadas para esperar el aumento de su capacidad de servicio de la deuda externa en función del considerable éxito de sus programas de desarrollo agrícola, lo que les permitiría incrementar sus exportaciones de productos agropecuarios o reducir importaciones; en Brasil además se esperaba un crecimiento grande de las exportaciones de manufacturas. En otros casos, como el de Argentina, cuya economía se estancó durante los años ochenta, los gastos militares parecen explicar en gran parte el aumento rápido de la deuda externa.

Entre los diez principales países deudores en 1980 los incrementos de la deuda externa hacia fines de 1983 fueron muchas veces espectaculares. Por ejemplo, la deuda externa total de Brasil, pública y privada, se elevó a 94 mmd, la de México a 91 mmd, la de Argentina a 43 mmd, la de Venezuela a 35 mmd, la de Corea del Sur a 40 mmd y la de Indonesia a 29 mmd.²³ Se elevaron también los coeficientes de servicio de la deuda; por ejemplo el de México a 35.9%, el de Brasil a 28.7%, el de Paquistán a 28.1% y el de Argentina a 24.0%.²⁴

No se comprende aún cómo fue que los bancos comerciales internacionales no evaluaron correctamente los riesgos implícitos en sus préstamos a los países en desarrollo, sobre todo los de América Latina, aun sobre la base sólo de la política económica seguida por esos países. En algunos casos es evidente que los bancos prestamistas se autoengañaron por la oportunidad que se les presentó de ganar a corto plazo una tasa real de interés muy elevada, con posibilidad de convertir sus intereses a moneda extranjera convertible con enorme ganancia en vista de la sobrevaluación de las monedas de los países deudores —una perspectiva a la postre ilusoria. Esta situación se reforzó entre los países deudo-

²² *Ibid.*, pp. 23-24.

²³ Datos publicados en "The LDCs Debt Problem at the Mid-point", *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust Co., octubre-noviembre de 1984, cuadro 5, p. 4.

²⁴ *World Development Report 1985*, anexo, cuadro 16, pp. 204-205.

res por la creencia en éstos de que “resultaba muy barato” tomar dinero prestado a bajas tasas de interés real cuando éstas estuvieron vigentes durante algunos meses en Estados Unidos y otros países proveedores de préstamos. Se generó así un círculo vicioso que habría de terminar por deshacerse catastróficamente.

El periodo 1982-1984 se caracterizó por haber ocurrido durante el mismo una recesión internacional parecida en intensidad a la de 1929-1933. Los precios de los productos básicos descendieron mientras que los de las manufacturas aumentaron. Los países en desarrollo hallaron cada vez más difícil obtener vía exportaciones de bienes y servicios las divisas necesarias para pagar el servicio de su deuda externa. El descenso del precio del petróleo crudo a mediados de 1981 debió haberse considerado como señal negativa en los países exportadores de petróleo que estaban fuertemente endeudados; mas no se hizo caso. México, por ejemplo, continuó contratando préstamos para en parte poder pagar los intereses sobre la deuda. Iguales condiciones se presentaron en Nigeria y otros países. En cambio Brasil, como país importador de hidrocarburos, aligeró la carga de la deuda aun cuando no lo bastante para contrarrestar otros factores negativos de su balanza de pagos. En agosto de 1982 México, ante una suspensión virtual de la renovación de sus préstamos y de la corriente de nuevos créditos, dio la señal de alarma. Los años 1982 y 1983 fueron una etapa de fuga de capitales y de desastre financiero para muchos países en desarrollo. Fue también un periodo en que surgió la situación inusitada en que los países en desarrollo, junto con algunos países europeos y Japón, empezaron a contribuir a financiar el déficit de la economía más poderosa del mundo, la de Estados Unidos. Tan sólo América Latina parece haber efectuado una transferencia neta de fondos al extranjero de unos 89 a 100 mmd.

A partir de 1982 se iniciaron reestructuraciones de suma importancia de la deuda externa como medida necesaria e inmediata por negociarse entre los acreedores y los deudores, con el apoyo en los casos en que se consideró necesario del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos financieros. El proceso de renegociación ha avanzado mucho, pero todavía sin resultados satisfactorios para todas las partes implicadas.

V. SIGNIFICACIÓN DE LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

La crisis internacional que se evidenció en 1982-1984 a consecuencia del endeudamiento externo desorbitado de los años anteriores continuará sin duda pesando sobre la economía mundial por muchos años venideros mientras ten-

gan que cumplirse los pagos por concepto de intereses y mientras sea indispensable efectuar reestructuraciones de los vencimientos de las deudas.

Para comprender lo que significa este endeudamiento no se requiere hacer largas indagaciones históricas, ni ir más allá de algunas discusiones teóricas y de política económica de una época muy reciente, por ejemplo la célebre controversia Keynes-Ohlin-Rueff de fines de los años veinte de este siglo.²⁵ Toda transferencia importante de capital financiero entre las naciones, sea de origen público o privado, sea que asuma la forma de emisiones de títulos o de contratos de crédito, reparaciones de guerra u otras transferencias “unilaterales”, como las de cooperación para el desarrollo o donativos privados, remesas de trabajadores migratorios o aun fugas de capital, tiene que expresarse esencialmente y en último análisis en transferencias “reales” constituidas por comercio de bienes y servicios, a fin de restablecer el equilibrio de las transacciones internacionales, sobre todo en un sistema de interdependencia e interacción. Una salida neta de fondos tiene que dar por resultado un superávit en cuenta corriente, tal como un ingreso neto de fondos deberá tener como contrapartida un déficit de las transacciones en cuenta corriente.

En distintos periodos de la historia, de los que el siglo XIX es un ejemplo destacado —aun cuando pudiera incluirse también el siglo XVI, en el que hubo un importante movimiento de plata de México y Perú hacia España—, se ha demostrado que los países exportadores de capital han financiado en realidad grandes superávits comerciales. El capital que se virtió en los países en desarrollo de Asia y América Latina, aun cuando generara sustituciones de importaciones o aumento de las exportaciones, se tradujo en mayores corrientes de bienes y servicios hacia esas regiones, las que normalmente padecieron déficit en cuenta corriente. Los países en proceso de desarrollo, al complementar sus escasos ahorros internos con capital del exterior, cualquiera que fuere la forma asumida por éste, financiaron su desarrollo (tal como se expresaba en formación de capital real) haciendo posible que se importaran equipo y materiales no disponibles en el territorio nacional. A su vez generaron excedentes de importación, primero en forma de mercancías y más adelante también en servicios, incluso el pago de ingresos ganados por factores de producción externos (dividendos sobre inversión extranjera directa, intereses sobre préstamos, pagos por uso de tecnologías importadas, etcétera).

La teoría que sustentaba estos procesos fue que con el transcurso del tiempo los deudores netos o países importadores de capital alcanzarían etapas más

²⁵ J.M. Keynes, “The German Transfer Problem”, *The Economic Journal*, vol. XXXIX, núm. 153, marzo de 1929, pp. 1-7; B. Ohlin, J.M. Keynes, “The Reparation Problem: A Discussion”, *The Economic Journal*, núm. 154, junio de 1929, pp. 182-182, y J. Rueff, B. Ohlin, J.M. Keynes [nueva discusión]; *The Economic Journal*, núm. 155, septiembre de 1929, pp. 388-408.

avanzadas de desarrollo y empezarían a generar excedentes de exportación por cuenta propia. Llegarían así a pagar o amortizar el principal de los fondos tomados en préstamo o recibidos durante los años precedentes. Mientras tanto, los excedentes de exportación al generarse harían además posible pagar los intereses y los dividendos. Estos fondos constituirían para algunos países acreedores una fuente importante de “ingresos de ultramar”, que fue el caso de la Gran Bretaña.

Pero como también lo enseña la historia, el proceso de pago o amortización casi nunca se ha cumplido. Así, la inversión directa privada ha constituido en muchos casos importantes una pérdida total para el inversionista, sobre todo en épocas modernas, si bien le ha rendido durante largos periodos un ingreso en efectivo. Por otra parte, la mayor parte de las emisiones de bonos del siglo XIX y los primeros años del actual efectuadas por los países en desarrollo, aun las garantizadas por los gobiernos, jamás se han amortizado, o han terminado por perder todo su valor de mercado y ser útiles solamente como papel para tapizar las paredes de los hogares de los tenedores de esos títulos. En el caso de los empréstitos obtenidos por los gobiernos buena parte de las deudas quedó en mora o fue repudiada. En algunos casos de consolidación o liquidación final el resultado neto para el acreedor o el tenedor de la deuda fue recibir una pequeña fracción, en moneda local, del monto nominal original del empréstito o la emisión de bonos. El problema fundamental consistía en que para lograr una transferencia o pago neto de capital en forma de amortización se necesitaba generar un excedente de exportación de suficiente cuantía para hacer posible la “transferencia real”, o sea un excedente de exportación sostenido en las relaciones comerciales con el país acreedor. El poco éxito que lograron algunos países deudores entre los países en desarrollo al generar excedentes de exportación, desapareció con la depresión internacional de los años treinta, cuando los precios y los mercados de exportación de los productos básicos se derrumbaron en todo el mundo.

Durante los años veinte fueron aplicables los mismos principios a los pagos de reparaciones de la primera Guerra Mundial. Las potencias centrales tendrían que haber efectuado transferencias “reales”, expresadas en bienes y servicios, a las potencias aliadas, de tal magnitud que sus economías hubieran tenido que reorganizarse casi con el fin exclusivo de efectuar tales exportaciones. Dadas las condiciones monetarias y financieras internacionales de aquella época —en esencia, mecanismos modificados de patrón oro o de patrón de cambio-oro y automaticidad de los bancos centrales en cuanto a la variación del medio circulante—, la transferencia real requerida resultaba virtualmente imposible. Según la Comisión de Reparaciones la suma que debía pagarse a las

potencias aliadas era del orden de 132 000 millones de marcos-oro.²⁶ Como lo expresó Keynes: “Corresponde a quienes crean que Alemania pueda efectuar un pago anual de cientos de millones de libras esterlinas explicar *en qué productos piensan que pueda hacerse semejante pago y en qué mercados* esperan que se vendan esos productos.”²⁷ De hecho Keynes proponía en 1920, con más apego a la realidad, que se llegara con Alemania a “un arreglo final sin un nuevo examen de los detalles”, por el equivalente de 10 mmd, por más que él mismo calculaba que la “reclamación total” que podía hacerse a Alemania alcanzaría como máximo 40 mmd.²⁸ La cifra menor de las indicadas fue resultado de sus razonamientos en el sentido de que la capacidad de pago de Alemania no permitía que la transferencia fuera mayor (incluidos los intereses).

De cualquier manera, las potencias aliadas no estaban en posibilidad de aceptar un gran influjo de importaciones, pues su misma situación real y financiera no lo permitía y porque el proteccionismo iba en ascenso. Una cuantía enorme de reparaciones transferida en un corto lapso hubiera arruinado a las dos partes, y tampoco era factible desde el punto de vista político. Durante algún tiempo Alemania pudo cubrir parte de los pagos y mantenerse a flote con ayuda de créditos a corto plazo; de 1930 en adelante sobrevino un colapso total.²⁹ La depresión de los años treinta, con sus ramificaciones europeas, requería hacer caso omiso de todo pago inmediato, y los acontecimientos políticos resultantes en parte de las reparaciones de guerra y en parte del desempleo y el desorden financiero dieron por concluido ese proceso. La controversia sobrevivió apenas en los escritos de los economistas. Las deudas interaliadas, de unos 4 mil millones de libras esterlinas, tuvieron el mismo destino, pues se efectuaron solamente pagos menores.³⁰

La segunda Guerra Mundial también demostró que los empréstitos de tiempo de guerra y otras transacciones semejantes sólo podían hacerse efectivos cuando asumieran la forma de “transferencias reales”, esto es, como material bélico —de hecho, por obvias razones, primero se hicieron estas transferencias y más tarde se financiaron. Este proceso quedó ilustrado con toda claridad en oca-

²⁶ Charles P. Kindleberger, *The World Depression, 1929-1933*, Berkeley, University of California Press, 1973, p. 35. Véase también Arminio Fraga, *German Reparations and Brazilian Debt: A Comparative Study*, Princeton University, Department of Economics, International Financial Section, Essays in International Finance, núm. 163, Princeton, julio de 1986, p. 2.

²⁷ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, edición norteamericana, Nueva York, Harcourt, 1920, p. 202. (Las cursivas aparecen en el original).

²⁸ *Ibid.*, pp. 200-202, y Kindleberger, *op. cit.*, pp. 34-39.

²⁹ Fraga (*op. cit.*, pp. 2-11) hace un valioso análisis resumido del caso de Alemania.

³⁰ J.M. Keynes, *op. cit.*, p. 271.

sión de los acuerdos de Préstamo y Arriendo, según los cuales la transferencia real hecha a los aliados en Europa debía regresarse en especie al finalizar la contienda. Gran parte de los “préstamos y arriendos”, si no la casi totalidad, jamás fueron devueltos (por ejemplo, la parte asignada a la Unión Soviética), y Estados Unidos aceptó también servicios y uso de bases en calidad de “préstamos y arriendos a la inversa” (*reverse lend-lease*).

El Plan Marshall de la posguerra, que se hizo efectivo después de otorgarse varios empréstitos de reconstrucción a los países europeos, fue un instrumento, financiado unilateralmente por Estados Unidos, que permitió poner a disposición de las economías devastadas por la guerra importaciones absolutamente necesarias. Estados Unidos transfirió asimismo grandes cantidades, en esencia de bienes y servicios, a Japón y a otros países de Asia, y en ocasión posterior a Corea del Sur.

Durante los años sesenta Estados Unidos, en respuesta a demandas latinoamericanas, se comprometió a colaborar en el programa denominado Alianza para el Progreso,³¹ que entre otras cosas suponía una cuantiosa transferencia financiera para fines de desarrollo. En la práctica dichas transferencias se tradujeron en exportaciones de bienes y servicios (equipo, materiales, tecnología, servicios de ingeniería, etcétera) a los países latinoamericanos, por lo que sirvieron para ayudar a financiar el excedente de importaciones de la región. La estrategia latinoamericana de desarrollo preveía necesidades de capital a largo plazo del orden de los 20 mmd (brutos) durante el decenio de los sesenta —cantidad modesta si se compara con las cantidades que se transfirieron más tarde por otros medios.

El Banco Mundial, creado en 1946, y los bancos multilaterales regionales establecidos en los años sesenta tenían por función movilizar capital hacia los países prestatarios para facilitar la realización de proyectos de desarrollo y con el tiempo, en medida creciente, programas integrados. Desde el principio se estableció el vínculo entre la transferencia financiera y la real. Las lecciones de historia habían sido aprendidas en Bretton Woods, salvo algunos problemas conectados con los saldos inconvertibles mantenidos en libras esterlinas —y aun la renuencia del Reino Unido a hacer convertibles dichos saldos se basaba en el mismo principio en que se sustentaban las políticas que habría de seguir el Banco Mundial. Por otra parte, al principio los préstamos de éste se aplicaban exclusivamente al componente de moneda extranjera de los proyectos; poco a poco, sin embargo, se otorgaron créditos que incluían una parte de los

³¹ Véase Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, cap. xi.

gastos locales de los programas o los proyectos, por ejemplo para financiar el costo del componente de importación indirecta (equipo, refacciones, materiales, servicios) de la parte del proyecto financiada con fondos locales. El Banco pasó a otorgar préstamos para programas integrados, es decir, a financiar una porción de un plan de desarrollo, o sea un sector completo, con sus proyectos interrelacionados (por ejemplo el desarrollo de la energía eléctrica). Los préstamos multilaterales del Banco se hicieron a plazos de 12 a 25 años, con varios años de gracia en el calendario de amortización, y a las tasas de interés más bajas posibles.

Las instituciones multilaterales emprendieron además programas de préstamos “blandos” por medio de “ventanillas” especiales o de organizaciones afiliadas —una manera de cooperación financiera con vencimientos más lejanos y a tasas de interés nominales. Estas operaciones tenían que ver con la capacidad de absorción del país prestatario (la real, no sólo la financiera) y con la perspectiva de amortización, al menos por lo que respecta al monto “bruto” del endeudamiento. De hecho, los bancos multilaterales, al incrementar su financiamiento bruto proporcionaban a la vez capital con qué amortizar los préstamos anteriores.

La cooperación financiera bilateral con los países en desarrollo se apejó a los mismos financiamientos: préstamos de plazos mediano y largo con periodos de gracia, créditos blandos o concesionales y diversas transferencias a título no reembolsable. La ODA (*overseas development aid*) —concepto instituido por la OCDE, que además hace los cálculos respectivos— se incrementó de 21 mmd en 1970 a 35 mmd en 1982.³² En estas cifras no se incluyen la cooperación militar ni las transferencias en especie sino únicamente las definidas en rigor como cooperación o ayuda para el desarrollo. Aunque la mayor parte se otorgó en forma de “transferencia real” directa en bienes y servicios, una proporción menor que se gastaba en efectivo en los países en desarrollo mismos, con frecuencia con cargo a “fondos de contraparte” que era el caso con los donativos de alimentos hechos conforme a la Ley del Congreso norteamericano PL 480.

La situación actual, y la que se prevé durante los próximos años, es que el endeudamiento externo de los países en desarrollo —del que son responsables tanto ellos mismos como los países altamente industrializados y la comunidad bancaria internacional— rebasa con mucho cualquier posibilidad de transferencia a los acreedores por concepto de amortización. Ello ha llevado a varios

³² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Development Cooperation, 1983 Review*, París, 1983, cuadro III-2, “Total Net Resources Receipts of Developing Countries from All Sources, 1970-1982 – Constant Prices”, en miles de millones de dólares a precios de 1981, p. 52.

países menores —por ejemplo Costa Rica y Bolivia— a un estado virtual de moratoria, por lo menos por lo que hace a los pagos de intereses. Se han renovado también propuestas, ya formuladas durante la conferencia Norte-Sur de París en 1977, tendientes a condonar el endeudamiento de los países de menor nivel de desarrollo. No parece tener mucho apoyo en general esta idea, como tampoco la del “club de deudores” propalada por algunos países sudamericanos. Sin embargo, la inestabilidad de los mercados de exportación y la incertidumbre que prevalece ante el creciente proteccionismo dan lugar a que los países deudores se muestren sumamente renuentes a adquirir compromisos firmes y, en particular, a aceptar los acuerdos rígidos de condicionalidad que impone el Fondo Monetario Internacional. En realidad el poder de movilización de recursos reales de este último organismo es bastante limitado, puesto que no dispone de grandes recursos financieros y porque el gobierno norteamericano considera el endeudamiento externo a los bancos comerciales como asunto concerniente a los negocios privados.

Debe recordarse, en todo caso, que las moratorias del siglo XIX y de principios del XX afectaban principalmente a *individuos* mientras que hoy están amenazadas las *carteras* de los bancos. Sin embargo, Estados Unidos ha intervenido para inducir a los bancos a ofrecer mejores condiciones en las renegociaciones y para cooperar en las mismas. Mas en general está agudizándose la reacción de los países en desarrollo contra las políticas de reajuste resultantes del problema de la deuda, en particular contra la restricción salarial.

Por lo que hace a los pagos de intereses sobre la deuda externa, éstos empiezan a considerarse como una transferencia al exterior de ahorros internos, similar a la fuga de capitales, que no podrá traducirse en una transferencia real de bienes y servicios (como ocurrió con las reparaciones alemanas posteriores a la primera Guerra Mundial). Los gobiernos de los países deudores están siendo arrinconados cada vez más, y se les plantea una situación imposible de resolver.

La perspectiva parece ser la siguiente: *i*] no se llevarán a cabo pagos o amortizaciones significativas de la deuda externa, si bien habrá nuevas reestructuraciones y sucesivas operaciones de este tipo, y en casos excepcionales podrá haber condonaciones de adeudos; se informa que algunos bancos norteamericanos han cancelado algunos adeudos tanto del exterior como internos; *ii*] la presión de los deudores sobre los acreedores aumentará y se llegará a acuerdos que tendrán como compensación aperturas al comercio y otras materias en que insisten los países altamente industrializados, por ejemplo, el tratamiento de la inversión extranjera directa; *iii*] los países desarrollados adquirirán conciencia cada vez mayor de que será necesario permitir a los países en desarrollo efectuar transferencias reales como medio de pago, es decir, aumen-

tar las importaciones provenientes de los países deudores en desarrollo; *iv*] el flujo de “dinero fresco” que exceda las cantidades necesarias para las recalendalizaciones y reestructuraciones será muy limitado, debido a la modesta cuantía de los recursos disponibles del Banco Mundial y los organismos financieros multilaterales regionales, y a la dificultad evidente que existe para interesar a la comunidad bancaria comercial de los países industriales en reanudar una corriente *neta* de préstamos a los países en desarrollo, sobre todo en vista de que las perspectivas económicas de estos últimos en el mejor de los casos parecen ser mediocres, y *v*] el flujo de fondos de cooperación tipo ODA será también moderado o pequeño en vista de los déficit presupuestales de los países donantes, y será cada vez más selectivo en el sentido de orientarse hacia países “amistosos” o países en que se den condiciones de hambruna. El Informe Brandt recomendó que se reanudara la corriente de cooperación financiera y crédito a los países en desarrollo; sin embargo, ni este informe ni su complemento han sido recibidos con interés ni han sido respondidos.³³

VI. MEDIDAS INMEDIATAS PARA HACER FRENTE AL PROBLEMA DEL SERVICIO DE LA DEUDA

Al considerar las perspectivas de los próximos años debe uno suponer que los aspectos rigurosamente financieros del problema del principal de la deuda externa se abordarán en gran parte mediante nuevas recalendalizaciones y reestructuraciones, a fin de aplazar hacia un futuro mediano las amortizaciones y, en general, de reducir la carga que representan respecto a las variables externas de los países en desarrollo. No se deberán minimizar, desde luego, las dificultades que entraña este proceso, sobre todo para los países pequeños y con menor experiencia en negociaciones financieras complejas.

Por lo que hace a las reestructuraciones, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea se manifestaba en marzo de 1985 en términos moderadamente optimistas: “Las negociaciones financieras y de reestructuración entre los principales países deudores y los bancos con los auspicios del Fondo Monetario Internacional, se han llevado a cabo en general de manera ordenada.”³⁴ Sin embargo, añadía: “...A pesar de estos progresos, apenas si puede decirse que los proble-

³³ Independent Commission on International Development Issues (Informe Brandt) *North-South: A Programme for Survival*, Londres, Pan Books, 1980, y *Common Crisis North-South: Cooperation for World Recovery*, Londres, Pan Book, 1983.

³⁴ Banco de Pagos Internacionales, *Fifty-fifth Annual Report, 1st. April, 1984, to 31 March, 1985*, Basilea, junio de 1985, pp. 9-10.

mas a que se enfrentan algunos países deudores, concentrados sobre todo en América Latina y África, han tenido solución duradera".³⁵ Y pasaba a referirse a los problemas internos de los países deudores, sobre los cuales convergen los descontentos sociales y políticos en esos países.

Tiene razón dicho Banco: no existe solución duradera mediante las renegociaciones de deuda solamente; éstas no son sino una etapa necesaria, pero que supone aplazamiento de los problemas estructurales básicos.

Por su parte, el problema del pago de los intereses sobre la deuda externa ha adquirido ya características propias debido a su excesivo monto, que absorbe proporciones elevadas de las principales variables macroeconómicas internas y externas e incide fuertemente en la disponibilidad de ahorro interno y en la capacidad de recuperación de las economías afectadas por las tendencias recesivas. Vale la pena detenerse a considerar algunos aspectos concretos.

En primer lugar, ha habido quejas generalizadas acerca del elevado nivel de las tasas de interés, que en los últimos años se han mantenido en unos 5 a 6 puntos por encima de las tasas de inflación en los países altamente industrializados; es decir, la tasa real de 5 a 6 por ciento. Es bien sabido que la política financiera interna de Estados Unidos ha descansado en mantener artificialmente altas las tasas de interés para ayudar a financiar sus déficit presupuestales crecientes atrayendo a la vez fondos del exterior. Estos últimos han permitido a su vez cubrir los déficit de balanza de pagos del mismo país. Dado el peso de la economía norteamericana en la mundial, la política monetaria de Estados Unidos ha determinado de hecho las tasas de interés en todos los mercados financieros y, por ello, las tasas prevaletantes sobre la deuda externa bancaria de los países en desarrollo, tanto la ya existente como la resultante de las reestructuraciones. Además, a la tasa básica interbancaria de Londres (Libor) o a la tasa prima norteamericana (*prime rate*) se han añadido tasas complementarias de riesgo, más comisiones, según los países deudores y sus perspectivas. Muchos países han objetado estas tasas adicionales y las de comisión, y algunos han logrado hacerlas bajar en sus renegociaciones. En el curso de 1985 y en la primera mitad de 1986 la tasa básica sobre la deuda externa se ha reducido de 9 a 7.5 por ciento (la Libor ha bajado de 6.5%), lo que ha representado algún alivio para los principales deudores pero significa todavía, debido a los menores ritmos inflacionarios en los países acreedores, *tasas reales* de 4.5 a 6 por ciento como antes.

Se han hecho propuestas para reducir las tasas, eliminar las sobretasas o subsidiarlas parcialmente, o limitar el pago de intereses a una proporción de alguna variable, por ejemplo las exportaciones, o ligar el pago de intereses a algún aspec-

³⁵ *Ibid.*, p. 10.

to particular del comercio internacional, sea el precio del petróleo crudo o cualquier otro. Todas estas propuestas merecen consideración,³⁶ sobre todo en tanto sirva para mejorar las perspectivas de crecimiento de las economías de los países deudores al aliviar el peso del servicio de la deuda sobre la balanza de pagos.

Una idea a la que no se ha prestado casi ninguna atención es la de efectuar parte del pago de los intereses en moneda local.³⁷ Consistiría en retomar, con las modalidades nuevas del caso, la experiencia del Plan Marshall y del programa de alimentos de Estados Unidos. Éstos consistieron en transferencia de fondos en moneda extranjera para adquirir bienes que al venderse en los países beneficiarios generaban moneda local (francos, florines, libras egipcias, etcétera, en el caso de Europa; pesos, cruzados, colones, libras egipcias, etcétera, en los casos de los países receptores de alimentos). De acuerdo con los convenios, dichas

³⁶ Véase, por ejemplo, el examen sistemático de opciones de renegociación, préstamos, pago de intereses, reducción de deuda, alivio al servicio de la deuda, etcétera, que hacen C. Fred Bergsten, William R. Cline y John Williamson, *Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives*, Policy Analysis in International Economics, núm 10, Washington, D.C., Institute of International Economics, abril de 1985, particularmente la parte II.

³⁷ La concebí independientemente al estar redactando en agosto de 1985 la primera versión de este texto, sin conocer la existencia de otras propuestas semejantes. La mencioné en una reunión privada del Comité Ejecutivo de la IFIAS (véase la nota con asterisco en la primera página de este artículo) en Cambridge, Inglaterra, en septiembre de 1985, y dos semanas después en una reunión en memoria de Aurelio Peccei, fundador del Club de Roma, llevada a cabo en Salzburgo, Austria. El mismo mes, al regresar a México, la puse en conocimiento del secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado Jesús Silva Herzog, en una nota confidencial. Mientras tanto no la comenté con nadie en absoluto hasta fines de febrero de 1986 cuando, sin objeción por parte del citado funcionario, la amplié y la redacté bajo el título *Una propuesta para establecer un sistema de pago parcial, en moneda local, de los intereses sobre la deuda externa* (en versión en español y en inglés) y la hice circular entre funcionarios mexicanos, amigos y colegas economistas en México y en el extranjero. Tuve la gran sorpresa de enterarme casi inmediatamente de que un colega en El Colegio de México, Saúl Trejo, a cincuenta pasos de distancia de mi cubículo, había concebido casi la misma idea y redactado un documento confidencial en noviembre de 1985, y a los quince días recibí de Osvaldo Sunkel, de Chile, un ejemplar de un libro suyo en que hacía una propuesta similar. Al poco tiempo, tuve noticia de otros orígenes paralelos de la idea que, por ausencias del país y por distracción en otros asuntos, no habían llegado a mi conocimiento. Mi *Propuesta...* ha sido publicada recientemente en *El Trimestre Económico*, vol. LIII (3), núm. 211, julio-septiembre de 1986, pp. 627-631, sin que por desgracia alcanzara a incluirse una nota explicativa que añadí sobre las coincidencias con otros autores. Como afirmo en el texto de este documento, *la idea no es nueva*, y tiene de hecho varios antecedentes.

A continuación se enumeran las referencias principales de que dispongo (septiembre de 1986) en que la idea aparece expuesta: *i*) Dragoslav Avramovic, "Foreign Debt and the Financial System", *Development and South-South Co-operation*, Belgrado, vol. I, núm. 1, 1986; versión anterior en una ponencia al Primer Congreso Internacional de Políticas Económicas: las Alternativas en la Crisis Internacional, Río de Janeiro, 12-17 de agosto de 1984; Avramovic la vuelve a

monedas locales se “reciclaban”, es decir, en lugar de convertirse en moneda extranjera, ya que no había que “amortizar” esas transferencias, se volvían a invertir en la propia moneda local del país receptor en actividades económicas de apoyo a programas sociales, de investigación científica y tecnológica, etcétera. De esta manera el influjo inicial de divisas, expresado en bienes, se traduciría finalmente en capital de trabajo, en capital fijo o en inversión en capital humano, para cooperar con el crecimiento y el desarrollo del país originalmente beneficiario.

Tratándose de los préstamos de la banca internacional comercial de los últimos años, queda claro que fueron a título reembolsable y que por ellos se debe pagar la tasa de interés pactada, o la que se pacte si ésta se reduce. En cuanto a las amortizaciones todo indica, como ya se dijo, que serán reestructuradas sucesiva y tal vez indefinidamente. El problema estriba en cómo tratar los intereses. Lo que podría proponerse es que *una parte*, digamos 50% (u otra proporción que se acuerde), se pague a los bancos acreedores en la moneda local (en rupias, pesos, cruzados, dinares, libras egipcias, bolívares, australes, colones, etcétera) en lugar de transferirse a dichas instituciones en dólares o la moneda original en que se contrató el crédito, es decir, en moneda extranjera.

Las ventajas de adoptar este plan serían para el país deudor ahorrarse en divisas convertibles la mitad de los pagos anuales de intereses sobre la deuda

mencionar in “Development Country Debts in the Mid-1980s: Facts, Theory and Policy”, ponencia fechada el 1° de mayo de 1986 que será presentada al 48th Pugwash Symposium, sobre Deuda Externa y Estabilidad Internacional, segundo taller, relativo a América Latina, que se llevará a cabo en Lima, en febrero de 1987; *ii*) C. Fred Bergsten, William R. Cline y John Williamson, *Bank Lending... op. cit.* (véase la nota 36), pp. 175-179; *iii*) Osvaldo Sunkel, *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta*, Colección Cuadernos del RIM, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 67-71; *iv*) Raúl Prebisch, “La deuda externa de los países latinoamericanos”, Testimonio ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *loc. cit.* (véase la nota 7); *v*) Saúl Trejo Reyes, “Deuda externa: una alternativa de solución”, México, El Colegio de México, versiones inéditas de noviembre de 1985 y febrero de 1986; *vi*) CEPAL, *El problema de la deuda... op. cit.* (véase la nota 19), p. 48.

A partir de febrero de 1986 he mantenido comunicación con más de cincuenta economistas en México y en el extranjero acerca de la propuesta, y la he explicado en varios foros, nacionales e internacionales, en una ocasión al alimón con Saúl Trejo Reyes. El objetivo de esa larga nota es simplemente dejar constancia de las circunstancias en que se principió a dar a conocer públicamente la propuesta, así como de sus varios orígenes. Complace saber que economistas en distintos lugares hayan expuesto la idea de manera independiente, si bien ésta no haya tenido mayor eco. Complace también saber que los medios de comunicación han comenzado a difundirla. En el presente texto me he beneficiado en particular de la discusión de la idea de los pagos de intereses en moneda local con Saúl Trejo Reyes. He tenido también en cuenta importantes observaciones y comentarios de mis corresponsales de los últimos meses.

externa y crear en cuentas bancarias restringidas una “captación”, es decir depósitos disponibles para inversión en moneda local iguales a la otra mitad. En algunos países deudores podría ser útil concentrar todos estos depósitos en moneda local en un solo fondo de desarrollo; en otros podría ser preferible un esquema descentralizado por medio de todo el sistema bancario. A estos depósitos o “fondos de contraparte”, mientras no se reciclen en proyectos de desarrollo, habría que asegurarles algún rendimiento que podría ser semejante al de los principales instrumentos financieros locales. Sin embargo, en cualquier momento se podría reciclar, es decir destinar, de acuerdo con el gobierno del país deudor y por intermedio del banco en que estén constituidos o del fondo central que pudiera crearse, a financiar —vía crédito a mediano y a largo plazos, o vía inversión en acciones o en activos fijos— proyectos industriales, agrícolas, de servicio turístico u otros que generen a corto y a mediano plazos divisas convertibles, o bien economicen gastos de divisas en importaciones.

Los fondos de contraparte servirían así para promover crecimiento y a la vez generar un saldo neto de moneda extranjera. Los bancos acreedores necesitarían ser partícipes del desarrollo y el crecimiento económico en lugar de simples cobradores de cuentas. A cambio de aplazar la recepción inmediata de la totalidad de sus intereses en moneda convertible por periodos de dos, tres o más años, tendrían derecho a que se les diera garantía de cambio sobre los futuros rendimientos de esos nuevos créditos o inversiones.

Otra ventaja para el país deudor sería que estos nuevos créditos e inversiones no formarían ya parte de la deuda externa. Se habría ahorrado temporalmente parte del pago de intereses en divisas convertibles y se dejaría de incrementar la deuda externa. Entraría al país deudor “dinero fresco” para el desarrollo sin elevar el saldo de la deuda externa.

Respecto a los bancos acreedores la ventaja de esta propuesta sería que en lugar de verse ante la amenaza constante y creciente del aplazamiento de los pagos de intereses y una moratoria virtual o real por parte de los deudores, se les presentaría la oportunidad de reinvertir, por medio de las cuentas de contraparte, una proporción de los intereses con perspectiva de recuperar, vía nuevos financiamientos e inversiones, rendimientos ulteriores en moneda extranjera convertible. Al mismo tiempo contribuirían a la recuperación y la expansión de las economías de los países deudores, con ventajas para el comercio internacional en general y para los mismos bancos.

Si lo anterior hace pensar que habría beneficios tanto para los deudores como para los acreedores, conviene hacer ver que habría también algunas desventajas. Para los países deudores significaría aceptar que los bancos acreedores

se convirtieran en depositantes en el sistema bancario nacional a los que habría que pagar un interés, y en la medida en que “reciclaran” esos fondos los bancos acreedores se tornarían además titulares extranjeros de créditos e inversiones en el país deudor. Ello podría suscitar resistencias de determinados sectores políticos y de grupos empresariales y otros. Los países deudores tendrían también que asumir garantías de cambio en favor de los rendimientos de los nuevos créditos e inversiones. Sin embargo, estas desventajas probablemente no llegarían a significar mucho frente a las ventajas antes enumeradas. El saldo neto sería favorable, financiera y económicamente. Es evidente que no hay soluciones perfectas al problema planteado.

Para los bancos acreedores las desventajas serían simple y llanamente no recibir los intereses en su totalidad en moneda convertible para hacer con ellos lo que les convenga. En algunos países, como Estados Unidos, las reglamentaciones bancarias podrían hacerles a los bancos oneroso el aceptar pagos de intereses en monedas no convertibles de inmediato. Mas la opción podría ser *no recibir nada*. Otra desventaja sería que un banco acreedor tendría que convertirse de simple prestamista en inversionista, para lo cual tendría que organizarse específicamente para ese fin, con los costos consiguientes.

La propuesta, formulada de distintas maneras y con distinto alcance por varios economistas a lo largo de los últimos dos años, no ha sido suficientemente discutida ni ha tenido seguimiento. No se insinúa que constituya *la solución* al problema del endeudamiento externo, pues no podría implantarse de inmediato aun si fuera aceptada. Sin embargo, se ha sabido de algunos casos sueltos de aplicación parcial, así como ha habido canjes de deuda por acciones (*swaps*) que han aligerado la deuda y a la vez provisto de nuevo capital a empresas que operan en los países deudores. Si la idea se aplica al reciclaje de los intereses se avanzaría poco a poco hacia una solución integral más adecuada y duradera.

Mientras no tengan pleno éxito las soluciones ortodoxas, el pago parcial de los intereses en moneda local no debe descartarse como elemento de un conjunto de soluciones. La perspectiva actual de renegociación y reestructuración, inducida por el Plan Baker y por otras iniciativas, no conduce sino a endeudamiento adicional *sólo para pagar los intereses*, sin ninguna garantía de que se logre reactivar las economías de los países deudores ni de que se obtengan vía exportaciones las divisas convertibles necesarias para solventar el servicio de la deuda. Cabe subrayar que de cualquier manera la resistencia de los bancos a ofrecer nuevos créditos (“dinero fresco”) se ha endurecido. Sólo parecen querer cobrar intereses, lo que bien podría resultar imposible, en gran parte dadas las condiciones económicas internacionales actuales y en perspectiva.

VII. LAS PERSPECTIVAS A MEDIANO Y A LARGO PLAZOS

Lo grave de cualquier conjunto de soluciones financieras al problema del servicio de la deuda es que la perspectiva económica general para los países en desarrollo durante los próximos quince años no parece ser muy favorable. Es dudoso que se puedan obtener en conjunto tasas de crecimiento económico superiores a las de la "época de oro" de los cincuenta y sesenta.

En primer lugar, la tasa de crecimiento económico de los países industrializados avanzada será probablemente más baja; no parece haber desacuerdo sobre este elemento. Excepto el caso de Japón, no se prevé que la tasa de expansión de las economías de los países de la OCDE rebase de 2 a 3 por ciento al año. Si se añaden las tendencias fuertemente proteccionistas que prevalecen, el crecimiento de los mercados de exportación de los países en desarrollo no proporcionará el mismo sustento al desarrollo que en años precedentes. No se advierte nada de significación en la perspectiva general que indique que puedan elevarse los precios de los productos básicos, y mucho menos la relación real de intercambio, a mediano y a largo plazos. El precio del petróleo crudo, esencial para los países miembros de la OPEP y para los no miembros exportadores de petróleo, después de haber descendido en términos reales durante el último quinquenio no da muestras de poder volverse a elevar de manera significativa, dado el excedente potencial de oferta, antes de los años noventa. Aun hacia fines del siglo puede no subir apreciablemente a causa de la creciente economía en el consumo de combustibles, el descubrimiento de nuevas fuentes de hidrocarburos y la sustitución de estos productos por energía nuclear y fuentes no tradicionales.

En segundo lugar, no es probable que se reanuden las transferencias netas de capital de largo plazo a los países en desarrollo en cantidades grandes, ya sea directamente o por los medios multilaterales. Esto puede decirse de los créditos, la cooperación ODA y la inversión directa extranjera privada, tomados en su conjunto. Ello se debe a la experiencia de los últimos años, a la virtual moratoria de mucha de la deuda externa actual, al peso excesivo del servicio de intereses sobre la deuda y a las perspectivas de desarrollo interno muy limitadas que se vislumbran. El que la cooperación tipo ODA se eleve dependerá de la laxitud que permitan los déficit presupuestarios de los países de avanzada industrialización y del ambiente político de los parlamentos, congresos y círculos políticos de esos países.

En tercer lugar, muchos de los problemas estructurales de los países tanto del Norte como del Sur pudieran estar haciéndose más profundos y rígidos, lo

que impedirá que los ajustes internacionales se lleven a cabo con facilidad. La productividad en los países industrialmente adelantados ha estado descendiendo desde principios de los años setenta, tendencia agravada por los sacudimientos petroleros.³⁸ Más aún, los desarrollos tecnológicos han sido dispares y diferenciales, y han dado por resultado tornar obsoletas, o al menos no competitivas, ramas enteras de la industria manufacturera en importantes países. A falta de programas de reorganización o renovación y subsidio —que aun las economías de libre empresa han tenido que adoptar—, la supervivencia de las industrias atrasadas tecnológicamente genera fuerte resistencia a reducir las barreras proteccionistas. Y con más razón si el desempleo se mantiene a niveles elevados del orden de 10 a 12 por ciento de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países industrializados. En éstos los incentivos a la inversión han sido débiles, y no puede preverse que se fortalezcan en el periodo venidero mientras los costos salariales y las cargas por seguridad social permanezcan elevados y los mercados de trabajo continúen siendo rígidos.

Esta perspectiva, presentada en forma resumida, podrá no ser la misma para todos los países de la OCDE ni para todos los sectores industriales. La economía japonesa se ha destacado como más dinámica en casi todos los aspectos y puede seguirlo siendo no sólo en cuanto a sus exportaciones a Estados Unidos y a Europa Occidental sino además en vista de su probable papel en el comercio y el desarrollo de China y el sudeste de Asia —siempre y cuando encuentre los mecanismos institucionales para transferir capital a largo plazo a esas áreas.

Lo mismo puede afirmarse respecto al vasto mundo de los países en desarrollo. Asia sudoriental ha demostrado ya una perspectiva de gran dinamismo en desarrollo y comercio, así como en avance tecnológico, y las principales economías de esta región no tienen ante sí problemas de endeudamiento externo tan graves como los de otras regiones.

En cambio, las perspectivas de América Latina y el Caribe están afectadas, en primer lugar, por el importe de su endeudamiento, que en muchos casos exige destinar al pago de intereses hasta 60% de los ingresos en divisas provenientes de exportaciones de bienes y servicios. En América Latina se han acentuado las diferencias entre los países más adelantados de categoría NIC, que están en capacidad de incrementar sus exportaciones de manufactura, y los de menor desarrollo que requieren descansar aún esencialmente en exportaciones de productos básicos, con pocas condiciones para industrializarse. Algunos de

³⁸ Véase Angus Maddison, "Naturaleza y causas del estancamiento económico: un examen de seis países", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 6, México, junio de 1985, pp. 593-603.

los países menores de la región latinoamericana casi no muestran viabilidad económica, aun en los casos en que lleguen a establecer entre ellos verdaderos mercados comunes. Algunos países se están convirtiendo en casos críticos de plena dependencia de la ayuda del exterior. En la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe subsisten viejos problemas estructurales derivados de los sistemas de tenencia de la tierra, el atraso de la educación y el largo periodo de 40 años de políticas de sustitución de importaciones cuyo resultado ha sido mantener ramas industriales rígidas y no competitivas, algunas dominadas por el sector público.

En la mayoría de estos países, además, el aumento rápido de la población tiene consecuencias desfavorables. Aun en aquellos en que la planeación familiar ha facilitado el descenso de la fecundidad, la estructura joven de la población hasta fecha reciente dará lugar a que la tasa de incremento de la fuerza de trabajo (PEA) se mantenga a nivel elevado en los años venideros, ya que deben pasar unos quince años de descenso de la tasa de natalidad para que empiece a reducirse en cifras absolutas el número de ingresantes anuales a la fuerza de trabajo. Las políticas de empleo, aun a costa de ineficiencia, continuarán probablemente impulsándose como necesidad social, y los programas de desarrollo tendrán que seguir haciendo frente a los elevados volúmenes de subempleo y a las modalidades en expansión de empleo informal y subterráneo. En muchos países latinoamericanos, la emigración tendrá que ser una solución parcial, si bien por ahora es evidente que los países de alta industrialización no estarán dispuestos a admitir una gran cuantía de inmigrantes de América Latina y el Caribe.

África en su conjunto —aun cuando hay que tener en cuenta la diferenciación por regiones y por países— se enfrenta a dos problemas mayúsculos: la deuda externa y la disponibilidad de alimentos. A medida que se acerca el fin del siglo ninguno de los dos será más fácil de resolver, ya que las perspectivas de exportación de los países africanos no son muy alentadoras (como ocurre con las otras regiones del mundo en desarrollo), pero en particular porque las tasas de incremento de la población son ya las más elevadas de cualquiera de las regiones y tienen escasa probabilidad de disminuir de manera apreciable. La falta de infraestructura, las dificultades con que se tropieza para definir políticas a largo plazo, la escasez de recursos humanos calificados y la presencia constante de conflictos políticos e inestabilidad son factores que sin duda tendrán efectos negativos en la perspectiva de crecimiento y desarrollo de los países africanos. Ello no obsta desde luego para que algunos países de la región en lo particular puedan disfrutar de ventajas sobre los demás.

Resulta más difícil tratar de evaluar la situación y la perspectiva de Oriente Medio y de la zona del Golfo Pérsico por dos razones principales: la vastedad

de los recursos de hidrocarburos y la gravedad de los conflictos armados y de la inestabilidad política de esa región. Los países exportadores de petróleo han acumulado activos monetarios y financieros en el extranjero que les proporcionan enorme margen con que hacer frente a posibles déficit futuros de sus balanzas de pagos; en cambio sus exportaciones no petroleras no se realizarán en cantidades muy significativas. Por otro lado, la presión demográfica en algunos de esos países será menos problemática que en otras regiones. Estos países tendrán un futuro muy ligado a la suerte de los hidrocarburos, y seguramente seguirán abordando sus problemas de desarrollo como lo han hecho hasta ahora, sin ninguna consecuencia importante en lo que hace al endeudamiento internacional del resto del mundo (siempre que no ocurra un colapso financiero grave en los países industrializados del Norte).

Para resumir, la perspectiva del desarrollo y de las posibles soluciones a los problemas estructurales y de ajuste de los países en desarrollo hacia fines del presente siglo no se presenta muy halagüeña. No es conveniente, ni siquiera probable, que las economías del Sur se desvinculen de las del Norte. Sin embargo, a falta de cambios significativos en las políticas del Norte en relación con el desarrollo mundial, el Sur no tiene en el fondo otro camino que seguir que el de mirar hacia adentro, es decir su opción sería promover su autovalimiento y hasta donde sea posible su autonomía. Esto requiere pasar de los niveles retóricos en que estos asuntos se han tratado durante los últimos quince años en los diversos foros internacionales a un nuevo contexto: las duras realidades de la economía mundial tal como hoy es dable preverlas.

En lugar de que cada país en desarrollo busque su propio autovalimiento sin contar con cooperación internacional, es probable que se avance en la búsqueda y la práctica de esfuerzos más importantes y productivos tendientes al autovalimiento colectivo, o sea entre las propias regiones del mundo en desarrollo y en el interior de estas mismas. Existen vastas oportunidades, aun no aprovechadas, de llevar a cabo cooperación Sur-Sur en materia de comercio, tecnología, inversiones, financiamiento y servicios, que tendrían ventajas no sólo para países en desarrollo en lo individual sino para grupos de países constituidos en subregiones y regiones. No es forzoso que la cooperación se lleve a cabo siempre o exclusivamente mediante asociaciones de libre comercio o mercados comunes sino que puede realizarse también, quizá con mayor eficacia, por medio de arreglos bilaterales y trilaterales sobre renglones específicos, por ramas industriales, en esferas concretas de alimentos y agricultura, en tecnología, en educación, en servicios técnicos, etcétera.

Este camino será cuesta arriba, pues la mayoría de las economías de los países en desarrollo están organizadas para el comercio, las inversiones y el fi-

nanciamiento con el Norte. No suele haber mucha cooperación transocéanica Sur-Sur y existen innumerables obstáculos en lo cultural y en la comprensión mutua. Tal vez no se logre mucho a corto plazo, pero con el tiempo el camino del autovalimiento colectivo Sur-Sur rendirá beneficios seguros. De cualquier manera, un conjunto de políticas introspectivas y de autovalimiento tanto desde el punto de vista de un país como del mundo en desarrollo en general no debería significar que se desatiendan los esfuerzos de cooperación Norte-Sur. Tampoco deberían los países en desarrollo cejar en sus esfuerzos propios para obtener ventajas de cuanta oportunidad de cooperación favorable exista con el Norte en actividades concretas de carácter industrial u otras.

El problema de la deuda externa perdurará. Estará presente y a la vista en lo que queda del siglo, y aún más allá. Pocos países en desarrollo estarán en posibilidad de aligerar la carga de su deuda externa lo bastante para liberar recursos propios para llevar a cabo su desarrollo como en el pasado; no obstante, si se adoptara gradualmente el sistema de pago parcial de los intereses en moneda local, o se lograran otros medios de reducir el volumen del servicio de la deuda, es evidente que se generarían recursos para el desarrollo más rápidamente.

Las consecuencias reales del problema global de la deuda no son financieras, sino que deberán encontrarse en la esfera de los ajustes estructurales de las economías de los países en desarrollo y en los cambios de la interdependencia global.

Sin embargo, dadas las tensiones actuales es probable que transcurra bastante tiempo antes de que quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas económicas y financieras en el ámbito internacional dirijan su atención de manera acuciosa a los problemas del ajuste a largo plazo. Es preciso que recuerden que la transferencia financiera —la amortización del capital y aun el pago de los intereses— no podrán lograrse sino por medio de una “transferencia real” de bienes y servicios. En consecuencia, es muy probable que la deuda externa global vigente nunca se amortice en su totalidad sino que se recalendricice y se reestructure por tiempo indefinido. Si los países de alta industrialización, los acreedores, quieren recuperar las siempre crecientes cantidades de intereses sobre la deuda, más valdrá que empiecen a importar mayores cantidades de bienes y servicios provenientes de los países en desarrollo.

SIGNIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA PARA AMÉRICA LATINA*

Para bien o para mal, es probable que el desarrollo latinoamericano requiera durante los próximos dos decenios —quizá aún más tiempo— un uso neto de capital del exterior. Esta afirmación se funda en tres consideraciones principales: 1] la perspectiva de un déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente de magnitud considerable, vinculado sobre todo a la demanda de importaciones a que el propio desarrollo da lugar; 2] la probabilidad de que, a causa de la creciente presión del incremento demográfico sobre las necesidades corrientes de consumo, se retrase la elevación de la tasa de ahorro interno; y 3] la delantera cada vez mayor que llevan en materia tecnológica los países industriales altamente desarrollados. Son factores que se interrelacionan y que actúan los unos sobre los otros, y tal vez no plantearían grandes dudas si no fuera porque en el exterior se creyera probable —o se expresara con frecuencia la esperanza— de que, en un futuro no muy distante, América Latina, una vez alcanzados niveles de ingresos más elevados y nuevas etapas de madurez social, podría prescindir del auxilio del capital extranjero (y aun empezar a ayudar a otras áreas subdesarrolladas del mundo, menos afortunadas y más sobrepobladas); y si no fuera también porque la opinión latinoamericana pareciera estar tornándose cada vez más hostil al capital extranjero en general.

I. MONTO E INFLUENCIA DE LA INVERSIÓN DEL EXTERIOR

La expresión “capital extranjero” abarca muchos elementos y para distintas personas tiene diverso significado. Desde el punto de vista financiero, en un área subdesarrollada como América Latina representa un pasivo a favor de no residentes,

* Del 15 al 20 de febrero de 1965 tuvo lugar en Londres el Seminario “Obstacles to Change in Latin America” organizado por el Royal Institute of International Affairs; en 1969 el Fondo de Cultura Económica publicó la versión en español de los trabajos presentados en dicho Seminario en un libro compilado por Claudio Véliz, con el título *Obstáculos para la transformación de América Latina*; la ponencia de V.L. Urquidí se recoge en las páginas 89 a 111 de ese libro.

esto es, personas, empresas, bancos, gobiernos, etcétera, de otros países, y organismos internacionales. El pasivo total está representado por valores a interés fijo (créditos y emisiones de bonos) y acciones (la llamada inversión directa), generalmente a largo plazo, aunque en determinadas circunstancias probablemente deban incluirse algunas obligaciones a corto plazo que no sean exclusivamente monetarias. Una estimación aproximada del pasivo externo de América Latina a fines de 1964 da lo siguiente: inversiones extranjeras directas por unos 14 600 millones de dólares y obligaciones, en forma de créditos y valores por unos 10 600 millones de dólares,¹ incluidos en esta última suma los atrasos comerciales que están siendo consolidados en deuda a mediano y a largo plazos.² El pasivo neto tal vez sea menor, puesto que los latinoamericanos poseen también activos en el exterior en forma de inversión directa y en valores. Habría también que considerar los activos líquidos a corto plazo que mantienen los latinoamericanos en el exterior, a menudo durante largos periodos, acerca de lo cual mucho se ha dicho en los últimos años pero sin que sea posible efectuar un cálculo confiable sobre su monto; en todo caso dichos activos en el exterior de propiedad privada latinoamericana no están al alcance de las autoridades y no tienen sino significación potencial secundaria para la región en su conjunto.

Los anteriores no son sino órdenes de magnitud, puesto que es difícil llegar a precisión alguna. Lo primero que se plantea es si la obligación total es ya muy grande, o aun demasiado grande. Estimada en unos 115 dólares por habitante, representa 0.29% del producto bruto anual por habitante. Suponiendo un coeficiente capital/producto de 3, al financiamiento externo puede atribuirse menos de la décima parte del capital tangible total de América Latina; menos de 6% es propiedad directa de inversionistas extranjeros, y el resto representa deuda. Las obligaciones al exterior equivalen a dos y medio años de exportaciones de bienes y servicios. El servicio anual corriente (intereses, utilidades y otros ingresos) sobre la totalidad del capital del exterior monta a menos de 2% del producto bruto y a 13% de la exportación de bienes y servicios.

¹ La estimación de la inversión extranjera directa se basa en las siguientes fuentes: Naciones Unidas, *Las inversiones privadas extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*. Informe del Grupo Consular, CEPAL/OEA, 1960; CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1963* (Naciones Unidas, 1964); y Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U.S. Business Investment in Foreign Countries* (Washington, 1960). La relativa a obligaciones por crédito y valores se deriva de CEPAL, *El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina*, Doc. El CN.12/649, 7 de abril de 1963, cuadro IV-16, y de datos contenidos en el *Estudio económico* arriba citado. Se ha hecho una estimación aproximada para traer los datos hasta 1964 inclusive.

² En las anteriores estimaciones, y en las cifras que se dan más adelante, se excluye a Cuba, país sobre el cual no se dispone de información sobre bases comparables. La inversión privada norteamericana directa en Cuba en 1959 se estimaba en cerca de 1 000 millones de dólares.

Por otro lado, el financiamiento externo neto añade menos de 2% del producto bruto al ahorro interno bruto, el cual a su vez constituye más de 15% del producto bruto.³ A primera vista el capital extranjero no parece constituir en general un gravamen excesivo para América Latina, sobre todo en vista de que no sería del caso tener que pagar o readquirir todas las obligaciones en forma inmediata. Sin embargo, el servicio anual, equivalente a la séptima parte de los ingresos corrientes por exportaciones de bienes y servicios, tal vez sea un tanto elevado, en virtud de que se asignan a pagos a capital extranjero aproximadamente 1 400 millones de dólares que de otra manera podrían emplearse para financiar importaciones esenciales; de esa suma, 70% son ingresos del capital extranjero directo, que significan un rendimiento medio de 7%, incluidas las utilidades no repartidas.

Toda afirmación de índole general sobre América Latina necesita modificarse según su mayor o menor aplicabilidad a determinados países. En el caso de la inversión extranjera directa, algo más de 85% está situado en Venezuela, principalmente en la industria petrolera, y tal vez una proporción semejante esté ubicada en sólo tres países más, Brasil, México y Chile, y otro 10% en Perú y Colombia. En los últimos cinco la inversión privada extranjera se concentra en la industria manufacturera y la minerometalúrgica. Entre 1950 y 1959 Venezuela absorbió casi 50% de la nueva inversión extranjera en América Latina. En consecuencia, algunos de los coeficientes indicados en el párrafo anterior difieren ampliamente entre Venezuela y otros países: por ejemplo, si se omite Venezuela, el servicio anual sobre el total de obligaciones extranjeras se reduce de 13 a 10 por ciento de los ingresos corrientes de divisas; y si se toman solamente las inversiones directas, el coeficiente de servicio se reduce de 10-11% a alrededor de 6 por ciento.

La relación entre las obligaciones externas por habitante y el producto bruto es en Venezuela probablemente del orden de 0.6, mientras que en México se aproxima a 0.16. En Venezuela la deuda externa no es sino una pequeña proporción de la inversión directa, pero en México, y más aún en Brasil, Chile y Argentina, excede de los pasivos directos con inversionistas privados. En los últimos tres países la relación entre deuda externa e ingresos corrientes de divisas es desproporcionadamente elevada, mientras que en México es moderada. La proporción del capital del exterior en la inversión bruta es en lo general más elevada en Venezuela y Perú que en México y Brasil. Es también mayor en algunos de los países pequeños. La significación del capital extranjero para cada

³ CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (Naciones Unidas, 1963), cuadro 33, y *Estudio económico de América Latina 1963*, cuadros 22 y 231.

país latinoamericano varía, por lo tanto, considerablemente desde el punto de vista financiero y de la balanza de pagos y como complemento del ahorro interno; pero dadas ciertas otras condiciones la mayor parte de los países podrían absorber, sin agravar sus problemas de pagos, cantidades bastante mayores.

Lo anterior conduce a considerar el papel que en el desarrollo económico de América Latina han desempeñado diferentes clases de capital del exterior y a examinar qué género de capital pueda requerirse en el futuro. En épocas pasadas, la inversión extranjera directa y una parte considerable de la inversión en valores hicieron posible en gran medida la expansión de los ferrocarriles y la energía, la minería y el petróleo, y parte de la agricultura comercial. Por otro lado, los gobiernos efectuaban emisiones de títulos en el exterior generalmente para hacer frente a sus déficit presupuestarios, con frecuencia provocados por gastos militares, y para consolidar deudas anteriores. El capital extranjero privado afluyó a América Latina debido a las buenas perspectivas de la exportación en un mercado mundial en constante ampliación, y sólo contribuía al desarrollo general en la medida en que el sector de exportación se vinculaba, directamente o a través de los ingresos fiscales, con otros sectores de la economía. No es preciso extenderse en explicar la conocida forma de la inversión extranjera anterior a la primera Guerra Mundial, que continuó en parte hasta 1929 y, en el caso del petróleo venezolano y la minería peruana, hasta fechas recientes. El automóvil y la gran crisis económica de los años treinta, junto con la Revolución mexicana, señalaron el fin del viejo sistema: la construcción de carreteras requirió formas y fuentes distintas de financiamiento externo y abrió el mercado interno a la agricultura y a la industria; la crisis del comercio mundial y las restricciones de tiempo de guerra estimularon la industrialización, y el nacionalismo mexicano demostró que el capital extranjero podía someterse a control y en caso necesario repudiarse.

La estructura que actualmente se va formando es una en que los gobiernos latinoamericanos y los organismos del sector público han obtenido cada vez más créditos del exterior de otros gobiernos, principalmente de Estados Unidos, y de organismos internacionales, para financiar la infraestructura moderna (carreteras, puertos, obras de riego, energía), mientras que la inversión extranjera privada ha tenido que hacer frente con frecuencia a condiciones restrictivas para el desarrollo de los recursos naturales (en algunos países ha quedado virtualmente excluida) y ha tenido que fijar su atención en la industria manufacturera para el mercado interno protegido. De modo particular, a medida que los mercados mundiales de las exportaciones latinoamericanas tradicionales se han visto más competidos o han padecido de exceso de oferta, y conforme la industrialización ha avanzado en América Latina, la inversión directa extranjera ha

tendido a integrarse en las formas modernas del desarrollo dentro de las limitaciones de los mercados nacionales (y regionales). Es probable que esta nueva estructura prevalezca durante algún tiempo, y en consecuencia parecen ser amplias las oportunidades de incrementar la inversión extranjera en la industria (con algunas salvedades a que se hará referencia más adelante). Al mismo tiempo, el endeudamiento externo a largo plazo por el sector público, a medida que se hace frente a nuevas necesidades de infraestructura, formará parte, cada vez más, de programas generales de desarrollo que a su vez ampliarán las perspectivas de la inversión industrial tanto nacional como extranjera. Esto no excluye que ocurran nuevas inversiones extranjeras directas en la minería, aun en el petróleo, pero por razones tanto económicas como políticas puede esperarse que sean de alcance limitado.

En la presente etapa de desarrollo, y en especial bajo el nuevo enfoque que se ha dado a la cooperación financiera externa y al esfuerzo interno en la Alianza para el Progreso, es probable también que, durante el próximo decenio más o menos, la transferencia de capital a América Latina se lleve a cabo en su mayor parte por medio de programas de orden público, bilaterales y multilaterales, para ampliar la infraestructura, mejorar la agricultura y reducir el atraso en materia de vivienda, educación y salubridad. La actual política se centra prudentemente en este aspecto, reconociendo el hecho de que en una estrategia general de desarrollo y de mejoramiento social se necesitan avances definitivos en materia de productividad y de utilización de recursos. En cierto modo, la inversión extranjera directa es secundaria y complementaria y no constituye el objetivo primario de la política de la Alianza.

Los datos recientes lo comprueban. Los desembolsos netos contra créditos a largo plazo y otras transacciones a favor de América Latina fueron de 892 millones de dólares en 1961, 780 millones en 1962 y posiblemente algo más en 1963 y 1964, en comparación con un promedio anual de apenas 332 millones en 1956-1960 y sólo 93 millones en 1951-1955. La inversión extranjera directa, cuyo promedio anual había sido de 325 millones de dólares en 1951-1955 y aun 581 millones en 1956-1960, ha descendido a menos de 300 millones al año a partir de 1961. Si se omite a Venezuela de estas estimaciones, el desembolso neto contra créditos resulta un poco mayor en los años más recientes, pero la variación en el monto de las inversiones directas privadas es menos marcada puesto que una gran parte de esa inversión fue hecha en los años cincuenta precisamente en la industria petrolera venezolana, y el descenso general en 1961-1964 está influido por desinversión en ese país. No obstante, la inversión privada directa en el resto de América Latina se efectúa a una tasa de unos 400 millones de dólares al año en comparación con desembolsos contra créditos

por 800 a 900 millones anuales. Debe advertirse también que, además de los préstamos a largo plazo, América Latina ha recibido en promedio anual 105 millones de dólares de donativos de carácter oficial durante el periodo 1956-1960 y más de 180 millones anuales a partir de este último año.⁴ Según se ha expresado en diversas ocasiones, en el programa de la Alianza para el Progreso se espera que no más de 15% de las transferencias brutas de capital a América Latina sean inversión privada directa y que la mayor parte de la cooperación financiera sea suministrada por organismos internacionales y por agencias del gobierno norteamericano, además de una suma no definida proveniente de fuentes europeas y otras de capital a largo plazo.

II. EL CAPITAL DEL EXTERIOR Y EL DÉFICIT FUTURO DE LA BALANZA DE PAGOS

Importa recordar que la necesidad de capital del exterior en sus diversas formas en América Latina no surge solamente, en el contexto de la Alianza para el Progreso, de la consideración de las necesidades fundamentales de capital de los programas de desarrollo. El capital del exterior es más que un complemento de los ahorros internos, más que una “ayuda”, más que un medio de contribuir a financiar determinados programas o proyectos; debe tenerse también como el principal medio de hacer frente al déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente y de asegurar la estabilidad monetaria, habida cuenta de los factores a largo plazo que afectan a esta última. El déficit en cuenta corriente es un cálculo que se hace sobre la base de supuestos en torno a las perspectivas de la demanda de exportaciones y la probable demanda de importaciones (incluidos en ambos casos los servicios); su magnitud es interdependiente con todas las demás variables, comprendidos los movimientos de capital que deben compensarlo y los ingresos derivados de las nuevas inversiones. Respecto a América Latina, un grupo de consultores de la CEPAL hizo estimaciones para presentarlas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Ginebra en 1964.⁵ Se espera que de un promedio anual de 627 millones de dólares en 1951-1955, 1 133 millones en 1956-1960 y 1 058 millones en 1961-1962, el déficit en cuenta corriente llegue en 1970 a no menos de 1 520 millones de

⁴ Los datos de este párrafo provienen de CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1963*, cuadros 25 y 26.

⁵ CEPAL, *América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Doc. E/CN.12/G93, febrero 20, 1964, cap. 1, sección D, y anexo 3, México (Fondo de Cultura Económica, 1964).

dólares a precios de 1960 conforme a supuestos bastante optimistas, y pueda alcanzar incluso 4 320 millones en el caso de que no se desarrollen plenamente los programas de sustitución de importaciones. Según una hipótesis intermedia respecto a las importaciones, el déficit podría ser de 2 570 millones. En los tres casos se espera que el producto bruto por habitante se eleve a razón de 3% al año y que las exportaciones crezcan al 3.1%.⁶ Ambas tasas de crecimiento proyectadas son superiores a la experiencia del periodo de la posguerra.

Suponiendo que el déficit del comercio y los servicios llegue a una magnitud cercana a 2 500 millones de dólares en 1970, sería en todo caso 1.5 veces mayor que el de los años recientes. Pero aun el aumento de 50% que entraña el menor de los cálculos hechos sería un enorme déficit por financiar, ya que América Latina no podría recurrir por mucho tiempo a sus ya reducidas reservas monetarias, ni al financiamiento compensatorio secundario del Fondo Monetario Internacional, ni podría descansar en un financiamiento a corto plazo renovable eternamente; y, por otro lado, una transferencia neta de capital a mediano y a largo plazos de más de 1 500 millones de dólares requeriría probablemente cerca de 3 000 millones de desembolsos brutos a fin de hacer posibles las amortizaciones regulares de los préstamos existentes y otras obligaciones de deuda, más su incremento hasta 1970. Los 3 000 millones exceden de las cantidades hoy día previstas en los programas de la Alianza, que han tenido por objetivo un promedio anual de 2 000 millones de transferencia bruta, con leve tendencia al alza hacia 1970.

Parecen ser bastante obvias las consecuencias de lo expresado, aunque las generalizaciones no deben llevarse demasiado lejos. Desde un punto de vista, podría afirmarse que, a menos que los países desarrollados del mundo puedan modificar su política de préstamos, a base de todas las fuentes disponibles, a fin de facilitar más de 2 000 millones de dólares brutos al año a América Latina hacia 1970 (suponiendo además una inversión privada directa del orden de unos 400 a 500 millones de dólares), la región no podrá llevar a cabo sus programas de desarrollo en forma de obtener un incremento del ingreso por habitante de por lo menos 2.5% anualmente como lo supone la Alianza. Para los

⁶ En el texto de este informe (*ibid.*) se menciona repetidamente una tasa de 2.7% en la proyección de las exportaciones, pero en los cuadros está implícita la tasa del 3.1%. Esta diferencia supone 480 millones de dólares en 1970, de manera que el déficit mínimo en cuenta corriente sería de 2 000 millones y el máximo de 4 800 millones. Por otro lado, la proyección del producto por habitante a razón de 3% quizá sea exagerada, por lo que el monto de las importaciones podría ser más bajo en cada una de las proyecciones. No se calculó el importe de las utilidades y los intereses sobre las inversiones extranjeras adicionales, pero su inclusión no alteraría de manera apreciable las órdenes de magnitud de que se trata.

países desarrollados, otro camino sería el de modificar sus políticas comerciales a fin de facilitar un incremento todavía más rápido de las exportaciones latinoamericanas y aumentar su valor mediante programas de apoyo a los precios o de compensación de las pérdidas ocasionadas por los bajos precios. Si las exportaciones de bienes y servicios aumentaran 4% anualmente en lugar de 3.1, significarían 1 000 millones de dólares adicionales para América Latina en 1970. O bien, si la relación de precios del intercambio recuperara el nivel que tuvo en promedio en el periodo 1950-1954 significaría virtualmente eliminar el déficit en cuenta corriente en 1970 (mientras no varíen otros factores). Una combinación de política comercial y política de financiamiento a largo plazo tal vez daría el justo medio.

Para América Latina una de las alternativas, que por sí misma es conveniente no importa cuál sea el déficit previsto de la balanza de pagos, pero que es más necesaria aún en vista de éste, sería hacer el máximo esfuerzo para impedir las importaciones no esenciales e intensificar el proceso de sustitución de importaciones;⁷ en otros términos, tener por objetivo deliberado, a través de esfuerzos nacionales y regionales, lograr un déficit en cuenta corriente más pequeño. Esto a su vez plantea gran número de otros problemas que se relacionan principalmente con la posibilidad efectiva de realizar un cambio estructural más rápido, tanto en la agricultura como en la industria, como parte de un ritmo de desarrollo más elevado. A fin de no dar por resuelto el problema, podría suponerse que los esfuerzos que se hagan en este sentido, a menos que todo el mundo esté subestimando la potencialidad de los cambios que ya han ocurrido desde 1961, obtendrían apenas un éxito limitado hacia 1970, aunque pudieran lograrse resultados más halagadores después. En consecuencia, puede darse por supuesta la persistencia del déficit más allá de 1970 y tal vez hasta 1975, con la posibilidad de que subsista en cantidad moderada en los siguientes diez años. Pero, por más limitado que sea, entrañará un ingreso neto de capitales a América Latina a menos que ésta pueda, mientras tanto, apropiarse una parte considerable de la liquidez mundial y pudiera hacer uso de ella gradualmente.

Una variante de esta solución, y tal vez condición parcial de la misma, sería un esfuerzo muy determinado por lograr una buena medida de integración regional hacia 1970 o a más tardar para 1975. La integración regional, en el sentido no sólo de rebajar los obstáculos arancelarios al comercio intrarregional sino de procurar una expansión coordinada de la capacidad industrial en

⁷ En el sentido de elevar la proporción entre la oferta interna y la demanda global, que en muchos sectores no significaría necesariamente una reducción absoluta de las importaciones.

los principales sectores y mayor utilización de las oportunidades de complementación en la actividad agropecuaria, podría significar, dada cualquier tasa de inversión, un mayor ritmo de aumento de la producción y una sustitución más intensa de las importaciones en las industrias básicas en las cuales las economías de escala sean especialmente importantes. En la medida en que esto pudiera lograrse sería razonable hacer una proyección más optimista del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, ya que América Latina estaría en posibilidad de abastecer más eficientemente sus propias necesidades de bienes de capital y de bienes intermedios, liberando así recursos para otros fines, y podría además producir manufacturas para exportación a precios que se acercaran a las cotizaciones competitivas de los mercados exteriores.

El papel que desempeñara la inversión extranjera directa en la integración latinoamericana podría ser muy significativo. Sin embargo, casi no hay indicio de que se esté avanzando en este sentido. Antes bien, en su mayor parte los inversionistas extranjeros están duplicando en todos los países principales, al menos por ahora, la clase de instalación industrial en la que pudiera haberse esperado alguna complementariedad, y, por otro lado, la opinión pública y privada latinoamericana actúa en forma defensiva contra la posible injerencia del capital extranjero en la integración industrial regional. Debe reconocerse, además, que la ALALC, en la que participan hasta ahora nueve países, no ha logrado encontrar, después de un considerable progreso en sus primeros tres años, un camino práctico para alcanzar la integración industrial y mucho menos para establecer complementariedad en el desarrollo agrícola. La única excepción, con ciertas reservas, es la del programa de mercado común e integración económica de los cinco países centroamericanos. Pero aun allí la expansión coordinada de la industria para evitar duplicaciones innecesarias y asegurar los beneficios de las economías de escala se ha visto obstaculizada, después de ocho años de discusiones, por una inútil controversia sobre monopolio *vs.* libre competencia y por las grandes consecuencias de la uniforme pequeñez que aflige a las repúblicas centroamericanas.

III. EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y EL FALTANTE DE AHORRO

Si se considera el uso neto de capital del exterior desde otro ángulo, es decir, como complemento del ahorro interno, el problema puede plantearse de la siguiente manera: ¿hasta qué punto podría América Latina elevar su tasa marginal de ahorro por medios que a la vez restrinjan la demanda de importaciones y

sustituyan éstas por producción interna, sobre todo en cuanto a bienes duraderos de consumo y bienes de capital? Durante los últimos 15 años el coeficiente de inversión bruta sobre producto bruto ha sido de aproximadamente 17% y el financiamiento externo neto ha representado menos de 2%. El coeficiente de inversión varía según los países: ha tendido a ser elevado en Argentina, Venezuela y Colombia, algo menor en México y bastante inferior al promedio latinoamericano en Chile y Centroamérica. El componente externo del ahorro bruto ha sido proporcionalmente mayor en Chile, Bolivia, Ecuador, Centroamérica y Argentina que en Brasil, México o Perú.⁸ Resulta difícil llegar a una conclusión general acerca de estos datos puesto que deben tomarse en cuenta muchos otros factores. En el caso de Bolivia y parte de Centroamérica, su capacidad para elevar el coeficiente de ahorro interno está limitada por los bajos niveles de ingreso y por el atraso general; en el caso de Argentina y Chile es un problema relacionado con el desequilibrio estructural y con factores sociales y políticos; en otra parte de Centroamérica, en Brasil y en México, no hay duda de que la política fiscal, especialmente por medio de una tributación progresiva adecuada, podría ser un instrumento poderoso para obtener que una mayor parte del ahorro interno quede disponible para financiar el desarrollo. Lo que importa considerar es que una política destinada a lograr un coeficiente más elevado de ahorro interno no por fuerza permite a un país prescindir del financiamiento externo a menos que aquélla sea parte integral de una política general de desarrollo que implique cambios estructurales y especialmente un proceso racional de sustitución de importaciones. Puesto que el desarrollo de América Latina requiere además elevar la tasa de inversión neta, resultan evidentes las consecuencias para una política de ahorro, sobre todo si, como es de esperar, el coeficiente marginal capital/producto deberá aumentar.

Por otro lado, en vista de las diversas dificultades a que se enfrenta la ampliación y la profundización del mercado de capitales en la mayor parte de los países latinoamericanos, puede argumentarse que para determinados programas o proyectos se necesitará financiamiento externo específico para hacer frente a parte de los costos locales de los mismos, además del costo de las importaciones implícitas. Esto ya se reconoce en las prácticas de algunos prestamistas internacionales y otros, y puede contribuir a que se use capital extranjero en casos en que un análisis puramente agregativo pudiera indicar que no sería menester. En el caso de la inversión privada directa hay también una cuestión de asociación del capital con la tecnología que tiene mucho que ver con el problema (a lo cual se hará referencia más adelante).

⁸ Véase CEPAL, fuentes en la nota 3, diversos cuadros.

El aumento del coeficiente de ahorro interno se relaciona también con un problema al que se ha dado hasta ahora relativamente poca atención en América Latina: el rápido crecimiento demográfico. Las estimaciones mismas de la población latinoamericana son dinámicas, a medida que se analizan los resultados de los nuevos censos y se introducen diversas correcciones. El Centro Latinoamericano de Demografía auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Chile ha hecho una serie de trabajos que revelan una perspectiva inquietante en cuanto al esfuerzo de desarrollo, pues estima el incremento de la población latinoamericana a una tasa de 2.9% anual hasta 1980. En cinco países en los cuales el descenso de la mortalidad no puede ya continuar con la misma rapidez que antes o donde las tasas de natalidad son algo bajas —Argentina, Bolivia, Chile, Cuba y Uruguay— y que representaron en 1960 solamente la quinta parte de la población latinoamericana, el incremento demográfico previsto será de 1.9% al año, que de por sí es bastante elevado. En los restantes 15, la tasa global se proyecta al 3.1% durante los próximos 15 años,⁹ con tasas que exceden este promedio en un país ya tan poblado como México. Puesto que estas tasas de crecimiento sin precedente resultan de un descenso de la mortalidad combinado con el mantenimiento de la fecundidad, la proporción de población no activa tiende a elevarse y el coeficiente de dependencia aumentará aún más. Al mismo tiempo, la tasa de urbanización ha sido alta y es de esperar que la migración de áreas rurales a urbanas continúe sin interrupción.

No es preciso explorar aquí todas las consecuencias de esta perspectiva.¹⁰ Baste llamar la atención sobre lo que ella significa para el esfuerzo de inversión, por una parte, y para las necesidades de consumo básico, por otra, en el sentido general de gastos públicos para educación, salubridad, bienestar, vivienda y subsidios alimentarios. A esto se añade el sesgo de consumo que lleva implícito todo aumento del ingreso real que pueda experimentar la mayoría de la población. Si bien puede esperarse que a medida que prosiga el desarrollo el ahorro de las empresas será cada día más importante, sobre todo conforme se adoptan formas modernas de organización de la producción, la posibilidad de que se realicen tasas marginales elevadas de ahorro personal parece ser bien limitada, tanto por las necesidades de consumo de los grupos de bajo ingreso como por la mayor tributación marginal que con el tiempo tendrá que aplicarse a los ingresos medianos y superiores.

⁹ Derivada de datos contenidos en CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*, número 1, marzo de 1964, cuadro 8.

¹⁰ Respecto a un análisis general y su aplicación a la India y, secundariamente, a México, véase A.J. Coale y E.M. Hoover, *Population Growth and Economic Development in Low-income Countries: A Case Study of India's Prospects* (Princeton, 1958).

A su vez el crecimiento de los ahorros del sector público, que es de importancia estratégica, tal vez se retrase, aun cuando se logre aumentar la carga tributaria, pues existe presión política para que se provean servicios públicos a tarifas muy bajas o a pérdida, y es difícil reducir los déficit ya bastante prolongados de los servicios de transportación pública. Hay además necesidad de expandir las funciones educativas y otras de carácter social, y de aumentar enormemente lo que a falta de mejor término podría llamarse la “infraestructura técnica y administrativa del desarrollo” (servicios de extensión y de mercado, subsidios para la investigación, ayudas para pequeñas empresas, promoción del comercio exterior, etcétera). Puede esperarse que el desarrollo latinoamericano requiera consumos por parte del sector público en grados tal vez no previstos en el caso de otras áreas subdesarrolladas en donde la estructura del crecimiento demográfico es menos dinámica. En la medida en que esta tendencia se combine con los otros factores estructurales que afectan el coeficiente global de ahorro, es posible que los esfuerzos encaminados a elevar éste tengan menos éxito y que el desarrollo tenga que descansar en mayor medida en el uso de financiamiento externo que si el caso fuera otro.

IV. LA DEMANDA DE TECNOLOGÍA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Visto el problema todavía desde otro ángulo, la función del capital extranjero en un área subdesarrollada —función histórica básica— es contribuir a que los conocimientos y la tecnología se transfieran encarnados en bienes de capital, a fin de ayudar a elevar la productividad y el ingreso. América Latina ha estado importando conocimientos y tecnología durante más de 450 años, pero aún hoy día destacan unos cuantos oasis de tecnología moderna en un vasto desierto de atraso e ignorancia. Podría explicarse esto si se piensa en el periodo de dominio colonial y en los primeros años de perturbación durante la independencia, o en determinados periodos de guerra civil y revolución que tampoco fueron propicios al progreso técnico. Si se entrara a una consideración plena del problema, se encontraría tal vez que el adelanto educativo y la incorporación de nuevas técnicas a la producción se limitan a unos cuantos países y a periodos cortos de relativa estabilidad política. El descubrimiento reciente de que América Latina gasta apenas 2% de su producto bruto nacional en educación, es un buen índice de los efectos negativos de la estructura social y política que surgió del siglo XIX y que ha sobrevivido, con tres notables excepciones, hasta la mitad del siglo XX.

Hoy, después de 30 años de activa industrialización, es dudoso que América Latina emplee más de la vigésima parte del 1% de su producto bruto en investigación industrial. Esto quiere decir que los latinoamericanos no han aprendido las lecciones de la industrialización moderna del Occidente ni del desenvolvimiento de la Unión Soviética. Significa también que la región se encuentra en un estado de subordinación tecnológica de la que no será fácil liberarse, ni siquiera parcialmente. A esto se agrega el atraso en conocimientos e investigaciones agropecuarias que padece la mayor parte de los países latinoamericanos, del cual es imprescindible salir para llevar adelante cualquier programa de desarrollo que pretenda elevar el ingreso de 60% de la población que depende todavía de actividades primarias. El que esta situación, sobre todo por el lado educativo, sea atribuible únicamente a la sociedad latinoamericana o sea también, paradójicamente, resultado parcial del influjo del capital y la tecnología extranjeros —más precisamente de la forma particular que esta transferencia ha asumido— es asunto que tal vez pueda dejarse más bien al historiador y al sociólogo. Lo importante en esta etapa es determinar qué es lo que se puede hacer para resolver este problema, cómo afectará el desarrollo en los próximos años y, en lo que atañe a este ensayo, qué relación especial tiene con la inversión extranjera.

La educación es un problema nacional, aun cuando los organismos internacionales han hecho mucho en los años recientes para promover una reevaluación de los métodos educativos y para inducir la planeación a largo plazo. Aunque es en esencia un problema de distribución de recursos, la elevación de los niveles educativos entraña la necesidad de desempeñar esfuerzos especiales para aumentar la disponibilidad de personal docente adecuado. América Latina empieza ya a beneficiarse de donativos y de préstamos a bajo interés provenientes de fuentes extranjeras e internacionales, así como de orientación técnica en los programas de adiestramiento de maestros, la construcción de edificios escolares y universitarios y la instalación de equipo, a la vez que logra hacer mayor uso de becas para estudios en el extranjero. Aunque en toda esta cooperación desempeñan cierto papel los fondos de origen privado, la mayor parte proviene de los organismos públicos e internacionales, y así es probable que sea en el futuro. Si se logra buena comunicación y una buena comprensión de los problemas implícitos fundamentales, así como de las sensibilidades nacionales sobre la materia, la “inversión extranjera” en educación puede contribuir considerablemente a reducir el déficit tecnológico o por lo menos a preparar el terreno para reducirlo. En consecuencia, el rendimiento real de estas inversiones en términos de desarrollo puede resultar muy alto. Los latinoamericanos valoran debidamente esta aportación de los países ya industrializados, sobre todo si se canaliza

por conducto de los organismos internacionales. Es también éste un medio de asegurar que el progreso en las técnicas educativas, no importa cuál sea la fuente, pueda asimilarse en América Latina sin que transcurra demasiado tiempo.

Pero en materia de tecnología no existe una experiencia comparable ni una perspectiva semejante. América Latina, a diferencia por ejemplo de Japón, ha adoptado la tecnología extranjera con lentitud y la ha empezado a desarrollar por su cuenta, en relación con las condiciones locales, con mayor rezago todavía. Esta afirmación no resta ningún mérito a los diversos esfuerzos nacionales de investigación científica, y de investigación aplicada a la agricultura y a otros sectores que se realizan en América Latina, ni a los muchos programas internacionales de cooperación en materia de adiestramiento, investigación y experimentación, ni a los de asistencia técnica específica; pero apenas están en una etapa incipiente y limitada. Respecto a la tecnología industrial, tanto el esfuerzo latinoamericano como la preocupación internacional por el problema han sido de un orden de magnitud mucho más pequeño. Las Naciones Unidas apenas en fecha muy reciente han prestado atención al estudio de los medios de transferir la tecnología industrial a las zonas subdesarrolladas. A diferencia de la investigación agrícola moderna, la industrial en los países occidentales la efectúan esencialmente las empresas privadas —y es propiedad privada—, aunque una parte importante ha sido financiada o auspiciada por los gobiernos. Pero no existe ningún sistema, y es muy poco lo que se ha considerado, que permita que el extraordinario progreso de la tecnología industrial de los últimos 20 años pueda ponerse fácilmente a disposición de las naciones que están en vías de industrializarse.

El meollo está, por lo menos en América Latina, en que la transferencia de la tecnología industrial, ya sea en forma de bienes de capital, de servicios técnicos y de asesoría o en actividades de investigación, no se considera como una responsabilidad pública internacional sino como un negocio privado. En consecuencia, la transferencia queda asociada principalmente a la inversión extranjera privada. Son muchos los aspectos que plantea este problema y sólo podrán considerarse unos cuantos en este trabajo.

Se sostiene con frecuencia que, por un lado, existe ya buena cantidad de tecnología “libre”, en el sentido de que su uso por o a través de cualquier empresa industrial u otra, no es objeto de ninguna restricción; antes bien, dicha tecnología puede ser adquirida por cualquier empresario potencial, sea público o privado. En tanto sea cierto, una empresa privada latinoamericana independiente o un banco de desarrollo debidamente capacitado pueden, con escaso costo básico, aplicar a la manufactura de un nuevo producto los resultados de la investigación hecha en el extranjero, por ejemplo, en electrónica, elaboración

de alimentos, productos químicos, etcétera. Sin embargo, es dudoso que esto haya ocurrido en gran medida, puesto que hay otras consideraciones que deben tomarse en cuenta como factores de riesgo, los cuales se refieren a la clase de empresa latinoamericana y al espíritu que la anima, a diversos aspectos de organización financiera y de mercados, al influjo de la competencia y a la necesidad de tener los conocimientos precisos, o sea el ubicuo e intangible "saber hacer".

Una empresa industrial independiente latinoamericana podría, por medio de licencias, emprender nuevas líneas de producción para mejorar sus procesos y tener acceso a los resultados ya demostrados de la investigación industrial privada en los países del exterior. En muchos casos la empresa latinoamericana puede ser de carácter público. El sistema de licencias tiene muchas ventajas, la principal de ellas, la seguridad de tener fácil acceso a los nuevos adelantos tecnológicos en el mismo campo (lo que permite evitar la obsolescencia) y contar con los servicios de asesoría que ayudan a la empresa a adquirir los conocimientos necesarios. Sin embargo, es de suponer que los contratos de licencia imponen una serie de condiciones que tienden a establecer un arreglo de dependencia entre la empresa latinoamericana y el fabricante extranjero; con frecuencia entrañan una participación financiera del último o por lo menos ciertas restricciones al que hace uso de la licencia. En muchos casos han surgido conflictos de interés y es difícil en las condiciones actuales imaginar un sistema de licencias relativamente libre y sin obstrucciones.¹¹ Como en el caso de la "tecnología libre", el empresario latinoamericano está en desventaja por una serie de deficiencias y por falta de conocimientos. No es casualidad que en un país productor de café con amplio mercado interno fuera imposible manufacturar café soluble con éxito mientras la empresa no se asociara con una subsidiaria extranjera de una gigantesca y bien conocida compañía.

Durante los últimos dos decenios, es probable que la mayor parte de la tecnología industrial haya sido transferida a América Latina por subsidiarias de propiedad plena o parcial de importantes compañías norteamericanas y europeas. Este tipo de transferencia es mucho más amplio que el solo uso de licencias, puesto que la acompaña toda la serie de motivaciones que llevan al capital extranjero privado a realizar inversiones en el exterior, ya sea para situarse en una posición ventajosa en el mercado interno, para prevenir o evitar competencia de otros países industriales, para mantener una posición como empre-

¹¹ El uso de patentes extranjeras, aunque puede entrañar también algunas restricciones, no debe considerarse como de importancia primordial en el sentido tecnológico moderno. Acerca de la dificultad que en general supone la transferencia de tecnología a productores independientes en los países subdesarrollados, véase W.P. Strassman, *The Network for Diffusing Manufacturing Technology Among Nations* (trabajo inédito, Michigan State University, 1963).

sa adelantada en el ramo, para reducir la carga tributaria en el país de origen o por otros motivos. La totalidad de los recursos técnicos, administrativos y financieros de la empresa matriz actúa como parte de este proceso. Aun en los casos en que el capital local participe en la empresa, por ejemplo, hasta con 50% o más del capital, el negocio es esencialmente un negocio extranjero gobernado por políticas y controles que establece la casa matriz. Así, con algunas salvedades, la tecnología se importa a expensas de la dominación financiera y comercial por parte de la empresa extranjera; las decisiones fundamentales se toman en el exterior.

La salvedad principal que hay que hacer a esta afirmación es la medida en que en diferentes países latinoamericanos se ha logrado extraer de los intereses extranjeros parte de su poder, por lo menos en los asuntos más obvios tales como someterse a los tribunales nacionales, dar a conocer su contabilidad, adoptar determinadas prácticas de empleo, hacer participar a los nacionales en la dirección de la empresa, implantar normas comerciales equitativas, cumplir con las disposiciones de cambios y de control de importaciones, etcétera. En la mayor parte de los países, las principales compañías extranjeras acatan escrupulosamente estos requisitos y contribuyen al desarrollo del país no sólo al producir manufacturas y así crear ingresos y ocupación, y elevar la productividad, sino al sostener y cumplir altos niveles de salario y de bienestar social. Otra salvedad obvia es la medida en que, en muchos países, el capital y la iniciativa locales han participado crecientemente con los accionistas extranjeros en empresas mixtas y han tendido así a maximizar el interés nacional en las políticas y las prácticas de la empresa.

Pero nada de esto modifica el problema fundamental: que en ausencia de investigación industrial en gran escala en América Latina, o de arreglos auspiciados internacionalmente, tendientes a facilitar el acceso a la nueva tecnología y su transferencia en condiciones adecuadas, la perspectiva será por mucho tiempo la de que la inversión privada extranjera, en diversos grados de control último, tenderá a estar asociada al progreso tecnológico en la industria manufacturera. Esta perspectiva se ve reforzada, por una parte, por el rezago de los programas educativos y, por otra, por la muy evidente capacidad de los países de alto nivel de industrialización para seguir avanzando a niveles cada vez mayores de tecnología, lo que significa que no sólo mantienen su delantera sino que también la incrementan continuamente.

Surgen muchas consideraciones alrededor de este problema, visto a largo plazo. En primer término, y tal vez más que nada, la necesidad de fortalecer la educación superior y asignar recursos crecientes a la investigación científica e industrial, cuando menos para poder copiar y adaptar la tecnología extranjera

y, donde sea propio, efectuar innovaciones. Segundo, si ha de generalizarse la expansión industrial, la política de crédito de los prestamistas internacionales tendrá que llegar, en alguna etapa del proceso, a alcanzar un grado suficiente de flexibilidad para pasar del financiamiento de la infraestructura al desarrollo de la industria manufacturera en mayor escala y aun al financiamiento de la transferencia tecnológica. Tercero, los países latinoamericanos tendrán que elaborar una política mediante la cual el capital nacional pueda paulatinamente tener participación o en adquirir subsidiarias extranjeras en que se empleen las tecnologías "sencillas" o más generalizadas, a fin de aceptar en cambio nuevas inversiones extranjeras privadas, preferentemente en los sectores de tecnología "dinámica", donde es más probable que por razón del costo de la investigación y otros factores los países extranjeros mantengan la delantera. Cuarto, será preciso promover entre los países latinoamericanos el intercambio y la asociación de conocimientos y recursos, tal vez en relación con nuevos avances hacia la integración regional y aun independientemente de estos últimos.

Volviendo de momento al problema del déficit de la balanza de pagos y al de la dificultad de elevar la tasa de ahorro en América Latina, puede sostenerse que el problema de rezago tecnológico encaja bien en el análisis y refuerza la necesidad de un ingreso neto de capital del exterior durante un periodo considerable de tiempo.

V. LAS ACTITUDES LATINOAMERICANAS Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE

¿Está América Latina preparada para aceptar un ingreso neto de capital del exterior de la magnitud y el género necesarios para hacer frente a los tres principales objetivos que se han examinado, relativos a su desarrollo económico, o sea, compensar el déficit de la balanza de pagos, asegurar un coeficiente de inversión suficientemente elevado y obtener un influjo continuo y adecuado de tecnología industrial moderna?

Sólo es preciso considerar el periodo de 1957 a 1969 para darse cuenta de hasta qué punto la política de los países prestamistas y, a través de ellos, la de los organismos financieros internacionales, se ha modificado en relación con lo que hoy es el principal elemento integrante del ingreso de capital del exterior a América Latina. Se manifiesta ya una tendencia al financiamiento de programas y no simplemente de proyectos individuales. En consecuencia, la lógica de financiar parte de los costos locales (incluida la adquisición de materiales manufacturados en el país) va ganando terreno frente al sistema de financiar rigu-

rosa y exclusivamente las importaciones contenidas en los proyectos; ya empieza a ser corriente la concesión de préstamos a largo plazo y a baja tasa de interés con largos periodos de gracia en la amortización, y un elemento esencial de los objetivos sociales del desarrollo es el financiamiento externo de los programas de vivienda, educación y salubridad, así como de los programas de reforma agraria y de crédito agrícola a largo plazo. Hay nuevas fuentes de crédito, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, por medio del cual el capital canadiense y europeo se añade ahora al de Estados Unidos y al latinoamericano, con el propósito específico de utilizarse en beneficio de América Latina. Además, diversos países europeos han auspiciado programas bilaterales de crédito.

Antes de 1960, el crédito del exterior destinable a América Latina estaba dominado por una ortodoxia conservadora, con escasas excepciones como el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, de Estados Unidos y algunas de las transacciones basadas en la Ley 480 de este último país. Sin duda seguirá habiendo quejas acerca de las prácticas de crédito de los diferentes organismos y acerca de las condiciones que se establezcan a determinados países. Sin embargo, ha habido mucho progreso y queda abierto el camino a través de canales multilaterales como el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) para facilitar la mutua comprensión. A medida que mejore la formulación de los programas de desarrollo en América Latina y que se apoyen en mejor preparación de proyectos y mejor evaluación de los mismos, es probable que se aumente y se facilite la corriente de fondos a largo plazo de fuentes tanto públicas como privadas. Una parte considerable de los créditos a mediano y a largo plazos, no es en verdad sino un instrumento para el financiamiento de la exportación de bienes de capital y, hasta cierto punto, un medio de que se vale el país prestamista para acrecentar su influencia; pero algunos bancos extranjeros han principiado en época reciente a otorgar créditos libres y se han efectuado emisiones de bonos gubernamentales en bolsa con el apoyo de casas bancarias que han logrado colocarlos en Norteamérica y en Europa.

No obstante, el aumento rápido del endeudamiento externo de América Latina en los últimos años ha despertado algunas inquietudes. Una, que comparten los prestamistas y los prestatarios, se refiere al gravamen que representa para la balanza de pagos de los países latinoamericanos en los años venideros. Aunque los juicios de corto plazo de estilo bancario acerca de la capacidad de pago de un país han sido reemplazados paulatinamente por evaluaciones económicas y financieras bastante refinadas que tienen en cuenta los resultados previstos de los programas de desarrollo y los adelantos intangibles esperados en materia de educación, bienestar, reforma agraria y madurez política, queda en pie el hecho de que una parte apreciable de la deuda externa se caracteriza

por vencimientos más a corto que a largo plazo. Sobre la base de la deuda externa pendiente de pago a fines de 1961 se estimó que más de 60% de la misma debía amortizarse en el periodo de 1962 a 1965.¹² No hay duda de que con los nuevos aumentos de la deuda en 1962-1964, en gran parte por cuenta de Argentina, Brasil y Chile para financiar en general sus importaciones, y en cierta medida por México para financiar sus mayores programas de inversión del sector público, la proporción de la deuda pendiente a fines de 1964 que tenga que amortizarse en los siguientes cuatro años será aún mayor.

Este problema se estudia de manera continua y se han tomado ya medidas para consolidar y prorrogar, en los casos en que corresponda y convenga, los vencimientos a corto plazo más urgentes, lo cual libera divisas para pagar importaciones corrientes. Pero aun teniendo en cuenta estos arreglos especiales, el gravamen representado por el total de las obligaciones al exterior sobre las balanzas de pagos, sumando a los dividendos y los intereses las obligaciones por amortización de créditos a mediano y a largo plazos, es elevado y ha estado aumentando: de 23% de los ingresos corrientes por exportación de bienes y servicios respecto a toda América Latina en el periodo 1956-1960, a 26.5% en 1963, cifras dentro de las cuales los pagos de amortización por sí solos representan 9.5 y 13.3 por ciento.¹³ El gravamen adicional que suponen los pagos de amortización sólo dejará de constituir un fenómeno grave en el supuesto de que las nuevas utilizaciones de los créditos disponibles compensen con creces las amortizaciones anuales y de que los vencimientos de los nuevos contratos de préstamos sean en promedio mayores que antes y se introduzcan periodos de gracia adecuados en los nuevos créditos. En todo el complejo mecanismo del endeudamiento externo no hay nada que asegure automáticamente una tasa dada de desembolso. A algunos países se les ha restringido totalmente el crédito, otros han tenido que realizar difíciles negociaciones y con frecuencia se ha retrasado la preparación de proyectos y programas. Es muy fácil que un país recurra de nuevo al financiamiento indiscriminado a corto plazo.

La preocupación acerca del gravamen que representa la deuda no se limita a los expertos financieros dentro y fuera de los gobiernos, sino que tiene también consecuencias políticas: primero, en la medida en que un endeudamiento excesivo pueda afectar el estado general de confianza de la empresa privada y contribuya así a la inestabilidad cambiaria y a la inflación, y, de manera más general, porque el endeudamiento en el exterior —el “hipotecar” el país al capital

¹² CEPAL, *El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina*, Doc. E/CN.12/649, cap. IV, lección IV-2, 7 de abril de 1963.

¹³ Fuente citada en la nota 4.

extranjero— puede fácil e injustificadamente convertirse en un flanco vulnerable del programa económico de un gobierno. Pudiera extrañar a muchos observadores norteamericanos y europeos, pero la experiencia de endeudamiento del siglo XIX y la intervención extranjera que la acompañó no han sido olvidados en América Latina y con frecuencia se consideran como la norma de la actualidad. Abundan por supuesto argumentos más sutiles, por ejemplo, que el Banco Mundial o los organismos crediticios del gobierno norteamericano, o los prestamistas privados, según el caso, imponen condiciones (control de la inflación, restricción de las alzas de salarios, eliminación de los déficit ferroviarios, elevación de las tarifas eléctricas, mejoramiento de las finanzas públicas) que son contrarias a los intereses nacionales o que afectan la soberanía nacional. Es cada día más frecuente, sobre todo por parte de los grupos políticos de izquierda, la acusación de que el prestatario “se vende” al prestamista. No hay duda de que la política y el comportamiento de los organismos prestamistas no han sido intachables, pero la crítica puede llevarse demasiado lejos. A veces lo que en el fondo requiere el prestamista es que se lleve a cabo en el país una adecuada programación, que haya buena preparación de proyectos y que exista una política financiera positiva, con lo cual los grupos progresistas latinoamericanos no deberían estar en desacuerdo. En general, los arreglos bilaterales entre Estados Unidos y un país prestatario originan mayores sospechas de que encierran presiones políticas inconvenientes que en el caso de los préstamos de un país europeo. Esta causa de dificultades sobre el endeudamiento externo podría eliminarse encauzando por los conductos multilaterales una proporción mayor del crédito del exterior.

Surge con frecuencia otro tipo de oposición al endeudamiento externo en los grupos de extrema derecha, sea por preocupaciones sobre el gravamen en la balanza de pagos o porque los créditos externos permiten a un gobierno llevar a cabo políticas a las que esos grupos son contrarios, sobre todo, cuando, como ocurre bajo la Alianza para el Progreso, implican importantes cambios estructurales (reforma agraria, reforma tributaria) o los préstamos del exterior fortalecen el sector público frente a las empresas privadas o hacen posible incrementar la participación del sector público en la propiedad de la industria, el transporte, etcétera. En estos casos se ve al Banco Mundial como un instrumento de promoción del socialismo. Es evidente que se trata de una transferencia de la lucha política interna al ámbito de las fuentes de crédito extranjeras e internacionales. No obstante, es obvio que a medida que el endeudamiento externo aumente durante los próximos diez o veinte años, va a influir de manera inevitable en las situaciones políticas internas, porque tenderá en esencia a ser parte del proceso de planeación económica y social, y la planeación es fun-

damentalmente un problema político. Los que se oponen a la planeación y a través de ella al endeudamiento externo para los programas del sector público, tendrían, no obstante, que tomar en cuenta con más cuidado las alternativas, una de las cuales podría ser una tasa general de desarrollo menos rápida y otra una carga tributaria mayor. No hay motivo por el cual el sector privado latinoamericano a su vez no obtenga mayor acceso al crédito externo a largo plazo, sobre todo si sus programas de ampliación de actividades son compatibles con los planes generales de desarrollo.

Uno de los aspectos más delicados de la cooperación económica extranjera en América Latina es el de los donativos, los cuales, si bien no significan mucho en el cuadro total, han contribuido, sin embargo, en forma sustancial en uno o dos países. La ayuda norteamericana de este tipo a América Latina ha aumentado de 89 millones de dólares en el periodo 1961-1966 a 429 millones en el periodo 1966-1961 y a un promedio anual de más de 100 millones de dólares durante los años 1962-1964.¹⁴ Casi todos los países latinoamericanos han recibido tales subsidios, asignados en su mayor parte a proyectos económicos y sociales; pero los que más lo han utilizado han sido Bolivia, Centroamérica y otros países pequeños. En Bolivia la cooperación financiera ha tenido en parte por objeto el respaldo general a la economía de ese país. En muchos casos estos subsidios han tenido determinadas intenciones políticas. Aun en los casos en que se trate de un donativo hecho con el mejor propósito, por ejemplo, maquinaria agrícola a una pequeña comunidad, algún equipo para hospitales a una municipalidad o una máquina para apagar incendios, es dudoso que a la larga ésta sea una buena política, porque inevitablemente coloca a las autoridades locales en la situación de ser beneficiarios de actos de caridad de un gobierno extranjero, lo que puede crear conflictos entre la autoridad local y el gobierno central. Por supuesto que los subsidios no han sido impuestos forzosamente a los gobiernos latinoamericanos sino que, al contrario, muchos altos funcionarios de éstos se han desenvuelto en forma muy activa con la intención de obtener dicha clase de financiamiento para algunos programas según diferentes justificaciones. Podría aceptarse la necesidad de una ayuda especial sobre bases transitorias para que un país de muy bajo nivel de ingresos como, por ejemplo, Haití o Bolivia, ponga en marcha su programa de desarrollo; pero debería hacerse de preferencia por medio de los programas multilaterales. A los subsidios bilaterales serían siempre preferibles los préstamos a largo plazo y

¹⁴ Véase la fuente citada en la nota 12, cuadro v-6; también Gobierno de Estados Unidos, *Report to the Interamerican Economic and Social Council*, octubre de 1964. Las cifras incluyen asistencia técnica.

baja tasa de interés o los préstamos “blandos” como los que hoy día otorgan la Asociación Internacional de Desarrollo afiliada al Banco Mundial y el Fondo de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Si los países latinoamericanos desean liberarse de los subsidios bilaterales, es evidente que está en sus manos hacerlo mediante adecuados programas de desarrollo a fin de prescindir de dicha clase de financiamiento y de la corrupción política potencial que a veces encierra.¹⁵

Según se hizo notar antes, puede esperarse que la inversión extranjera directa en América Latina sea en general proporcionalmente menos importante en el futuro de lo que fue en el periodo de la posguerra. La significación de la inversión directa privada como instrumento para la transferencia de conocimientos y tecnología es bien clara, y es indudable que su contribución al desenvolvimiento de muchas de las principales industrias manufactureras de América Latina podría ser muy considerable. Sin embargo, aun suponiendo que se lleve a cabo en escala limitada y sujeta a las condiciones y restricciones que han prevalecido en los últimos años, y que el capital extranjero esté dispuesto a colaborar en el desarrollo de América Latina, vale plantearse la pregunta de si América Latina está en situación de poder y querer aceptar dicha clase de inversiones. La mayor parte de quienes estudian este problema están de acuerdo en que la actitud latinoamericana es ambivalente, lo que de hecho significa que no se ha podido elaborar con éxito una política racional a largo plazo en cuanto a la inversión extranjera privada o que tal vez sea inherentemente imposible lograrlo.

En los sistemas económicos y políticos basados en el derecho a la empresa y la iniciativa privadas y en la igualdad ante la ley, como los que prevalecen en todos los países latinoamericanos excepto uno, la exclusión abierta y decidida de la inversión privada extranjera de todos los campos de actividad sería virtualmente imposible. Sin embargo, todos estos países han experimentado en diversas épocas la presión y la influencia del capital extranjero sobre sus formas de desarrollo, sus instituciones políticas y sociales y su trayectoria

¹⁵ Otra fuente de subsidios a América Latina es el programa norteamericano de Alimentos para la Paz. Una parte apreciable del mismo ha consistido en ventas de cereales y otros alimentos a cambio de moneda local que Estados Unidos puede después prestar al país beneficiario o destinar a otros usos. Estas cantidades no representan propiamente subsidios, aunque son una forma de “ayuda”. El resto, que es una proporción creciente, y que importó 67 millones de dólares en 1962 y 105 en 1963 (*ibid.*), estuvo representado por auxilios de emergencia, programas de alimentación infantil y donativos de organismos voluntarios. Estos subsidios son de categoría especial y no hay por qué dudar de su motivación. (La venta de alimentos a cambio de moneda local ha dado lugar a quejas de algunos países latinoamericanos que han considerado estar en situación de proveer abastecimientos similares en condiciones comerciales normales).

histórica. Sea por un sentimiento de inferioridad, sea por una situación efectiva de debilidad, sea por la sensación de injusticia que crean los privilegios o por temor a que se frustre el cumplimiento de las aspiraciones nacionales, los latinoamericanos han visto con mucha desconfianza la inversión extranjera privada y su experiencia en el trato con el capital extranjero ha sido en general muy desalentadora. En consecuencia, se ha hecho uso de una diversidad de métodos para reglamentar la participación de dicho capital en la actividad económica nacional. Estos métodos van desde las disposiciones constitucionales para excluir a los extranjeros de la propiedad de determinada clase de activos o para reservar ciertas actividades bien definidas al Estado, a los requisitos relativos a la proporción de capitales extranjero y nacional exigida en algunas ramas de la producción o al empleo de personal técnico y obrero nacional; y comprenden además el uso de diversos dispositivos legales y administrativos para dar ventajas al capital nacional sobre el extranjero. Gran parte de la política y de la actitud de los países latinoamericanos es en esencia defensiva y carente de propósitos definidos. Las necesidades económicas o políticas de corto plazo prevalecen casi siempre sobre cualquier intento serio de evaluar el papel que desempeña el capital extranjero privado y de establecer nuevas bases para su colaboración en el desarrollo económico. Y sin embargo, cada día es mayor la necesidad de lograr que sean congruentes los medios y los fines, puesto que América Latina corre el peligro de ni repicar ni andar en la procesión.

Si el déficit futuro de la balanza de pagos, la complementación de los ahorros internos o la difusión de la tecnología moderna requieren alguna contribución, aunque sea limitada, del capital privado extranjero, hay necesidad de definir una política relativa al uso de dicho capital en forma que haga de éste un instrumento efectivo para lograr el fin deseado. Si América Latina estuviera dispuesta a resolver sus problemas sin inversiones extranjeras directas, debería dirigir su política, ante todo, a obtener para sí la totalidad de los conocimientos y la tecnología que pueda requerir para elevar su productividad y sus niveles de vida. En la etapa presente de desarrollo económico, social y político no es en modo alguno viable dicha alternativa; y es dudoso que el objetivo pueda lograrse recurriendo únicamente a préstamos internacionales a largo plazo y a la asistencia técnica, si es que esto fuera posible, con independencia total de las inversiones privadas. ¿Qué posibilidades existen entonces de desarrollar una política positiva para asegurar una corriente mínima y adecuada de inversión extranjera directa del género requerido para complementar y reforzar las políticas generales de desarrollo y las tendencias actuales de la cooperación financiera internacional?

Con ello se plantea, por supuesto, todo lo que tiene que ver con las fuerzas y los elementos relativos a la transformación de América Latina: la estructura

del poder, la calidad de los gobiernos, el nivel educativo, la propensión a aceptar y a desempeñar responsabilidades sociales y, tan importante como los demás, la actitud y las acciones de la comunidad internacional. Desgraciadamente hay pocos indicios de factores que sean favorables a la formulación de un nuevo enfoque. Los gobiernos latinoamericanos, bajo la presión de consideraciones de corto plazo y en parte como confesión de su incapacidad para resistir o para responder en el fondo a las demandas populares de elevación de ingreso y de niveles de bienestar, son más bien propensos a sostener posiciones superficialmente nacionalistas, de escaso beneficio duradero; o ceden ante los intereses industriales o comerciales locales, cuya motivación dista mucho de ser inocente. Los grupos organizados empresariales y sindicales, con muy pocas excepciones, no pueden, debido a la naturaleza de sus propios privilegios en la sociedad latinoamericana, disociar sus actitudes respecto al capital extranjero de las perspectivas de sus propios intereses. Y la opinión pública es en general ignorante o está mal informada y, además, manifiesta desconfianza o es abiertamente hostil. El mismo capital extranjero, a pesar de las múltiples y repetidas duras lecciones que ha recibido en sus relaciones con América Latina, carece a su vez, salvo notables excepciones, de la flexibilidad necesaria para hacer frente al espíritu cambiante que impera en América Latina y a las nuevas necesidades del desarrollo.

Sobre bases de realismo, se requeriría dedicar bastante estudio y pensamiento a una nueva política. Abundan, por desgracia, las soluciones prefabricadas, con apoyo en argumentos insistentes. El “control”, por una parte, y las “garantías”, por otra, son simplificaciones excesivas. La sola amenaza de control sobre la inversión extranjera basta para disuadir aun los géneros de inversión más adecuados al desarrollo nacional; la concesión o promesa de garantía no puede tener éxito porque supone tratar al capital extranjero mejor que al nacional. Los códigos de inversión no valdrían el papel en que estuvieran redactados; las restricciones sobre las remesas de utilidades discriminan en contra del capital que asume más riesgos y, por lo tanto, son contrarias a buena parte de la innovación tecnológica. Más que a los métodos, la atención debería dirigirse tal vez hacia algunos principios que puedan servir para elaborar bases de política aceptables tanto a los gobiernos latinoamericanos como al capital extranjero. Se intenta a continuación enumerarlos brevemente:

1] El propósito fundamental de la inversión directa extranjera debería ser contribuir al desarrollo y al bienestar del país en que se realiza la inversión (extendiéndose este concepto a la región latinoamericana por medio de los convenios que oportunamente se establezcan para lograr el libre comercio o establecer un mercado común), a través de la transferencia de tecnologías y de conoci-

mientos que puedan elevar la capacidad productiva y la productividad, el ingreso y los niveles educativos y de bienestar.

2] La propiedad de activos nacionales por inversionistas extranjeros debería ir acompañada de la responsabilidad de estos últimos de asegurar una participación nacional en el proceso de decisión relativo a las inversiones, su operación corriente y su ampliación futura.

3] No debería predominar la inversión extranjera en el desarrollo de ningún recurso natural. Donde sea el caso, debería llegarse a arreglos mutuamente satisfactorios que reduzcan la participación extranjera a lo largo de un periodo de tiempo convenido, hasta que quede equilibrada por la inversión nacional (pública o privada).

4] En los casos en que se requiera capital extranjero en las industrias básicas o en cualquier actividad de producción, distribución o servicios donde exista elevada sensibilidad política, o dicho capital ocupe ya en esas actividades una posición dominante, deberían hacerse arreglos para aumentar la participación del capital nacional (público o privado) dentro de un periodo definido.

5] El capital extranjero debería proyectar retirarse gradualmente de acuerdo con el país, de las actividades industriales en que la tecnología sea relativamente estable o donde ya exista fácil acceso a la tecnología libre y no se requieran sino servicios de asesoría para el capital nacional que reemplace a la inversión controlada por extranjeros.

6] En las áreas de tecnología dinámica, el capital extranjero debería contribuir al desarrollo de la investigación científica aplicada en el país.

7] Las empresas mixtas, con creciente incorporación de personal directivo nacional, deberían preferirse a las empresas subsidiarias, o asociadas extranjeras, que sean propiedad total de capital extranjero.

8] El capital extranjero debería contribuir, a través de intermediarios financieros adecuados, al desarrollo de las empresas locales medianas y pequeñas.

9] La inversión extranjera debería aceptar sin reservas la jurisdicción de los tribunales locales y la igualdad de derechos y obligaciones en relación con el capital nacional.

10] Los gobiernos latinoamericanos deberían intentar armonizar entre sí sus políticas acerca de la inversión extranjera directa. Pero en todo caso deberían hacer explícitos los lineamientos generales de su política durante un periodo razonable de tiempo con relación a las áreas en que podría participar el capital extranjero, y, dentro de tales límites y de acuerdo con los principios aceptados, deberían aliviar al capital extranjero de reglamentaciones excesivas, y en todo caso no imponerle mayor reglamentación que la que se establece a las empresas nacionales.

Cabe, por supuesto, preguntar si el capital extranjero privado de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental que ya tenga participación en el desarrollo de América Latina o que pueda prestar su cooperación y se interese en hacerlo, estaría dispuesto a su vez a adaptarse a una nueva serie de principios como los enumerados. La experiencia histórica es tan desoladora como la falta de una actitud bien definida en la propia América Latina. Sin embargo, algunos acontecimientos recientes, como el establecimiento del Grupo de Desarrollo para América Latina de la Comunidad del Atlántico (ADELA), indican que al parecer hay buena disposición para ensayar nuevas políticas, aunque por ahora se haga en escala muy limitada.

Una de las ilusiones más peligrosas, como se sostiene en este trabajo, es pensar que la inversión extranjera privada pueda nuevamente desempeñar en el desarrollo de América Latina un papel de gran importancia cuantitativa; pero asignarle un papel cualitativo de considerable significación en el desarrollo y la expansión de la industria latinoamericana no debe considerarse fuera de lo posible y lo racional.

INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

CUESTIONES FUNDAMENTALES
EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO
LATINOAMERICANO*

*Swear not by time come; for
that thou hast
Misused ere used, by time
misused o'erpast*

RICARDO III, IV, iv¹

Después de cuarenta años de ocuparme de temas relativos al desarrollo de América Latina, lo que más me llama la atención es que no se haya encontrado una respuesta o solución general a las preguntas que muchos nos hicimos acerca de la perspectiva de desarrollo de esta región. Ciertamente pesaban mucho los siglos de colonización por las potencias europeas. Sin embargo, la región logró su independencia política en su mayor parte durante los primeros años del siglo XIX, y el ingreso de América Latina al siglo XX, con mayor vinculación a la economía mundial, junto con los comienzos de la industrialización, habría indicado la posibilidad de que el desarrollo moderno se produjera a ritmo más acelerado. Una de las incógnitas nunca despejadas de manera satisfactoria acerca de la historia económica es por qué Argentina, la economía más adelantada hace ochenta años, se quedó atrás de Australia, país con el cual existían varios paralelos, y permaneció subdesarrollada y aun después se estancó. En cuanto a México, podría sostenerse que su revolución social le produjo retraso económico inicialmente, aunque permitió liberar energías que han hecho posible el desarrollo hoy alcanzado. Brasil, si bien comenzó tarde, recuperó en los años treinta y cuarenta de este siglo buena parte del tiempo perdido, y desde luego alcanzó un desarrollo rápido en años recientes. Antes de los descubrimientos de petróleo en su territorio en los años veinte, Venezuela era un país atrasado; que baya usado bien o no, desde entonces, su riqueza petrolera es otro asunto. En lo general, América Latina, cuyo futuro se veía con mucho optimismo después de la

* Conferencia pronunciada en la Universidad de Miami, Coral Gables, Florida, el 3 de marzo de 1982. Esta es mi versión española de un texto escrito originalmente en inglés. [*El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, abril-junio de 1983, pp. 1097-1127].

¹ “;No jures por el porvenir! ;Has abusado de él antes de poderlo usar, por el mal uso del pasado!”.

segunda Guerra Mundial, no ha cumplido las expectativas *sociales*, y probablemente no las cumplirá hacia fines del presente siglo, no obstante el progreso que se ha alcanzado en la mayoría de los campos de actividad económica. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos, y qué nuevos problemas están surgiendo que impiden un desarrollo satisfactorio?

Por supuesto que el término “desarrollo” debiera definirse, o por lo menos explicarse. En mis lecturas de hace cuarenta años fue Colin Clark, en su obra *The Conditions of Economic Progress*, quien con base en un análisis valeroso de las inadecuadas estadísticas disponibles en los años treinta me permitió darme cuenta del patrón de variación en la estructura de la producción agregada, que generalmente acompañaba al crecimiento económico en los países que habían logrado alguna medida de desarrollo. La fuerza de trabajo se desplazaba, en términos relativos, de las actividades primarias a las secundarias y a las terciarias. Un mayor ingreso per cápita se correlacionaba con esta transferencia, y era reflejo de mayor producción y productividad, resultante de la inversión de capital en los tres sectores. Estas eran ideas centrales, con sólido fundamento en la historia económica, y estoy seguro de que desempeñaron un papel de significación en las discusiones sobre perspectivas del desarrollo para América Latina en la posguerra. Existía también alguna bibliografía en los años cuarenta, originada en su mayor parte en las esferas académicas y de gobierno de Estados Unidos, y en organismos internacionales (entre estos últimos la OIT). Los economistas latinoamericanos se habían ocupado hasta entonces principalmente de temas monetarios y fiscales, y de los procesos cíclicos de crecimiento, derivados del ciclo económico mundial. Destacaba entre ellos, por supuesto, Raúl Prebisch, quien al final de los años cuarenta, después de una experiencia importante en el Banco Central de la República Argentina, pasó a la CEPAL, y tuvo oportunidad de aplicar sus conocimientos y su acuciosidad a una comprensión más amplia de los procesos de desarrollo de la región.

En los años cincuenta los conceptos generales sobre el desarrollo de América Latina, que en cierta medida eran también una extensión de un análisis keynesiano simple a los problemas de desarrollo, evolucionaron principalmente en la Secretaría de la CEPAL. El punto de vista cepalino podría concretarse en la necesidad de elevar la tasa o ritmo de la inversión, y con ello la tasa de ahorro interno, complementada cuando fuese necesario por importaciones de capital en forma de crédito externo o internacional y —aunque no se expresaba muy explícitamente— por inversión extranjera directa. La producción aumentaría, especialmente la industrial, y la estructura económica empezaría a cambiar. Con base en la experiencia de los principales países latinoamericanos en las primeras etapas, se suponía que el ingreso generado en el sector de bienes

primarios se transferiría, o era susceptible de transferirse parcialmente, para promover la inversión en las industrias de manufactura y en los servicios, y en la producción industrial y de servicios, a medida que surgía el poder de compra necesario en los centros urbanos y entre las clases medias. En otras palabras, a mayor tasa de inversión se generaba mayor ingreso, en especial por medio de la industrialización. Pero para que esto ocurriera era necesario crear incentivos y aportar financiamiento (ahorro).

De nuevo, con base en la experiencia, el principal incentivo tenía que ser la capacidad para incrementar las exportaciones, de cuyos productos se derivarían los ahorros y los ingresos necesarios para el desarrollo, y se podrían reasignar recursos internamente. Las exportaciones habían sido el estímulo más fuerte durante el siglo XIX y en varios periodos anteriores a los años cincuenta del presente. Sin embargo, justamente en este periodo reciente se consideró que la exportación ya no era un estímulo importante, o no lo sería, por dos razones principales: primero, se consideró que las elasticidades-ingreso de la demanda de productos primarios por parte de los países avanzados industrialmente eran bajas y permanecerían bajas (esto se había encontrado en varios estudios), de tal manera que el crecimiento no muy dinámico de los países industrializados daría lugar a que la demanda de minerales y petróleo —esto último ahora nos parece bastante paradójico— crecería muy despacio, y que lo mismo ocurriría con la demanda de café, azúcar y otros productos agrícolas. En segundo lugar, se consideró que la relación de precios del intercambio se estaba tornando desfavorable a los productores de productos primarios, de tal suerte que se generaba una pérdida constante de ingreso real a medida que las importaciones de productos industriales necesarias se volvían más caras en relación con los precios reales de los productos primarios. La única respuesta ante esta perspectiva, a menos que se presentara un crecimiento inesperado de la demanda mundial, era embarcarse en un proceso de sustitución de importaciones con la necesaria protección arancelaria. (Por cierto que había otras razones que explicaban la política propuesta, a saber, el deseo de reducir la dependencia respecto a uno o dos productos de exportación). La protección arancelaria era indispensable porque se suponía que las industrias manufactureras latinoamericanas no podrían ser competitivas a causa de sus limitadas escalas de producción, y por su productividad inicial más baja y una serie de restricciones locales (por ejemplo, en el campo financiero, en cuanto a disponibilidad de recursos humanos técnicos, por los sistemas de transportes, por la falta de insumos tecnológicos, etcétera). Sin protección arancelaria y muchos otros incentivos del sector público no era posible industrializarse con rapidez. Las ideas de List y Ramillón no estuvieron ausentes entre los latinoamericanos.

Era también necesaria la industrialización para absorber el incremento de la fuerza de trabajo resultante de la elevada tasa de aumento de la población (la cual a su vez era determinada en gran parte por el descenso de la mortalidad que se había iniciado en los años cuarenta, o aun antes). Se requería además la industrialización —y puede considerarse que esta era una posición ideológica— porque se pensaba que ningún país podría alcanzar un *status* importante en la economía mundial, y en la política mundial, a menos que se industrializara.

Surgieron muchas otras ideas en cuanto a la necesidad de una industrialización deliberada que probablemente influyeron en el planteamiento general del desarrollo que se estaba haciendo en América Latina. Por lo menos debería uno reconocer los trabajos anteriores de Rosenstein-Rodan, en relación con la industrialización de las zonas entonces subdesarrolladas del sur de Europa, y de Arthur Lewis y otros sobre la significación de la oferta ilimitada de mano de obra y el surgimiento de la economía dual.

Era obvio que se necesitaría tecnología para aumentar la productividad de la industria manufacturera y también la de la agricultura. Dado que la mayor parte de la tecnología había sido desarrollada en los países industrialmente avanzados, y la tenían en su poder, en particular entre las empresas privadas, se concluía, aunque no siempre en forma explícita, que debería crearse en América Latina un ambiente favorable para inducir el influjo de inversión extranjera directa privada, no necesariamente como en el siglo pasado y a principios del presente en los sectores minerometalúrgicos y agrícolas, con grandes propiedades de recursos, o en el transporte o la energía sino en la industria manufacturera, en la cual estaban surgiendo las mejores posibilidades para incrementar el empleo, y donde estaban aplicándose las políticas de sustitución de importaciones.

Como corolario a este planteamiento se establecía que dados los desequilibrios estructurales en el seno de las economías latinoamericanas, y dadas las rigideces existentes, no podía esperarse que una economía de mercado enteramente libre reasignara de manera automática recursos de los sectores de exportación al sector industrial protegido, o a los servicios, sin algún apoyo gubernamental. La Secretaría de la CEPAL jamás sostuvo que fuera necesario un control total de los medios de producción sino que era partidaria de lo que hoy llamaríamos una “economía mixta”. En otras palabras, lo que se necesitaba era la intervención del Estado en el sentido de una estrategia global de desarrollo por medio de reglamentaciones y de inversiones en sectores de alto costo de capital, en los que no era probable la inversión privada, por ejemplo, en la industria siderúrgica y otras industrias pesadas, en la generación de energía eléctrica, etcétera. La política del

sector público habría también de dirigirse a movilizar ahorros en general, con el apoyo del sistema financiero, incluso del banco central, los bancos de desarrollo y las instituciones bancarias especializadas. Los ahorros habrían de reorientarse hacia los sectores industrial y de servicios. (Cabe hacer notar que aun en la Cuba anterior a Castro se siguieron estos lineamientos de política en cierta medida). El proceso de crear una economía mixta, promover empresas del sector público y regular o reglamentar adecuadamente la economía se colocaba en el marco de lo que se llamó “programación del desarrollo” y no “planeación”, principalmente porque las connotaciones de este último término pudieran dar lugar a que se pensara que la CEPAL estaba proponiendo sutilmente la adopción de un sistema socialista. Desde luego que los representantes norteamericanos a las reuniones de la CEPAL reflejaban siempre este temor, y su actitud se vio también en su oposición inicial al Mercado Común Centroamericano, especialmente a los intentos de integración industrial.

De hecho la programación, vista por la CEPAL, significaba esencialmente el establecimiento de objetivos a largo plazo y la proyección de la tasa de inversión necesaria para alcanzarlos sobre la base de razones capital-producto, para obtener determinados resultados en la producción en diferentes periodos. Los ahorros requeridos (recuérdese el modelo Harrod-Domar) se derivarían de ese proceso. El ahorro adicional necesario a obtenerse del exterior podría calcularse y sería equivalente a los déficit esperados en balanza de pagos en cuenta corriente. Estos déficit eran el proceso normal para la importación neta de capitales, tanto en el sentido real como en el financiero. Los bienes de equipo para desarrollo tenían que importarse, y normalmente habrían de financiarse con crédito del exterior o con capital extranjero. En esto no se distinguía mucho el análisis del que contenía cualquier libro de texto sobre comercio y finanzas internacionales. Las exportaciones, variable exógena en el esquema de programación, en la medida en que se supusiera que no podían aumentar muy rápidamente (y de hecho, el concepto preciso era el de exportaciones corregidas por la variación de la relación de precios del intercambio, o sea “capacidad para importar”), serían insuficientes para pagar las importaciones. La elasticidad de la demanda de importaciones se consideraba bastante alta.

Bajo el esquema de sustitución de importaciones se suponía que las de bienes de consumo se volverían con el tiempo una menor proporción de las importaciones totales, mientras que se elevaría la proporción representada por bienes intermedios y bienes de capital. La situación sería distinta en cada país, a la luz de su desarrollo reciente y de sus condiciones básicas. El proceso de sustitución se llevaría a cabo con mayor facilidad en los países que ahora llamamos de ingreso medio, tal vez como Argentina, Brasil o México, y sería inevita-

blemente más difícil en los países menos avanzados, como Bolivia, Ecuador, las repúblicas centroamericanas o Haití.

Se requería una política específica de importaciones para favorecer la importación de bienes intermedios indispensables y de bienes de capital, mientras que los bienes de consumo se producirían en la medida de lo posible en los propios países de la región. Los productos que requirieran nuevas tecnologías y bastante elaboración, como los equipos electrodomésticos, serían objeto primero de ensamblaje o montaje, y en las etapas posteriores podrían producirse parcialmente, de manera que se llevara a cabo un proceso integrativo de industrialización en el país, que creara una demanda local o nacional de acero, equipo eléctrico, etcétera.

El proceso de programación tendría que tomar en cuenta las finanzas públicas en el sentido de que había que estimular la economía mediante el sistema fiscal y financiero. Esto significaba esencialmente limitar la tendencia a los déficit presupuestarios que prevalecía en América Latina. Los gastos corrientes se cubrirían con los ingresos corrientes, y debía de producirse un excedente; en otras palabras, un componente del ahorro nacional representado por el sector público. La expansión de la inversión pública y el financiamiento indirecto del sector privado se lograrían mediante contratación de empréstitos internos y externos. Los déficit del sector público serían suficientes para estimular la economía, pero no demasiado grandes como para que contribuyeran a acentuar los procesos inflacionarios.

En muchos países los desequilibrios regionales y las disparidades internas se reconocían con toda claridad, tal vez en especial en Brasil, donde había conciencia de que la región del nordeste requería medidas especiales. En cierta medida se desarrollaron también programas regionales en México y en otros países.

Se suponía además que en la mayor parte de los países existía un sector privado que podía responder al proceso de programación y a las medidas específicas destinadas a estimular la inversión en ese sector. El sector privado, en la mayor parte de los casos, derivaba su poder económico, así como sus ingresos y sus ahorros de la producción de productos primarios, como café en Brasil o Colombia, productos de la ganadería en Argentina y Uruguay o Chile y grupos similares en México. Había, pues, el supuesto de que existía cierta cantidad de capacidad empresarial que en alguna forma se adaptaría a las necesidades de la industrialización y que transferiría sus intereses del sector primario a la industria y los servicios.

Se reconocía igualmente la necesidad de desarrollar la infraestructura. Esto significaba energía eléctrica, el riego (en algunos países) y transporte. El trans-

porte por ferrocarril estaba en crisis desde los años cincuenta. Argentina había nacionalizado los ferrocarriles ingleses, que estaban en bastante mal estado. El transporte en Brasil requería grandes mejoras. El sistema ferroviario mexicano no se había desarrollado desde fines de la Revolución, y de hecho se había vuelto menos eficiente. En general la respuesta parecía ser el desarrollo del transporte por carretera, lo cual significaba la necesidad de construir mejores carreteras y de contar con vehículos más grandes. Donde fuera posible se desarrollaría también el transporte marítimo y el aéreo. En los años cincuenta las comunicaciones eran bastante deficientes, y era de esperarse que tendría que modernizarse el sistema de comunicaciones, desde los teléfonos hasta los nuevos instrumentos de comunicación a larga distancia.

Debe hacerse notar que la CEPAL no inventó la sustitución de importaciones, si bien elaboró este concepto especialmente en relación con el desarrollo programado. En los años treinta había habido sustitución de importaciones inducida por la gran crisis económica mundial y por la depreciación de las monedas de los principales países latinoamericanos, y aun hay evidencia de sustitución de importaciones anterior, en los años veinte, en países como Brasil. A principios de siglo, y en los años veinte, tanto en Argentina como en México hubo un desarrollo industrial incipiente. En Chile, después del terremoto de 1939, se adoptó un programa de industrialización deliberada. Chile destaca por ser el país latinoamericano donde se desarrolló una de las primeras corporaciones de fomento que actuaron con éxito: la Corfo, cuyo objetivo era transferir recursos al sector industrial. Desde luego Chile había padecido muy profundamente los efectos de la crisis económica de los años treinta y también había perdido sus mercados internacionales de salitre (un problema estructural).

México estableció su propia institución de financiamiento del desarrollo en los años treinta (Nacional Financiera), la cual empezó a desarrollar sus actividades en los años cuarenta. En México, un factor de significación fue la nacionalización del petróleo en 1938, que dio la seguridad de que si se invertían suficientes recursos en exploración y explotación en el campo petrolero habría una fuente segura de energía para el desarrollo industrial sobre base autónoma. Visto retrospectivamente, ¡qué medida tan sabia! En 1938 la producción petrolera de México había alcanzado un mínimo de 35 millones de barriles *al año*, en comparación con 120 en 1921, que fue el momento de mayor producción, después del cual las inversiones extranjeras y las exploraciones en México se transfirieron en su mayor parte a Venezuela. Ya sabemos la historia reciente de los yacimientos y la producción de petróleo en México.

A fines de los años cincuenta la CEPAL empezó a desarrollar sus ideas sobre el comercio interlatinoamericano y la integración económica regional. La idea

central fue que el proceso de sustitución de importaciones sería mucho más eficiente si se desarrollaran mercados regionales, de manera que algunas industrias pudieran tener acceso al mercado regional o subregional y no sólo a los restringidos mercados internos. Así se lograrían economías de escala más pronto, y las plantas industriales se volverían más competitivas con las importaciones e internacionalmente. Los estudios necesarios se habían producido a mediados de los años cincuenta, y con base en varios proyectos o esquemas que se discutieron, encabezados por la CEPAL, se llegó al Tratado de Montevideo en 1960, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Mientras tanto se había generado un proceso similar en Centroamérica, bajo la iniciativa de algunos economistas centroamericanos y con la colaboración de la Secretaría de la CEPAL. De ello resultó la creación del Mercado Común Centroamericano, primero mediante un tratado firmado en 1958, revisado y ampliado en 1960, y desarrollado considerablemente en los años sesenta, con el apoyo de la CEPAL y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En Centroamérica la justificación era similar, pero en muchos aspectos mucho más importante y pertinente, en el sentido de que los países centroamericanos habían alcanzado un nivel semejante de desarrollo y que, debido a sus antecedentes históricos, estaban en mejor situación para cooperar entre sí, a fin de ampliar rápidamente su producción industrial, sustituyendo así importaciones. Se pensó que podían llevar a cabo un proceso de desarrollo relativamente equilibrado y coordinado para la región en su conjunto, incluido el transporte, la energía eléctrica, y aun en algunas esferas sociales como la de la vivienda. Además se intentó establecer un régimen especial con incentivos para el desarrollo industrial en ramas industriales en las que, sin tales incentivos, no era muy probable que se hicieran inversiones muy grandes. Este esquema se deshizo en gran parte bajo la presión de Estados Unidos, que alegaba que era un sistema para restringir la libre empresa.

En los años sesenta el proceso de integración bajo la ALALC creció muy lentamente, principalmente porque fue un sistema de concesiones arancelarias recíprocas, a lo largo de ciertos periodos, y para generar arreglos puramente voluntarios entre grupos industriales para el desarrollo e intercambio de productos industriales. En consecuencia, varios países de la región andina, en parte con objetivos políticos, constituyeron el Pacto Andino, que iba a ser similar al Mercado Común Centroamericano, pero aun con mayor hincapié en el desarrollo industrial planeado, sobre base coordinada. Debe también mencionarse que en las Antillas se propusieron medidas similares, y se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe, y con posterioridad el Mercado Común del Caribe, con fines de integración. Queda hoy día muy poco de todos estos proyectos

de integración y mercados comunes. Los principales países nunca se comprometieron plenamente, e intervinieron muchos obstáculos políticos. Quizá el Pacto Amazónico sea un renacimiento parcial de la integración, pero con objetivos limitados.

En muchos países se han dado fuertes impulsos de industrialización. Entre ellos, desde luego en Argentina, aunque en los años recientes se ha estancado su economía. Brasil es tal vez el caso más destacado de crecimiento industrial rápido, especialmente en la región Río-São Paulo. Y en México, durante los años cincuenta y sesenta, se mantuvo una tasa bastante elevada de expansión industrial, más o menos de conformidad con los planteamientos de tipo cepalino; es decir, con sustitución de importaciones, apoyada en reglamentación del sector público, y en orientación de las inversiones, y aun con inversión pública en ciertas ramas, con la expansión también del sector energético —petróleo y electricidad— totalmente controlada por el Estado.

El crecimiento industrial centroamericano fue bastante espectacular en cierto momento, aunque una gran parte del mismo fue en realidad inversión extranjera a través de subsidiarias que aprovecharon la existencia del Mercado Común. En Colombia se produjo una considerable expansión industrial, y en Venezuela se llevaron a cabo proyectos de gran alcance en el campo industrial, mediante inversiones en petroquímica, aluminio, etcétera, sobre la base de los recursos naturales del país y la disponibilidad de energía barata de origen hidroeléctrico. Venezuela fue el único país en que un excedente importante de divisas podía usarse para financiar el desarrollo. Sin embargo, el haber mantenido una moneda sobrevaluada desde los tempranos momentos del desarrollo petrolero constituyó un obstáculo fuerte al establecimiento de proyectos industriales del sector privado, y en general a la sustitución de importaciones.

Cabe preguntarse cuál fue el papel de la agricultura. Es erróneo suponer que la CEPAL descuidó el sector agropecuario. Al contrario, hizo ver muy claramente que era muy necesario modernizar la agricultura y alcanzar niveles más elevados de productividad. Con ello se crearían ahorros que podían utilizarse en otros sectores de la economía, o en el mismo sector agropecuario. Además, la CEPAL reconoció las limitaciones resultantes de la estructura agraria en los países latinoamericanos y especialmente de la existencia de los latifundios. En México se hizo también una aportación extraordinaria, gracias a los resultados de la investigación agrícola, que más tarde habría de generar la llamada Revolución Verde. Por otro lado, se dedicó en cambio poco esfuerzo al mejoramiento de la agricultura tradicional de temporal, cuya productividad era baja o apenas media, o en las zonas de mayor pobreza en que vivía la mayor parte de la población rural. Así, México logró cierto éxito al aumentar su producción agrícola

para remplazar las importaciones de cereales y para exportar varios productos. Otros países no tuvieron tanto éxito en sus políticas agrícolas, y pronto se convirtieron en importadores netos de alimentos. Con el tiempo, México se volvió fuerte importador neto de alimentos, sobre todo en los últimos seis años, aunque este fenómeno debe explicarse por algunos factores específicos que contribuyeron a esa situación.

Desde el punto de vista financiero, no hay duda de que América Latina pudo obtener cantidades apreciables de crédito tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano, así como de otras fuentes, incluso préstamos llamados “concesionales” o blandos, o sea a baja tasa de interés y largo plazo de amortización para proyectos de reducida productividad inmediata. Además, se dirigieron hacia América Latina grandes cantidades de inversión extranjera directa en la industria manufacturera y hasta cierto punto de recursos básicos.

Las exportaciones aumentaron para pagar la creciente demanda de importaciones, pero en los últimos años la mayor parte de los países latinoamericanos ha tenido además acceso bastante amplio a las fuentes bancarias privadas, a través del mercado de eurodólares, o directamente de bancos e instituciones norteamericanos, y aun han contratado crédito en los países miembros de la OPEP del Medio Oriente. Por añadidura, algunos países latinoamericanos han hecho inversiones importantes fuera de la región, principalmente en Estados Unidos y en África.

Un aspecto bastante débil de la estrategia general ha sido la falta de una adecuada reforma tributaria en América Latina. Se han hecho muchos estudios para demostrarlo en diferentes países. La CEPAL, la OEA y otras organizaciones patrocinaron reuniones en que se discutía la necesidad de la política fiscal, y algunas reformas se llevaron a cabo, especialmente en México, Colombia, Venezuela, Argentina y Brasil. Se tendió a establecer sistemas de impuestos sobre la renta más eficientes y a remplazar los impuestos a la producción y al comercio por el impuesto al valor agregado. Se mejoró la administración fiscal y se amplió la educación fiscal. Sin embargo, en ningún momento ha sido adecuada la política fiscal en ningún país. Aún más, la política de gasto, a pesar de la orientación de los fondos hacia la inversión para el desarrollo, o hacia el financiamiento para el desarrollo, ha sido afectada por los gastos excesivos de defensa, incluso sistemas modernos de defensa en varios de los países. Las burocracias crecientes también han absorbido el potencial del sistema fiscal y han reducido o erosionado el excedente de ahorro disponible para financiar proyectos de desarrollo. La mayor parte de los países latinoamericanos no ha logrado llevar a cabo buenas estrategias de gasto, lo cual es un reflejo de la inadecuada “programación”.

Comoquiera que sea, el crecimiento económico de América Latina, según se mide convencionalmente, ha sido bastante rápido: una media de más de 5% es desde luego admirable. Algunos países han alcanzado tasas aún más elevadas, sobre todo Venezuela, Brasil, México y algunos de los países más pequeños. A principios de los años sesenta, después de la Revolución cubana, adquirió también mayor importancia política llevar a cabo con mayor intensidad los programas sociales necesarios, desde reforma agraria hasta educación, vivienda, salud, etcétera. En etapa posterior se hizo también cierto hincapié en el desarrollo científico y tecnológico como componente indispensable. Además, se desarrollaron considerablemente las instituciones financieras. La Alianza para el Progreso fue en los años sesenta un marco dentro del cual muchos de estos programas pudieron ser financiados por instituciones internacionales, por el apoyo directo bilateral del gobierno norteamericano y por otros medios. Sin embargo, no debe concluirse que la cantidad total de cooperación financiera fue adecuada, o que los países llevaron a cabo ampliamente o en forma conveniente las reformas que los convenios de Punta del Este habían preconizado. Algunos países ya tenían sus propios programas en marcha. México, por ejemplo, desde su Revolución, había prestado mayor atención a la educación y a la salud, aunque muy poca a la construcción de vivienda de interés social, pero desde luego había orientación hacia programas sociales, incluida la seguridad social que abarcaba el mejoramiento de la salud. Otros países tuvieron políticas semejantes, pero no siempre bien llevadas a cabo.

Los economistas tendían al principio a considerar estos programas como “no productivos”, hasta que descubrieron la teoría del capital humano, según la cual la inversión en educación y salud eleva la productividad y la producción, aparte de sus obvios beneficios sociales y políticos. En muchos países se temía que estos programas elevarían las expectativas de las porciones desatendidas de la población, y que ello daría lugar a un incremento de la demanda de cambio social y perturbaría los sistemas políticos y sociales rígidos. Este fue obviamente el caso en Centroamérica, con excepción de Costa Rica y hasta cierto punto Panamá. Las consecuencias pueden verse con toda claridad. En Perú el Ejército izó la bandera del cambio social, pero llevó a cabo sus programas con ineficiencia y corrupción, y terminó por dejar al país con enormes gastos de defensa. En Bolivia la situación continúa siendo más o menos carente de toda esperanza. En Chile las políticas tendientes al cambio social se desbordaron durante el gobierno de Allende, al tratar de llevar a cabo una socialización de la economía chilena en condiciones sumamente difíciles, que acabaron por fracasar, y ya sabemos el resultado de ese proceso. Hoy día, Venezuela, México y Brasil tienen sus políticas sociales de particular cuño, entremezcladas con sus

objetivos de desarrollo. Argentina contó en cierto momento con un fuerte componente de cambio social, pero ha sufrido una serie de retrocesos y padecido estancamiento económico durante varios años, y no parece que pueda, por el momento, encaminar su economía en ninguna dirección en especial.

Después de treinta a cuarenta años de experiencia en desarrollo, ¿por qué no han sido resueltos muchos de los problemas básicos? ¿Es que la concepción del desarrollo fue equivocada? ¿Es que el cumplimiento de los programas ha sido deficiente? ¿Ha sido insuficiente el componente de cooperación externa? ¿Ha habido demasiado desperdicio y demasiada corrupción? ¿Cuáles han sido las limitaciones políticas? Si se observa el cuadro general es asombroso, por ejemplo, que en el nordeste de Brasil subsistan aún condiciones que den lugar a que la expectativa de vida sea en la actualidad apenas de 42 años. En esa área de 30 millones de habitantes, y no obstante programas especiales, ha habido muy poca industrialización y muy poco cambio en la estructura social. No se han creado servicios de salud y educación adecuados para un crecimiento rápido de la población. En cambio, la expansión universitaria brasileña y el mejoramiento de las instituciones de educación superior han sido notables, como lo ha sido su esfuerzo en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. No obstante las deficiencias de política social tan obvias en las zonas rurales —o tal vez a causa de ellas— la agricultura brasileña se ha desarrollado considerablemente, al grado de que este país se está convirtiendo en exportador de alimentos, y potencialmente constituye un importante país con excedentes alimentarios.

Pasando a México, y teniendo en cuenta debidamente la retórica revolucionaria mexicana y los altos objetivos que siempre se proclaman, así como la tasa bastante elevada de crecimiento económico, no hay, sin embargo, duda —y esto tiene apoyo en numerosas encuestas estadísticas— de que la distribución del ingreso continúa siendo tan desigual como lo fue hace cuarenta años, si no es que peor. La diferencia entre los ingresos más altos y los más bajos sigue siendo del orden de treinta y cinco a cuarenta veces. ¿Cómo puede explicarse esto en un país que ha tenido constante crecimiento económico en un sistema político bastante estable, con una industria petrolera de gran expansión? Por supuesto que en los últimos años se ha intentado utilizar esta nueva riqueza petrolera y sus posibilidades de exportación para ampliar la base industrial, crear más empleo y generar cambios en otros sectores. Queda por verse si este proceso terminará por tener pleno éxito. Ciertamente, en los aspectos financiero y monetario ha sido casi un fracaso. La elevada tasa de inflación, con la inevitable devaluación de la moneda, sólo puede generar un empeoramiento de la distribución del ingreso durante un tiempo considerable.

En relación con Centroamérica, un periodo de grandes expectativas en los años cincuenta y principios de los sesenta, con base en varios programas de desarrollo bastante bien concebidos y con el estímulo del Mercado Común Centroamericano, se interrumpió con los acontecimientos políticos que a fines de los años sesenta empezaron a destruir el Mercado Común. Además, hubo ciertas dificultades básicas que nunca fueron resueltas. En los años setenta esta subregión padeció el efecto del aumento de los costos de la energía, lo cual inevitablemente ha reducido el ritmo de expansión económica. La Revolución nicaragüense entraña un cambio social rápido, y sus consecuencias en otras partes de Centroamérica mantendrán sin duda a esta región en un estado de incertidumbre por algún tiempo. Por el momento no puede decirse que esté teniendo éxito ningún programa de desarrollo. Aun en Costa Rica, donde los factores sociales y políticos han sido favorables al desarrollo con base amplia, se evidencian ahora signos de tensiones profundas y dificultad para sostener los resultados de los últimos veinte años. En general hoy, con la excepción de México y Paraguay, las tasas de crecimiento se han reducido a unos cuantos puntos decimales sobre cero, o aun a cero o menos. El último informe de la CEPAL señala que el crecimiento del PIB en América Latina fue de sólo 1.2% en 1981. Subsiste una combinación de factores externos desfavorables con los resultados de políticas económicas y financieras nacionales inadecuadas. El menor crecimiento es resultado de altas tasas de inflación, acompañadas de políticas que han supuesto una apertura excesiva de la economía interna a las importaciones. Resulta también del intento de imponer el libre juego de las fuerzas del mercado, de tal manera que empresas industriales de muchos países han sido destruidas financieramente, y aun en términos materiales. El alto costo de las importaciones de energía han contribuido también al menor ritmo de crecimiento, dado que el costo real de la energía se ha elevado, así como el de su futuro desarrollo, y las economías latinoamericanas afectadas no tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse a esta situación en la misma medida en que lo hacen los países industrialmente avanzados, que han podido hacer frente a cambios bruscos. En el caso de México, después del rápido auge inducido por las exportaciones petroleras, y por la confianza que crearon dichas exportaciones respecto al crecimiento futuro de la economía —cuya expansión ha sido de 8% anual desde 1979—, la menor tasa de crecimiento, en la que intervienen factores similares a los que se han presentado en otros países, significa reducir éste por el momento de 3 a 4 por ciento, aunque pudiera haber una recuperación de 5 a 6 por ciento dentro de dos o tres años. Los excesivos déficit del sector público y de la balanza de pagos no pueden continuar indefinidamente. La depreciación reciente del peso es síntoma y resultado de políticas que se formularon inadecuada-

mente hace ya unos tres años, y que se llevaron a cabo en forma deficiente. Por otro lado, México ha logrado ampliar su base industrial considerablemente, y ha desarrollado un potencial de producción industrial y agrícola, en parte para los mercados internacionales. Con ello podrá compensarse un poco el estancamiento reciente de las exportaciones de petróleo. Es importante distinguir entre la situación a corto plazo a la que tiene que hacer frente, principalmente mediante medidas monetarias y fiscales, y las perspectivas a mediano y largo plazos.

A continuación intentaré explicar cuáles, a mi juicio, y con la ventaja de la mirada retrospectiva, parecen ser los problemas importantes a los que tendrá que hacer frente América Latina en sus esfuerzos de desarrollo.

No sólo es útil, sino necesario, diferenciar entre tipos de países. No hay duda de que los países de mayor avance industrial y tecnológico, tales como Argentina, Brasil, México y en cierta medida Venezuela y Colombia, están en mejor situación en cualesquiera circunstancias para resolver algunos de sus problemas fundamentales y sus rigideces. Siempre que se cumplan ciertas condiciones internas y externas debieran estar en mayor posibilidad de llevar a cabo mejores políticas de desarrollo, no sólo en el sentido de hacer crecer el producto interno bruto sino de mejorar la distribución del ingreso y, en consecuencia, de lograr una satisfacción más equitativa de las necesidades de la población. En el otro extremo están los países de más bajo ingreso, principalmente orientados hacia la actividad agropecuaria, dependientes de la exportación de unos cuantos productos básicos, con industrialización apenas incipiente y afectados por los déficit de pagos que resultan de las importaciones de petróleo y de alimentos. Algunos de estos países menores son economías isleñas, que tendrán que descansar mucho en la abundancia de los rayos solares como recurso natural en beneficio del turismo. Otros han tenido alguna experiencia, como en Centroamérica y Ecuador, pero dependen todavía de unas cuantas exportaciones de productos primarios sujetos a fluctuaciones del mercado internacional como antes. Entre este grupo figura Haití, el único país latinoamericano que se incluye en la categoría de "países de menor desarrollo" (*least developed*) del mundo, tema sobre el cual se llevó a cabo una conferencia de la UNCTAD recientemente en París.

Entre los países de desarrollo intermedio figuran algunos en América Latina, como Chile, Perú, Uruguay, y tal vez Colombia, y algunos de reciente independencia como Trinidad y Guyana, que cuentan con recursos, son de dimensión moderada, han tenido alguna experiencia industrial y disponen de organización política y administrativa en la cual el desarrollo constituye un objetivo importante. Estos países no tienen mercados internos significativos, y

en algunos aspectos están en desventaja para llevar a cabo su industrialización. Algunos carecen también de posibilidades de oferta de energía y alimentos.

En el primer grupo, entre los que han alcanzado alguna industrialización, la pregunta que uno debe plantearse obviamente es ¿hasta que punto dicha industrialización ha sido eficiente? ¿Se han establecido firmemente las industrias básicas? ¿Se han llenado lagunas importantes? ¿Son eficientes las empresas paraestatales? Y es más, ¿son eficientes las empresas privadas? Una larga historia de sustitución de importaciones ha originado altos costos e ineficiencia. La falta de una planeación industrial integrada ha dejado graves lagunas. Los altos costos y la ineficiencia en una rama industrial se transmiten a otras ramas, con el resultado de producir un sistema general no competitivo, al que se añade la desventaja ocasional de la sobrevaluación de la moneda. Muchos gobiernos, como el mexicano, han otorgado toda clase de incentivos para el desarrollo industrial: exenciones fiscales, servicios financieros preferentes, impuestos a la importación y restricciones no arancelarias, subsidios a la exportación, una política de contención salarial para crear una reserva de mano de obra relativamente barata, etcétera. Los gobiernos también han implantado sistemas de adiestramiento, como lo han hecho asimismo los grupos privados. En muchos países los programas técnicos y educativos se han desarrollado con rapidez. Sin embargo, las industrias pequeñas y medianas han sido víctimas de la concentración industrial y de desatención a sus necesidades. Las empresas pequeñas tienen capacidad para crear bastante empleo, pero en algunos países están siendo aniquiladas por las políticas monetarias. No hay empresa que pueda aguantar una tasa de interés real de 5% mensual sin protección arancelaria. Junto con esas políticas se presentan cada vez más las bancarrotas y el desempleo.

El crecimiento constante de la industria tendrá que descansar, en último análisis, en el desarrollo del mercado interno, complementado por oportunidades que puedan surgir para efectuar exportaciones a los países industrializados, o a otros países del Tercer Mundo, y desde luego, dentro de la región latinoamericana, mediante los esquemas de integración que por el momento están moribundos.

El mercado interno crecerá siempre y cuando se preste mayor atención al desarrollo agrícola. En los países más adelantados de América Latina la proporción de la fuerza de trabajo empleada en la producción primaria fluctúa entre 15 y 40 por ciento. Este es, en potencia, un mercado de consideración. La sustitución de importaciones ha estado llegando a sus límites, en el sentido de que el consumo que efectúan las clases medias está siendo saturado, y de que la estructura de la distribución del ingreso impide que los grupos de más bajo ingreso adquieran lo que la industria nacional puede ofrecer. En la medida en

que mejore el sector agrícola tradicional, no sólo creará empleo y retendrá población en las zonas rurales sino que mejorará la distribución del ingreso y desarrollará un mercado en parte inexplorado.

No se ha llevado a cabo suficiente investigación agropecuaria en América Latina, sobre todo en los campos de clima tropical. En muchos países los extremos de la estructura de tenencia de la tierra son desfavorables para la expansión agrícola. Las explotaciones agrícolas son o bien demasiado grandes, por lo que no se utilizan adecuadamente (aparte de la injusticia que ello entraña), o son demasiado pequeñas y no pueden absorber los insumos modernos; o la organización agrícola es de tal naturaleza que las pequeñas explotaciones no pueden cooperar con efectividad y obtener un excedente del cual derivar fondos para mejoras permanentes y actividades complementarias. Prevalece en buena medida aún la explotación agrícola destinada a un solo cultivo, y se carece demasiado de los sistemas de agricultura mixta (es decir, cultivos y explotación de animales, que ha tenido tanto éxito en otras partes del mundo). Los servicios de mercadeo son débiles. Los precios de garantía o apoyo, donde existan, no siempre se cumplen. Los pequeños agricultores están a la merced de intermediarios que les extienden crédito, o que adquieren sus cosechas a precios inferiores a los de mercado. No se dispone de suficientes servicios de almacenamiento, y el transporte es deficiente y absorbe excesivamente el ingreso del agricultor. El suministro de alimentos a las ciudades está en manos de organizaciones monopólicas, de tal manera que los márgenes de ganancia se vuelven gigantescos. La distribución de alimentos dentro de las ciudades está mal organizada y es cara. Los recursos humanos para el desarrollo agrícola son insuficientes. El componente de investigación, que es fundamental, debiera combinarse con programas de adiestramiento. El número de agrónomos y de extensionistas en América Latina es relativamente pequeño.

Algunos países latinoamericanos han establecido servicios financieros adecuados para el desarrollo agrícola. Los agricultores de mayores recursos cuentan desde luego con medios para financiar sus cosechas, especialmente para la exportación; los agricultores medianos y pequeños no disponen de suficiente acceso al crédito agrícola o tienen que pagar tasas de interés exorbitantes.

Cuesta trabajo comprender por qué después de cuarenta años el desarrollo agrícola de América Latina se ha administrado tan mal. Hay desde luego excepciones, por ejemplo, en partes de Brasil, y en Uruguay y Argentina. Pero aun México, que fue un país casi autosuficiente en materia agropecuaria a principios de los años sesenta, es ahora un país deficitario en alimentos. Sobre todo en México no se previó el efecto que tendría el crecimiento rápido de la población sobre la demanda de alimentos, ni se consideró el efecto que ten-

drían las estructuras cambiantes del consumo en favor de alimentos de alto contenido de proteína animal que requerían la producción o importación de insumos para alimentar a los animales. Sin embargo, México cuenta con gran potencial para su desarrollo agropecuario. No sólo la Revolución Verde logró elevar la producción —aunque se ha hecho mucha crítica debido a la poca transferencia de los beneficios a los agricultores pequeños— sino que se dispone de mucha tierra cultivable. La Reforma Agraria ha estimulado la producción en tierras que de otra manera no se habrían cultivado, pero también condujo a disputas inacabables acerca de la propiedad y acerca de los derechos de uso de las tierras ejidales, con efectos negativos en la producción. Además, los agricultores de menores recursos han sido en general desatendidos en cuanto a la elevación de su productividad, el uso de fertilizantes, el crédito agrícola, etcétera. No obstante, algunos programas están en marcha hoy día para remediar esta situación (bajo el marco del SAM, Sistema Alimentario Mexicano).

Un problema nuevo y no previsto en el desarrollo latinoamericano ha sido el elevado costo real de la energía a partir del incremento de los precios del petróleo determinado por la OPEP. Brasil tiene que dedicar ahora una proporción muy importante de las divisas que obtiene por exportación para pagar el petróleo. La decisión de ese país de no subsidiar el precio interno de los combustibles significa que los mayores precios internacionales afectan a la totalidad del sistema industrial y agrícola. Se presentan en Brasil, al parecer, algunas opciones, principalmente el uso de la biomasa para producir alcohol, pero se pone cada vez más en duda el aspecto económico del desarrollo de dichas opciones, y aun de la solución tecnológica ilusoria que supone marchar a toda prisa hacia el desarrollo de la energía nuclear.

Los países de nivel intermedio también deben importar la mayor parte del petróleo que necesitan, y los países pequeños se encuentran en la situación más grave de no poder desarrollar ninguna opción importante al uso de los combustibles importados, ya sea para generación de electricidad o para transporte y usos industriales. En general, el efecto del alto costo de la energía no ha sido estudiado profundamente en América Latina. Este efecto es inmediato en la balanza de pagos, lo cual fácilmente puede percibirse, pero no parece que haya sido considerado lo bastante en relación con la estrategia general de desarrollo, aun en los países con riqueza petrolera. Los últimos, tales como México, Venezuela y Trinidad, y en cierta medida Argentina y Ecuador, y tal vez potencialmente Perú, cuentan por lo menos con la opción de subsidiar el consumo energético para fines de desarrollo industrial y para usos agrícolas. Esta ha sido abiertamente la política de México y Venezuela. Sin embargo, no se debe deducir de ello que estos subsidios deban continuar por mucho tiempo, aun

con recursos abundantes de petróleo y gas, ya que implica un costo real de la extracción de hidrocarburos, y que la mayor parte de los cálculos y de las estrategias de largo plazo no incorporan suficientemente este costo real, que significa en esencia que para extraer el petróleo hay que hacer fuertes inversiones probablemente a expensas de otras inversiones para el desarrollo. A menos que se eleve la tasa de ahorro, o exista la seguridad de contar con mayores recursos financieros en el sector petrolero mismo, o en general en la economía o provenientes del exterior, puede no ser posible continuar la expansión de la producción petrolera, especialmente en los casos en que están subiendo los costos de exploración, por ejemplo en México y en Venezuela, para no mencionar el caso más complejo de Brasil. Hay renuencia entre los economistas a aceptar el hecho de que los elevados costos de la energía tienden a hacer más lento el desarrollo. Algunos de los “escenarios” correspondientes a Brasil, por ejemplo, indican que podría haber un crecimiento muy lento de la economía de ese país de aquí a fines de siglo, a menos de que se descubran reservas abundantes y baratas de petróleo dentro del territorio brasileño o en la zona costera. No es que haya o vaya a haber escasez de petróleo en América Latina sino que simplemente la disponibilidad de petróleo tiene que pagarse en costos sustitutivos o de oportunidad. Debiera advertirse también que no existen aún programas de conservación energética significativos en los países latinoamericanos, ya sea en la industria, en los servicios o en el campo del transporte, incluido el uso de automóviles privados. Los países latinoamericanos apenas están empezando a cooperar entre sí en materia energética y en la investigación sobre fuentes energéticas sucedáneas.

Otra esfera nueva en que hay falta de conciencia en América Latina, especialmente respecto a su costo real, es el daño ambiental que genera la industrialización, y que producen también ciertas formas de desarrollo agrícola. La contaminación atmosférica y de las aguas ha aumentado a tasa elevada. Al principio hubo reacciones contrarias a las recomendaciones ambientales por considerarse que la contaminación sería “bienvenida” si significaba desarrollo industrial. Ahora ya se están experimentando los costos de la contaminación, y no se dispone de los medios técnicos, financieros o de los recursos humanos necesarios para eliminarla o para proteger el medio ambiente. Como lo están aprendiendo muchos países, la protección ambiental no se logra solamente mediante legislación sino organizando programas que comprendan a las comunidades locales. Para tomar el peor ejemplo, en las grandes ciudades la generación de *smog* por el transporte automotor no ha sido controlada en ninguna parte de América Latina, no obstante la legislación existente. Las fábricas y otros establecimientos industriales también contribuyen a la contaminación, y

se han limitado en cierta medida las emisiones que producen. El problema de la contaminación atmosférica tiene que ver con la propia industria de automotores y la lentitud con que se introducen los dispositivos de control, y también con el hecho de que en cualquier momento una proporción muy elevada del número de vehículos automotores en una ciudad latinoamericana está constituida por unidades viejas, que continuarán creando contaminación a menos que se les adapte un dispositivo especial. Esto no se ha hecho en ninguna parte. Añádase que con frecuencia la calidad de la gasolina es baja, que ésta contiene plomo, etcétera. Las consideraciones ambientales se extienden también a la cuestión del daño ecológico que ocasiona el desarrollo. Durante varios siglos los bosques han ido desapareciendo a elevado ritmo en los países latinoamericanos, y se ha presentado la erosión y la pérdida de suelos. No existe en este momento ningún programa importante que haya tenido éxito para incrementar la zona forestal, y ni siquiera para evitar su reducción. Con la deforestación desaparece, por supuesto, uno de los grandes recursos materiales de América Latina, que todavía contiene una de las zonas forestales más grandes del mundo, y representa también una pérdida ecológica de cierta importancia por los cambios climatológicos que se han estado produciendo en algunas regiones.

Con excepción de unas cuantas ciudades grandes, no se hace frente en América Latina de manera adecuada al problema de los desperdicios. En las ciudades menores el volumen de desperdicios humanos e industriales está contaminando las vías acuáticas y otras fuentes acuíferas, y es un peligro para la salud de la población que las habita. No hay más que ver algunas ciudades fronterizas de México, y del interior de Brasil, Colombia, Venezuela o Perú; en todas partes existe el problema. Las grandes concentraciones urbanas, por ejemplo la zona metropolitana de la ciudad de México o de São Paulo, no han podido resolver el problema, pero el costo de carecer de un buen control de los desperdicios podrá ser mayor que el costo real de establecer sistemas adecuados de procesamiento de los desperdicios, por lo menos en las ciudades mayores.

La urbanización tan rápida, más allá de la capacidad de absorción en el empleo industrial y de las posibilidades financieras e infraestructurales de las ciudades medianas y grandes para organizar los asentamientos en forma adecuada, tiende a ser también un problema cada vez mayor en América Latina, y a pesar de las economías externas que las ciudades grandes representan para la industria implica además altos costos y deseconomías para la población urbana en su conjunto. Hace treinta años empezó a acelerarse la urbanización en América Latina, y fue bienvenida. Hoy día es una amenaza muy costosa. Se ha estudiado considerablemente el problema, así como la frecuencia creciente de los asentamientos irregulares de la población en los alrededores de las grandes

ciudades, y el problema del deterioro de las partes centrales de estas ciudades. Todo esto tiene que ver con la reglamentación del uso del suelo, con políticas y programas de vivienda, con la penuria municipal y la falta de programas coordinados para mejoramientos futuros. La perspectiva se ve bastante difícil, ya que continúa la migración de las zonas rurales a las urbanas a tasas muy elevadas en la mayor parte de los países latinoamericanos, lo cual multiplica las dificultades de las ciudades pequeñas y medianas, y aun de las mayores, en sus intentos de hacer frente a las necesidades que crea dicha migración. Lo que se ha desarrollado en muchos, o en la mayor parte de los países latinoamericanos, es una "ciudad sub-desarrollada" que parece no tener esperanzas de mejorar. Por añadidura, la gran dimensión de las principales zonas metropolitanas como São Paulo y México (se pueden añadir algunas más) parece señalar un cambio radical en la estructura de la sociedad y en las actitudes de la población hacia la industrialización. Se percibe cada vez en forma más aguda el descenso de la calidad de vida en el cual está atrapada la población, porque ninguna familia individual por sí sola puede tomar la decisión de trasladarse a otra ciudad en busca de empleo no siempre disponible, sobre todo en una ciudad menor. En algunos países existen programas para descentralizar la industria. Esto no quiere decir un traslado físico de las plantas industriales a otras ciudades sino la creación de incentivos para la expansión de la industria en las ciudades pequeñas y medianas, lo cual requiere a su vez la infraestructura necesaria y otros servicios para tal fin. Quizá el mejor ejemplo hasta ahora sea el de Ciudad Guayana en Venezuela.

Paso ahora a considerar algunos aspectos sociales. Estos no fueron desatendidos en el marco de ideas elaborado por la CEPAL a mediados de los años cincuenta, no obstante la oposición en ciertos sectores, especialmente en el gobierno norteamericano, al establecimiento de un Departamento de Estudios Sociales en la Secretaría cepalina. Este departamento estuvo a cargo de eminentes sociólogos, y gran parte de la investigación básica y el pensamiento sobre el cambio social en América Latina tiene su origen en la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), así como en los trabajos de sociólogos latinoamericanos y de otro origen que trabajaron ahí, y después regresaron a sus propios países. Hoy día sería inconcebible que el crecimiento económico pudiera verse como un aspecto aislado del desarrollo, en que pudiera suponerse con toda tranquilidad que los beneficios económicos se extienden, o se transmiten o distribuyen a través de todo el sistema social. Por supuesto que todavía hay pensadores puramente economicistas que adoptan este punto de vista, pero en general no es aceptable en América Latina. Sin embargo, hace treinta años no era tan obvio, aunque había habido ya

una expansión de la educación, la salud, los servicios de seguridad social y otros de bienestar en algunos países.

La teoría del capital humano había ayudado a asignar a la educación un *status* más elevado, y ciertamente la UNESCO y otros organismos han promovido los programas educativos. En 1962 se estableció la meta de lograr que se gastara 4% del PIB en educación. En esa época, apenas uno o dos países latinoamericanos habían alcanzado esa proporción, y si bien los gobiernos asumieron compromisos no está claro que en el momento actual se haya alcanzado la meta en toda América Latina, o que aun se haya excedido un poco en algunos de los países. Según estudios recientes, el incremento de la educación primaria de ahora en adelante será relativamente lento, apenas paralelo al crecimiento de la población; en cambio se ha acelerado la educación secundaria, tanto general como técnica, y ha surgido una “explosión universitaria”. Por supuesto que algunos países han logrado mucho más que otros.

No existe una relación clara y directa, a mi juicio, entre educación y crecimiento económico en el sentido prospectivo, o aun entre alfabetismo y crecimiento económico. Por ejemplo, ¿cómo podría explicarse el desarrollo económico de México, y su elevada tasa de incremento del PIB, cuando el analfabetismo representa todavía 15% de la población mayor de seis años? Sabemos también que el alfabetismo funcional, que se refiere a la posibilidad de utilizar la capacidad de lectura y escritura para algún fin práctico, y de comprender instrucciones escritas, es mucho más baja de lo que normalmente se supone. Todo ello no es un argumento contra la educación como tal, pero debiera tenerse mucha mayor cautela en la expansión de los programas educativos, como en la justificación que se les quiere dar de que sirven para lograr mayor crecimiento económico. El reciente hincapié en la educación para adultos y en los programas de adiestramiento pudiera ser más importante que la simple expansión del sistema de educación primaria, aunque en todo caso esta última es necesaria. Lo que no se ha aceptado muy bien en los países latinoamericanos, no obstante las recomendaciones de la UNESCO y otras fuentes, es que el desarrollo de la educación no debiera ser simplemente una expansión de los servicios de instalaciones escolares, ni siquiera un mayor número de maestros, sino un mejoramiento de la calidad de la educación y una orientación del sistema educativo hacia la creación de mayor conciencia acerca de los problemas de la sociedad, así como acerca de las necesidades de determinados campos productivos y de determinados grupos de la escala social. Ello no significa recomendar que se establezcan sistemas educativos orientados exclusivamente hacia la producción sino que se pretende indicar la necesidad de que haya mayor vínculo entre los sistemas educativos y la economía general, sobre todo en la enseñanza secundaria. La

enseñanza técnica está creciendo, pero aun en ésta hay que preguntarse con toda honradez si una fuerza de trabajo que adquiere su adiestramiento técnico en la escuela es superior a una que aprende sus capacidades técnicas o sus habilidades en el trabajo efectivo en la fábrica o en otras esferas.

Los programas de salud que destacaron tanto en la Alianza para el Progreso se han desarrollado en la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, cabe preguntarse si la orientación de dichos programas hacia la medicina de alto refinamiento moderno, y los servicios hospitalarios correspondientes, que insumen enormes inversiones, tienen sentido mientras se descuida relativamente la salud en las zonas rurales y no se establezcan los servicios mínimos en amplias regiones fuera del alcance de las grandes ciudades. La práctica de la medicina ha tenido mucho prestigio en América Latina, y ha sido difícil orientar a los médicos hacia el cumplimiento de cierta proporción de medicina, de orientación social, a través de los sistemas de seguridad social, y en contraste con los servicios de consulta privada. Se trata también de un problema de educación para la salud. Las prácticas sanitarias de la mayor parte de la población son desde luego deficientes en América Latina, empezando por la higiene cotidiana, la nutrición, la falta de prevención, el abuso de los medicamentos y la automedicación. Las administraciones de salud son también burocráticas y frecuentemente son fuentes de corrupción. Las empresas farmacéuticas practican con toda normalidad el ofrecimiento de importantes sobornos para que se acepten oficialmente sus productos, y en general suele haber demasiados tipos y marcas de medicinas, además de su alto costo para el público.

La mortalidad ha descendido en la mayor parte de los países latinoamericanos —de esto no hay duda— pero la mortalidad rural es mucho mayor que la urbana, sobre todo respecto a los niños e infantes. La expectativa de vida en los principales países se ha elevado a unos 63 años, pero dentro de los mismos existen zonas donde no pasa de 42 a 44. Algunos países han logrado avances extraordinarios en expectativa de vida, y en reducción de la mortalidad infantil, mientras que otros no han logrado grandes adelantos en los últimos treinta años. ¿Por qué no es posible organizar los servicios de salud en América Latina, dados los avances de la medicina, y el conocimiento internacional que se tienen sobre los problemas de salud? Desde luego que algunas enfermedades han quedado prácticamente erradicadas, tales como la viruela y el paludismo, pero quedan aún varias otras en que hace falta investigación, o los servicios son deficientes, y en todo caso prevalece la desnutrición en la mayor parte de los países. Junto con la falta de higiene y de suministro de agua potable, así como de control de desperdicios, esto significa una elevada incidencia de enfermedades gastroentéricas, especialmente entre los niños. Aun en

un país como México la mortalidad infantil es todavía de 60 por millar de nacidos vivos.

El desafío que representa la industrialización no ha tenido como respuesta en la mayor parte de los países latinoamericanos un desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. El gasto global en investigación y desarrollo experimental continúa siendo apenas una fracción de 1% del PIB, y si se analizan las estructuras de dicho gasto se descubre que no se destina a las necesidades industriales y agrícolas una proporción suficientemente grande del mismo. Descansar en tecnología importada mediante convenios para uso de licencias, y a través de las empresas transnacionales, es bien conocido. Aunque se haya introducido algo de reglamentación en cuanto a las condiciones en que se obtiene dicha tecnología, ello no ha sido complementado con el desarrollo de innovaciones y tecnología nacionales. Este es un campo de creciente preocupación, y desde luego algunos países han logrado más que otros. Ha sido tal vez un error de muchos economistas subrayar el costo de la transferencia tecnológica; es decir, el costo financiero neto de la importación de tecnología, en lugar del hecho de que una gran proporción de la tecnología desarrollada en los países industrializados de escasez de fuerza de trabajo y crecientes costos salariales, en relación con las supuestas necesidades de las sociedades de consumo posindustriales de alto ingreso, no corresponde a las necesidades de América Latina, aparte de que tampoco fue desarrollada teniendo en cuenta estas necesidades. Aunque algunos de los países latinoamericanos de mayor avance podrán adoptar o seguir mejores políticas de ciencia y tecnología y estimular la investigación y el desarrollo experimental locales, es necesario que uno se pregunte qué va a pasar en los países medianos y pequeños y, puesto que están ya muy rezagados, si podrán beneficiarse de lo que puedan hacer los países mayores de la región en el campo tecnológico. La retórica del desarrollo y de la integración regional no parece incluir la cooperación tecnológica entre los países latinoamericanos, excepto en unos pocos casos específicos.

Además, se ha descuidado en forma bastante importante el campo de las tecnologías de pequeña escala, a veces llamadas "intermedias" o "adecuadas", que aprovechan materiales locales, incorporan a las comunidades en proyectos especiales, establecen posibilidades de producción en menor escala con una desmecanización parcial, en lo que respecta a las tareas que pueden llevarse a cabo con mayor intensidad de fuerza de trabajo, y que si se combinan con la alta tecnología podrían en algunos casos elevar la productividad entre los pequeños agricultores, los artesanos, los talleres y la pequeña industria. Existen muchos grupos dedicados a la tecnología adecuada con apoyo privado, y se ha obtenido bastante experiencia con proyectos piloto y otros esquemas, pero

estos grupos no se benefician del apoyo gubernamental y de hecho muchos de los sectores de alta tecnología, por ejemplo los ingenieros y las instituciones de investigación, ven con desprecio la tecnología adecuada y consideran a los participantes en los proyectos de la misma como excéntricos. A veces los grupos dedicados a tecnología adecuada asumen posiciones extremas, en el sentido de que no sólo desean introducir opciones tecnológicas sino que quieren cambiar la estructura total de la sociedad por medio de las mismas. Esto evidentemente plantea otras cuestiones en que estos grupos saldrán siempre perdiendo.

Los excesos de los déficit de los sectores públicos, y de las políticas inflacionarias, han agravado los déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente de los países latinoamericanos. Estos déficit, sin embargo, son una característica necesaria del desarrollo. Ha sido habitual en América Latina culpar al empeoramiento de la relación de precios del intercambio, hacer responsables a los países desarrollados, debido a sus políticas excesivamente proteccionistas, y a su renuencia a transferir mediante cooperación financiera concesional mayores recursos en América Latina. Hay mucha verdad en estas reclamaciones. Pero también es cierto que los países latinoamericanos no han aprovechado plenamente las posibilidades externas, debido a errores de sus propias políticas, o a falta de información sobre las posibilidades de mercado para la exportación o porque han permitido que sus exportaciones principales sean manejadas por poderosos intermediarios. Los intentos de proteger los mercados internacionales de algunos productos básicos no han tenido mucho éxito. Hasta cierto punto los precios del café y el azúcar se han regulado, pero en el caso de muchos otros productos las fluctuaciones han sido muy amplias, sobre todo en el caso de los minerales. Ello crea mucha incertidumbre en las proyecciones y programación del desarrollo y conduce en algunos países a crisis graves de la balanza de pagos y de ingresos fiscales. El problema de los productos básicos no ha sido suficientemente comprendido en los países industrializados, en especial en lo que hace a sus relaciones con el Tercer Mundo y ciertamente con América Latina.

En los aspectos financieros, no obstante la experiencia probablemente buena con el Banco Mundial y el Banco Interamericano, y otras agencias multilaterales, se supone con demasiada facilidad en América Latina que el componente externo, es decir de divisas, es un factor determinante para emprender proyectos de desarrollo. En consecuencia se ha descuidado el componente financiero interno, ya sea en cuanto a asignación de recursos presupuestarios o a movilización de ahorro interno para el mismo fin. Ha habido muy poca cooperación intralatinoamericana, sobre todo entre los países de mayores ingresos y los menos favorecidos, excepto en algunos casos aislados, y aun en otros no in-

significantes relativos a proyectos de desarrollo hidroeléctrico, fertilizantes, etcétera. Aun la necesidad de obtener préstamos del Euromercado y de los bancos norteamericanos se ha estrellado contra la falta de personal técnico entre los latinoamericanos. Ha habido casos recientes en que la renegociación de la deuda ha sido obstaculizada por la falta de capacidad técnica de los funcionarios latinoamericanos encargados de las finanzas externas. Además, algunos de los bancos extranjeros se han excedido en su disposición a prestar y renovar préstamos sin ninguna limitación, con la esperanza de que los pagos de intereses pudieran ser cubiertos con base en la perspectiva optimista de las exportaciones. La movilización del ahorro interno tiene mucho que ver con la distribución del ingreso, la política tributaria, los incentivos fiscales, las estructuras y con la creación de instituciones financieras adecuadas. Ciertamente las políticas inflacionarias no son favorables a dicha movilización.

Se ha avanzado algo en el suministro de crédito a mediano y a largo plazos encabezado por instituciones financieras gubernamentales, con importantes complementos ofrecidos por instituciones privadas, y se ha prestado apoyo al desarrollo del mercado de capitales (bolsas de valores, etcétera), pero todo ello no ha sido suficiente para canalizar ahorros hacia la inversión en proyectos agrícolas e industriales, aun en los casos en que se han ofrecido tasas de interés altas a los ahorradores. Se han creado muchos bancos especializados que han hecho posible llevar a cabo proyectos en ciertos sectores, por ejemplo, la agricultura, la industria, el turismo, etcétera. Sin embargo, en general, a un pequeño empresario le resulta difícil obtener un préstamo, excepto a muy corto plazo.

El que la CEPAL y muchos economistas independientes hayan recomendado un proceso de programación del desarrollo desde hace muchos años, no ha conducido de hecho a que el desarrollo se programe o planee en medida apreciable. Varios países latinoamericanos han formulado planes de hasta cuatro o cinco años y se supone que la Alianza para el Progreso en los años sesenta dio algún impulso a la planeación económica. No puede decirse que alguno de los planes haya tenido éxito, o siquiera que haya sido adecuadamente formulado; No obstante, la idea de que debieran establecerse objetivos a largo plazo, y que debieran formularse políticas económicas, financieras y sociales para alcanzar los objetivos sociales ha prevalecido en lo general. En época reciente y en algunos países de la región, estas ideas han sido al parecer sustituidas por otras que favorecen el enfoque del desarrollo con base en la libre orientación del mercado; dicho enfoque ha sido inspirado por economistas norteamericanos y seguido por sus discípulos latinoamericanos. Si se observan objetivamente los resultados obtenidos en Argentina, Chile o Perú puede decirse que son casi catastróficos, y debo suponer que tendrá que hacerse una reconsideración muy

sería de estas políticas que han traído como consecuencia mayores niveles de desempleo y una desindustrialización. Por otra parte, los casos de Brasil y México, de gran auge industrial, tienen que ser juzgados en función de sectores específicos que se han desarrollado, incluso sin suficiente apoyo de los planes, o en ocasiones no obstante los planes. Tales “milagros” deberían verse con ciertas reservas debido a la desatención grave a los objetivos sociales, o a la ineficiencia desplegada en el logro de estos objetivos. A ello deben agregarse los nuevos problemas y cuestiones a los que hemos hecho alusión.

Llego ahora a un punto de referencia que con toda seguridad es de especial interés aquí en la Universidad de Miami, y es el caso de Cuba. A partir de 1960, la economía cubana ha estado organizada bajo un sistema de planeación central socialista, con el objetivo de alcanzar una diversificación económica y un desarrollo autónomo, reducir la dependencia respecto a un solo producto de exportación a los mercados mundiales y subrayar las verdaderas necesidades internas, otorgando al mismo tiempo alta prioridad a la igualdad social. Sin que me considere yo experto sobre la experiencia cubana, ya que sólo puedo enterarme de lo que se escribe, complementado ello por unas cuantas observaciones, mi impresión es que el régimen cubano ha logrado bastante éxito en el mejoramiento de la educación y la salud y en poner el acento en el desarrollo rural, así como en introducir tecnología a la agricultura, incluso en la industria azucarera; pero no ha podido llevar a cabo una industrialización en gran escala, ni ha podido tampoco liberar en grado significativo a la economía de su dependencia respecto a las exportaciones de azúcar. Cualesquiera que sean los méritos de los programas de salud y educación, y otros relativos al mejoramiento comunitario para lograr una medida importante de igualdad —y dejo a un lado los aspectos políticos—, los resultados económicos de la economía cubana no puede decirse que sean suficientemente positivos para indicar que la solución de la planeación central sea necesariamente conveniente en cualquier otro país de estructura semejante en América Latina. No pienso que las ventajas y desventajas de la organización socialista frente a la economía mixta puedan discutirse en forma abstracta. Tienen que relacionarse con las condiciones específicas de cada país, con su orientación hacia el mundo externo, con sus alianzas o dependencias o con su estructura particular. Un país agrícola, aun cuando cuente con un cultivo valioso para los mercados externos, no puede convertirse fácilmente en un país industrializado, ni puede reducir su dependencia respecto a los mercados mundiales, no importa cuál sea el sistema. No niego la relación de los factores políticos con los económicos y con el desarrollo social. Soy partidario de una sociedad democrática y de economía mixta en que la orientación que ofrezca el Estado pueda armonizarse con los objetivos

sociales, con un sistema representativo y con la necesaria libertad para disentir. Sin embargo, si un país o un pueblo determinado escoge o acepta finalmente una fórmula distinta tiene el derecho a ello y es su propio privilegio, mas no debiéramos tener ninguna ilusión de que un sistema socialista en un país en desarrollo pueda ser necesariamente más eficaz —y dudo que exista ninguna experiencia que lo compruebe— que lo que hemos estado tratando de hacer, si bien en forma inadecuada, en muchos países latinoamericanos y en otras zonas en vía de desarrollo en el mundo.

Estoy firmemente convencido de que necesitamos llevar a cabo una revaluación radical, profunda, de la experiencia de desarrollo de América Latina. Las explicaciones y propuestas de orientación cepalina de los años cincuenta y sesenta, si bien fueron elaboradas con objeto de abordar los problemas estructurales que las fuerzas del mercado no pueden resolver, han sido ya rebasadas por los cambios estructurales que han ocurrido en la economía mundial. Estos cambios tienen que ver con el problema energético, con la nueva revolución tecnológica, con el surgimiento de sociedades imbuidas de seguridad social en el hemisferio norte a costos económicos muy elevados, con el incremento desorbitado de los gastos de defensa, con el enfrentamiento entre las superpotencias y con las nuevas necesidades que surgen en los países del Tercer Mundo en su relación con las naciones industriales. El pensamiento aportado por la CEPAL, hoy tradicional, y por sus seguidores ya no corresponde a las nuevas situaciones. Y mucho menos, por cierto, lo sería un retorno al liberalismo, al monetarismo y a los enfoques de libre mercado, ya anticuados, que recomiendan ciertas esferas de economistas de Estados Unidos y de Europa Occidental. La creciente diversificación de las condiciones nacionales, pero también las mayores oportunidades que se presentan para enfoques más autónomos por parte de determinados países o grupos de países, debieran influir gradualmente en las ideas sobre desarrollo.

Sabemos hoy que el desarrollo no es simplemente el deseo de aumentar producción. Sabemos también que entraña esfuerzos más conscientes para lograr distribución, participación y justicia social. Estamos empezando a darnos cuenta de que el desarrollo debe responder también a valores culturales y no ser meramente imitativo. El gran desafío que tenemos por delante es definir estos valores, establecer la estrategia y fijar los medios para alcanzarlos mediante un desarrollo bien orientado. No es esta una cuestión que deba dejarse en manos de los economistas solamente —lo cual sería garantía de fracaso— sino que debiera comprender a todos los científicos sociales, sin llegar al extremo que con frecuencia se da de que las consideraciones económicas tiendan a ser desatendidas o desplazadas, con graves consecuencias.

Cualesquiera que sean las proyecciones más recientes de la población de América Latina para el año 2000, o poco después —y necesitamos empezar a pensar más allá de esta fecha mágica— el tiempo se está agotando, por desgracia. El descenso de las tasas de incremento demográfico, que ya se observa, es un factor favorable, pero después del año 2000 habrá que alimentar a cerca de 600 millones de habitantes y dar empleo a tal vez más de 200 millones de participantes en la fuerza de trabajo. El esfuerzo necesario para erradicar los peores síntomas del subdesarrollo, y de la injusticia social, tendrá que ser mucho mayor de lo que ha sido en los últimos veinte a treinta años. Este concepto es igualmente aplicable a México, Brasil o Argentina, y aún más a las zonas como Centroamérica, el Caribe, o Bolivia y Perú, donde los problemas de rigidez social y política son aún más graves.

Creo pertenecer a un género de científico social que tiene la costumbre de tratar de comprender y analizar los problemas de los cuales se ocupan —tarea desde luego muy ambiciosa— pero que no necesariamente se la pasan ofreciendo soluciones fáciles. Las soluciones tendrán que ser políticas en el mejor sentido del término. Sin embargo he pensado también, en forma congruente, que es necesario proyectar las situaciones pasadas y presentes al futuro, por lo menos para tratar de saber si los problemas pudieran empeorar. La perspectiva inmediata para América Latina no parece ser muy favorable, pero la de mediano y largo plazos debiera ser mejor si se cumplen ciertas condiciones externas, tanto económicas como políticas; es decir, si éstas mejoran y si adquirimos mayor conciencia de nuestros propios problemas, y ello conduce a que quienes tengan responsabilidades políticas adopten objetivos más claros y mejoren los medios para alcanzarlos. El desarrollo significa en gran parte lograr congruencia entre fines y medios. Es un problema de racionalidad política. No me considero capaz de decir qué es lo que debiera hacerse a ese nivel. Sólo puedo esperar que en América Latina podamos aplicar nuestros conocimientos acerca del proceso de desarrollo con mayor inteligencia y con mayor éxito.

ALGUNOS PROBLEMAS DEL LIBRE COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN*

Los capítulos precedentes trataron de la evolución del concepto de libre comercio en América Latina y de los pasos que se han dado para llevar a la práctica una política de liberación del intercambio e integración económica. Los convenios que se han suscrito, y en particular el Tratado de Montevideo, demuestran la madurez que ha alcanzado el pensamiento latinoamericano en su enfoque de importantes aspectos del desarrollo económico futuro. Al mismo tiempo son, no obstante, instrumentos jurídicos que por sí mismos no resuelven los problemas del libre comercio, sino que sólo establecen normas generales con arreglo a las cuales deberá llevarse a cabo la política nacional de cada país participante frente al mercado común y establecerse la política que en forma colectiva acuerden todos los miembros de éste. En el presente capítulo se procura poner de relieve, de manera resumida, algunos de los problemas relativos al mercado común, cuya solución tendrá que irse encontrando en los próximos años para que el libre comercio contribuya en forma significativa al desarrollo económico y social de los países latinoamericanos.

Quizá el más importante sea el del ingreso de mayor número de países a la zona de libre comercio que establece el Tratado de Montevideo. A pesar de que, desde el punto de vista de la puesta en práctica y el funcionamiento del convenio, una ampliación de la zona traerá consigo mayor complejidad, la incorporación del resto de los países latinoamericanos, o al menos entre ellos los de mayor fuerza económica e impulso de desarrollo, tendría en cambio un significado económico fundamental. Sería no sólo abrir un horizonte más profundo y extenso a la evolución futura de la industria pesada y muchas otras relacionadas con ella, sino que aliviaría en medida apreciable el problema de falta de diversificación de mercados a que se enfrentan los países de menor desarrollo relativo y facilitaría, en consecuencia, el crecimiento industrial de éstos. El Tratado de Montevideo, al prever la incorporación de otros países, les impone un reajuste más grande si demoran demasiado su adhesión, ya que tendrían que hacer con-

* En V.L. Urquidí, *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1960, cap. 8, pp. 119-129.

cesiones de igual monto que las ya acumuladas por los países fundadores. La mejor oportunidad para todos sería la de la incorporación de los nuevos países antes de que transcurran dos años de vigencia del Tratado o, a más tardar, antes de establecerse el primer tramo trienal de la lista común, que deberá comprender, en régimen enteramente libre, el 25% del valor del comercio recíproco.¹

Respecto a algunos países latinoamericanos cuya moneda sobrevaluada ha sido presentada como obstáculo para ingresar al mercado común, podría estimarse que el problema consistiría más bien en hallar una base de paridad de poder de compra con referencia a la cual se hagan las comparaciones y las concesiones arancelarias respecto a productos de industrias excesivamente protegidas, pero sin perjuicio de avanzar lo más posible en artículos en los cuales las ventajas especiales de productividad de que goce una industria determinada contrarresten el efecto aparente de la sobrevaluación. A medida que pase el tiempo, el problema de la adhesión de ese tipo de país se hará más difícil en lugar de facilitarse, en particular si se empiezan a concertar arreglos de complementación y especialización industriales o agropecuarios en los cuales esos países no tomen parte desde el principio.

El caso de los países centroamericanos plantea un aspecto especial de la ampliación de la zona de libre comercio, ya que se ha supuesto que entrarían como unidad, con un arancel común o al menos en proceso de equipararse a medida que se libere el comercio en el interior de la región. La etapa no muy bien definida en que se halla el programa de integración económica de esos países puede significar un aislamiento excesivo respecto a la zona de libre comercio latinoamericano y representaría desventajas para algunas industrias que puedan desarrollarse en el territorio centroamericano. En general, los compromisos anteriores al Tratado de Montevideo, entre ellos los acercamientos subregionales como el centroamericano, los convenios de comercio fronterizo y otros, quedan naturalmente a salvo, aun cuando es de suponer que se tratará de armonizar o resolver los casos importantes de incompatibilidad.

La expansión de la zona de libre comercio tiene relación estrecha, como ya se ha insinuado, con una de las preocupaciones fundamentales implícitas en todo plan de asociación o unión económica: el de las ventajas relativas que cada miembro de la zona pueda derivar en perjuicio de otros participantes. Se han citado casos históricos en que un mercado común produce al parecer una "polarización" de la actividad industrial y se ha expresado el temor de que ello ocu-

¹ El intercambio actual entre los países miembros de la Zona de Libre Comercio constituye aproximadamente la mitad del comercio interlatinoamericano total, de manera que aun sin considerar su ampliación futura queda un margen considerable por incorporar.

rra también en América Latina, es decir, que se acentúen las desigualdades existentes entre el nivel de desarrollo de los países más adelantados y los menos evolucionados.² Este temor pudiera impedir el ingreso de algunos países al mercado común. Sin embargo, la alternativa de no ingresar podría ser relativamente peor. Aun en el caso optimista de que uno de estos países encontrara un nuevo renglón de exportación a los mercados mundiales, que le permitiera ver con desdén las posibilidades del mercado latinoamericano y pasar por alto la conveniencia de la solidaridad, la extensión limitada de su mercado nacional jamás le daría base para un desarrollo industrial suficiente y eficiente; y esto tendría especial importancia si se tratara de un país de gran densidad demográfica actual o potencial. El problema estriba más bien en dar aplicación real a las disposiciones del Tratado de Montevideo en que se prevén medidas más favorables —tal vez con el carácter de semipermanentes— para los países de menor desarrollo, de la misma manera que el mejoramiento de una zona atrasada de cualquier país se convierte en responsabilidad nacional colectiva. La polarización no es ineludible, y muchos menos si, como es evidente, el libre comercio no habrá de ser un intercambio libérrimo sino, de hecho, una expansión gradual, vigilada y hasta cierto punto orientada y planificada. Claro que no puede llegarse al extremo de crear una industria pesada de gran magnitud en cada país latinoamericano; pero, por otro lado, las oportunidades de una mayor diversificación geográfica y una especialización adecuadas no serán tan limitadas como para condenar a algún país a no beneficiarse en forma concreta del establecimiento ulterior del mercado común.

Los temas anteriores están enlazados a su vez con la idea de la coordinación del desarrollo industrial y el agropecuario. Esta idea forma parte de los proyectos de mercado común, y el Tratado de Montevideo contiene disposiciones generales sobre la materia. Dicha coordinación tendría por objeto evitar duplicaciones, procurar complementaciones y especializaciones adecuadas que a su vez permitan crear instalaciones capaces de operar a costos bajos, y contribuir al equilibrio regional. En general, significaría economía de recursos. En una situación ideal, en la que cada uno de los países de la zona de libre comercio tuviera un programa articulado de desarrollo, podrían formularse también programas globales en los que se trazaran las políticas a seguir solidariamente, en cuanto al crecimiento de por lo menos las principales actividades industriales, extractivas y agropecuarias. La realidad latinoamericana tendrá que imponer otras modalidades mucho más modestas, conforme a las cuales la coordinación se vaya abor-

² Por ejemplo, S.S. Dell, *Problemas de un mercado común en América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1959, pp. 42-54.

dando por ramas industriales o agrícolas determinadas, muchas veces en forma incompleta y a base de participación voluntaria, según las circunstancias. A medida que los productos de estos sectores entren al libre comercio, es indudable que el interés por la coordinación aumentará progresivamente.

La coordinación del crecimiento industrial no encierra prejuicio a favor de la estatización de las actividades ni limita la libertad de acción de la iniciativa privada. Tampoco debe significar la conversión de la competencia en una cartelización o monopolización privadas. Lo que requiere esencialmente es que en las ramas fundamentales de producción de bienes de capital, productos intermedios y ciertos bienes duraderos de consumo —sobre todo los de demanda más dinámica— se realicen previsiones de las necesidades globales, de las posibilidades más adecuadas de satisfacerlas y de la capacidad financiera disponible para cumplirlas, a fin de descubrir para cada rama o sector las ventajas de distintas localizaciones relativas, de posibles complementaciones y, frente a la proyección de otras ramas o sectores, llegar a acuerdos de tipo general entre los gobiernos, dejando a la iniciativa privada la libertad necesaria para hacer sus planes concretos. En algunos casos, desde luego, la industria está parcialmente en manos del Estado y tendrán que armonizarse los intereses públicos y privados.

El estudio de conjunto que se ha hecho en América Latina en los últimos años de la situación y perspectivas de ramas industriales como la siderúrgica, la de celulosa y papel, la de transformación del hierro y el acero, la química pesada y, con alcance menor, la automotriz y la de carros de ferrocarril y otras, señalan el camino. Pero tendrá que intensificarse esta clase de trabajo, así como ampliarse a muchos otros sectores. Al mismo tiempo, se necesita llevar adelante importantes programas de normalización de especificaciones y calidades, lo mismo que programas de productividad y de investigación tecnológica.

En la actividad agropecuaria, en que las políticas de precios y otras reglamentaciones son elementos determinantes en casi todos los países, la coordinación sería, al menos teóricamente, más fácil de realizar. Es de suponer que las perspectivas a corto plazo de oferta y demanda de productos alimenticios y algunas materias primas agrícolas pueden determinarse y que, mediante mecanismos de consulta oportuna, podrán conocerse, también a corto plazo, los déficit y superávit de los países miembros de la zona de libre comercio, a fin de aprovechar estas posibilidades de intercambio antes que recurrir a importaciones de fuera de América Latina. Por supuesto que ello quedará condicionado a factores de precio, de crédito, de moneda de pago y otros que requerirán solución. Pero además de este aspecto de coordinación, hay otro de más largo plazo que tiene que ver con las ventajas relativas de localizar en distintos países, por razones de productividad y de uso alternativo de los recursos, el desarrollo fu-

turo de la producción agropecuaria y de algunas industrias de beneficio y transformación de estos artículos. El estudio conjunto de las perspectivas y las posibilidades, como en el caso de las ramas industriales básicas, puede conducir a la celebración de acuerdos generales entre los gobiernos, cuyo resultado sea una ampliación considerable del comercio intrarregional. Los países de menor desarrollo relativo que tengan condiciones aptas podrían encontrar por esta vía una compensación de cualesquiera desventajas que pudieran temer de una industrialización concentrada en otros países de la zona.

Las deficiencias y las dificultades del transporte tendrán que requerir una cooperación estrecha entre los miembros de la zona de libre comercio. Más que carencia de medios de transporte, lo que ocurre es que el funcionamiento de muchos puertos es inadecuado y costoso y que en ciertas rutas no existen servicios regulares. Se cuenta por fortuna con experiencias como las de varias flotas sudamericanas que demuestran que no es imposible proporcionar servicios adecuados. No se requiere crear servicios especiales para el comercio interlatinoamericano sino adaptar y desarrollar los existentes. El ingreso de más países a la zona de libre comercio significaría, evidentemente, una ventaja en materia de transporte, por el mayor volumen de carga y por la posible aportación de servicios navieros propios.

Entre los problemas que probablemente requerirán atención más inmediata en la zona de libre comercio figuran varios relativos a la aplicación de las disposiciones sobre eliminación de restricciones y gravámenes y a la armonización de medidas respecto al exterior. Las negociaciones para reducir anualmente en 8% la media ponderada del arancel de cada país serán por necesidad complejas, hasta en los detalles del cálculo que prevé el protocolo respectivo del Tratado. Además, como se tratará de reducir igualmente las restricciones que sean equivalentes a las arancelarias —como las cuantitativas, los depósitos previos de cambio, etc.—, tendrá que elaborarse una metodología para establecer la equivalencia entre los gravámenes y las restricciones. Sin embargo, hay otro problema aún más complejo proveniente de la disparidad entre los aranceles de los países miembros de la zona frente al mundo exterior. No es simple cuestión de comparar la incidencia global de los impuestos respecto a la importación total, sino de hacerlo producto por producto, sobre una base metodológica común, teniendo en cuenta no sólo el efecto del gravamen impositivo sino el de las restricciones cuantitativas. La necesidad de efectuar estas comparaciones surge de que mientras existan discrepancias grandes, el país cuyo gravamen hacia terceros países sea más bajo estaría dando a los demás miembros de la zona un margen de preferencia más pequeño; y en el caso de materias primas o partes componentes de un producto, un país con gravámenes bajos podría atraer hacia su

territorio producciones que por ese solo hecho resultarían menos ventajosas para otros o que estimularían actividades en que el valor agregado nacionalmente fuera escaso. Todo esto se relaciona con el a su vez complejo problema de determinar el origen de las mercaderías: es decir, si son o no productos originarios de la zona de libre comercio. Con el tiempo, habrá que dar contenido específico a la armonización de los aranceles exteriores, al menos para eliminar las discrepancias más abiertas. El avance ulterior hacia un mercado común necesitaría, por supuesto, estudiar la adopción de un arancel común.

Este género de medidas lleva implícito también el desarrollo gradual de políticas comerciales exteriores comunes, tanto en relación con el GATT como con referencia a tratamientos bilaterales con otros países y otros tipos de negociaciones, como las referentes a productos básicos. Pero, puesto que no hay divorcio entre los aspectos comerciales y los monetarios del comercio exterior, se requerirá también una cooperación mayor entre los países en lo que respecta a su política monetaria externa. Es cierto que ésta es hoy día función de las relaciones económicas de cada país con el mundo exterior, y que el intercambio intraregional, proporcionalmente pequeño, no influye en las relaciones generales, salvo por los efectos a veces desfavorables de los convenios bilaterales en que se ha apoyado en el pasado. Mas el aumento futuro de la importancia relativa de la zona de libre comercio requerirá —en especial en la medida en que llegue a basarse en sistemas de plena y efectiva convertibilidad monetaria— que las decisiones respecto a la política monetaria externa que cada país tome no sean indiferentes a los demás. Una devaluación equivale a una restricción transitoria de las importaciones, de tal suerte que un miembro de la zona de libre comercio podría reclamar alguna compensación si aquella medida, adoptada por otro, alterara sustancialmente sus oportunidades de seguir vendiendo en el territorio del país que devaluara su moneda. Por otro lado, la devaluación puede también restablecer la posición de competencia, en la zona, de las industrias del país devaluador cuyos costos se hubieran elevado por el proceso inflacionario. La época actual se caracteriza por la adopción o formulación de programas de estabilización monetaria en todos los países integrantes de la zona de libre comercio; pero no hay garantía de que un retroceso de los mercados internacionales o de que el sesgo inflacionario del proceso de desarrollo en algunos países no afecten a esos programas.

El problema de la multilateralización de los saldos bilaterales, examinado en el capítulo 6, sigue en estudio entre los miembros de la zona de libre comercio. Algunos países prefieren comerciar a base de dólares o al menos de convertibilidad de los saldos bilaterales; otros, situados menos favorablemente, consideran necesario mantener cuentas bilaterales y procurar la com-

pensación multilateral de los saldos. Se han presentado propuestas más generalizadas según las cuales se podría adoptar un sistema mixto en que algunos países operaran en dólares y otros con cuentas bilaterales, de las que una parte se compensaría multilateralmente; el sistema iría unido a un mecanismo de créditos recíprocos, también multilateralizados por una agencia central. A estas ideas se opone el Fondo Monetario Internacional, en parte por estimar que la plena convertibilidad está tan próxima que no convendría crear ningún mecanismo de compensaciones. Sin embargo, aparte de que la eventualidad de la inconvertibilidad —que existe de hecho— no debe descartarse, subsiste el problema de adoptar un sistema de créditos recíprocos, no importa en qué moneda se expresen, que facilite el mantenimiento de las nuevas corrientes comerciales y su continua expansión. Si se ha de entrar a nuevas clases de intercambio, incluso maquinaria y equipo, se requerirá, como en todas partes del mundo, crédito a mediano y a largo plazos para financiarlo. Un sistema multilateral de crédito será preferible a una serie de arreglos bilaterales, y debería existir además la posibilidad de un redescuento de parte de los saldos fuera de la zona de libre comercio. Un volumen mayor de intercambio comporta un incremento de existencias, y no suele ser posible financiar el mantenimiento de éstas sin crédito. En las primeras etapas de la aplicación del Tratado de Montevideo tendrá probablemente mayor importancia la multilateralización de las situaciones bilaterales que ya existen; pero a medida que se avance en la creación de nuevos volúmenes de comercio de productos industriales, cobrará mayor significación la elaboración de un sistema de crédito.

Otro aspecto en que la cooperación y la coordinación habrán de rendir frutos para la zona de libre comercio es el del financiamiento del exterior. Se ha expresado en diversas fuentes preocupación por que el mercado común latinoamericano sea aprovechado excesivamente, y en detrimento del capital nacional, por la inversión privada extranjera. Aun haciendo a un lado la cuestión de la magnitud global del capital privado extranjero que la zona de libre comercio pueda atraer —materia en que no se pueden hacer estimaciones todavía—, queda el problema de las ventajas que un país pueda derivar frente a otros, en cuanto a industrias nuevas, de una legislación nacional menos restrictiva o más favorable al capital extranjero, sea por la vía fiscal o cualquier otra. Se han empezado ya estudios que tienden a dilucidar las disparidades que a estos respectos existen actualmente. Por lo que toca a otras formas de financiamiento del desarrollo con recursos del exterior, es evidente que una acción conjunta por parte de los países participantes en la zona libre ante los organismos bancarios internacionales y otros, puede servir de apoyo a proyectos relativos al mercado

común. El Banco Interamericano, si bien no deberá excluir de su campo de acción los proyectos de ningún país miembro, podrá sin duda dar especial atención a las peticiones que fortalezcan los objetivos del libre comercio.

Toda asociación establece intereses comunes, y toda asociación económica establece intereses económicos comunes. Al igual que en Europa, la zona de libre comercio latinoamericano y el mercado común ulterior sólo podrán progresar en tanto los países que la integran sean capaces de sobreponer a sus intereses nacionales —que en ningún momento se pueden descuidar— los regionales que a largo plazo habrán de coincidir con aquéllos—, y de hacerlo por el juego de la negociación y la confianza mutua.

Lo que se plantea, para América Latina, no es un simple aspecto comercial de su vida económica sino toda la trayectoria de un posible desarrollo económico mancomunado. La integración latinoamericana no es tanto un proceso defensivo como una necesidad frente a la alternativa de una disgregación a niveles de vida bajos. Aspectos defensivos los tiene sin duda, ya que en otras partes, y en particular con la participación de territorios de África en el mercado común europeo, se afectarán desfavorablemente las perspectivas de algunos productos tradicionales de América Latina. Carece, en cambio, de aspectos agresivos, pues el crecimiento futuro de los países latinoamericanos requerirá utilizar todo el equipo y la técnica que el resto del mundo puedan ofrecer y para ello habrá que emplear en adquirirlos hasta el último recurso monetario o financiero de que se pueda disponer. En lo fundamental, un mercado común es una exigencia del desarrollo económico latinoamericano, y es a la vez una garantía para el comercio y la evolución de los países industriales del mundo exterior.

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: ORÍGENES Y PERSPECTIVAS*

Me es muy honroso haber sido invitado a conmemorar los 50 años de la CEPAL en México y a encabezar el primer panel. Lo agradezco de todo corazón. Habiendo sido, a partir de mayo de 1952, hasta julio de 1958, primero director interino y, unos meses después, director de la Oficina en México (que “alguien” bautizó como “Subsede”),¹ y porque, además, creo ser el excepalino “más antiguo” de los presentes, tal vez mi perspectiva del pasado pueda ser de interés.

Quisiera relatarles algo de mi gestión durante la primera etapa de los estudios y negociaciones para la integración económica centroamericana y en otras materias; asimismo, algunas ideas sobre la perspectiva de América Central en el contexto de la región latinoamericana. En ocasión del cincuenta aniversario de la CEPAL, en octubre de 1998, me fue publicado un artículo en un número extraordinario de la *Revista de la CEPAL*,² en que opté por relatar algunas vicisitudes e interioridades de esa primera etapa.

En el medio siglo transcurrido se ha escrito mucho sobre la integración centroamericana, dentro y fuera de esta subregión. Los relatos y análisis oficiales,

* Ponencia en el seminario Cincuenta años de la CEPAL en México, México, Unidad de Seminarios Dr. Ignacio Chávez, UNAM, 2 y 3 de julio de 2001.

¹ En mi correspondencia oficial, según he comprobado en fecha reciente en documentos que conservo en un legajo con más de 500 páginas, firmaba yo siempre como Director de la Oficina en México, pero funcionarios de la Sede de Santiago se dirigían a mí como “Director de la Subsede”. En una carta del doctor Prebisch, de 23 de octubre de 1953, se refiere a esta expresión, Subsede, como “inventada por su superior Gobierno”, RP a VLU, 23/10/53.

² “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario: *CEPAL, cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, octubre de 1998, pp. 259-267. Para el título del artículo me inspiré en el del libro clásico de John L. Stephens, *Incidents of Travel in Central America, Chiapas and Yucatan*, reedición de Rutgers University Press, New Brunswick, 1949, basada en la 12a. edición impresa en 1856 a partir de la original en dos tomos de 1841, con ilustraciones de Frederick Catherwood. Stephens iba en misión confidencial del presidente Van Buren, en busca del gobierno de la Confederación de América Central presidido por el general hondureño Francisco Morazán, con cuyo vicepresidente, Diego Vigil, al fin dio en territorio salvadoreño; a Morazán lo alcanzó poco después (tomo II, caps. v y vi), en Ahuachapán, durante su retirada, perseguido por el general guatemalteco Rafael Carrera.

tanto de la época inicial como de las etapas posteriores, así como los particulares y los de origen académico, son ya parte de la historia del siglo xx. No pretendo hacer glosa de ellos. En un libro que publiqué en 1960, siendo ya “ex cepalino”, dediqué un capítulo a la integración centroamericana, hasta 1960, como la veía yo entonces.³ Entre los informes y las excelentes exégesis de los propios autores centroamericanos y de sucesivos directores de la Subsede se encontrarán reflexiones de mucha más profundidad que las que yo pudiera hacer ahora.

A mí me tocó ser “actor”, por parte de la Secretaría de la CEPAL, desde los inicios hasta el primer Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, firmado el 10 de junio de 1958. Fui testigo, como suele decirse, de la creación formal de la comunidad económica centroamericana. La idea había nacido, recogiendo aspiraciones históricas y antecedentes del siglo xix y de principios del xx, en la mente de tres preclaros economistas: Jorge Sol Castellanos en El Salvador, Enrique Delgado en Nicaragua y Manuel Noriega Morales, en Guatemala. Ellos, como jefes de delegación, presentaron al Cuarto Periodo de Sesiones de la CEPAL, reunido en México en junio de 1951, un proyecto de resolución que, al aprobarse por consenso, dio vida al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los ministros de Economía (en Guatemala llegó más tarde a designarse un Ministro de la Integración Económica Centroamericana). Dicho Comité tendría por mandato “desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de esos países tengan interés”. Como es bien sabido, poco a poco ese mandato se amplió y extendió para promover la creación del Mercado Común Centroamericano con nomenclatura arancelaria y tarifa comunes, y para abarcar el transporte, la energía, la estadística, las pesas y medidas, la política fiscal, el desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, la investigación tecnológica, la política industrial, las telecomunicaciones, la administración pública y la política demográfica, así como la negociación en común con la Comunidad Económica Europea. Fue el primer caso concreto de integración ampliamente concebida en la región latinoamericana.

La Subsede de la CEPAL se creó como oficina regional, con atribuciones para colaborar con la sede central de Santiago de Chile en el estudio de la problemática económica y de desarrollo de diez países: los cinco centroamericanos

³ “El caso centroamericano”, en *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, cap. 7, pp. 105-116.

y Panamá, México, Cuba, Haití y la República Dominicana. La Subsele reunía los datos necesarios para el Estudio económico anual y enviaba con ellos textos explicativos de la situación económica, que no siempre se utilizaban en Santiago. Como director me correspondió tratar con las autoridades de los países de la subregión y coordinar estudios sobre sus economías, como fue el caso de los estudios de desarrollo económico sobre México, El Salvador, Costa Rica y Panamá. El estudio sobre México fue dirigido por Celso Furtado y supervisado por mí, el de El Salvador por Juan Noyola y el de Panamá por Osvaldo Sunkel. El de Costa Rica lo hizo un grupo de economistas de la Universidad de Costa Rica, dirigido por Osvaldo Sunkel y supervisado por Celso Furtado. Se hicieron también estudios sobre otros dos países.

Por delegación de la sede central, ejercía yo asimismo las demás funciones de la Secretaría. Por razones explicables, entre 1952 y 1958 hubo poco contacto con el régimen batistiano de Cuba; aunque yo visitaba La Habana, siempre que podía, en mis viajes a las Naciones Unidas en Nueva York, en asuntos de trabajo —Cuba estaba interesada en algún asesoramiento en finanzas— y por tener allí amigos muy distinguidos, entre ellos Felipe Pazos. Nunca fui a Santo Domingo, ni se nos solicitó ninguna gestión. En cambio, la sede central de Nueva York, en conjunción con Santiago, me encomendó una misión especial a Haití en 1956, de la que resultó, con la colaboración de la oficina del Representante Permanente de Naciones Unidas en Puerto Príncipe, un informe de evaluación económica y perspectivas. Hice también en 1956 una breve visita a Belice, entonces todavía colonia británica, para tener una idea de su economía.

Pocos días después de concluido el IV periodo de sesiones de la CEPAL, don Raúl Prebisch me ofreció el cargo en la Subsele como Jefe de Estudios, y el 1 de noviembre de 1951, concluidos mis compromisos de trabajo con Nacional Financiera, me presenté con el director de la Oficina en México, el señor Eugenio Castillo, para empezar a ver papeles, bibliografía, plantearme los términos de un posible programa y, además, enterarme acerca de la CEPAL. La Oficina había estado funcionando en el edificio principal del Instituto Mexicano del Seguro Social, en Paseo de la Reforma, en locales que dicho organismo había puesto a disposición del gobierno mexicano, adaptados con espacios para oficinas, salas de juntas, biblioteca y departamento administrativo.

Hasta ese momento, mi único antecedente había sido la resolución aprobada en la Conferencia, que establecía el mandato, y unas 250 páginas mecanografiadas escritas por un consultor contratado en la sede de Santiago, Rodolfo Katz, que recogía, con base en un viaje rápido por la región centroamericana, estadísticas e informaciones varias, sin mayor análisis. Propuse contratar al economista mexicano Cristóbal Lara, quien prestaba sus servicios en Nacional Financiera,

para empezar a redactar un planteamiento de los términos y los alcances de lo que pudiera ser un programa de trabajo para el Comité de Ministros, conducente a la elaboración de estudios e instrumentos para la integración económica y el libre comercio. No teníamos más “modelo” que nuestros respectivos estudios académicos sobre comercio internacional y desarrollo, y la experiencia inicial del Benelux (integrado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), como parte de las incipientes actividades de una posible Comunidad Económica Europea. Debido a que un viaje exploratorio del director de la Oficina, Eugenio Castillo, no había traído ideas muy claras, ni mayor información, propuse que lo antes posible se organizara una misión encabezada por don Raúl Prebisch, con el propio Castillo, tres miembros del personal técnico y yo mismo, que viajara a los cinco países para consultar a las altas autoridades, establecer contactos a varios niveles, obtener más información y conocer los puntos de vista de los ministros de Economía que integrarían el Comité de Cooperación Económica, así como de los cuadros técnicos y de los sectores empresariales. Al concluir la gira en Panamá, ante fuertes presiones, además, de don Raúl, Castillo resolvió pedir licencia para ocupar un importante cargo en una institución financiera en Cuba, en el régimen recién iniciado de Fulgencio Batista, de quien era amigo. El 2 de mayo, en la Subsele, Castillo me instruyó para que asumiera la dirección interina, me informó verbalmente acerca de diversos asuntos pendientes y partió para La Habana.⁴ Algún tiempo después, la administración de Naciones Unidas, a propuesta del doctor Prebisch, me designó Director de la Subsele.

En el Quinto Periodo de Sesiones de la Conferencia de la CEPAL, en Brasil, en 1993, se tendría que presentar un primer informe del Comité y asegurar los recursos y apoyos para continuar la labor iniciada. El viaje a Centroamérica se hizo durante el mes de marzo de 1952, y se acordó instalar el Comité de Ministros, en su primera reunión, en Tegucigalpa, en agosto de 1952. Allí, con la presencia del doctor Prebisch y de funcionarios de asistencia técnica de Naciones Unidas, entre ellos Manuel Pérez Guerrero y Gustavo Martínez Cabañas, los cinco ministros integrantes del Comité de Cooperación Económica diseñaron la arquitectura del programa. Como en todo proyecto arquitectónico, más adelante hubo cambios y adiciones. La idea fundamental que propusimos en un documento oficial de base fue que se considerara el desarrollo de la región como un todo, con la infraestructura necesaria (por ejemplo, el transporte in-

⁴ VLU a RP, 07/05/52. Castillo había pedido licencia por seis meses, pero el doctor Prebisch le hizo saber que sólo podría regresar a un puesto en Santiago de Chile, no al de México. Se produjo la renuncia de Castillo. Al aceptarla, Prebisch le hizo un reconocimiento; sin embargo, se había dado cuenta —me escribió más tarde— durante la visita a México previa a la gira, de que no podía tenerle más paciencia a Castillo. RP a VLU, 27/11/53.

terconectado), y con liberación gradual del intercambio comercial, aprovechando experiencias bilaterales anteriores. Estas ideas fueron madurando y los ministros pronto adoptaron la idea de marchar hacia un mercado común, con arancel externo también común, apoyado en instituciones y acuerdos multilaterales. Pusimos manos a la obra, en consulta constante con los ministros centroamericanos y sus servicios técnicos y jurídicos.

Fue un proceso difícil, dada la heterogeneidad de los gobiernos, sus rivalidades, los frecuentes cambios políticos y de titulares de los ministerios de Economía, la presión de los asuntos políticos de corto plazo y un sinfín de circunstancias inesperadas, piezas no encontradas del rompecabezas y ausencias de coordinaciones nacionales, como lo atestiguan mis frecuentes informes al doctor Prebisch y a otros funcionarios de la sede de Santiago. Contábamos con el apoyo irrestricto de algunos ministros de Economía y de los jefes de Estado respectivos, pero había también incomprensión a los más altos niveles. Trabajábamos mucho, pero el avance era a veces lento, con aplazamientos de reuniones del Comité o de los varios subcomités creados. Naciones Unidas colaboró con buen número de expertos de asistencia técnica, pero no siempre nos entendíamos con los organismos del sistema que los asignaban al programa de integración, pues cada entidad tenía sus propias ideas y experiencias, por ejemplo la FAO, la OIT, la UNESCO. Aun en Naciones Unidas nos enfrentábamos a obstáculos en la burocracia, pues a fin de cuentas allí se aprobaban los presupuestos. Sin embargo, el secretario general de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, y el subsecretario Philippe de Seynes, mostraron mucho interés, lo mismo Gunnar Myrdal en Ginebra y los directivos de los programas de la Junta de Asistencia Técnica. En las sesiones bienales de la CEPAL, los representantes centroamericanos hacían frente común, defendían el programa y lo presentaban con lucidez. Al final, al acercarse la firma del primer tratado multilateral en 1958, surgieron crisis tras crisis, en las que tuvimos que intervenir muy directa y discretamente tras bambalinas, como he recordado al recorrer la correspondencia en mi archivo personal.

Pese a que el GATT había autorizado a Nicaragua —único país adherido a ese organismo— a suscribir el tratado como zona de libre comercio que haría excepción al tratamiento de nación más favorecida, en términos parecidos a los que rigieron la creación del Mercado Común Europeo, prevalecía en Centroamérica la idea de la gradualidad a toda costa, es decir, la lista de productos liberados de gravamen era bastante limitada, si bien podría aumentarse mediante protocolos sucesivos. Así lo querían los gobiernos de los países centroamericanos.

Esta noción y otras dieron lugar a que el gobierno de Estados Unidos, por medio del Departamento de Estado, no viera con simpatía la suscripción del

proyecto de 1957-1958. Es más, cuando se dieron cuenta del alcance del programa de integración centroamericana, que incluía, a propuesta de Nicaragua, un régimen de industrias de integración que gozaría de privilegios arancelarios especiales, emprendieron una política bastante agresiva. Cabe mencionar que en todos los periodos de sesiones bienales de la CEPAL se presentaban los informes correspondientes al programa centroamericano; a ellos asistían siempre los representantes de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Países Bajos, que fueron desde el principio países miembros de la CEPAL, con voz y voto. Había además contacto de la Secretaría con las embajadas y con las misiones en Naciones Unidas; varias veces el doctor Prebisch, otros funcionarios de la sede en Santiago y yo mismo, tuvimos reuniones con funcionarios del Departamento de Estado. El torpedeo, como le he llamado,⁵ que se armó a partir de 1957 fue por la vía diplomática, con los gobiernos centroamericanos, dirigido por el embajador de Estados Unidos en El Salvador, el texano Thomas Mann. Consistió, después de la firma del primer tratado multilateral referido, en 1958, en incitar a El Salvador y a Honduras, y en menor grado a Guatemala, a dar la espalda a ese tratado, firmar un convenio libérrimo de comercio y echar por la borda los seis años de construcción de la integración centroamericana. Como lo he relatado,⁶ me enteré en 1959, en una entrevista con dos funcionarios del Departamento de Estado, concertada a petición de ellos, de que por instrucciones del señor Mann, entonces secretario de Estado Adjunto para América Latina, iban a Guatemala y a El Salvador a proponer ese otro tratado, tal vez trilateral, al margen del multilateral centroamericano y de toda la labor adelantada con la Secretaría de la CEPAL. No obstante mi desacuerdo —en lo personal, pues ya era yo “ex cepalino”—, y mi explicación de los demás elementos componentes del programa de integración de Centroamérica, ellos reportaron al Departamento de Estado, con toda mala fe, que yo manifesté una posición ambigua.⁷ Tuve manera de alertar a los ministros de Economía de Guatemala y de El Salvador, pero se firmó el trilateral, aunque no tuvo vigencia real. A su vez, la Subse, en consulta con los ministros de Economía centroamericanos persuadió a los gobiernos con rapidez de la conveniencia de firmar un segundo tratado multilateral de cinco países, el Tratado de Managua de diciembre de 1960, en que se acordó liberar todo el comercio intracentroamericano con excepción de una lista de productos que se irían negociando en protocolos sucesivos, es decir, una

⁵ En mi artículo citado en la *Revista de la CEPAL* en la nota 2.

⁶ *Ibid.*

⁷ Tengo copia de su mensaje al Departamento de Estado, proporcionada por el profesor Charles Carreras, de la Universidad de Rutgers, quien la obtuvo hace algunos años de los archivos desclasificados de Estados Unidos.

lista negativa en lugar de una corta lista positiva. Dicho Tratado entró en vigor en 1962 y desencadenó un fuerte aumento del comercio intrarregional.

No recordé, sin embargo, hasta hace muy poco, un antecedente en 1957, que me involucró directamente. He descubierto recientemente en mis archivos copia de un documento de septiembre de 1957 en que el señor Henry F. Holland (anteriormente secretario adjunto para América Latina del Departamento de Estado) se dirigió a los cinco ministros de Economía de los países centroamericanos, a nombre de una firma de consultores de Washington denominada Klein & Sachs, ofreciendo, en relación con “el programa de los gobiernos de la América Central para el estrechamiento y fortalecimiento de los nexos económicos que los unen... una contribución al éxito de dicho programa”, consistente en un proyecto de colaboración para “establecer un programa regional en Centroamérica para el mayor aprovechamiento de los recursos económicos, niveles de vida más altos y mercados más extensos” con patrocinio de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), los Estados miembros de ésta, y el gobierno de Estados Unidos por conducto de la ICA (AID). En la propuesta (que me fue “filtrada” muy confidencialmente) no se menciona en absoluto el programa de integración apoyado por la CEPAL, ni su instrumentación. Simplemente se propuso un pago de 500 000 dólares por un año, mitad por la ODECA y mitad por la AID, a favor de la consultoría Klein & Sachs. Un memorándum de noviembre de 1957 —al parecer un documento interno de la CEPAL cuyo origen no recuerdo— hizo ver que la propuesta se había originado desde mayo o junio de 1957, cuando los consultores empezaron a movilizar al secretario general de la ODECA, pero que por fortuna había sido rechazada por los ministros de Economía, que la consideraban inaceptable porque violaba el carácter internacional del programa y desconocía todo lo hecho con el apoyo de la CEPAL y Naciones Unidas. El caso es que dicha gestión no progresó.

Había yo olvidado también que en mayo de 1957, durante el periodo de sesiones de la CEPAL en La Paz, Bolivia, un delegado de Estados Unidos me había dicho que sería conveniente que a las reuniones del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano asistiera un “observador” de Estados Unidos, a lo cual yo había respondido que no había base reglamentaria, ya que el Comité de los cinco gobiernos sólo invitaba a Panamá, por ser parte del Istmo. El memorándum dice, además, que los representantes de Klein & Sachs manifestaron que el estudio que proponían podía dar lugar a inversiones privadas norteamericanas en Centroamérica de unos 40 millones de dólares. Afirma también que cuando el secretario general de la ODECA mencionó la labor que había llevado a cabo la Secretaría de la CEPAL, los consultores le replicaron que “podían contratar los servicios del director de la Oficina en México por el triple de su

sueldo vigente” (!). Las relaciones con la ODECA eran distantes; precisamente los ministros de Economía en 1951 habían propuesto la creación del Comité de la CEPAL porque no confiaban en la capacidad de la ODECA para emprender un estudio serio de la integración centroamericana. No obstante, la ODECA era invitada a hacerse representar como observadora en las sesiones del Comité y, por lo menos en 1957, el director de la Subsección fue invitado como observador a un seminario de la ODECA sobre integración económica en San Salvador, en cuyo acto inaugural estuve presente.

Lo que evidencian mis archivos es que me moví de inmediato, desde el mes de julio, en gestiones altamente confidenciales con los ministros de Economía, sobre todo el de El Salvador, don Alfonso Rochac, a quien escribí el 10 de ese mes que: “...si la ODECA va a realizar independientemente estudios relativos a la integración económica con la intervención de consultores privados extranjeros, nos veríamos precisados a considerar, con todas sus consecuencias, la conveniencia de que la Secretaría de la CEPAL y los organismos de asistencia técnica de las Naciones Unidas y las agencias especializadas continúen colaborando como hasta ahora en el programa”. Y añadí: “Si los gobiernos creen que nuestros esfuerzos son insuficientes, está en sus manos pedir a las Naciones Unidas que se busque la forma de incrementar los recursos destinados al programa de integración, no obstante que como usted sabe suman ya una cantidad muy considerable desde 1952 a la fecha. Por otro lado, lo que ha impedido el aceleramiento de la integración centroamericana ha sido a veces, más bien, la falta de acción por parte de los gobiernos”.⁸

En retrospectiva, me azora haber escrito esa carta en esos términos, seguramente sin autorización de la sede de Santiago. Pero en esa etapa yo veía la acción de Estados Unidos como muy peligrosa para el programa centroamericano y aun para la CEPAL. La respuesta del ministro Rochac —por lo demás, muy buen amigo mío— fue muy clara: de pleno apoyo a la labor de la Secretaría de la CEPAL y al vínculo intercentroamericano de los gobiernos con el programa. Y añadió: “El señor presidente Lemus, a quien le di conocimiento de este asunto, me manifestó su entera conformidad, autorizándome a consultar discretamente la opinión al respecto de los ministros de Economía de los demás países centroamericanos... Debo declararle categóricamente que en El Salvador no vemos con simpatía esta propuesta y me atrevo a pensar que igual cosa ocurre en los demás países”.⁹ En informe que le hice al doctor Prebisch le relaté que fui personalmente a varios de los países centroamericanos a tratar el asunto, y que encon-

⁸ Carta personal y confidencial, VLU a AR, 10/07/57, con copia a Alfonso Santa Cruz, Santiago.

⁹ Carta personal y confidencial, AR a VLU, 07/08/57.

tré pleno rechazo a la propuesta de los consultores norteamericanos. Se pudo así llegar a la reunión de Tegucigalpa y a la firma del Tratado en junio de 1958, no obstante que el ministro de Economía de Guatemala había arribado sin sus poderes y se tuvo que enviar un mensajero en vuelo especial a recabarlos.

Con lo anterior, hasta ahora inédito, se ha querido subrayar que había amenazas externas a la integración centroamericana. México, por cierto, veía el asunto de la integración centroamericana con completa indiferencia. El problema era Estados Unidos y los intereses que representaba su gobierno. El que no se diera el Departamento de Estado por vencido está demostrado en el incidente de 1959 a que me he referido antes, y por el posterior establecimiento de una oficina de la AID en Guatemala dedicada totalmente a los asuntos de integración, denominada ROCAP, que tuvo mucha influencia, pues administraba fondos de la AID. Cuento la historia hasta donde la sé y me consta, y no haré más comentario.

No obstante, después de más de 40 años, cabe preguntarse por qué, repetidamente, han fracasado los intentos de integración económica y de formación del mercado común centroamericano. El problema tiene raíces históricas de carácter negativo, pero también se registró una época de avance muy considerable a partir de 1960, hasta 1969 cuando la guerra entre El Salvador y Honduras causó daños de gran cuantía al programa y al volumen de comercio intercentroamericano.¹⁰ En los países de América Central se ha reproducido periódicamente la retórica de antes, por un lado, sin ningún cambio, y han surgido algunos intentos más pragmáticos de promover la integración. Creo que los planteamientos originales fueron sólidos, en pro de una industrialización racional para el área centroamericana, con amplio intercambio. Podía haber desequilibrios, como en Europa, pero se crearon algunos mecanismos para compensarlos, entre ellos el Banco Centroamericano de Integración Económica.¹¹ Además, no se previó una sustitución de importaciones cerrada, sino también exportaciones, como fue el caso de una fábrica de papel y celulosa en Honduras.

La cuestión fundamental sigue siendo la planteada en un principio: ¿cómo generar en la región un “desarrollo mancomunado”? O como le oí decir a un

¹⁰ Según Gert Rosenthal, hasta 1987 fueron más los perjuicios económicos y ciertas causas económicas y financieras que los factores políticos. Véase “Centroamérica: la crisis política y su efecto en el proceso de integración económica”, cap. 13, en Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Cánovas (comps.), *Unas y otras integraciones: Seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, México, El Colegio de México–Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas del Trimestre Económico, 72, 1991, pp. 241-258.

¹¹ Véase Gert Rosenthal, *loc. cit.*

locuaz loquito-filósofo que iba sentado al lado de un chofer de camioneta de servicio público entre San Salvador y Guatemala, en que yo viajaba con tarifa de 5 dólares en mayo de 1955: “Porque, mirá vos, ¿es que estos países inmensamente pequeños tienen que unirse si han de lograr algo!”. Descubro en mis archivos, casi por casualidad, una nota de septiembre de 1952 en que, ante un grupo de investigadores industriales en México, les describí el programa de Centroamérica como uno de “cinco países extremadamente pequeños en que el esfuerzo aislado no puede fructificar a menos que se cuente con vinculaciones económicas con los países vecinos”. Quizá estaba yo ya un poco “loquito”.¹² Decía Cristóbal Lara también en los años cincuenta: “es necesario promover la idea de que la economía total centroamericana es más que la suma de cinco economías separadas”.

El proceso de integración se detuvo en los años setenta, en tanto que la población, la degradación de los recursos naturales, los volúmenes de contaminación, los desastres, la pobreza, han continuado creciendo. O sea, los obstáculos y los factores estructurales son ahora mucho mayores. Centroamérica, por lo demás, aparte de sus conflictos políticos internos de grave consecuencia económica, ha perdido la iniciativa y cierta cohesión que alguna vez tuvo. Está expuesta a los favores que la economía de Estados Unidos le pueda brindar.

Un posible comienzo de salida, en el contexto actual de la globalización y sus efectos, podría ser el atraer industrias y servicios de alta tecnología como proveedores de componentes, partes y refacciones para exportarlos a complejos industriales más capitalizados y de mayor dimensión situados en otros países de la región latinoamericana, entre ellos los países del Mercosur, más México, Venezuela, Chile y otros, mediante acuerdos con estas otras zonas y países. El tema de los efectos de la globalización es por supuesto mucho más amplio y general,¹³ y no me propongo tratarlo, fuera de subrayar que para muchos países como los centroamericanos involucra participar en ella con nuevos instrumentos, en especial industrias con competitividad internacional. La producción de bienes y servicios para abastecer las industrias proambientales sería otro renglón por explorar. Hay ejemplos, como el de Irlanda, como el norte de Italia, o islas y territorios pequeños del sudeste de Asia, que muestran la viabilidad de empresas medianas y pequeñas en el abastecimiento

¹² Caminando en compañía del doctor Prebisch por las calles estrechas de Tegucigalpa una noche de marzo de 1952, Manuel Chavarría, economista salvadoreño con estudios en París y Londres pero que nunca había estado antes en Tegucigalpa, exclamó: “Mire doctor Prebisch, en estas provincias mal llamadas repúblicas, todo está por hacerse”.

¹³ Véase Gert Rosenthal, “Los desafíos de la globalización para Centroamérica”, en *Revista de la CEPAL, op. cit.*, 1998, pp. 199-211.

de bienes intermedios, sea mediante subcontratación o por iniciativa autónoma, que en condiciones competitivas modernas pueden transformar la estructura industrial y aprovechar las posibilidades y los nichos que se encuentran en los mercados de los países de alta industrialización y grandes mercados de consumo. No creo que se puedan ya reproducir los esquemas del pasado. Los desafíos a que se enfrenta América Central son muchos, pero deberán estar enmarcados en un nuevo contexto.

LATINOAMÉRICA ANTE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO*

En los últimos 20 años, durante los cuales se ha adquirido en América Latina conciencia cada vez mayor de los problemas de desarrollo y se ha extendido el convencimiento de que deben adoptarse medidas fundamentales destinadas a resolverlos, ciertos periodos de prosperidad han creado falsas esperanzas. De la segunda Guerra Mundial salió la economía latinoamericana fortalecida en general y, en cuanto se pudo disponer de cantidades apreciables de bienes de capital, se dio impulso al crecimiento. Sin embargo, al poco tiempo empezaron a decaer algunos de los mercados de productos básicos y a la vez los ahorros acumulados por América Latina se desperdiciaron en parte en importaciones innecesarias. La relación de precios del intercambio empeoró y las dificultades de balanza de pagos, así como las de desequilibrio interno, se agudizaron. Muchos de los programas de desarrollo, o determinados proyectos importantes, se quedaron a medio hacer o se retrasaron; algunos sectores importantes de servicios públicos y de la industria no se expandieron a tiempo; la agricultura y la ganadería, salvo casos excepcionales, sufrieron un relativo abandono. La minería, antes impulsada por la guerra, dejó de crecer, excepto el petróleo y el hierro.

Durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945, los países latinoamericanos, en su mayoría, plantearon con gran claridad los dos tipos de problemas, vinculados entre sí, que la posguerra traería: el de la inestabilidad externa y el del desarrollo. La reducción de la inestabilidad, una transición prudente a nuevas condiciones de oferta y de demanda de productos básicos y el apoyo financiero al desarrollo y a la industrialización constituían los puntos principales de las aspiraciones de América Latina en un entendimiento con Estados Unidos en materia económica;¹ formas de cooperación que se estimaban tanto más importantes cuanto que la economía europea tardaría algún tiempo en reponerse y en volver a relacionarse intensamente con la latinoamericana. Pero la voz de América Latina, ade-

* *Foro Internacional* (México), vol. II, núm. 5, enero-marzo de 1962, pp. 369-390.

¹ Víctor L. Urquidí, "Problemas económicos planteados en la Conferencia de Chapultepec", *Boletín del Banco Central de Venezuela*, Caracas, abril de 1945, año IV, núm. 16, pp. 32-40.

más de no vibrar al unísono, tropezó con una barrera de sordera que no fue posible vencer. La inestabilidad de los precios se resolvería, según Estados Unidos, por medio del libre juego de los mercados, el financiamiento internacional lo debería resolver el capital privado y la industrialización no debería ser objeto de estímulos especiales ni mucho menos de protección arancelaria. El auge aparente de tiempos de guerra se consideraba como suficiente para que América Latina prosiguiera bajo su propio impulso, en una especie de retorno a la normalidad.

La actitud norteamericana no varió tres años más tarde, en la Conferencia sobre Comercio y Empleo celebrada en La Habana, ni en la Conferencia Interamericana de Bogotá del mismo año, cuando América Latina reiteró su posición ante los problemas económicos que la amenazaban y cuyos síntomas eran ya alarmantes. Estados Unidos, por boca de su secretario de Estado —cuyo nombre se había ya dado al programa cuatrienal de cooperación norteamericana en la reconstrucción europea—, informó a América Latina no estar en posibilidad de apartarse de sus tareas relativas al Plan Marshall y otros apoyos a países de Europa o de Asia y le recomendó que, en lugar de solicitar empréstitos, se dedicara a crear condiciones favorables a las inversiones privadas extranjeras. Se consideraba, además, que el recién creado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, junto con un pequeño aumento del capital del Banco de Exportación e Importación, bastarían para satisfacer las principales peticiones de crédito a largo plazo.²

Llegó en esa época a hablarse en diversos artículos latinoamericanos de una especie de Plan Marshall para América Latina, sobre cuya bondad trataría de convencerse a Estados Unidos. Pero jamás tuvo precisión. Hay que recordar que los países de Europa occidental sabían lo que querían, que muchos de ellos habían adoptado planes bastante definidos de reconstrucción y desarrollo de posguerra y que, con la ayuda norteamericana, coordinada por intermedio de la Organización Europea de Cooperación Económica, pudieron ponerlos en ejecución en poco tiempo. En cambio, América Latina carecía de programas y aun de orientación bien concebida, y esto sin contar ciertas iniciativas descañadas del peronismo; tampoco le servían mucho los organismos interamericanos.

La repercusión económica de la guerra de Corea y el aumento del precio del café hicieron olvidar muchas de las dificultades y surgió de nuevo la ilusión de que los problemas de desarrollo de América Latina podrían resolverse fácil-

² La primera solicitud importante que recibió el Banco Internacional de un país latinoamericano —para energía eléctrica y teléfonos en el Brasil— le interesó más porque el prestatario fuera una empresa privada extranjera (la Brazilian Light and Traction Co., de Montreal) que por tratarse de un problema fundamental de desarrollo para ese país.

mente y sin un programa de cooperación internacional de cuantía. La insistencia continua de Estados Unidos en la misión civilizadora de las inversiones extranjeras privadas había encontrado eco en dos o tres países latinoamericanos, y al menos las cifras totales de movimientos de capital privado aumentaron considerablemente, aun cuando concentradas en la industria petrolera y la minera. El Banco Mundial y el Banco de Exportaciones e Importaciones aumentaron sus operaciones, y los buenos precios del café y otros productos permitieron a muchos países emprender de nuevo proyectos de gran aliento. Pero estas condiciones duraron poco y el retroceso de la economía norteamericana a fines de 1953 y principios de 1954 puso una vez más en evidencia los graves problemas de carácter permanente que afrontaba la economía de América Latina.

Si bien durante ese periodo no se logró nada por vía de las conferencias interamericanas, destinadas éstas entonces al examen más que nada de problemas políticos, se aprovechó el tiempo, en medio de una gran incomprensión y con frecuentes obstrucciones, en estudiar a fondo los problemas del desarrollo económico latinoamericano y en empezar a edificar un conjunto de principios en qué apoyar con solidez la política de crecimiento económico que América Latina deseaba. Esta labor sistemática y paciente, despojada de prejuicios y de ilusiones, fundada en la dura realidad, alejada de los corrillos diplomáticos de Washington, sobria y competente, la desempeñó la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, bajo la dirección de un economista preclaro, Raúl Prebisch, a quien se tendrá que reconocer una visión del futuro que pocas veces ha tenido un latinoamericano. Cuando la X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, desplazó el examen de los problemas económicos a una reunión especial de ministros de Economía o Hacienda a fines de ese año, mientras crecía el descontento latinoamericano respecto a la política de Estados Unidos en materia económica y aun de otra índole, la CEPAL, gracias a sus oportunos estudios, pudo presentar a la conferencia económica, reunida en Petrópolis, un conjunto de ideas, principios y recomendaciones en qué basar un nuevo concepto de cooperación norteamericana en el desarrollo latinoamericano.³

Fundado en un examen certero de los problemas de crecimiento y de inestabilidad de la economía latinoamericana, el informe presentado por la CEPAL hacía ver la necesidad de acometer su solución en varios frentes simultáneos. Uno de éstos debería ser un incremento sustancial del financiamiento externo a largo plazo, incluso mediante la creación de un fondo interamericano de desarrollo in-

³ CEPAL, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (Nueva York, Naciones Unidas, 1954, Publ. 54.II.G.2). Las recomendaciones de este informe sirvieron de hecho como proyectos de resolución o base de discusiones, aunque pocas fueron aceptadas a la postre.

dustrial, agrícola y minero. Se estimaban las necesidades de capital del exterior en la suma —ahora considerada modesta— de 1 000 millones de dólares al año, de los que cerca de 700 deberían provenir de recursos crediticios internacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se consideraba necesario que los países latinoamericanos, a fin de absorber mayor capital del exterior, adoptaran programas internos de desarrollo mejor definidos. Tales programas debían comprender, entre otros aspectos, los siguientes: un fuerte impulso a inversiones de infraestructura y otras básicas o en las que se obtuvieran los mayores incrementos de productividad; una orientación conveniente de las inversiones extranjeras privadas; el establecimiento de mecanismos adecuados para la programación económica y la adopción de políticas monetarias, tributarias, arancelarias y otras indispensables para movilizar el ahorro interno y crear incentivos adecuados al crecimiento. La política de desarrollo latinoamericano y el programa de cooperación interamericana deberían, según aquellas propuestas, ser objeto de revisión periódica. La preparación de los planes nacionales podría ser auxiliada, a petición de cualquier país, por una junta consultiva integrada por personal imparcial y competente.

Para atenuar los efectos de las fluctuaciones a corto plazo, el informe de la CEPAL recomendaba la adopción de medidas de orden internacional de carácter compensatorio de las pérdidas de divisas o de las bajas de los precios, y al mismo tiempo la formación de reservas internas en los periodos de auge, que se complementarían con la obtención de créditos externos para mantener en vigor los proyectos de desarrollo durante las etapas de escasez de divisas.

La política de desarrollo se previó también como un conjunto de medidas de apoyo a la industrialización y al mejoramiento agrícola por medio de la política de comercio exterior. No sólo debía América Latina seguir una orientación proteccionista —aun cuando no excesiva—; se sugería también que Estados Unidos, sin la exigencia de compensaciones equivalentes, abriera sus mercados a los productos latinoamericanos y persistiera en eliminar diversos obstáculos específicos a una mayor participación en el consumo norteamericano. En el informe mencionado de la CEPAL se dieron también algunos lineamientos para liberar el intercambio entre los propios países latinoamericanos, como idea precursora de la actual zona de libre comercio.

El problema de la falta de preparación técnica de la población latinoamericana, así como de la inferioridad tecnológica del capital nacional, fueron también objeto de recomendaciones, junto con otras sobre la conveniencia de programar un aprovechamiento al máximo de la asistencia técnica internacional.

Puede advertirse, por lo que se ha descrito en forma muy resumida, que la CEPAL planteó en 1954 los problemas fundamentales del desarrollo económico, tanto internos como en su aspecto de cooperación comercial y financiera inte-

ramericana, que subsisten hasta nuestros días y que han surgido de nuevo en la reciente conferencia de Punta del Este. Los planteó, además, a la luz de la realidad política y social y consciente de las funciones que tendría que asumir el Estado para resolverlos adecuadamente en un régimen de economía mixta pública y privada. Sin embargo, el único resultado positivo de aquella conferencia económica interamericana celebrada en noviembre de 1954 en Petrópolis fue una resolución por la que se recomendó —sin el voto aprobatorio de la delegación de Estados Unidos y sin el de Perú— que se formara una comisión de expertos para formular un anteproyecto de institución financiera de fomento o posible Banco Interamericano.⁴ Se hicieron también recomendaciones generales sobre programación y política del desarrollo.⁵ Lo demás quedó rechazado, por Estados Unidos, o diluido en resoluciones de escasa o nula significación real. La actitud norteamericana fue particularmente contraria —como la del Banco Mundial— a que se pensara en una meta cuantitativa de cooperación financiera internacional y a que se formularan programas de desarrollo económico.

El deterioro subsiguiente de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina y la creciente incompreensión por el gobierno y los círculos privados influyentes norteamericanos de la verdadera naturaleza de los problemas y planteamientos latinoamericanos llegaron a tal punto que en 1957 tuvo un sonado fracaso una conferencia económica de la OEA celebrada en Buenos Aires; y en 1958 el vicepresidente de Estados Unidos fue vejado públicamente en dos capitales latinoamericanas durante un recorrido de buena voluntad. Estos hechos, aunados a las crecientes dificultades económicas de casi todos los países, dieron origen a la iniciativa del presidente Kubitschek, de Brasil, de sugerir al presidente Eisenhower, en mayo de 1958, la necesidad de “proceder a un verdadero examen de conciencia” de las relaciones interamericanas, en consulta con los demás gobiernos.⁶ Aunque la respuesta del presidente Eisenhower acusó más interés en cuestiones de solidaridad política internacional que en las económicas,⁷ fue favorable a que se llevaran a cabo consultas. La ini-

⁴ Véase *Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en la IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, celebrada en Petrópolis, Brasil, del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 1954* (México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Prensa, s.f.), pp. 52-53 y 147-149 (resolución núm. 40).

⁵ Resoluciones 32 y 46 (*ibid.*, pp. 130-132 y 155-157).

⁶ Carta del presidente Juscelino Kubitschek al presidente Dwight D. Eisenhower, del 28 de mayo de 1958. Véase *Operación Panamericana. Compilación de documentos* (Río de Janeiro, Presidencia de la República, Servicio de Documentación, 1958), tomo I, p. 13.

⁷ Carta del presidente Eisenhower al presidente Kubitschek, del 5 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 15-16).

ciativa brasileña, concebida como un planteamiento político y económico a la vez, tomó cuerpo pocas semanas después en un discurso del presidente Kubitschek, en que hizo ver la necesidad de que América Latina tuviera una “participación dinámica en los problemas del ámbito mundial”, para lo cual era preciso impulsar el desarrollo económico e iniciar un gran programa destinado a eliminar la miseria.⁸ Concibió el programa como un conjunto de medidas para intensificar la inversión en las zonas rezagadas de América Latina, aumentar la asistencia técnica, estabilizar los precios de los productos básicos y ampliar la disponibilidad de recursos financieros del exterior. Este fue el principio de la llamada Operación Panamericana, que el propio Presidente de Brasil, en declaraciones a la prensa de Estados Unidos caracterizó no como un Plan Marshall, puesto que no era un plan orgánico, sino como un nuevo impulso basado en la cooperación y en la comprensión, y que tenía que partir del hecho de que el panamericanismo “había avanzado apenas unas exiguas pulgadas en el terreno de las realizaciones económicas”.⁹

La actitud norteamericana hacia la propuesta Operación Panamericana quedó definida por primera vez en un discurso hecho por el secretario de Estado Dulles en Río de Janeiro en agosto de 1958, cuando hizo notar la preocupación del gobierno norteamericano por los problemas de cooperación económica, pero advirtió que “el bienestar económico de una nación depende siempre principalmente de sus propios esfuerzos... requiere un orden político estable... sólidas prácticas fiscales, monetarias y de tasación de impuestos... que el pueblo acepte voluntariamente la autodisciplina, el trabajo arduo y la parsimonia...”, y afirmó que Estados Unidos expandiría “sus esfuerzos para auxiliar a todas las repúblicas en la ayuda a sí mismas a fin de que conquisten su poderío económico bajo el manto de la libertad”.¹⁰ En la Declaración de Brasilia, expedida por los gobiernos de Brasil y de Estados Unidos, se reafirmaron principios políticos de solidaridad interamericana y se expuso la “convicción de que el fortalecimiento de la unidad americana requiere, entre otras medidas, esfuerzos dinámicos para vencer el problema del subdesarrollo”.¹¹

La idea de la Operación Panamericana tuvo inmediata acogida y respaldo en algunos países, como Argentina, Colombia y Paraguay, y el gobierno de Bra-

⁸ Discurso del presidente Kubitschek a la nación y a los representantes diplomáticos de los Estados americanos, del 20 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 31-37).

⁹ Entrevista del presidente Kubitschek al *New York Times*, 6 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 63-69).

¹⁰ Discurso del secretario de Estado de Estados Unidos, John Foster Dulles, a la Cámara de Comercio Americana en Río de Janeiro, del 6 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 67-80, esp. pp. 74-75).

¹¹ Declaración de Brasilia, del 6 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 9395).

sil esbozó a todos los demás un plan consistente en convocar una Comisión Especial de la OEA —el que se llamaría el Comité de los 21— para examinar las ideas generales de un programa amplio de cooperación económica y financiera, que comprendería nuevas bases de crédito internacional, la creación de una institución financiera interamericana, medidas para favorecer la inversión privada, el combate a la inflación, medidas para estabilizar los mercados, la asistencia técnica y el estudio de medidas para hacer frente a las consecuencias del mercado común europeo y para desarrollar “mercados regionales” en el continente americano.¹²

En septiembre de 1958 se celebró en Washington un intercambio informal entre los cancilleres de las repúblicas americanas, en el que Brasil presentó una concepción acertada de los problemas de desarrollo latinoamericano y de la forma de resolverlos,¹³ pero que tropezó con diversas dificultades de índole política. La tesis brasileña fue que América Latina necesitaba fuerte ayuda del exterior para elevar el ingreso, en un plazo de 20 años, de un nivel de 270 dólares por habitante a precios de 1950, a uno de 400 dólares (o sea una tasa anual acumulativa de 4.4%, que requeriría un coeficiente bruto de inversión de más de 20% del producto bruto). Una vez alcanzado el nivel de 400 dólares, se esperaba que de allí en adelante se lograra un crecimiento sostenido a base de recursos propios. La declaración de los cancilleres americanos en Washington fue sólo de índole general, en apoyo de la Operación Panamericana y del examen de las propuestas por medio del Comité de los 21; sin embargo, se recomendó la creación de una “institución” interamericana de fomento económico” (Banco Interamericano).¹⁴

El Comité de los 21 se reunió en Washington en noviembre de 1958, y ante el mismo la Delegación brasileña presentó un vasto y profundo análisis de los problemas de la economía latinoamericana y de la forma en que concebía una programación de conjunto que contara con cuantioso apoyo financiero del exterior, del que una gran parte tendría que ser capital público, ya que no podría esperarse del capital privado una aportación adecuada.¹⁵ Se insistió en

¹² *Pro memoria* sometido a las misiones diplomáticas de las Repúblicas americanas, Río de Janeiro, 9 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 97-106).

¹³ *Aide-mémoire* presentado por el gobierno del Brasil a las delegaciones americanas, Washington, 22 de septiembre de 1958 (*ibid.*, tomo III, pp. 85-101).

¹⁴ Comunicado de la Reunión de Cancilleres Americanos, Washington, 24 de septiembre de 1958 (*ibid.*, tomo III, pp. 103-107).

¹⁵ Discurso de Augusto Federico Schmidt, representante de Brasil en el Comité de los 21, el 25 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, pp. 51-79). Véase también la intervención del mismo, del día 4 de diciembre (*ibid.*, pp. 97-107).

la conveniencia de fijar objetivos cuantitativos para el desarrollo, y se indicó que tan sólo Brasil necesitaría 3 000 millones de dólares en 20 años (y América Latina en su conjunto tal vez 10 000 millones).¹⁶

Al mismo tiempo, Brasil insistió repetidas veces en que el plan de la Operación Panamericana era de carácter político. El Presidente Kubitschek envió un mensaje al Comité de los 21 en que dijo que “más que un estudio de soluciones económicas, perseguimos, con la Operación Panamericana, un objetivo más alto —el de afirmar algunos principios y la renovación de actitudes frente a la crisis que amenaza nuestra concepción de la vida y del régimen democrático...”;¹⁷ en un discurso pronunciado en Asunción en agosto anterior, el ministro de Relaciones de Brasil había dicho que “el objetivo... es, antes que nada, de naturaleza político-estratégica...”.¹⁸

La actitud norteamericana en el Comité de los 21 fue de considerable reserva a la idea de un plan latinoamericano de desarrollo. Un representante de Estados Unidos señaló que un plan de conjunto ofrecería “demasiadas variables en la ecuación” y que era preferible comenzar por problemas concretos y en todo caso por planes nacionales;¹⁹ otro manifestó, después de enumerar las actividades de diversos organismos financieros norteamericanos e internacionales, que “los préstamos de carácter público... jamás podrán sustituir a la iniciativa y al capital privados... es necesario remover los obstáculos que impiden la entrada de capitales privados a los países que desean atraer inversiones... crear incentivos en grado mayor... Lo que se requiere es el mantenimiento de un ambiente de hospitalidad, en el cual la empresa privada pueda operar con confianza”.²⁰ Por otra parte, el apoyo a la estabilización de los precios de los productos básicos no lo ofreció el gobierno de Estados Unidos sino en los términos modestos de estar dispuesto a “participar en el estudio de los problemas de los productos que crean... dificultades, para ver qué soluciones pueden hallarse”.²¹

¹⁶ Esta última cifra fue mencionada por el presidente Kubitschek en una conferencia pronunciada en la Escuela Superior de Guerra, Río de Janeiro, 26 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, p. 91).

¹⁷ Mensaje del presidente Kubitschek al Comité de los 21, Río de Janeiro, 17 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, pp. 17-19).

¹⁸ Conferencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Francisco Negrão de Lima, Asunción, Paraguay, 16 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, p. 86). Véase también el *Pro memoria* citado en la nota 12 (*ibid.*, tomo II, p. 99).

¹⁹ Discurso de Thomas Mann, representante suplente de Estados Unidos, el 2 de diciembre de 1958 (*ibid.*, tomo V, pp. 83-87).

²⁰ Discurso de Douglas C. Dillon, representante de Estados Unidos, el 18 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo V, pp. 49-61, esp. p. 54).

²¹ *Ibid.*, p. 59.

Sea por los aspectos políticos de la Operación Panamericana, sea por la actitud escéptica de Estados Unidos, las propuestas brasileñas no tuvieron todo el apoyo que se pretendió.

Fuera de la resolución de establecer un grupo de expertos que debería redactar los estatutos del futuro Banco Interamericano, el Comité de los 21 no produjo ningún resultado tangible. El informe de la Delegación de Brasil a su gobierno dejó traslucir cierta desilusión y aun alguna crítica a la posición de otros gobiernos latinoamericanos.²² Se constituyó a continuación un grupo de trabajo en la OEA que debería presentar a una segunda reunión del Comité de los 21, en Buenos Aires, una serie de proyectos de resolución más concretos. El gobierno de Brasil, aceptando que el Comité de los 21 había por lo menos creado ambiente y orientación para la Operación Panamericana, precisó aún más algunas de sus ideas sobre programación del desarrollo y procuró limitar algunos de sus pronunciamientos políticos, sobre todo en el sentido de aclarar que la integración de América Latina, en un esfuerzo occidental para garantía de la paz, no debía llegar al extremo de una identificación con la política exterior angloamericana ni con la de la OTAN.²³

El grupo de trabajo abandonó del todo el concepto de una programación global latinoamericana y de la fijación de metas, pero recomendó que se efectuaran estudios por países.²⁴ En la segunda reunión del Comité de los 21 se emitió una declaración conjunta en que se aceptó que los problemas económicos estaban en el mismo nivel, y en igualdad jerárquica, que los de carácter político y seguridad mutua. La idea de una nueva política de cooperación interamericana en materia económica se afianzó, pero no tuvo expresión concreta con excepción del proyecto del Banco Interamericano. Fue en esa conferencia, por cierto, donde la Delegación cubana estimó en 30 000 millones de dólares las necesidades latinoamericanas de capital del exterior para llevar a cabo un programa de desarrollo de diez años, y planteó abiertamente los problemas de reforma agraria, educación y reforma tributaria como condiciones indispensables del desarrollo. El Comité de los 21 estableció una subcomisión para llevar los trabajos de la Operación Panamericana a la Undécima Conferencia Interamericana que debía convocarse en Quito en 1959. Esta conferencia se aplazó y al fin no se celebró, y al parecer, en los siguientes meses, la Operación Panamericana perdió el impulso con que había principiado, desprovista ya de su característica fundamental de programa de conjunto y de metas.

²² Primer informe de la Delegación de Brasil al Comité de los 21, Río de Janeiro, 20 de enero de 1959 (*ibid.*, tomo v, pp. 143-206).

²³ *Ibid.*, p. 151.

²⁴ Resumen del segundo informe de la delegación de Brasil al Comité de los 21, Río de Janeiro, 8 de abril de 1959 (*ibid.*, tomo vii, pp. 49-71).

La siguiente etapa, después del viraje de la política exterior de Cuba hacia el bloque soviético, se caracterizó por una acentuada preocupación norteamericana por los aspectos sociales del desarrollo. Debe hacerse notar que éstos no habían figurado ni en las sugerencias de la CEPAL de 1954, ni en la Operación Panamericana. La gira del presidente Eisenhower por varios países latinoamericanos en marzo de 1960 fue la manifestación de un nuevo punto de vista político.²⁵ Al mismo tiempo, puesto en marcha el Banco Interamericano en 1960, la actitud del gobierno norteamericano respecto a las formas más adecuadas de financiamiento del desarrollo latinoamericano empezó a cambiar.

La tercera reunión del Comité de los 21 de la OEA, que produjo el Acta de Bogotá en septiembre de 1960, decidió “dar una expresión práctica aún mayor al espíritu de la Operación Panamericana mediante la ampliación inmediata de las oportunidades de progreso social de los pueblos de América Latina” y reconoció en general la interdependencia del progreso social y el económico.²⁶ A este respecto, el Acta de Bogotá señaló la necesidad de emprender programas interamericanos en materia de vida rural y uso y tenencia de la tierra, vivienda, educación, salubridad y reforma tributaria como condiciones indispensables para el desarrollo económico. Junto con la idea de la reforma social se hizo también mucho hincapié en un punto de vista norteamericano, expresado ya en los primeros comentarios del gobierno de Estados Unidos a la Operación Panamericana dos años antes,²⁷ y siempre reiterado: que la cooperación del exterior no podría tener éxito sin que existieran programas basados en ayuda propia o uso máximo de los recursos propios. Se acordó, en torno a estas ideas, crear un Fondo Especial de Desarrollo Social, al que el gobierno norteamericano aportaría 500 millones de dólares para que, sin perjuicio de otros recursos y otros programas, se destinaran, por conducto del Banco Interamericano, a financiar, en condiciones de préstamo flexibles y adecuadas, proyectos de repercusión social que los países latinoamericanos se propusieran emprender como parte de programas generales de reforma a sus instituciones y utilización de sus propios recursos.²⁸ Como es bien sabido, dicho Fondo ya está funcionando, mediante un fideicomiso encomendado al Banco Interamericano por el gobierno de Estados Unidos.

El Acta de Bogotá adoptó también una innovación en materia de financiamiento general del desarrollo que significó un importante cambio de la polí-

²⁵ José Garrido Torres, “El imperativo urgente de la cooperación económica interamericana”, *Foro Internacional*, vol. 1, núm. 4, esp. pp. 583-585.

²⁶ Acta de Bogotá, 12 de septiembre de 1960, preámbulo.

²⁷ Véase la nota 10.

²⁸ Acta de Bogotá, parte II.

tica norteamericana. Se hizo ver que, en el cuadro de la Operación Panamericana y como concreción de ésta, sería precisa una “pronta acción de amplitud excepcional en el campo de la cooperación internacional y el esfuerzo nacional”, y a tal fin se recomendó un programa de “asistencia financiera adicional, pública y privada, por parte de los países exportadores de capital de América, Europa Occidental y los organismos de crédito internacional”, dando especial atención a la necesidad de que los préstamos se hicieran en condiciones más flexibles, incluso en lo que hace a financiar gastos internos de los proyectos y ampliar los plazos de amortización.²⁹ En consecuencia, a fines de 1960 empezaba ya a vislumbrarse un panorama de acceso más fácil al financiamiento exterior del desarrollo latinoamericano, pues además del Fondo de Desarrollo Social, Estados Unidos estaba dispuesto a pugnar por que se dirigiera a América Latina, mediante sus propias dependencias crediticias y de ayuda financiera, de las internacionales y de los organismos europeos, una mayor corriente de empréstitos cuyas condiciones fueran más adecuadas. En ese periodo se amplió a su vez el total de recursos prestables del Banco Mundial y del Banco de Exportación e Importación. Es de notar, sobre todo, que en el Acta de Bogotá, por primera vez se deja de insistir en el capital privado extranjero como instrumento preferente de financiamiento del desarrollo latinoamericano y en la creación de climas acogedores para el mismo como objetivo de las discusiones interamericanas.

El Acta de Bogotá fue la base de una política norteamericana aún más abierta y alentadora proseguida posteriormente por el gobierno del presidente Kennedy —y ya anunciada en el periodo electoral— bajo el lema “Alianza para el Progreso”. Este último, según el punto de vista norteamericano, no sería un simple plan para paliar los problemas sociales y acentuar los avances económicos, sino una revolución pacífica y positiva, encaminada a transformar la estructura social y económica de América Latina y en la que Estados Unidos y otros países, tales como los europeos, Canadá y Japón, cooperarían con recursos técnicos y financieros en gran escala, a condición de que los países latinoamericanos emprendieran o intensificaran, según el caso, programas bien concebidos de verdadero progreso y sobre amplias bases. En realidad, el plan de “Alianza para el Progreso”, además de rebasar en sus aspectos generales las concepciones de la Operación Panamericana y al mismo tiempo de hacer mucho menos hincapié en los aspectos políticos inmediatos, va también más allá de lo previsto en el Acta de Bogotá, tanto en la parte social como en la económica, pero adopta lineamientos de la Operación Panamericana en cuanto al señala-

²⁹ *Ibid.*, parte III.

miento de metas de desarrollo y financieras. El presidente Kennedy, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca en marzo de 1961, lo concibió como un “vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de las Américas”, y propuso, entre otras cosas, la iniciación de un plan de 10 años, que serían “los años de máximo esfuerzo, los años en que deberán superarse los más grandes obstáculos, los años en que será mayor la necesidad de apoyo y respaldo”.³⁰

La madurez de estas ideas —el hecho de que América Latina llevaba largos años de exponer sus problemas y de indicar el tipo de cooperación que consideraba necesario— permitió que en poco tiempo se concretaran. La tarea de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en agosto pasado, “fue menos difícil que la de muchas conferencias anteriores, porque al fin se aceptaban puntos de vista latinoamericanos. La Declaración y la Carta de Punta del Este son documentos que contienen, en efecto, todo lo que hasta ahora ha venido considerándose como esencial en un programa de desarrollo para América Latina.

La Declaración, por una parte, fortalece la anterior de Bogotá al incluir entre los compromisos adquiridos referencias a la remuneración del trabajo y a las relaciones obreropatronales y especificar con más claridad algunos de los instrumentos de progreso, entre ellos los de reforma agraria integral, reforma tributaria, integración de las economías latinoamericanas y otras políticas tendientes al mejoramiento económico y social.³¹ Se especifica, además, que Estados Unidos “se compromete a ofrecer su cooperación financiera y técnica, para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso” y que “a tal fin, proporcionarán la mayor parte del financiamiento de por lo menos 20 000 millones de dólares, principalmente fondos públicos, que América Latina requiere de todas las fuentes externas durante la próxima década para complementar sus propios esfuerzos”. Como contribución inmediata, Estados Unidos indicó que proveería 1 000 millones en los doce meses contados a partir de marzo de 1961. Expresó también la intención de que “los préstamos para el desarrollo sean a largo plazo y, cuando sea apropiado, se extiendan hasta 50 años, a interés en general muy bajo o sin interés”. A cambio de lo anterior, América Latina se ha comprometido a dedicar una proporción cada vez mayor de sus propios recursos al de-

³⁰ Discurso del presidente John F. Kennedy ante el cuerpo diplomático latinoamericano acreditado en Washington, del 13 de marzo de 1961.

³¹ Declaración a los Pueblos de América. *Documentos oficiales de la reunión de Punta del Este, 5-17 de agosto de 1961*. (OEA/Ser. H/X.i, Doc. ES-RE-145, 17 de agosto de 1961.)

sarrollo económico y al progreso social, “así como a introducir las reformas encaminadas a asegurar una plena participación de todos los sectores en los frutos de la Alianza para el Progreso”. Cada país, por su parte, se ha comprometido a formular programas nacionales de desarrollo para los fines de la nueva política de cooperación.³²

La Carta de Punta del Este establece un objetivo cuantitativo, si no tan ambicioso como el de la Operación Panamericana, bastante razonable: el de que se persiga un crecimiento del ingreso por habitante no inferior a 2.5% al año durante los próximos 10 años (que requerirá un coeficiente bruto de inversión de alrededor de 17%). Cada país determinará su meta particular, pero asegurando una mejor distribución del ingreso, a la par que llevando a cabo el cambio estructural y productivo necesario, particularmente mediante la industrialización. Entre los objetivos cualitativos figuran los referentes a educación, salubridad, reforma agraria, vivienda, distribución de la carga fiscal, estabilidad de precios de los productos básicos e integración económica latinoamericana que ya se han mencionado.

Para lograr la meta de 2.5% anual por habitante —que es casi la tasa de crecimiento registrada entre 1945 y 1955, la cual decayó posteriormente a poco más de 1% al año—, la Carta de Punta del Este prevé la adopción por cada país, dentro de los próximos 18 meses, de programas de desarrollo a largo plazo que no sean simples listas de proyectos, sino que constituyan conjuntos de metas e instrumentos congruentes, destinados a elevar la productividad, utilizar plenamente los recursos y mejorar las condiciones de vida. La programación del desarrollo viene así a ser una condición del apoyo financiero del exterior, pues no se concibe que el financiamiento externo pueda ser utilizado eficazmente si no se emplean racionalmente los recursos internos. Mientras se preparan los programas a largo plazo, la Carta de Punta del Este establece objetivos de acción inmediata para el financiamiento de proyectos concretos de especial interés social, de utilización de recursos inactivos o cuyo objeto sea facilitar los planes ulteriores.

Los programas de integración económica, tanto a través del Tratado de Montevideo como de los convenios centroamericanos, recibieron igualmente apoyo sin reservas en Punta del Este, con recomendación de que se intensifiquen e interrelacionen, y con sugerencias sobre apoyo financiero especial.

En materia de educación y salubridad se adoptaron resoluciones en que se recomienda la adopción de planes a 10 años destinados a lograr objetivos específicos en cada sector de enseñanza (alfabetización, educación primaria univer-

³² *Ibid.*

sal, enseñanza técnica y superior, etc.) y de salud (enfermedades, campañas sanitarias, agua potable, etc.). Se abordaron también otros problemas, como los de transporte.

Sólo en materia de fluctuaciones de precios de los productos básicos, la Conferencia de Punta del Este no llegó a concretar los medios de acción más adecuados. Este problema, cuya naturaleza excede al ámbito interamericano y presenta muchas y complicadas facetas, había sido estudiado por un comité de expertos de la OEA, en cuyo informe se sugirió, entre otras cosas, que se explorara una propuesta reciente de un grupo de las Naciones Unidas sobre compensación por pérdida de ingresos de divisas ocasionada por la baja de los precios.³³ Fuera de hacer recomendaciones, que ya son tradicionales, sobre eliminación de obstáculos al consumo de productos básicos en los países más desarrollados, la Conferencia de Punta del Este sólo expresó apoyo de tipo general a los esfuerzos encaminados a lograr convenios internacionales sobre productos básicos y encomendó de nuevo a un grupo de expertos que considerara las diversas propuestas de estabilización y preparara un anteproyecto sobre la creación de mecanismos compensatorios de financiamiento.³⁴ El problema del café, ya encaminado por otros conductos hacia la celebración de un convenio internacional, fue objeto de una resolución especial en que destacó la preocupación por que en ese convenio se incluyeran principios sobre cuotas de exportación y aun limitaciones a la plantación y producción del café.³⁵

Lo fundamental de la Carta de Punta del Este es que por primera vez ha aceptado Estados Unidos el concepto de que el desarrollo económico y social de América Latina es un problema de conjunto que requiere soluciones también de conjunto. Se reconoce que se necesita una inyección masiva de recursos financieros del exterior, en su mayor parte empréstitos, y se establecen metas de crecimiento mínimo del ingreso por habitante —2.5% al año— y de financiamiento externo —20 000 millones de dólares en 10 años—. Según declaraciones recientes del secretario de Hacienda de Estados Unidos,³⁶ del promedio de 2 000 millones de dólares anuales de capital del exterior destinado a cooperar en el desarrollo económico latinoamericano, unos 400 serán proporcionados por el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos, unos 250 corresponderán al programa de desarrollo social previsto en el Acta de Bogotá, al-

³³ OEA, *Productos de exportación de América Latina —problemas de mercados*. Informe del grupo de expertos. (Doc. ES-RE-5), Washington, julio de 1961.

³⁴ Carta de Punta del Este, título IV, cap. II.

³⁵ Carta de Punta del Este, resolución anexa, núm. C.1.

³⁶ Discurso de Douglas C. Dillon, secretario de Hacienda de Estados Unidos, ante el World Affairs Council, Los Ángeles, 11 de septiembre de 1961.

rededor de 150 millones se proporcionarán mediante el programa de alimentos para la paz, 75 millones provendrán del Fondo de Préstamos para el Desarrollo del gobierno norteamericano, 75 millones serán asistencia técnica, 750 millones constituirán empréstitos de los organismos internacionales, incluido el Banco Interamericano, y de diversas fuentes públicas y privadas europeas y japonesas, y sólo los 300 millones restantes se estima que representen capital privado norteamericano.

No sólo se ha dejado de insistir en este último como instrumento preferente de financiamiento, sino que Estados Unidos acepta y aun recomienda la planeación del desarrollo económico, de tal suerte que admite al fin la bondad de las recomendaciones sobre programación que ha venido haciendo durante años la CEPAL, y aun se han previsto medidas para ayudar a los países que lo soliciten a preparar sus programas a largo plazo con asesoramiento técnico de la OEA, la CEPAL y el Banco Interamericano en estrecha cooperación.

Igualmente fundamental en la Carta de Punta del Este es el hecho de que la cooperación financiera se vincule a la ejecución de reformas sociales conjuntamente con los proyectos de desarrollo económico. El atraso social de grandes partes de América Latina y la falta de eficacia de muchos de los programas agrarios, educativos y otros se ha reconocido de un modo general como uno de los obstáculos más graves al crecimiento. Razón tiene Estados Unidos cuando observa que en el pasado la cooperación financiera dada a muchos países no se ha compaginado con firmes avances económicos y sociales y, en cambio, los países beneficiados han puesto a salvo parte de sus propios recursos financieros, concentrados en manos de una minoría. La Carta de Punta del Este constituye, por lo tanto, un nuevo punto de partida para la intensificación de los programas sociales fundamentales.

Merece señalarse otra característica del plan de Punta del Este que tiene considerable importancia. No se aprecia en él ningún aspecto que coarte la libertad de acción de un país latinoamericano para relacionarse, por medio del comercio o de las inversiones, con los países con los que más le convenga hacerlo. A diferencia de formulaciones anteriores en que se concebía una vinculación exclusiva entre América Latina y Estados Unidos, las condiciones previstas en Punta del Este abarcan la participación europea o la canadiense o la japonesa, o cualquiera otra en el desarrollo latinoamericano; además, una parte importante de los recursos provendrá de organismos internacionales. No se ha establecido, por otro lado, ninguna prohibición o limitación en cuanto a relaciones económicas con los países del bloque soviético, que en el ramo comercial tendrán, sin duda, que desarrollarse aún más y que podrían significar, en ciertas actividades, un alivio a los excedentes de productos básicos a cambio del

suministro de equipo. Lo que no parece admitir la Carta de Punta del Este es que un país tenga pleno acceso a los recursos del plan de Alianza para el Progreso si adopta un régimen político que no se base en el sistema de democracia representativa y si se vincula exclusivamente al bloque soviético. Tal es el caso actual de Cuba, cuyo desarrollo económico y social está ligado hoy al programa comercial y de empréstitos y otros apoyos que dicho bloque le pueda prestar. Cuba, como los demás países latinoamericanos, necesita vender lo que produce, y para su programa nacional de desarrollo económico requiere la ayuda de los países que le quieran comprar y que, por haber alcanzado ya considerable evolución industrial, le puedan suministrar a crédito maquinaria y equipo industrial. En este, sentido, Cuba no se ha quedado fuera de la cooperación para el desarrollo, aunque por caminos de muy distinta implicación política.

¿Qué puede esperarse del plan de Alianza para el Progreso? Más importante que las cifras mismas dadas a conocer es el planteamiento hecho y el enfoque de la manera en que América Latina puede aprovechar el apoyo y la cooperación del exterior. El plan se asemeja al Plan Marshall en el sentido de que es la garantía de un acceso a fondos del exterior suficiente para asegurar que el esfuerzo interno que se emprenda no fracase. Como en el caso de Europa, el éxito del programa dependerá de lo que la misma América Latina haga. Si prevalece el escepticismo, si los gobiernos se empeñan en proclamar, como ya ocurre con algunos, que nada más les queda por hacer para ajustarse a las metas de la Alianza; si no se preparan planes económicos a largo plazo que constituyan verdaderos programas en lugar de listas de proyectos, y si no se corrigen deficiencias institucionales, políticas y sociales que impiden o retrasan el desarrollo, no hay programa de cooperación internacional que pueda tener éxito. En tales condiciones, si se fracasa, el fracaso habrá sido latinoamericano. Si, en cambio, América Latina se embarca en esta nueva etapa de desarrollo y la cooperación externa resultara insuficiente, por pérdida de continuidad o por nuevo cambio en la orientación de la política norteamericana, se puede fracasar también, por factores ajenos a América Latina. El compromiso, para que se logren los objetivos, tiene que ser firme y duradero por ambas partes, y la situación deberá ser susceptible de examinarse periódicamente, como está previsto, para evitar el desánimo y cualquier error de orientación.

Al ponerse al descubierto los problemas y las características del desarrollo económico de América Latina, no como caso abstracto sino encuadrados en la realidad del mundo contemporáneo, se encontrará sin duda que los obstáculos que aún se oponen al desarrollo, pese a los adelantos de muchos países, son formidables, tanto en el terreno económico como en el social y el político. Pero se advertirán innumerables factores positivos y síntomas de que las dificultades

son susceptibles de resolverse. Para esto es preciso reconocer y definir los problemas y acometer sus soluciones con decisión, pero con conciencia de la necesidad de crear un proceso social acumulativo que tenga solidez. En la actual etapa del desarrollo latinoamericano muchas reformas sociales e institucionales tienen visos de haberse retrasado excesivamente; por otro lado, los problemas económicos requieren soluciones más técnicas, mejor planteadas y bien ejecutadas, y, sobre todo, integradas en planes de conjunto. Se está en la situación paradójica de temer adentrarse en una verdadera programación del desarrollo sin reconocer que cuanto más se aplace, más radical tendría que ser la programación posterior y, por lo tanto, menos aceptable para la tradición democrática de América Latina.

Posiblemente, nunca como ahora haya contado América Latina con una coyuntura externa más favorable para hacer de sus utopías una realidad —una realidad bastante imperfecta, pero varias veces mejor que la actual—. Es inútil pretender que se puedan resolver idealmente los problemas. El desarrollo, con o sin apoyo del exterior, es una tarea ardua y, por desgracia, de resultados no inmediatos.

El desarrollo —ha escrito recientemente Raúl Prebisch— tiene que ser obra de nosotros mismos, de nuestra determinación de introducir cambios fundamentales en la estructura económica y social... la política de cooperación internacional no puede inspirarse en el propósito de favorecer a grupos privilegiados en nuestros países, o de preservar el orden de cosas existente, sino [en el] de colaborar con los países latinoamericanos para transformar el orden existente a fin de acelerar el desarrollo económico y asegurar una creciente participación de las masas populares en los frutos del desarrollo.³⁷

La Alianza para el Progreso está concebida en estos términos y significa, en realidad, el único camino que se le presenta a América Latina en un régimen de democracia, libertad y dignidad de la persona.

³⁷ Raúl Prebisch, “La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional”, *El Trimestre Económico*, vol. xxviii, núm. 112, p. 674.

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y PLANEACIÓN*

I. CONDICIONES GENERALES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

El problema fundamental de América Latina es el de la baja productividad y la pobreza de la gran mayoría de sus habitantes. Alrededor de este problema, sobre el cual se enfocan crecientemente la conciencia y la atención de gobernantes y gobernados, de técnicos y políticos, de ciudadanos activos y pasivos, giran las ideas y los programas políticos, económicos y sociales de que se habla dentro y fuera de América Latina. Las ideologías hoy en pugna y los medios de acción ligados a ellas pretenden ofrecer, si no a corto plazo cuando menos a largo plazo, la solución óptima al problema. Las ciencias exactas y las sociales, con interacción cada vez más intensa, se orientan hacia el mismo objetivo. El hombre común latinoamericano, cargado de ignorancia y ansiedades, probablemente esperanzado todavía, ejerce, aunque sea por la fuerza de su número en constante aumento, una insistente presión para que se le atienda. No hay soluciones inmediatas a la vista, y los diferentes elementos políticos, económicos y sociales no se conjugan aún para normar el camino que deba seguirse.

Durante los últimos 15 años, en su mayor parte bajo el impulso de los estudios iniciados por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, se ha logrado un conocimiento y una definición de los principales aspectos del proceso de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y de la región en su conjunto, tanto en términos propios como en el marco de las tendencias mundiales. Las estructuras económicas en América Latina, tras las cuales y sobre las cuales rigen determinadas estructuras sociales y políticas, carecen aún de muchos de los elementos necesarios para un rápido mejoramiento del nivel general de vida. Las disparidades en la productividad de sus diferentes sectores, la falta de infraestructura y de fluidez en el sistema y la rigidez de gran número de obstáculos institucionales impiden o retrasan la

* Ponencia presentada al VI Congreso Latinoamericano de Planificación, Caracas, 1966. *Foro Internacional*, vol. VII, núms. 1-2, julio-diciembre de 1966, pp. 29-45.

modernización que la ciencia y la tecnología de hoy harían esperar. La falta de integración interna de cada economía nacional, producto de esas condiciones, influye a su vez en la eficacia de cualquier medida o acción aisladas que pretenda modificarlas. Las economías latinoamericanas, vulnerables a, o reflejas de, la evolución de la productividad y la fuerza económica y política de los grandes países industriales, se encuentran mal integradas en la economía mundial y están sujetas a constantes fluctuaciones de origen externo y a factores imprevisibles del exterior cuya repercusión en América Latina se amplifica.

En algunos países latinoamericanos, por diversos tipos de causas o por la acción afortunada —no necesariamente prevista o planeada— de factores que se han reforzado entre sí, se han logrado tasas de crecimiento económico relativamente elevadas y cambios importantes en la estructura económica; pero no hay pruebas de que los beneficios de semejante crecimiento estén llegando a los estratos mayoritarios de la sociedad, por más que algunos sectores limitados, por lo regular en las áreas urbanas, hayan visto subir apreciablemente su nivel de vida. En otros países, los impulsos de crecimiento del pasado han llegado a su fin y han producido rigideces estructurales considerables y aun condiciones de estancamiento prolongado; a pesar de los niveles medios mayores de ingreso real en que se encuentran, están en una situación de subdesarrollo. Casi en cada país se presenta, además, una amplia diversidad de condiciones que determina grandes desigualdades regionales. En América Latina hay núcleos de población cuyo ingreso per cápita puede estimarse entre apenas 50 y 80 dólares anuales, mientras que en algunas de las grandes ciudades el promedio probablemente exceda de 1 200 a 1 500 dólares.

Mientras se ha creado gradualmente conciencia de estos problemas, tanto en América Latina como en el exterior, se han hecho muchos intentos por abordar su solución sistemática. La planeación económica y, más recientemente, la planeación social (no bien definida todavía), pretenden tomar en cuenta todos los factores, medirlos y valorarlos, estudiar su interrelación y su acción recíproca, fijar metas principales y secundarias y señalar los procesos y los medios de que la sociedad debe valerse para movilizar en su favor el gran caudal de conocimientos y de potencial humano disponibles. No se trata de una simple técnica en el sentido estrecho del término, sino de una técnica aunada a las posibilidades políticas y sujeta a los imponderables humanos, de acuerdo con el juicio que se tenga acerca de la voluntad y la capacidad del individuo para conocer sus necesidades y responsabilidades y saber responder a ellas.

Sin embargo, hasta ahora, la planeación económica y social en América Latina no ha tenido mucho éxito. Independientemente de la calidad de la información básica, de su análisis técnico, de las metodologías de proyección y de

la interpretación evaluativa incorporada en la programación respectiva —sea a niveles agregados nacionales o a niveles regionales o sectoriales—, la acción política no ha logrado abarcar la totalidad del fenómeno ni poner en juego en la sociedad latinoamericana suficientes elementos positivos para contrarrestar los negativos, viejos o nuevos. Además, la cooperación internacional, bajo sus distintas formas, planeada o no, ha sido en general insuficiente e inadecuada para facilitar el proceso, o ha perseguido objetivos que no necesariamente han coincidido con los nacionales.

Debe admitirse, en consecuencia, que los términos en que se lleva a cabo el desarrollo en América Latina, o en que se desea salir de la situación de subdesarrollo, son todavía poco favorables para alcanzar transformaciones fundamentales de las condiciones de vida de la mayoría de sus 225 millones de habitantes, por más que se advierta progreso en muchos sectores individuales, en determinados centros de población o en algunos estratos sociales.

II. BASES GENERALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La idea de sumar esfuerzos para lograr un fin determinado de interés general es tan antigua como simple. Pero requiere poder identificar el interés general y establecer procedimientos eficaces para garantizar el esfuerzo común. Hasta ahora, cuando se ha definido aproximadamente una serie de objetivos en función de criterios económicos y sociales, América Latina carecía de propósitos concretos en su vida política de conjunto; no se iba más allá de expresar aspiraciones idealistas basadas en un pasado a su vez idealizado, ni se profundizaba más allá del examen de los lazos culturales que supuestamente unen a todas las naciones latinoamericanas. El desarrollo económico, con sentido pragmático más que teórico, ha empezado a dar sustancia a las aspiraciones comunes, y ha revelado nuevas posibilidades, de más hondo alcance, en la interrelación de los pueblos. La idea de la integración ha comenzado a tener verdadero arraigo al ofrecer, en el campo económico, una serie de ventajas lógicas, discernibles con relativa facilidad, que aseguran una base mínima para fincar en ella un esfuerzo común.

El concepto de la integración latinoamericana es en gran medida el resultado del reconocimiento de las condiciones difíciles en que se desenvuelven las economías nacionales y de la gravedad de los problemas del crecimiento y del desarrollo económico, y de sus dimensiones sociales. Las economías latinoamericanas, pese a la extensión geográfica o a la expansión demográfica de algunos

países, son de alcance relativamente limitado, tanto en términos de índices generalmente aceptados, como en su relación con el mundo exterior en que la ciencia y la tecnología han avanzado con mayor rapidez e intensidad. Por todas estas razones se ha pensado también durante los últimos 15 años, pero sobre todo en los ocho más recientes, que la mutua integración, como proceso deliberado, de todas las economías de América Latina, o de parte de ellas, permitiría dar mayor impulso al desarrollo económico o por lo menos crear condiciones más propicias para lograrlo ulteriormente.

En un orden muy general de ideas, la integración latinoamericana se basa en el viejo principio de que la unión hace la fuerza. No puede haber duda de que como países débiles en lo económico, los latinoamericanos han concebido la noción de que uniéndose —en su política comercial, en su industrialización, en el transporte y muchas otras ramas, y en la defensa de sus intereses frente al mundo exterior— obtendrán mayor provecho que actuando de manera individual y aislada. Si bien esta reacción primitiva no fundamenta técnicamente a la integración, constituye una actitud muy favorable a ella y representa un requisito indispensable para la acción integrativa. Tiene ya —y podría tener mucho más— una serie de manifestaciones prácticas en asuntos internacionales concretos, sobre todo en negociaciones acerca de productos básicos.

En un terreno más riguroso de análisis, la integración económica encuentra justificación en dos premisas que el estudio del desarrollo latinoamericano permite aceptar como válidas: que el desarrollo requiere una activa industrialización y que ésta sólo puede realizarse eficazmente ante la existencia de mercados de suficiente dimensión, que permitan aprovechar las posibilidades de la producción en gran escala y las ventajas de las interrelaciones industriales.

Durante largo periodo la industrialización de los países de menor desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, no se admitía como proceso “racional”, es decir, económicamente óptimo de acuerdo con los principios de la economía de mercado y de libre empresa. Las teorías prevaletantes sobre el comercio internacional asignaban a los países subdesarrollados, por razón de especializaciones de acuerdo con una ventaja diferenciada concebida estáticamente, el papel de proveedores de materias primas y alimentos en estado bruto, a cambio de importar productos manufacturados. La historia económica de América Latina a lo largo del siglo XIX y en muchos aspectos hasta la segunda Guerra Mundial ha correspondido a ese planteamiento. La poca industrialización lograda en todo ese tiempo en América Latina se consideraba como resultante de protecciones arancelarias y fiscales “artificiales” o de condiciones excepcionales.

Los estudios de la CEPAL han demostrado que ese modelo perdía su validez en cuanto la demanda externa de productos básicos dejaba de crecer, y que las

ventajas de la especialización en la producción y exportación de tales productos se reducían apreciablemente, si no es que del todo, por las frecuentes fluctuaciones del mercado internacional y sus consecuencias siempre adversas en las economías más débiles, por medio de mecanismos monetarios rígidos, y por la desigual distribución de los resultados del progreso tecnológico, ligada a esas situaciones de mercado que no permitían absorber crecientes volúmenes de materias primas a precios relativos remuneradores. Como la demanda interna tenía que satisfacerse en gran parte con importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital, las frecuentes crisis del comercio exterior impedían mantener un volumen de importaciones adecuado a las necesidades del desarrollo, y por lo general desembocaban en devaluaciones de la moneda que a su vez agravaban la disparidad en los resultados económicos de las divergencias tecnológicas.

En el contexto moderno han surgido otros factores antes no apreciados. Entre ellos ocupa lugar destacado el aumento de la tasa de expansión demográfica, por descenso de la mortalidad y sostenimiento de elevados niveles de fecundidad. Este factor, en gran parte autónomo, significa que las actividades tradicionales de exportación, o en general la especialización en actividades primarias, serían insuficientes para absorber los incrementos de la fuerza potencial de trabajo. El aumento rápido de la población va acompañado, además, de una intensa urbanización sin que, salvo contadas excepciones, deje de crecer en términos absolutos la población rural. En estas condiciones, las instituciones sociales han carecido también de dinamismo y flexibilidad para influir de manera positiva en la estructura social y en la capacidad de los recursos humanos. En particular, los sistemas de tenencia de la tierra y de educación han aportado poco o nada al desarrollo.

En consecuencia, la industrialización se ha planteado en América Latina como una necesidad que permita sustituir determinados tipos de importaciones para contribuir a mantener el equilibrio con el exterior y que asegure la constante y creciente absorción de fuerza de trabajo en ocupaciones urbanas de mayor productividad para el individuo. Desempeña además un papel decisivo en la transformación del sistema educativo y ejerce fuerte presión sobre la estructura agraria al demandar de este sector mayor producción y mayor productividad. Es, en general, uno de los factores más importantes de modernización en las estructuras sociales.

Por la situación de desventaja tecnológica de que parte un país subdesarrollado, la industrialización no puede llevarse a cabo sin rodearla de condiciones de estímulo y protección, mediante la política arancelaria y la fiscal, la monetaria y de inversiones y en otras muchas formas. No se conoce ningún caso en la

historia moderna —ni siquiera el de Estados Unidos— en que la industrialización haya sido un proceso espontáneo, no protegido ni ayudado.

Entre los muchos factores que retrasan, dificultan o impiden una industrialización suficientemente rápida en América Latina, la dimensión del mercado constituye una restricción sobresaliente. Las razones son eminentemente tecnológicas, de amplia implicación a su vez económica: una producción industrial eficiente supone unidades técnicas indivisibles cuya magnitud mínima tiende a ser grande y que requieren frecuentemente interrelacionarse con otras unidades de igual naturaleza; por ello sólo un mercado extenso justifica las inversiones necesarias y sólo una interestructura industrial permite aprovechar adecuadamente las instalaciones que los mercados justifiquen. A esto debe agregarse que la tecnología en los países adelantados evoluciona con rapidez y que está condicionada por la dimensión grande de sus propios mercados, lo cual tiende con frecuencia a acentuar en los países subdesarrollados las dificultades a que se enfrentan la modernización y la expansión industriales. De lo anterior se deduce que en un país de dimensión económica limitada, las oportunidades de introducir la producción industrial en gran escala y de aprovechar los menores costos unitarios que supone el empleo de grandes unidades técnicas de producción se ven fuertemente condicionadas, y que las decisiones de inversión industrial no pueden tomarse sin protección a veces excesiva o tienen que aplazarse considerable o indefinidamente.

La integración de los mercados latinoamericanos es en consecuencia un procedimiento tendiente a facilitar una industrialización más rápida y más intensa, con todas las consecuencias que ello trae en el desarrollo general, en la economía de capital y en el intercambio de productos entre los países de la región.

III. ALCANCE Y REQUISITOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

Así planteada la significación de la integración, surge de inmediato una serie de interrogantes acerca de su alcance geográfico, las industrias que podría comprender, la vinculación de la industria con otros sectores, las relaciones económicas con el resto del mundo, los requisitos de infraestructura, los instrumentos de la integración y otros aspectos.

La política de integración está expuesta a peligros derivados, por una parte, de la falta de comprensión de sus bases y su propósito y, por otra, de la consideración aislada de aspectos parciales o circunstanciales. Algunos países latinoamericanos, que han alcanzado un grado nada despreciable de industrialización

con apoyo en su mercado interno pueden, al parecer, necesitar menos de la integración que otros. Un grupo determinado de países —los centroamericanos— ha emprendido un programa de integración propio, desvinculado del resto de América Latina. Se expresa con frecuencia que deberían intentarse integraciones “subregionales”, sea por afinidad geográfica o por paralelismo en el grado de desarrollo. En otro extremo se sitúan quienes consideran que sólo una integración “integral” puede satisfacer los objetivos latinoamericanos, que abarque a todos los países y en todos sus aspectos.

Si se tienen bien presentes las bases teóricas justificativas, se comprenderá fácilmente que los países no se distinguen por la medida en que necesiten de la integración o por su proximidad geográfica o su grado de desarrollo, sino que es cuestión de etapas en el proceso de industrialización y de integración. Aun los países “grandes” de América Latina pueden beneficiarse de la expansión del mercado nacional hacia el resto de los países, pues aun cuando el mercado interno sea el principal, el externo puede compensar fluctuaciones del interno y asegurar una utilización óptima de la capacidad industrial y servir de estímulo para su ampliación y para una constante modernización. El mercado adicional podría en muchos casos ser determinante para crear condiciones que permitan exportación de manufacturas al resto del mundo. La sola consideración del posible dinamismo del mercado de otro país latinoamericano ofrece a cualquier industria nacional la perspectiva de lograr economías de escala en el futuro. La interrelación necesaria de diferentes ramas industriales en un proceso nacional de industrialización puede producirse con mayor rapidez si existe un mercado regional que cubra determinados segmentos de la demanda. No puede decirse, sino de un modo enteramente estático y fragmentario, que un país no necesite de la integración.

En cuanto a grupos subregionales, el caso centroamericano presenta características históricas y de oportunidad muy especiales, y a la postre será conveniente vincular la integración centroamericana a la industrialización del resto de los países latinoamericanos. Toda integración subregional —aceptados ciertos objetivos generales de América Latina— reduce posibilidades de acción y de beneficio, y sólo podría ser congruente con las metas globales en la medida en que no sea sino una etapa transitoria, no exclusivista, y diseñada dentro de un marco de aceptación de una integración más amplia.

Por la misma razón de que se pueden establecer etapas, tampoco es necesario —ni es realista— adoptar un plan de integración total inmediata de toda América Latina. Donde falta aún, en muchos casos, una adecuada integración nacional y el desarrollo industrial está por hacerse, una integración regional total, hecha sobre el papel, se sustentaría en bases endeblés.

El concepto de la integración por etapas permite también evitar otro de los falsos planteamientos: el de que la integración pudiera limitarse a determinadas ramas industriales. Aparte de que en la práctica es difícil definir una rama industrial, existe el hecho de las vinculaciones entre distintas ramas, y entre la industria y otros sectores, sobre todo la agricultura. Por razones de táctica, podría aceptarse que al comienzo los principales esfuerzos debieran dirigirse, en particular si se desea dar un fuerte ímpetu inicial, a procurar la integración y localización de un pequeño número de ramas industriales que se caractericen de modo acentuado por la necesidad de operar en gran escala y de requerir, en consecuencia, acceso a un mercado superior al nacional. Esta ha sido la razón de ser del programa de integración industrial de Centroamérica, donde la alternativa, desgraciadamente en parte cumplida, es una duplicación múltiple de plantas industriales demasiado pequeñas con el consiguiente desperdicio de capital. Pero no debiera ser sino una primera etapa, a la que forzosamente tendrían que seguir otros aspectos de integración industrial, aun en ramas menos espectaculares.

Lo que sí tiene mayor justificación en general es concentrar los esfuerzos en la integración industrial, y no en la agricultura o en determinados servicios. La integración agrícola, como lo demuestra ya la experiencia europea, supone transformaciones mucho más radicales de la situación existente, en un terreno institucional más resistente al cambio; y con más razón en América Latina, donde la rigidez de la estructura social y política, y de las instituciones, es obstáculo aun para una política nacional de desarrollo agrícola que nada tuviera que ver con la integración, y donde la necesidad de proteger al sector rural, que es todavía mayoría, impide exponerlo a cambios económicos para los cuales el adelanto tecnológico no esté a la mano o no pueda introducirse con rapidez. El desarrollo industrial, sobre todo si se monta en la integración, tenderá a ser el sector "líder" que acabará por imponer una transformación en la agricultura. Lo mismo puede decirse respecto a algunos sectores de servicios, como la electricidad, el transporte interno, los servicios urbanos y la distribución, que podrán responder y, en su caso, integrarse al crecimiento de la industria y facilitar la integración geográfica.

La integración latinoamericana, definida principalmente en términos de desarrollo industrial, de ninguna manera entraña aislamiento respecto al resto del mundo ni tiene por qué restringir las relaciones económicas y comerciales de América Latina con el exterior. El desarrollo nacional de un país no tiene esas implicaciones. Una industrialización más rápida por medio de la integración supone una intensificación de las importaciones de bienes de capital provenientes de las áreas de mayor adelanto tecnológico y de condiciones favorables para

producirlos. La sustitución de importaciones, como se ha planteado en múltiples ocasiones, significa un cambio en la composición de las importaciones y una relación decreciente de las mismas respecto al producto bruto, no la reducción global absoluta del volumen de importaciones. La integración permite una sustitución más eficaz, en el nivel regional, que la puramente nacional, y una sustitución más oportuna; todo lo cual debe redundar en un desarrollo económico más sólido, capaz de fortalecer el intercambio con el resto del mundo. Obvio es hacer notar, además, que la integración ofrecerá mayores oportunidades de efectuar exportaciones de manufacturas de América Latina al resto del mundo, sea a los países industriales o a los que están en vías de desarrollo en otras áreas geográficas.

Todos los países latinoamericanos necesitan mejorar su infraestructura, sobre todo en materia de medios de transporte y comunicación. Estos últimos tienen particular importancia en el proceso de integración, por varios motivos. En primer lugar, porque se necesita la posibilidad del transporte de productos industriales, a base del puerto moderno o el aeropuerto bien situados, la carretera y el sistema de telecomunicaciones por microondas. En segundo lugar, porque la presencia o ausencia de medios de transporte, y su eficacia, serán en muchos casos determinantes de la localización de las nuevas plantas industriales o de la expansión de las existentes, y por lo tanto de la posibilidad de aprovechar las economías de la producción en gran escala y las resultantes de las interrelaciones industriales. En tercer lugar, porque la infraestructura de transporte constituye por sí misma una de las "economías externas" más importantes para el desarrollo industrial. En cuarto lugar, porque representa uno de los estímulos directos más fuertes para la expansión y la diversificación de la producción agrícola, con sus consecuencias en la industrial. En quinto término, porque el transporte crea industrias en la rama mecánica y automotriz y requiere servicios industriales de uso generalizado. Sin desarrollo y vinculación del transporte y las comunicaciones, la integración industrial latinoamericana no podría, evidentemente, realizarse.

Otro tipo de infraestructura que es requisito fundamental y que no suele considerarse detenidamente es el desarrollo tecnológico, tanto en general como en relación específica con la industria. Los recursos que en América Latina se destinan a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica son demasiado pequeños aún para influir favorablemente en la industrialización a escala nacional, y son muy contados los esfuerzos de integración e intercomunicación latinoamericanas en esos campos, salvo en Centroamérica. La importancia de la inversión en educación superior, ciencia y tecnología reside en la necesidad de formar cuadros profesionales capaces de absorber y adaptar

tecnología internacional, y en la conveniencia de crear tecnología propia, para elevar la productividad, lograr mejor aprovechamiento de recursos naturales latinoamericanos, fortalecer la empresa latinoamericana y reducir la dependencia respecto al capital privado extranjero en industrias básicas. La integración industrial en América Latina no es imposible sin una integración científica y tecnológica, pero se facilitaría si existiera una política sobre ciencia y tecnología que, además de atender necesidades nacionales, procurara un mejor aprovechamiento de ese escaso recurso en beneficio de determinados problemas industriales.

IV. INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Queda implícito en la base teórica de la integración económica de América Latina y en la consideración de algunos de sus requisitos que debiera originarse un creciente intercambio de productos industriales. La integración supone y requiere comercio intralatinoamericano y lo debe crear. El comercio intrarregional por sí solo, sin embargo, no produce integración en el pleno sentido de este término. Por lo tanto, el impulso principal lo tiene que dar la industrialización y no la simple reducción o eliminación de trabas al intercambio.

Como se ha señalado en diversas ocasiones y lugares, la integración latinoamericana precisa diversos instrumentos. Para los fines presentes pueden establecerse dos categorías principales (haciendo caso omiso de instituciones políticas especiales): instrumentos operativos e instrumentos de planeación y decisión.

Los principales instrumentos operativos con que cuenta la integración latinoamericana por ahora son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Cámara Centroamericana de Compensación de Pagos y el mecanismo de compensación voluntaria de pagos de los países adheridos a la ALALC. Contribuyen además en algunos aspectos el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica, así como el Instituto Centroamericano de Investigación Tecnológica Industrial (ICAITI) y otros. Centroamérica, por tener más avanzado su proceso de integración, cuenta ya con más instituciones idóneas. Los instrumentos operativos se encuentran reforzados, en muchos de sus propósitos, por organismos de estudios e investigación que se han ocupado del desarrollo latinoamericano y de la integración, entre ellos la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica

y Social (ILPES), el Comité Tripartito CEPAL-OEA-BID, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), etcétera.

Porque el programa de integración centroamericana ha logrado adelantos considerables, mientras que la integración latinoamericana general no se ha concretado sino en determinados aspectos muy limitados, se ha enfocado la crítica sobre la ALALC y sus procedimientos. El Tratado de Montevideo, que establece entre sus finalidades contribuir a la integración, no es sino un instrumento para permitir la reducción y, en su caso, la eliminación de las barreras arancelarias y otros obstáculos al intercambio comercial entre los diez países adheridos. Si bien es cierto que el proceso de liberación del comercio producto por producto, en negociaciones anuales, ha sido lento y que muchas de las disposiciones del Tratado no han tenido vigencia, el Tratado sigue siendo un medio necesario para crear condiciones propicias a la integración. Por un lado, establece compromisos de liberación en gran parte irrevocables; por otro, mantiene abierta la comunicación y sirve de vehículo para el contacto entre los gobiernos y entre los sectores privados para el estudio de medidas concretas tendientes a la integración. El Tratado no puede producir la plena integración, porque ésta tendrá que ser voluntad de los gobiernos y requiere muchas otras clases de medidas, pero puede utilizarse, y podría emplearse más eficazmente, para algunos de los principales aspectos y requisitos de la integración.

Se han hecho diversas propuestas en los últimos dos años para acelerar la integración por medio de un proceso más dinámico y racional de liberaciones arancelarias. Varias de ellas coinciden en sugerir desgravaciones lineales y automáticas, es decir, por grupos de productos y con compromisos fijos de rebajas sucesivas, y en insistir en la nivelación del arancel externo de los miembros de la ALALC. No cabe duda de que este procedimiento sería preferible al engorroso sistema actual. Se han formulado también propuestas para hacer más flexible la aplicación del Tratado, en el sentido de permitir arreglos especiales entre grupos de países o entre países limítrofes, que permitan desgravaciones no aplicables en el acto a todos los países miembros, como medio de avanzar en sectores en los que la generalización de la negociación no sería deseable ni realizable de inmediato. Mientras estos arreglos especiales no se hagan a espaldas de la ALALC y constituyan sólo etapas transitorias, integrables más adelante en los compromisos generales, probablemente sean un factor positivo.

Pero el afán integracionista "integral" no debiera conducir a desestimar lo ya logrado por medio de la ALALC ni caer en el vicio latinoamericano de crear instituciones sustitutivas en vez de mejorar las existentes. Lo primero que debiera reconocerse es que el Tratado de Montevideo es susceptible de interpretaciones más flexibles, y que es modificable. El interés que los canci-

lles de los países de la ALALC han mostrado por dar impulso a la integración y fortalecer los mecanismos de la ALALC es indicio de que no se han agotado las posibilidades de este instrumento operativo, que de cualquier manera es indispensable. Por otra parte, la ALALC actúa como punto local de muchas iniciativas y de reuniones para tratar aspectos concretos relativos al comercio intrazonal y a la integración, y concentra información. Sus órganos pueden hacerse funcionar más eficazmente; la representación de los gobiernos podría ser más adecuada, y la Secretaría podría ser dotada de nuevos recursos y de mayores facultades.

De lo que carece aún la integración latinoamericana es de instrumentos de planeación y decisión. Por planeación debe entenderse aquí no el estudio prospectivo de carácter técnico que señale las diversas posibilidades de acción con arreglo a determinados objetivos, sino la preparación de programas de acción determinados que puedan comprometer moralmente a los gobiernos participantes y que, al someterse a organismos latinoamericanos idóneos, a los cuales asistan representantes gubernamentales con los debidos poderes, puedan ser objeto de decisiones colectivas, sujetas sólo a ratificación legislativa en los respectivos países. Se han hecho diversas propuestas para crear organismos supranacionales para la integración, pero además de los aspectos jurídicos y políticos de difícil resolución que plantearían, podrían no ser los instrumentos adecuados por la sencilla razón de que la integración, en el terreno industrial y en otros, tiene que ser producto de una clara conciencia nacional del problema en cuestión, en que participen libremente los diversos intereses públicos y privados nacionales que vayan a ser afectados o que vayan a ser actores en la integración, y no el resultado de actos y decisiones de una autoridad que esté fuera del alcance de la voluntad nacional. Algunas recientes experiencias del Mercado Común Europeo han revelado hasta qué punto la delegación de decisiones básicas no resulta conveniente en la práctica.

Los campos en que parece más urgente la creación de instrumentos de planeación y decisión —que podrían ser comisiones especializadas de representantes gubernamentales de alto nivel— son los de la integración industrial en sectores básicos, la integración del transporte, la relativa igualación del arancel externo y la adopción de una política comercial común hacia el exterior. Todas las decisiones básicas, muchos aspectos de su aplicación podrían encargarse al Comité Ejecutivo de la ALALC; otros requerirían reuniones de subcomisiones. En todos los casos, podría encomendarse a la Secretaría de la ALALC la labor de preparación y coordinación de las reuniones de las comisiones, con la cooperación de organismos como la propia CEPAL y otros que aporten datos y elementos de juicio para los programas de acción y las decisiones.

V. PLANEACIÓN NACIONAL E INTEGRACIÓN

No es concebible que haya un “plan de integración latinoamericana” que no corresponda a, o sea reflejo de, los planes nacionales de desarrollo. La distinción entre desarrollo económico e integración latinoamericana es un tanto falsa, pues la integración no es sino una forma de considerar a escala regional, con nuevas dimensiones, el proceso de desarrollo. La integración no es sustituto del desarrollo, ni tiene por qué haber conflicto entre ambas políticas; antes bien, la política de desarrollo es condición necesaria para la integración y, en tanto ésta se defina en sus alcances correspondientes, se funde con ella.

La razón por la que se avanza muy poco en la integración latinoamericana —y hasta cierto punto el argumento es aplicable también en el proceso de integración de Centroamérica— es que los programas nacionales de desarrollo de los países latinoamericanos son inadecuados o insuficientes, o no tienen vigencia. Una economía en crecimiento tiene más posibilidades de integrarse con otra que una estancada o en la cual no se han producido aún algunos cambios institucionales básicos necesarios para el desarrollo. Pero aun en los pocos casos en que existen programas nacionales de desarrollo bien definidos en cuanto a sus objetivos y medios y de cierto éxito en su aplicación, no parece ser que tomen en cuenta ningún aspecto significativo de la integración latinoamericana. Ésta se promueve en forma independiente, en lo principal mediante el alcance limitado de la acción de la ALALC y algunos otros mecanismos operativos; los planes nacionales no contribuyen conscientemente a la integración.

Como en muchas otras manifestaciones de la vida económica y social, es posible que se produzca un proceso de causación recíproca en que algunos pasos concretos tendientes a la integración determinen aspectos específicos de los planes nacionales de desarrollo y la aplicación de partes de éstos permita avanzar (aunque pudiera ocurrir lo contrario) en el proceso mayor de integración. Sólo en tanto se adquiera mayor conciencia de la indisolubilidad de los dos procesos en América Latina, con la debida consideración de las varias etapas por las que habrá que pasar, podrá lograrse una síntesis en que pueda hablarse de una política de integración para el desarrollo y, como consecuencia de éste, un floreciente comercio intralatinoamericano. La integración vendrá a ser, entonces, la generalización de las condiciones del desarrollo. Será, además, la generalización de la planeación, puesto que sólo una acción consciente y dirigida, en la que impere la elección racional de metas y de medios de alcanzarlas, podrá hacer frente a las condiciones de improductividad y miseria en que se debate la mayor parte de la población latinoamericana.

TEORÍA, REALIDAD Y POSIBILIDAD DE LA ALALC EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA. DOS CONFERENCIAS*

PREÁMBULO

Estas dos conferencias fueron dadas en la ciudad de Caracas los días 30 y 31 de mayo de 1966, bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Banco Central de Venezuela, y en especial a instancias del senador don Carlos A. D'Ascoli, con quien durante largos años he dialogado sobre los problemas del comercio y la integración latinoamericanos.

El primer propósito de estas conferencias fue exponer la situación que guardan las teorías del comercio internacional, de las uniones aduaneras y de la integración en relación con las condiciones en que se podría realizar una verdadera integración latinoamericana. Es frecuente que las bases teóricas de una política económica se olviden o, al contrario, que a veces se propugne una política determinada con base en fundamentos teóricos equivocados, incompletos o simplemente no aplicables. Por esta razón, aun a riesgo de repasar cosas sabidas, me pareció importante, en un momento en que en Venezuela se debatía el probable ingreso de ese país a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), exponer sucintamente la teoría vieja, que se sigue aplicando irreflexivamente, tanto como la moderna que evoluciona hacia una explicación analítica del incontenible impulso hacia la integración económica entre grupos de países en desarrollo. Espero que la primera conferencia sea a su vez de utilidad a todo aquel que desee abordar las complejidades de la teoría del comercio y el desarrollo.

Por otro lado, a los cinco años de haber entrado en vigor el Tratado de Montevideo por medio del cual se estableció la ALALC, habiendo ingresado dos países más y estando a punto de adherirse Venezuela, me pareció de interés hacer también un examen de la situación de ese importante instrumento de la integración económica latinoamericana. Para ello recorrí brevemente los principales antecedentes de la ALALC y el caso de Centroamérica, que ha creado un mercado común propio, e intenté evaluar la situación actual de la política de integración y de liberación del comercio intralatinoamericano. Reconozco que no era posible

* México, El Colegio de México, 1966 (Jornadas 61).

tratar todos los problemas a que se enfrenta este proceso, y sólo quise destacar algunos de los más importantes. Las “evaluaciones” están de moda, y es posible que la mía nada agregue, pero quizá tenga el mérito de ser bastante breve.

Existe ya abundante literatura sobre la integración económica de América Latina y sus instrumentos. No he pretendido abarcarla, ni citar en apoyo de esta o aquella afirmación u opinión los artículos, libros, informes oficiales, discursos, etc., de los muchos que se han ocupado del tema. Sólo he dado algunas referencias indispensables, así como en la primera conferencia en relación con la teoría. Al texto original eficientemente transcrito por el personal del Banco Central de Venezuela sólo he hecho ligeras modificaciones necesarias para la publicación impresa. Las preguntas y respuestas que figuran al final de este texto, fielmente reproducidas, plantean puntos adicionales importantes, relativos al tema general, y ha parecido por ello interesante incluirlas.

Deseo expresar mi agradecimiento vivo a las entidades venezolanas antes citadas por haberme autorizado a publicar las conferencias en este medio de difusión más generalizada y por haberme dado la oportunidad de reflexionar sobre los temas que se me propusieron. Agradezco igualmente al Instituto para la Integración de América Latina, de Buenos Aires, el haberme permitido utilizar algún material que fue base de un curso que impartí allí unas semanas antes en un programa patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Por último, presento mis excusas por anticipado a los muchos autores que no he citado en forma expresa o que de manera inconsciente haya plagiado.

V.L.U.

México, D.F., septiembre de 1966

I
FUNDAMENTOS TEÓRICOS
DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA
Y DEL LIBRE COMERCIO REGIONAL

Integración entraña intercambio. El intercambio es condición necesaria para la integración, entendiéndose por ésta una situación en que se aprovechan al máximo las posibilidades técnicas de interrelación de la producción para obtener la mayor productividad presente y futura en beneficio de una sociedad más amplia. Pero el intercambio por sí solo no conduce a la integración. El problema de la integración está situado en el plano teórico en una especie de tierra de nadie, entre la teoría del comercio internacional y la teoría del desarrollo, ninguna de las cuales es hoy día satisfactoria. Ha habido una pérdida de importancia de la teoría del comercio internacional durante los años treinta y posteriores; primero debido a que se concentró la atención en problemas de corto plazo, particularmente de desempleo, y segundo, por el creciente interés en la teoría del crecimiento y del desarrollo. Hubo aplicaciones y controversias en toda esa época, en materia de comercio e inversiones, efectos del proteccionismo, controles y el problema de la relación de precios; pero la teoría del comercio internacional, como teoría, como intento de explicación de por qué había determinada clase de comercio internacional, se desacreditó.

En el análisis de corto plazo se demostraba en los años treinta y posteriores que lo importante era mantener el nivel de empleo, y que cualquier argumento teórico a favor del mantenimiento del empleo era bueno. La teoría del comercio internacional no ayudaba ni siquiera a resolver los problemas del comercio internacional de la época. Sus supuestos se alejaban mucho de la realidad. En otro aspecto del desarrollo del pensamiento, la teoría del crecimiento, los planteamientos de la teoría del comercio internacional parecen ser contrarios a los del desarrollo. Por lo menos, hay cierta aparente contradicción, y todas las respuestas de la teoría del comercio a las necesidades del proceso de desarrollo han sido necesariamente débiles.

Sin embargo, tiene mucha importancia tratar de evaluar la teoría del comercio internacional, porque aunque no la aceptemos todos o no nos parezca adecuada, sigue siendo el fundamento de la política comercial, sobre todo de los grandes países industriales y de los países socialistas. Segundo, porque se utiliza como uno de los argumentos a favor de la integración regional. Y tercero,

porque una teoría del desarrollo no puede prescindir de una teoría adecuada del comercio internacional, por lo que debemos examinar qué elementos de ésta restan que puedan ser útiles.

Históricamente, la teoría del comercio internacional surgió como justificación de una política comercial y como reacción contra el mercantilismo. Se preconizaba el librecambio —la ausencia de barreras al comercio internacional— y se sostenía que con ello se aumentaban el ingreso y el bienestar, es decir, la producción y el consumo. Durante mucho tiempo pareció ser válida la teoría del librecambio. En la segunda mitad del siglo XIX vino una reacción: surgió el proteccionismo, empezó a haber desigualdad manifiesta entre las naciones, nació el deseo de la industrialización, y la política comercial fue variando hasta llegar a ser lo que fue en los años treinta. No obstante, todos los esfuerzos para liberalizarla se basaron en la teoría tradicional del comercio internacional, más o menos modificada, y hasta hace poco se usaban —y se usan aún— conclusiones basadas en ella para refutar diversos aspectos de la política de desarrollo y, en particular, de la política de comercio exterior que se emplea para llevar a cabo las políticas de desarrollo. Llama la atención el enorme esfuerzo apologético de gran número de economistas que tratan de rehabilitar la teoría del comercio internacional, pero en lo principal sin modificar sus fundamentos.

La teoría tradicional del comercio internacional

La teoría tradicional del comercio internacional, llamada también clásica y neoclásica, que tiene su origen principalmente en David Ricardo, establece, primero, que el trabajo y el capital pueden aplicarse en forma óptima en el interior de un país para crear un mercado interno y para fijar el valor de los bienes, pero que, debido a que el capital y el trabajo no circulan *entre* los países, debe haber alguna otra explicación del valor de los bienes en su movimiento internacional. Postula, en segundo término, que no obstante que la productividad sea en general más elevada en un país que en otro, hay ventajas internacionales diferenciadas que justifican que cada país se especialice en producir y en exportar aquellos productos en que su ventaja de productividad sea mayor, e importe aquellos en que esta ventaja sea menor. Especializándose los países (se daba generalmente el ejemplo de dos países) obtienen en conjunto el máximo de producto y de bienestar. La teoría tradicional afirma, en tercer lugar, que la relativa intensidad de la demanda de cada país, considerada globalmente, de los productos del otro, determinará el beneficio que cada uno obtenga del total del comercio internacional y la especialización.

Esta sencilla formulación —aquí muy simplificada— oculta algunos supuestos importantes que con frecuencia han sido impugnados en diversos intentos de modernización de esa doctrina. El más obvio es el de la plena movilidad interna de los factores y la falta de ella entre un país y otro. Autores modernos han señalado que es cuestión de grado —así lo demuestra la experiencia histórica— y que puede aceptarse simplemente que el intercambio de productos ocurre en la medida en que el trabajo y el capital se movilizan imperfectamente. Es decir, la teoría resulta entonces aplicable al comercio entre regiones de un país, lo mismo que al comercio entre un país y otro. No hay plena homogeneidad. Pero no varía en lo sustancial, según esta modificación, la teoría de la ventaja diferenciada.

El segundo supuesto de la teoría clásica es que no importa cuál sea el volumen de la producción, los costos unitarios son constantes. Es decir, el capital y el trabajo se combinan con tal flexibilidad en sus proporciones y con tal grado de divisibilidad, que hay posibilidades plenas de sustitución a cualquier nivel de producción. Esto también lo han modificado autores modernos que han hecho notar que hay inflexibilidades y que, al aumentar los costos unitarios, puede no haber especializaciones completas. Un país puede especializarse en algunos productos, hasta cierto punto importar parte de sus necesidades, y producir otros de los cuales tiene que importar muchas mayores proporciones porque la producción llega a un punto en que los costos son crecientes. Pero esto tampoco ha modificado en sustancia la teoría tradicional de la ventaja diferenciada.

Un tercer supuesto de la teoría clásica es que los recursos básicos, el capital y el trabajo, que se tratan además en grandes agregados, no varían en cantidad ni en calidad de manera apreciable para modificar la teoría. O sea, que la ventaja diferenciada es más o menos permanente; es en consecuencia una teoría estática. Varios autores llamaron la atención sobre este supuesto, pero no incorporaron a la teoría clásica ningún elemento que permitiera obviarlo.

Todo este cuerpo de doctrina se usó para justificar el libre cambio: la ausencia de obstáculos arancelarios o de otra índole al comercio internacional. Así pues, el proteccionismo era inconveniente, porque todos los países que lo practicaran saldrían perdiendo, unos más que otros. La doctrina estaba enmarcada, además, en el cuerpo de ideas según las cuales el sistema de precios y de mercado produce siempre ajustes óptimos y fáciles; no hay problemas estructurales ni de rigidez.

Ha habido una serie de formulaciones teóricas en los últimos años, bastante interesantes, que voy a examinar brevemente. Sin embargo, al examinar la literatura teórica reciente, no sabe uno si admirar el ingenio vertido en elaboraciones analíticas relativamente secundarias, verdaderos virtuosismos, o el hecho, si es que fuera admirable, de que no parecen atacarse a fondo los supuestos bá-

sicos ni los principios y las teorizaciones que de ellos se han derivado. La teoría de la ventaja diferenciada sale a veces bastante maltrecha en estas discusiones teóricas modernas, pero todos los autores sin excepción proclaman que tiene validez. Las excepciones, para ellos, confirman simplemente la regla; pero estas salvedades son a veces enormes boquetes que amenazan destruir los cimientos y derribar la estructura del nuevo edificio.

En un trabajo reciente de un economista de India,¹ que examina toda la teoría del comercio internacional y de las uniones aduaneras, se dividen las formulaciones teóricas en dos clases: la que él llama teoría positiva, es decir, que no está enmarcada en ningún deseo de demostrar los beneficios que se derivan del comercio internacional —simplemente una teoría analítica— y la que designa normativa, o sea aquella que tiende a demostrar cómo se puede aumentar el bienestar mediante diversas posibilidades establecidas en la teoría. Uno queda con la impresión de que la teoría normativa, toda la que se refiere al bienestar y a las consecuencias finales del comercio internacional, ha evolucionado en forma mucho más útil a la formulación de la política económica: pero el autor la considera como una especie de mancha sobre el buen análisis teórico, y dice: “La mayor parte de la literatura sobre la teoría del comercio y el bienestar se refiere al ordenamiento [jerarquización] de políticas que rinden resultados subóptimos bajo supuestos inferiores (*second best*), con ayuda de criterios no puristas de cambios en el bienestar.”² Es decir, cualquier enfoque de la teoría del comercio internacional que siga los lineamientos de la consecución del mayor resultado en producto y bienestar para una determinada comunidad se considera como elemento ajeno a un buen análisis objetivo.

Formulaciones recientes de la teoría tradicional

Entre las formulaciones recientes se ha prestado atención principalmente a tres aspectos.

Primero, el problema de los cambios en la tecnología; sobre esto han escrito, por ejemplo Kindleberger, Johnson y Meier.³ ¿Qué ocurre si mejora la técni-

¹ J. Bhagwati, “The pure theory of international trade: A survey”, *Surveys of Economic Theory*, vol. II, *Growth and Development*, Londres, Macmillan, 1965, pp. 156-239.

² *Ibid.*, p. 217.

³ Charles P. Kindleberger, *Economía internacional*, Madrid, Aguilar, 1960; Harry G. Johnson, *International Trade and Economic Growth*, Londres, Allen and Unwin, 1958, y *Money, Trade and Economic Growth*, mismo editor, 1962; Gerald M. Meier, *International Trade and Development*, Nueva York, Harper, 1963.

ca? El cambio tecnológico puede afectar la productividad, generalmente la mejora, y en consecuencia las condiciones básicas de la ventaja diferenciada varían. Puede favorecer a un país o a otro según el efecto o los efectos que tenga sobre los productos exportables o bien sobre los productos importables, es decir, según fomente la exportación o fomente la sustitución de importaciones; también, según ahorre trabajo o capital y según las proporciones entre capital y trabajo en las distintas actividades, sean las que generen productos exportables o las que sustituyan importaciones. Con estos elementos se elabora una serie de posibilidades teóricas, analíticas, representadas en gráficas muy complicadas, pero que tienden a no variar en lo fundamental la idea de que la especialización debe resultar de la ventaja comparativa. Si además, según esos autores, se toman en cuenta las condiciones de la demanda en el país donde mejora la tecnología, puede haber efectos sobre el consumo, distintos respecto a cada producto, que también alteran las posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones porque alteran los precios relativos. Es decir, al haber cambio tecnológico entran en juego todas las posibilidades del efecto del cambio tecnológico sobre la producción para exportación, sobre la que pueda sustituir importaciones y sobre el consumo de ambas clases de productos, por medio, esto último, del cambio de los precios relativos. Lo único que se saca en conclusión es que, según la combinación de estos diversos factores, el efecto del cambio tecnológico puede ser muy favorable a la especialización de acuerdo con la ventaja comparativa o bien puede ser menos favorable a la especialización y puede dar mayor justificación a políticas que no sean enteramente de libre comercio. Todas estas combinaciones afectan también la relación de precios del intercambio y en consecuencia la forma en que el comercio divide sus beneficios entre los países.

El segundo aspecto de modernización ha sido en lo referente a la variación de las cantidades de los factores. Se consideran distintas clases de capital y de trabajo. Se reconoce —lo que es la realidad— que el capital productivo aumenta continuamente y que el trabajo se amplía por el incremento de la población, en concreto por el volumen de la fuerza de trabajo misma y de la participación de ésta en la actividad económica; no es un elemento estático, fijo. En esto hay muchos antecedentes. El gran economista sueco Ohlin trató esos aspectos⁴ y ha sido seguido en los análisis modernos por los economistas que he citado antes: Kindleberger, Johnson, Meier y otros. ¿Qué ocurre cuando varían las cantidades de los factores? La respuesta es que ello depende de las proporciones que existan entre unos y otros en distintas actividades y de la proporción en que varíen los factores. Puede afectarse la capacidad para exportar, o puede

⁴ Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.

afectarse la capacidad para sustituir importaciones, y se lleva esto a toda la serie de combinaciones y posibilidades que he mencionado antes.

El tercer elemento de modernización es la consideración explícita —por ejemplo, en Graham, Tinbergen y otros— de la existencia de costos decrecientes de producción a medida que aumenta la escala de ésta: es decir, los costos unitarios no son constantes ni son, por supuesto, necesariamente crecientes. La industria ofrece posibilidades tecnológicas de costos decrecientes por economías logradas en la producción en gran escala. Esto altera las posibilidades de especialización clásicas, pues puede convenir producir y exportar un producto en el cual llegue a haber, por mayor escala de producción, una ventaja diferenciada que de otra manera no existiría. Este principio justificaría la protección arancelaria, al menos moderada; el libre comercio podría ser entonces incluso perjudicial, al impedir aprovechar las economías de la producción en gran escala. Con ello se introduce un ligero elemento dinámico en la teoría del comercio internacional, al pensar en las posibilidades y la potencialidad del aumento de la escala de producción como base para la especialización.

Pero, a mi juicio, nada de lo que precede constituye una dinamización de la teoría del comercio internacional. Ni la acerca tampoco a la teoría del desarrollo, por más que algunos de estos elementos puedan llevar en esta dirección. En todo caso, en estas discusiones modernas la protección arancelaria sigue considerándose como una situación subóptima y los más de los autores afirman que no se altera la validez de la teoría clásica del comercio internacional.

Teoría de la unión aduanera

Lo anterior es antecedente necesario para considerar la teoría de la unión aduanera, que es el otro gran capítulo de esta materia. Las teorías sobre unión aduanera han sido formuladas dentro del orden de ideas de la teoría clásica del comercio internacional. La unión aduanera supone la aceptación del proteccionismo como situación subóptima, pero acepta la creación de un área de libre comercio dentro del área protegida. Si no hubiera la protección externa, no tendría sentido, natural y lógicamente, la liberación del comercio dentro de esa área. O sea que se desea lograr en áreas geográficas superiores a la de un solo país, pero inferiores al universo, el máximo posible de libre comercio.

Formalmente, la unión aduanera supone un arancel externo común y la libre circulación interna de productos y de factores de la producción. En otras palabras, la teoría de la unión aduanera pretende aplicar la teoría tradicional de la ventaja comparativa o diferenciada en un área geográfica convenida por tra-

tado internacional. Hay muchos ejemplos históricos, desde la famosa Unión Aduanera Alemana del siglo XIX, varias otras en Europa, hasta la formación de la Unión Aduanera Italiana al constituirse políticamente Italia.⁵ En general, la unión aduanera ha tenido mucha más aplicación en la formación de grandes unidades politicoeconómicas que en la creación de simples uniones económicas. Sin embargo, hay ejemplos modernos muy interesantes de unión aduanera: Bélgica con Luxemburgo después de la primera Guerra Mundial⁶ y, más recientemente, el Benelux —Bélgica, Holanda y Luxemburgo— que después se transformó en algo más que unión aduanera, en mercado común, y dio lugar entre otras cosas a la formación del Mercado Común Europeo. Como la integración regional de que hablamos hoy día supone en gran medida la formación de uniones aduaneras o al menos de formas imperfectas de ellas como son las zonas de libre comercio, la teoría de la unión aduanera es la que se está haciendo valer en muchos medios para justificar esas integraciones regionales. Por eso, tal como se conoce esta teoría, examinémosla brevemente.

Pueden distinguirse dos etapas en ella: primero, la posición neoclásica, ejemplificada por el economista norteamericano Viner, que es librecambista.⁷ Trata éste de demostrar que una unión aduanera, de por sí una situación inferior al libre comercio universal, tiene que juzgarse según signifique creación o desviación del comercio. Esto se explica en forma muy sencilla de la siguiente manera: si el país *A* forma una unión aduanera con el país *B*, con el cual mantenía antes restricciones arancelarias iguales a las que tenía con otro país *C*, y a consecuencia de haber eliminado las restricciones arancelarias con el país *B* importa de este país lo que antes importaba de *C*, con el cual sigue manteniendo restricciones arancelarias, se produce “desviación del comercio”. Lo único que ha hecho el país *A* es sustituir lo que importaba de *C* (que es el resto del mundo) por lo que ahora importa de *B* gracias a la eliminación entre *A* y *B* de la restricción arancelaria. En cambio, si el país *A* importa de *B* lo que antes producía por sí solo, es decir, que no importaba de *C* (resto del mundo), entonces se origina nuevo comercio, puesto que se habrá logrado una especialización entre *A* y *B* y un volumen de comercio en productos que no eran antes objeto de co-

⁵ Véase Juan Sardá, *Uniones aduaneras y uniones económicas*, Madrid, Aguilar, 1953.

⁶ J.E. Meade, “The Belgium-Luxemburg Economic Union, 1921-1939”, Princeton, Princeton University Press, 1956 (*Essays in International Finance*, núm. 25).

⁷ Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for World Peace, 1950 (reeditado por Kramer, Washington, 1961). Una posición más ortodoxa es la expresada por Gottfried Haberler: “Las ventajas económicas de una unión aduanera no pueden probarse más que mediante el estricto razonamiento librecambista de la división internacional del trabajo y de la teoría de los costos comparativos...” (*El comercio internacional*, Barcelona, Labor, 1936, p. 412.)

mercio. A esto le llama Viner “creación de comercio”. Introduce desde luego una serie de modalidades o complicaciones a estas posibilidades básicas, pero no modifican su tesis, de acuerdo con un criterio generalmente librecambista, de que si se produce desviación del comercio la unión aduanera no es conveniente, mientras que si resulta creación de comercio sí es conveniente.

Esta idea tan simple ha sido manejada en los últimos 10 años como si fuera una doctrina profunda, casi religiosa, de acuerdo con la cual deben juzgarse las integraciones regionales. Según esa doctrina, cualquier unión aduanera que sea proteccionista respecto al resto del mundo, o exageradamente proteccionista, no es de aprobarse, y ni siquiera puede juzgarse que llegue al subóptimo considerado como situación inferior. Ese tipo de unión aduanera es inferior; es contrario al bienestar universal. Tocó a un economista inglés, Lipsey, demostrar con riguroso análisis teórico que esta posición tan fuertemente mantenida bajo un análisis tan simple no es demostrable ni siquiera teóricamente.⁸ Sostiene Lipsey que aun cuando se desvíe el comercio, el efecto de esta desviación puede no ser desfavorable porque hay que tomar en cuenta que la estructura del consumo cambia y que, en consecuencia, se originan efectos sobre el bienestar, derivados de cambios en los precios relativos. Si el país *A* importaba muy poco del país *C* debido a que mantenía con *C* (el resto del mundo) una protección arancelaria considerable, entonces al importar de *B* sin restricciones arancelarias favorece su propio consumo. Es decir, importar de *B* con libre comercio es peor que el librecambio universal, pero es mejor que un comercio restringido con terceros países. Luego una unión aduanera puede ser conveniente, aun cuando represente, si es que representa, desviación de comercio.

Ahora bien, si se examina la literatura teórica sobre el libre comercio y las uniones aduaneras, se encontrará que casi no ha rebasado este punto; todavía sigue siendo una formulación estática, llena de supuestos ocultos de toda clase que poco adelantan en la consideración de la integración, o sea, los mismos supuestos de la teoría del comercio internacional clásica. Por ejemplo, los supuestos estáticos respecto a los volúmenes de factores y a la tecnología. No se toman en cuenta costos decrecientes, no se desagregan los productos por clases de productos, no se considera el tamaño relativo de los países, no se introducen sustituciones en el consumo por efecto precio o efecto ingreso, no se prevén cambios en la distribución del ingreso, y sobre todo no se considera la verdadera alternativa en todas estas situaciones, que no es el libre comercio universal sino un proteccionismo nacional demasiado estrecho.

⁸ Richard G. Lipsey, “The theory of customs unions: Trade diversion and welfare”, *Economica*, vol. 24, núm. 93, 1957, y “The theory of customs unions: A general survey”, *Economic Journal*, vol. 70, núm. 279, 1960.

Teorías de transición hacia la integración

En una transición hacia una teoría moderna de la integración voy a situar las ideas de tres autores (que desde luego tienen muchos antecedentes). Llamémosles teorías heterodoxas del comercio internacional, porque no pasan todavía mucho de ser eso. Tienen raíces en algunas ideas ya expresadas desde el siglo XIX, por Hamilton y List. Hay además un antecedente teórico muy curioso de un economista rumano de los años veinte, Manoilescu.⁹ Por otra parte, han evolucionado bastante con la consideración de los problemas teóricos del desarrollo económico. Las tres formulaciones que quiero destacar son la de Prebisch, la de Linder y la de Balassa.

La formulación de Prebisch,¹⁰ a la cual él no ha puesto ningún título pero que podría llamarse una “teoría de las diferencias estructurales”, puede resumirse de la siguiente manera: las elasticidades-ingreso de la demanda entre los países subdesarrollados y los desarrollados son distintas y desfavorables a los primeros. Es un hecho observable: la demanda que el resto del mundo ejerce de las materias básicas crece muy despacio con los incrementos del ingreso de los países industriales; en cambio, la demanda que los países subdesarrollados ejercen de los productos manufacturados, que exportan principalmente los países industriales, crece con mucha rapidez a medida que aumentan los ingresos. El progreso técnico en las actividades primarias transfiere sus beneficios a los países industriales y en cambio el progreso técnico en los países industriales no se transfiere, por esa situación de demanda, sino parcialmente a los países subdesarrollados. La industria desempeña un papel dinámico en el desarrollo económico en cualquier clase de país. Hay necesidad de sustituir importaciones para guardar un equilibrio global y para absorber fuerza de trabajo que se desplaza de las actividades de menor productividad a las de mayor productividad, o sea a la industria. Para lograr esa sustitución no queda otra alternativa que una protección para el desarrollo industrial, porque si no se impusiera, el camino sería una serie de devaluaciones, una serie de desequilibrios que siempre terminarían en devaluaciones, que entregarían todos los incrementos de la productividad de la industria primaria a los países industriales, pues los precios de los productos primarios no pueden subir. Ésa es la base de una teoría del comercio internacional derivada del examen del desarrollo económico, es decir, una teoría de la protec-

⁹ Mihail Manoilescu, *The Theory of Protection and International Trade*, Londres, P.S. King and Son, 1931.

¹⁰ Raúl Prebisch, “Commercial policy in underdeveloped countries”, *American Economic Review, Proceedings*, vol. 49, 1959; véase también “La política comercial de los países insuficientemente desarrollados”, *Economía* (Santiago de Chile), vol. XIX, núm. 69-70, 1960-1961.

ción comercial, de la protección sobre todo de la actividad industrial, y tiene que apartarse completamente de la teoría clásica, pues no puede aceptar la simple idea de la especialización, como se venía formulando, según ventajas diferenciadas. La protección se justifica principalmente porque es un instrumento del desarrollo económico. Éste, en forma muy simplificada, sería el punto de partida de Prebisch dentro del cual cabría, aunque él no lo ha formulado muy explícitamente, una teoría de la integración regional como sustitución de importaciones a escala de varios países mancomunada y coordinadamente y no como simple sustitución nacional, sobre todo en mercados inicialmente muy estrechos (él reconoce, por supuesto, la importancia del tamaño de los países).

El profesor Linder,¹¹ economista de la Universidad de Estocolmo, ha desarrollado una teoría que llama de la “desviación eficiente del comercio”, que consiste brevemente en lo siguiente: toda economía en crecimiento necesita dos clases de importaciones, una para el mantenimiento de la actividad económica, o sean materias primas, productos semimanufacturados, etc., y otra para la expansión de la capacidad productiva, o sean bienes de capital. Si la situación fundamental del comercio internacional de productos básicos es tal que se manifiestan las discrepancias de elasticidad-ingreso que Prebisch ha señalado (Myrdal y otros también), y se presentan dificultades estructurales para ajustar las economías a los cambios en la demanda internacional, entonces no hay manera de asegurar un equilibrio externo compatible con el equilibrio interno. Los insumos que el país necesita para el mantenimiento de la actividad tienen que producirse en el país si no se los puede importar pagándolos con exportaciones. Los bienes de capital que el país no pueda producir y que son la mayoría, tienen forzosamente que importarse. En consecuencia, el país se ve en la necesidad de elegir entre importaciones de bienes de capital que no puede producir o importaciones de insumos que sí podría producir pero con protección arancelaria. La alternativa no puede ser sino la de crear una protección arancelaria que genere la sustitución de importaciones que se requiera. Es esto lo que llama Linder “desviación eficiente del comercio”, que es un término desde luego muy elegante. Llevado a la integración regional, él formula la misma afirmación de Prebisch de que la sustitución de importaciones en escala regional es más eficaz que en escala simplemente nacional, puesto que ofrece una serie de posibilidades que de otra manera no se podrían conseguir; es decir, es una sustitución más eficiente.

El economista norteamericano Balassa ha llegado a una formulación semejante al hacer un examen crítico de la teoría del comercio internacional y de

¹¹ Staffan B. Linder, *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*, México, Centro de Estudios Monetarios de América Latina, 1965.

muchas de sus modalidades recientes,¹² Para él, el elemento realmente desatendido es el de las posibilidades de lograr economías “externas”, como suele decirse en la jerga teórica, es decir, externas a la empresa productora. Parte de esas economías puede venir de la existencia de infraestructuras adecuadas, es decir, efectos del desarrollo general de medios de comunicación, posibilidades de incremento de la agricultura, etc. Algunas de esas economías se reflejan efectivamente en los costos de la empresa y pueden medirse, mientras que otras no. Algunas de ellas, entre las que se reflejan en los costos, derivan no sólo de la expansión de la infraestructura sino también del hecho de que se pueden establecer a la vez muchas industrias interrelacionadas. Las relaciones interindustriales, que nunca habían sido tomadas en cuenta en una teoría del comercio internacional, introducen un nuevo elemento, que afecta en general el nivel de costos de todas las empresas que intervienen en un proceso de industrialización. Hay innovaciones que inducen nuevas innovaciones porque afectan los costos relativos, y porque influyen en el ingreso y hasta pueden provocar sustituciones en el consumo.

Este examen de las economías externas, junto con el de los costos decrecientes de producción por economías internas a las empresas, ha llevado a Balassa a hacer descansar la formulación de la justificación de la integración económica prácticamente en esos elementos. La integración, según él, se justifica cuando hay mercados de dimensión limitada, porque es la única manera de lograr lo que ya han logrado los países altamente industrializados y de gran dimensión económica, que es el pleno aprovechamiento de las economías de la producción en gran escala y de las economías externas, sean o no estas últimas capaces de medirse en términos de ingresos en efectivo para la empresa. Además, al integrarse muchas industrias simultáneamente o en sucesión, al formarse una estructura industrial compleja, surgen oportunidades de especialización en todas las ramas industriales a medida que se incrementa el mercado y a medida que se refuerzan paralelamente los mercados de todas las empresas. Se produce un aprovechamiento múltiple y simultáneo de las oportunidades de complementación y de especialización. En esto último, por supuesto, se aproxima mucho Balassa a la idea más simple de Linder y de Prebisch, expresada también en los trabajos de la CEPAL, de la sustitución regional de importaciones.

Se han hecho otras formulaciones en función de los problemas de los países subdesarrollados. No voy a mencionar más que a los autores sin entrar a la descripción de lo que dicen. Entre ellos están Mikesell, de Estados Unidos; Kitamura, de Japón; Tinbergen, de Holanda; Byé, economista francés cuyos trabajos

¹² Bela Balassa, *La teoría de la integración económica*, México, UTHEA, 1964.

sobre uniones aduaneras quedaron desgraciadamente marginados en el desarrollo de la teoría (aunque no en la práctica) cuando pudieron haber influido mucho en el pensamiento posterior, y Gunnar Myrdal, de Suecia.¹³ Todos ellos parten del supuesto real de que la capacidad de un país para aumentar sus exportaciones está limitada por las condiciones poco dinámicas de la demanda internacional. Primero, la exportación no puede ser muy dinámica para un país subdesarrollado; segundo, hay imperfecciones de mercado, el nivel tecnológico es generalmente bajo y existen desajustes estructurales básicos, y tercero, en una consideración del comercio internacional, es necesario tener un enfoque a largo plazo relativo al proceso mismo del desarrollo económico en toda su complejidad. Estos autores tienden a relacionar las uniones aduaneras con el desarrollo no como intento de aplicar la teoría clásica estática, sino como medio de dar mayor eficiencia al desarrollo, elevar la capacidad para absorber tecnología, utilizar ahorro interno, aumentar la inversión productiva y generar cambios estructurales, y crear mayor capacidad para comerciar con el resto del mundo; o sea que de paso se rechaza el concepto de desviación del comercio. A este propósito, es interesante hacer notar que ninguna unión aduanera, que se sepa, ha provocado desviación del comercio. Todas han generado nuevo comercio. En la época moderna, tanto el Mercado Común Europeo como el Mercado Común Centroamericano son pruebas irrefutables de que los intentos de formación de mercados regionales han incrementado el comercio tanto entre los países que los forman como con el resto del mundo.

Quisiera ahora esbozar algunas conclusiones de todo este examen por demás sintético y rápido.

Integración y desarrollo

Parece necesario, en primer lugar, integrar la teoría del comercio internacional en la teoría del desarrollo, y tomar el desarrollo como punto de arranque, de acuerdo con las siguientes bases: el desarrollo supone incremento de la capaci-

¹³ Raymond F. Mikesell, "The theory of common markets as applied to regional arrangements among developing countries", en R. Harrod y D.C. Hague (comps.), *International Trade Theory in a Developing World*, Londres, Macmillan, 1963; Hiroshi Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en M.S. Wionczek (comp.), *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Ámsterdam, Elsevier, 1954; Maurice Byé, "Unions douanières et données nationales, *Économie Appliquée*, enero-marzo de 1950 (publicado en inglés en *International Economic Papers*, núm. 3, 1953); Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

dad productiva y de la productividad por hombre. Es un aspecto de la producción y un aspecto del cambio estructural. Desde este ángulo, el desarrollo afecta al comercio internacional como demanda de productos necesarios para el funcionamiento de la economía y como oferta, a la vez, de bienes exportables, o sea, capacidad para crear indirectamente nueva capacidad productiva. Los bienes exportables no son algo distinto de los bienes producidos para el mercado interno, sino fundamentalmente la misma cosa.

El desarrollo, por otro lado, es creación de demanda por la inversión pública y privada y del consumo público y privado, y por el consumo intermedio. Es demanda que se traslada al resto del mundo, influida por todos los factores tecnológicos, institucionales y otros, por ejemplo, los derivados de la distribución del ingreso.

Ahora bien, el desarrollo requiere demanda externa mientras existan disparidades tecnológicas, culturales, de recursos y otras. Sin demanda externa no se pueden pagar las importaciones, tanto los insumos de operación como las importaciones de bienes de capital para la expansión de la capacidad productiva. Si no hay demanda externa, no hay comercio; no puede haber comercio aunque haya recursos y capacidad productiva. La intensidad de la demanda externa es en gran parte determinante de lo que un país pueda exportar y de sus posibilidades de aprovechar factores tecnológicos, economías de escala, economías externas, etc. En consecuencia, es determinante de su capacidad para producir artículos que de otra manera se tendrían que importar.

La demanda externa, traducida en ingresos del sector exportador de la economía y del sector fiscal, puede o no transferirse al desarrollo de otros sectores internos, capaces de sustituir importaciones o de integrarse, primero marginalmente y después en mayor medida, a un sector externo diversificado, incrementando así la exportación. Esto depende de la flexibilidad estructural, de la evolución de la infraestructura del país, de la capacidad institucional para que se logren estas transferencias y de las inversiones necesarias; o sea, depende del tipo y la intensidad del desarrollo económico.

El desarrollo tiene a su vez que ser suficiente para absorber el incremento de la fuerza de trabajo (idea por completo ausente en la teoría clásica) y su transferencia entre el sector primario y el resto, lo que forzosamente tiene que influir en la composición de las importaciones y de las exportaciones.

La política económica —llamémosle la interferencia del Estado en el mecanismo de los precios del mercado— necesaria para asegurar el desarrollo económico, de acuerdo con las bases anteriores, establece una limitación permanente a las posibilidades de comercio, tanto en volumen como en composición. Quiero decir con esto que no se puede hacer caso omiso de la existen-

cia de una política económica. En términos técnicos, la política económica es un parámetro.

La dimensión de un país, sus recursos y su estructura pueden impedir que se produzca todo, y así suele ocurrir en la realidad. Aun puede impedir que se produzca el mínimo necesario para un crecimiento sin comercio exterior. Pero nada es estático: ni el concepto de la cantidad de un factor, ni la técnica, ni la demanda. Varían las funciones producción, varía la frontera de transformación, varía la estructura de la demanda. Un país pequeño y de pocos recursos iniciales puede desarrollarse “para adentro” con poco comercio, pero otro país pequeño puede verse en la necesidad de originar un comercio internacional muy intenso.

El desarrollo de los países actúa recíprocamente y explica la evolución y la composición del comercio mundial. Es el mismo fenómeno en el fondo que el que ocurre dentro de un país, sólo que con mayores impedimentos, menor continuidad, mayor incertidumbre y mayores oportunidades —en tanto cada país actúe con completa autonomía— de que se produzcan polarizaciones internacionales, es decir, que los países más desarrollados se vuelvan aún más desarrollados y los menos desarrollados se quedan más rezagados todavía respecto a los primeros. Al pensar en comercio y desarrollo tendría uno que expresarse precisamente al contrario de como lo hizo no hace mucho un autor norteamericano;¹⁴ tendría que decirse que el comercio se logra por medio del desarrollo, y no a la inversa.

Aplicados los enunciados anteriores a dimensiones económicas muy limitadas, a la integración de varias áreas pequeñas, y según la intensidad de los factores que favorezcan o retrasen el desarrollo, la justificación de la integración económica puede hacerse de la manera siguiente y breve. El criterio debe ser, no el del volumen y la clase de comercio que dos áreas generen entre sí cuando son áreas subdesarrolladas, sino su capacidad para llevar a cabo conjuntamente su desarrollo con las consecuencias que éste trae al comercio exterior. Puede haber integración parcial sin unión aduanera; puede haber integración parcial sin libre comercio general o libre comercio sustancial; pero una integración completa requeriría suprimir los obstáculos o trabas al comercio y utilizar instrumentos de política económica para facilitar los ajustes, para dar flexibilidad a la estructura productiva dentro del requisito de que debe haber un desarrollo como un todo del área que trata de integrarse.

Por eso no puede admitirse hoy día la simple liberación del comercio sobre bases estáticas, con la polarización interna que pudiere surgir y haciendo caso

¹⁴ Meier, *op. cit.*, título del capítulo 7.

omiso de una variación gradual o rápida de las condiciones iniciales (las funciones producción presentes y potenciales, la estructura de la demanda, etc.) El libre comercio regional no crea desarrollo en el sentido completo de este proceso, no obstante que se demuestren efectos-producción parciales; pero el desarrollo mancomunado de varios países subdesarrollados como proceso de desarrollo e integración requiere necesariamente la liberación del comercio intrarregional, expresión que no es la misma que decir libre comercio. Los criterios para la liberación pueden variar según las clases de países que traten de integrarse, el plazo en que se prevea el proceso de integración, las estructuras productivas y las estructuras del mercado. Pueden requerirse liberaciones sustanciales y rápidas en algunos renglones y en cambio salvaguardas en otros, en función del ritmo y las formas del desarrollo económico y de los objetos que se persigan, entre ellos el uso de la técnica moderna y el aprovechamiento de las economías de escala.

A manera de conclusión, podría afirmarse que el uso de este tipo de criterios es mucho más útil para evaluar una posible integración económica regional, para justificarla, para dirigirla u orientarla y para juzgar los instrumentos de esa integración, que el basarse en las teorías tradicionales del comercio internacional y de la unión aduanera, que han perdido ya casi toda relación con la realidad.

II SIGNIFICACIÓN Y POSIBILIDADES DE LA ALALC EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Para abordar este tema, estimo conveniente hacer una brevísima recapitulación de los argumentos teóricos, en la forma siguiente:

La integración económica entre regiones de menor desarrollo no es simple creación de libre comercio, de acuerdo con las situaciones estáticas que ha tratado de explicar la teoría de la ventaja diferenciada del comercio internacional, o sea la teoría clásica. La integración es más bien un instrumento que ayuda en la solución de los problemas básicos de desequilibrio externo, mediante una ampliación del área geográfica dentro de la cual se puede efectuar la sustitución de importaciones con objeto de aprovechar las economías de la producción en gran escala, las economías de infraestructura y las provenientes de las interrelaciones de la estructura industrial. De esta manera, la integración, al permitir incorporar más rápidamente tecnología y capital y anticipar decisiones fundamentales de inversión, sobre todo en la industria, contribuye a acelerar el desarrollo económico. Para lograr estos fines se requiere liberar el comercio, pero no necesariamente crear una unión aduanera clásica; la finalidad no es liberar de trabas al comercio que existe sino abrir nuevos horizontes a la inversión, así como a la especialización y la complementación industriales y agrícolas. El desarrollo creará comercio; el comercio por sí solo no originará desarrollo.

En el caso de América Latina, del que voy a tratar ahora, el movimiento de integración económica es consecuencia directa del examen de los problemas de desarrollo económico y de desequilibrio externo que durante varios años hizo la Secretaría de la CEPAL, temas que se debatieron con amplitud en sucesivas reuniones de ese organismo. Se llegó gradualmente, por un proceso de convencimiento, a la conclusión de que la integración económica en América Latina es parte esencial del proceso de desarrollo y de que habría necesidad, en cierto momento, de crear instrumentos adecuados para lograr esa integración o para facilitarla cuando menos.

La idea de la integración en Centroamérica

Los conceptos anteriores tuvieron su primera aplicación práctica en el caso de Centroamérica, no obstante que en esa región no era tan aparente en un princi-

pio el problema del desequilibrio externo. Me parece útil hacer un rápido examen del caso centroamericano, porque puede ser interesante a la luz de otros casos de países en los que se ha creído, con fundamento o a veces sin él, que por tener un sector externo dinámico o en ocasiones dinámico no sería necesario ni importante participar en un movimiento de integración. Tal vez el caso, por ejemplo, de Perú lo fue así en parte, como el de México, que ha tenido un sector externo dinámico durante 25 años; y pudiera ser el caso de Venezuela.

La idea moderna de la integración económica surgió en Centroamérica en 1951, pero tiene desde luego una serie de antecedentes históricos que según unos, facilitaba la integración y, según otros, lo contrario; generalmente se aceptaba que los múltiples esfuerzos por formar una federación en Centroamérica, que fracasaron todos, eran sin embargo síntoma de buena disposición para sumar los intereses económicos de los cinco países. Al iniciarse el programa, jamás se pensó que sería el centroamericano un caso de aplicar simplemente la teoría tradicional de la unión aduanera, sino que se consideró desde el principio que la integración sería un instrumento útil al desarrollo económico del conjunto de la región centroamericana. Sin embargo, ¿eran economías realmente distintas al resto de las latinoamericanas, como algunos sostenían? Es decir, ¿era cierto que Centroamérica no afrontaba problemas de desequilibrio externo, como ocurría, por ejemplo, en el sur de América Latina? ¿O bien podía encontrarse en Centroamérica el mismo tipo de problema de desajuste estructural, salvo que tal vez menos manifiesto? Se hizo una serie de estudios que tendieron a comprobar lo que podía suponerse razonablemente: que las economías centroamericanas, pese a ciertas características de su sector externo, eran en realidad economías de baja productividad, de grandes desajustes estructurales y en las que existían potencialmente los mismos problemas que en el resto de América Latina, en particular la necesidad de absorber población desplazada de las zonas agrícolas de baja productividad a actividades industriales de mayor productividad, y de hacer frente, mediante cambio de la estructura económica, a los desplazamientos rápidos de la demanda interna, relacionados en parte con la urbanización y con factores sociales. Estos procesos inducirían tarde o temprano desequilibrios externos y requerirían una política de sustitución de importaciones. Si esto era cierto y válido, ¿cómo lograr la industrialización en mercados tan estrechos como los de los países centroamericanos y en condiciones en que había incluso poderosos obstáculos al crecimiento? ¿Podría ampliarse esta serie de ideas al conjunto de Centroamérica y considerar a toda ella como un solo mercado? ¿Podría estimarse, como dijo un colega mexicano, Cristóbal Lara, en el trabajo de Centroamérica, que el Mercado Común Centroamericano sería siempre más que la suma de cinco mercados nacionales?

Ésas fueron las nociones preliminares que condujeron paso a paso a una serie de negociaciones entre los gobiernos centroamericanos, con ayuda de la CEPAL. Se tomó un conocimiento mucho mayor de la realidad centroamericana, de sus problemas de transporte, de una serie de problemas institucionales y de vinculación, y después de algunos años, no muchos, se llegó a la conclusión de que debería procederse, entre otras cosas, a la firma de un tratado de libre comercio, a una serie de arreglos para promover la industrialización en escala regional y a otra serie de arreglos para promover una intercomunicación de los países centroamericanos en transporte, energía eléctrica y otras muchas materias.

El caso de Centroamérica es interesante porque demuestra todos los obstáculos y a la vez todas las posibilidades que ofrece la integración económica. Las dificultades surgían inicialmente del diverso nivel arancelario inicial de los países, del escasísimo intercambio entre ellos, de la falta de comunicaciones, de la falta de armonización de sus programas de desarrollo, del proteccionismo exagerado para una serie de industrias de escaso avance tecnológico, de las graves inhibiciones del sector privado, y de la importancia, entre otras cosas, de los ingresos aduaneros como fuente de recursos fiscales. Sin embargo, se presentaba una serie de posibilidades no sospechadas. Gracias a una labor, creo yo en general positiva, tanto de los gobiernos como de una serie de organismos internacionales que colaboraron en estos programas, se empezó a extender la noción de la integración como parte del proceso de crecimiento de los países. Las primeras ventajas iniciales para algunas industrias demostraron que otras podían participar. En mi opinión, cambiaron las condiciones que determinaban la inversión industrial en Centroamérica, y el efecto, llámémosle multiplicador, de los impulsos iniciales fue muy grande.

En los pocos años en que el Mercado Común Centroamericano ha funcionado ya con eficacia —dentro de su estructura, que no es todavía la de un pleno mercado común— el avance en materia de comercio ha sido grande. El intercambio entre los países centroamericanos, desde constituir menos de 4% de su comercio total, representa hoy más de 15%: de un volumen escasísimo de 10 o 12 millones de dólares ha llegado a cerca de 160 millones de dólares, y todo esto sin menoscabo del comercio de Centroamérica con el resto del mundo, ni disminución de sus importaciones de otras áreas, que lo único que han hecho es cambiar en su composición.

Los que han analizado a fondo el caso centroamericano¹ sostienen que ha habido efectos positivos en la inversión, que ha habido un impacto grande por la ampliación del mercado y que se ha llegado a una situación en que casi cual-

¹ Carlos M. Castillo, *Growth and Integration in Central America*, tesis doctoral inédita, Universidad de Wisconsin, 1965.

quier inversión industrial que se plantea en Centroamérica se prevé en función de la existencia del mercado conjunto de los cinco países y no simplemente de un estrecho mercado nacional con todas las consecuencias negativas de éste en la escala de producción y en la posibilidad de incorporar nuevas técnicas.

Sin embargo, no puede decirse todavía que ese intento de integración haya sido desarrollado a su máximo, ni haya rendido todos los frutos que pueda dar. La principal dificultad consiste, a mi juicio, en asignar tal vez demasiada responsabilidad a la liberación del comercio y desestimar la necesidad de armonizar los planes o programas de desarrollo de los países participantes. Esto sirve para señalar uno de los aspectos más difíciles de cualquier plan de integración, cuando los gobiernos no consideran que la actividad relativa al comercio con los demás países participantes sea lo suficientemente importante para dejar su huella constante en los programas nacionales de desarrollo. Si en Centroamérica se elaboran y ejecutan programas nacionales independientes, no armonizados, dejando de lado los fines ulteriores de integración, por supuesto que el proceso mismo de integración se retrasará. Pero ése es un problema no solamente relativo a la integración, sino relativo al proceso general de planeación de un país; es difícil llevar a cabo buenos programas de desarrollo.²

La integración como proceso en América Latina

Dejando a un lado el caso centroamericano, en el del resto de América Latina el proceso fue mucho más lento y difícil. Al avanzarse con la idea de la integración, la CEPAL hizo una serie de estudios básicos, uno de ellos el que permitió plantear abiertamente el proceso de integración y la necesidad de buscar mecanismos para lograrla.³ Se discutió en la CEPAL toda esa serie de ideas y se discu-

² Es interesante el juicio de la misma CEPAL: "El Mercado Común Centroamericano ha adoptado ya las decisiones básicas y asumido los compromisos que son necesarios para avanzar en la integración centroamericana, *hasta el óptimo posible dentro del marco que puede ofrecer el conjunto de los países*. La labor, de ahora en adelante, tendrá que concentrarse en la puesta en marcha de los planes de inversión y de producción que aprovechen debidamente esa estructura económica y comercial comunes. Los verdaderos resultados de la integración en pro del desarrollo centroamericano dependerán, en definitiva, del esfuerzo colectivo y de cada país para introducir los cambios necesarios en las respectivas estructuras sociales y económicas." CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, trabajo sometido al XI periodo de sesiones de la CEPAL, mayo de 1965, reproducido en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 75 (cursivas mías).

³ CEPAL, "La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", reproducido en *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Publ. 59.II. G. 4.

tieron también, por supuesto, en otros lugares: en otros organismos internacionales e incluso en las propias Naciones Unidas.

Surgió una serie de propuestas de las cuales cabe destacar dos, que nos llevan al año de 1959.⁴ Una de ellas fue la de un grupo de expertos muy distinguidos, convocados por la CEPAL en 1958 y de nuevo a principios de 1959, en que se proponía avanzar rápidamente hacia un mercado común, con liberaciones arancelarias por categorías de productos. Se consideraba que todos los productos primarios, salvo unas pocas excepciones, deberían ir inmediatamente a la categoría de libre comercio entre los países latinoamericanos, entre el mayor número posible de países iniciales. Se establecía que los bienes de capital, los vehículos de motor, el resto de los bienes duraderos, los productos de consumo intermedio y el resto de la producción industrial cuya demanda se estimara podría aumentar muy rápidamente con los incrementos del ingreso, deberían llegar por etapas rápidas a tener entre los países latinoamericanos tarifas arancelarias moderadas, lo más bajas que fuera posible. Respecto a los demás productos, o sea los que no correspondieran a estos criterios, se adoptarían reducciones menos rápidas, más moderadas, para dar oportunidad a toda la serie de ajustes que serían necesarios. En este grupo entraban productos de industrias ya establecidas y de industrias que tuvieran dificultades para mejorar su productividad y para organizarse en forma moderna y eficiente. La propuesta de ese grupo de expertos suponía también que debería hacerse una distinción por clase de países: países con mayor capacidad industrial y para soportar competencia; países en etapa intermedia, y otros que hoy llamamos de menor desarrollo, que tenían menos que ofrecer y que tendrían necesidad de una atención especial para que participaran plenamente en el proceso. También se previó que podría haber diferentes clases de concesiones o arreglos especiales entre países limítrofes o que tuviesen intereses económicos particulares; este caso abarcaba, por ejemplo, el centroamericano, que ya había iniciado su proceso de integración, pero podía extenderse a otros. Sin embargo, en una materia muy importante que hoy día se reconoce tiene aun mayor importancia, aquel grupo de expertos no propuso nada concreto: el problema de la nivelación del arancel externo latinoamericano, no obstante que, por ejemplo, en el Mercado Común Europeo ya se había entrado de lleno a ese problema.

Evolucionaron al mismo tiempo otras propuestas, surgidas de los problemas específicos de pagos y de comercio de cuatro países del sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. De la consideración de estos problemas había emana-

⁴ Véase mi *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, CEMLA, 1960, cap. 4.

do, a la luz de las mismas discusiones generales sobre integración, la idea de crear una zona de libre comercio que se negociaría gradualmente al amparo del artículo xxiv del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, comúnmente llamado GATT. Por una serie de razones prácticas, entre otras cosas porque varios de los países latinoamericanos pertenecían al GATT, ésta fue la solución adoptada. Fue el triunfo de una tesis más conservadora, más formal.

Pero al crearse la Zona de Libre Comercio propuesta por los países del sur, no se hizo sin el peso de la influencia de otros países que veían en la integración algo más que una simple liberación del comercio. Me refiero particularmente al caso de México y al de Perú, apoyados en la Conferencia de la CEPAL de 1959, en Panamá, por otros países. Esto condujo a que en el avance de las discusiones se incorporaran, primero, Perú y finalmente Bolivia, Paraguay y México, de tal suerte que al aprobarse el Tratado de Montevideo en 1960 y entrar en vigor en 1961 ya no fue un simple intento de reglamentar el comercio recíproco existente de un corto número de países sino que se convirtió en un instrumento auxiliar de la integración.⁵ Más adelante, ingresaron Colombia y Ecuador; Bolivia no ha llegado a ratificar su adhesión.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Los mecanismos del Tratado de Montevideo pueden expresarse brevemente como sigue: se establece una zona de libre comercio de acuerdo con la definición que da de ésta el GATT; se estipula que no es necesario igualar el arancel externo, aunque podrá haber armonizaciones de los niveles, y que se liberará gradualmente el comercio entre los países participantes de acuerdo con negociaciones anuales, producto por producto, con objeto de reducir el nivel arancelario promedio dentro de la Zona en un 8% cada año, con la finalidad de llegar en 12 años a una liberación sustancial del comercio entre los países participantes y considerar entonces los pasos que habría que dar para instituir un mercado común, pensado éste seguramente como algo similar al Mercado Común Europeo que establece el Tratado de Roma. La negociación producto por producto daría lugar a la fijación de listas nacionales de los renglones en los cuales se hubieran hecho concesiones, y cada tres años se adoptaría una lista llamada común en la que entrarían artículos negociados que, al final del periodo de 12 años, debieran quedar totalmente libres de gravamen o restricción equivalente.

⁵ *Ibid.*, cap. 5.

El Tratado de Montevideo contiene una serie de estipulaciones relativas a la posibilidad de acuerdos sectoriales, llamados de complementación, con objeto de establecer tratamientos arancelarios distintos, más rápidos, a los de las liberaciones graduales logradas mediante las negociaciones efectuadas cada año. Abarca también una serie de disposiciones relativas al comercio en productos agrícolas que, como en todo el mundo, en América Latina es objeto de mucha restricción debido a la política de protección de la producción agrícola nacional en cada país.

Lo anterior es en esencia lo que permite el Tratado de Montevideo. Prevé, por supuesto, que cualquier concesión sobre un producto dada por un país, debe extenderse automáticamente y sin restricciones ni discriminación a todos los demás miembros de la ALALC, o sea que un país, cualquiera, puede beneficiarse indirectamente de las negociaciones entre terceros que sean miembros de la ALALC. Si Argentina ofrece una concesión a Chile, se beneficia automáticamente, por ejemplo, Colombia, o puede beneficiarse igualmente México.

Experiencia de la ALALC

Han pasado casi cinco años desde que entró en vigor el Tratado de Montevideo. Se dispone de cifras que tratan de demostrar el avance de la ALALC. Por ejemplo, según un estudio de la CEPAL publicado en 1965,⁶ en los primeros tres años se habían negociado 8 600 reducciones de aranceles, de las cuales 20% significaron liberación total de impuestos. Casi todos los productos tradicionales del comercio intrazonal figuraban ya en las listas nacionales, cinco países habían liberado totalmente más de 30% de los productos incluidos en sus listas nacionales y se habían negociado —contra lo que esperaban muchos autores que criticaban las bases mismas del Tratado de Montevideo— concesiones sobre gran número de productos con los que anteriormente no se había realizado ningún intercambio. Para el año de 1963 el comercio intrazonal había aumentado 44%, y representaba ya más del 8% del comercio exterior total de la Zona. Ese año, 75% del comercio intrazonal representaba productos incluidos en las listas nacionales, y en 1964 y 1965, y lo que va de 1966, ha continuado progresando rápidamente, no obstante las dificultades que aquejan al intercambio latinoamericano y a pesar de las negociaciones terriblemente complicadas, consistentes en discutir producto por producto, especificados algunos con tal detalle que pareciera que se está singularizando los productos de una determinada empresa.

⁶ CEPAL, *Contribución a...*, loc. cit., p. 77.

Además de todo esto, en la ALALC: se han establecido liberaciones adicionales, especiales, a favor de Ecuador y Paraguay por ser países considerados de menor desarrollo. Se negoció también la primera lista común trienal, inicialmente con 175 productos, una cuarta parte de ellos totalmente nuevos en el comercio intrazonal. Se adoptó una nomenclatura arancelaria uniforme tendiente a facilitar la estadística y a propiciar el estudio de la nivelación de los aranceles dispares de los países que forman la ALALC, y se ha avanzado en discusiones sobre transporte, en particular el marítimo. Aun se ha llegado, en forma limitada, a un convenio de compensación de pagos entre los bancos centrales, por ahora voluntario, pero que según la información más reciente parece estar funcionando con éxito.

Sin embargo, muchos autores han citado limitaciones graves al proceso de liberación; ha habido críticas y ha habido una serie de nuevas propuestas para ver si se logra imprimir más dinamismo a la ALALC y si se aprovechan mejor los mecanismos del Tratado para una más amplia integración latinoamericana. Se dice que el sistema de negociación, producto por producto, tiene que ser progresivamente más lento y complicado; se afirma que cada país tiende a escoger el producto que le interesa en el momento en que le interesa y que maneja las negociaciones de manera que mientras se cumpla la rebaja general media de 8% cada año, no se incluyan los productos sobre los cuales el país no quiere hacer concesiones. De manera que un producto inicialmente desgravado, pudiera dejar de desgravarse en las sucesivas negociaciones, lo cual sería contrario al espíritu del Tratado.

Respecto al nivel del arancel externo, se hace notar que la falta de armonía o de tratamiento parejo empieza a ser un obstáculo para las negociaciones, porque, evidentemente, un país que negocia detrás de un nivel arancelario inicial muy alto puede aparentar dar concesiones grandes que no se compaginan con las que otorgaría un país que negocia desde un arancel mucho más bajo sobre el mismo producto. Además, como en todos los casos semejantes de zonas de libre comercio, se plantean problemas acerca del origen de los productos y de su posible introducción al área por los países de más bajo nivel.

Se ha afirmado también, últimamente, que los acuerdos de complementación industrial que parecieron ser una de las características más interesantes del Tratado de Montevideo, como avance positivo hacia la integración, son excesivamente difíciles de negociar y que no valdría la pena tratar de promoverlos porque introducen rigidez en todo el sistema y establecen tratamientos en el fondo discriminatorios entre los propios países que forman la ALALC.

Mucho de lo señalado parece ser fruto, simplemente, de la falta de experiencia o de la falta de atención a los objetivos centrales de un Tratado como el

de Montevideo y sería susceptible de enderezarse si se prestara la atención debida a esta clase de problemas. Ya se ha manifestado cierta preocupación; por ejemplo, en la reunión de la ALALC de Bogotá en 1964 se adoptaron algunas resoluciones encaminadas a orientar las soluciones, aun cuando una de ellas, la célebre resolución 100, que habla de la necesidad de coordinar todo lo habido y por haber en el desarrollo económico de América Latina, creo que peca de utópica y que puede desviar demasiado la atención de los problemas específicos y reales de hacer funcionar correctamente a la ALALC.

En medio de toda esta situación y ante la impaciencia de muchas personas preocupadas por el porvenir económico de América Latina, vino la serie de propuestas de "Los Cuatro", los comisionados de la CEPAL, la OEA, el CIAP y el Banco Interamericano, en respuesta al pedido del Presidente de Chile de que se examinara el total de la situación y se hicieran recomendaciones para dinamitar el proceso de integración. Los Cuatro propusieron, expuesto brevemente, lo siguiente:⁷ primero, que se establezca una desgravación arancelaria automática por grupos de productos y que la meta sea llegar a una protección no superior a 20% sobre cualquier producto latinoamericano de la zona al cabo de 10 años, con la condición adicional de que a los cinco años ningún producto llegue a tener un arancel de protección superior a 50%. Se eliminarían también rápidamente las restricciones cuantitativas equivalentes en su efecto a los aranceles. En un plazo de cinco años, se negociaría un arancel externo común que se pondría en vigor gradualmente, primero en cuanto a materias primas y productos intermedios y después para los demás, por modificaciones proporcionales iguales cada año. Mientras se logre todo esto, se asegurarían márgenes mínimos de preferencia cuando el efecto real de las desgravaciones sobre el comercio no sea importante. Parece haber en Los Cuatro el deseo de hacer fuerte énfasis en la necesidad de provocar mayor competencia entre las industrias latinoamericanas para que no se quede a medias la formación de la zona de libre comercio, con tan sólo una serie de semiprotecciones a industrias que realmente no estarían recibiendo incentivos para ampliarse o para mejorar su productividad. Si se realizaran las propuestas de Los Cuatro y formara esto parte de un proceso más amplio, seguramente se lograría un verdadero avance hacia la integración y hacia la formación de un mercado común, Pero no es de esperar que se proceda muy rápidamente en el estudio de estas propuestas por la sencilla razón de que es difícil salirse de un meca-

⁷ José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, *Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano*, reproducidas en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, op. cit.

nismo existente. Muchas de las recomendaciones de Los Cuatro y otras que se han hecho, incluso las del grupo asesor de 1958, podrían realizarse dentro de los propios mecanismos de la ALALC.⁸

Nuevos rumbos en la ALALC

Si intenta uno evaluar la ALALC y pese a las limitaciones que tiene, puede tal vez señalar una serie de medidas o tipos de medidas que podrían adoptarse sin alterar el Tratado, o interpretando el Tratado con más flexibilidad de la que suelen darle algunos técnicos asociados a esos problemas. A continuación me permito sugerir algunos posibles caminos.

1. Podrían acelerarse las desgravaciones. No es forzoso limitarse a reducir 8% cada año, en promedio, los niveles arancelarios. Pueden rebajarse mucho más: pero no en términos teóricos respecto a un nivel inicialmente demasiado elevado o inflado, sino en forma real. Podría volverse en especial a la idea inicial de negociar las concesiones por grupos de productos y en forma sucesiva automática. Ésta es una de las ideas que empieza a circular de nuevo. La desgravación lineal y automática significa que en lugar de negociar 3, 4, 8 o 15 especificaciones distintas de un producto, que en el fondo es el mismo artículo, se extendería la desgravación al producto en cualquiera de sus diversas y minuciosas características que los expertos arancelarios son tan hábiles para redactar. Esto permitiría cumplir parte de las propuestas de Los Cuatro, al bajar en 10 años o en menos tiempo a un nivel moderado de protección interna dentro de la ALALC, y permitiría en algunos casos ir más rápidamente a desgravaciones completas.

2. Dentro del propio mecanismo de la ALALC podría anticiparse la liberación total de los productos que figuran en la lista común y sobre los cuales existe ya el compromiso de llevarlos a liberación total. ¿Por qué esperar 12 años? Al contrario, si hay acuerdo de que sean libres, lo conveniente sería que se provocaran los ajustes necesarios con la mayor rapidez posible.

3. Se podría marchar desde luego hacia acuerdos especiales para nivelar los aranceles externos dentro de determinados márgenes y para establecer com-

⁸ Otro grupo de cuatro expertos, convocado por el Banco Interamericano, propuso medidas similares para reactivar la ALALC; sin embargo, estos "Otros Cuatro" se ocupan de la ALALC como simple instrumento de política comercial dentro de un gran plan de Comunidad Económica de América Latina con gran aparato de organismos supranacionales. Véase *Factores para la integración latinoamericana*, edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pp. 31-40, 51-52 y 59.

promisos de que los países no alteren su arancel externo fuera de dichos márgenes sin negociarlo o al menos llevarlo a discusión, y en su caso aprobación, en la propia ALALC. Reconozco que se entra en un terreno delicado en que se afectan las soberanías nacionales. Pero de otra manera nunca se va a poder armonizar la disparidad de niveles. Hay que avanzar poco a poco, yo diría más bien rápidamente, hacia aceptar políticas arancelarias comunes frente al resto del mundo, pero sin tratar tampoco de hacerlo en forma demasiado perfecta.

4. En virtud de las dificultades que se han presentado para llevar a cabo acuerdos de complementación, convendría dar fuerte impulso a un proceso que ya está ocurriendo, por demás interesante; las llamadas “reuniones sectoriales” que se celebran todas las semanas en Montevideo entre representantes de la empresa privada de los países que forman la ALALC, para examinar entre ellos las implicaciones que tendría liberar y desgravar los productos, considerar las repercusiones que esto tendría en sus respectivos países y encontrar formas prácticas de especialización y de intercambio de diferentes productos dentro de una misma rama industrial general —sin que sean rígidos acuerdos internacionales del tipo de tratados—. Según he podido percibir, el efecto de estas reuniones ha sido llevar a cabo rápidamente arreglos para la negociación de las desgravaciones respectivas sin tanto temor de sus resultados, ni tanto deseo de convertir la negociación en un gran juego de póker en que cada negociador se cree infinitamente más hábil que todos los demás juntos. Pero lo extraño de estas reuniones sectoriales es que no participan en ellas los representantes oficiales. Se celebran únicamente entre particulares. Estimo que para lograr un éxito más completo en este tipo de proceso debería efectuarse tal vez en dos etapas: una primera entre representantes de la iniciativa privada, y una segunda conjunta, para que pueda buscarse también la manera de armonizar los intereses privados con los oficiales y no se llegue al absurdo de que en las negociaciones oficiales de la ALALC: puedan rechazarse por completo o despreciarse las recomendaciones de los sectores privados que ya han visto la conveniencia de la desgravación.

5. Sería muy importante que, aun cuando no sea todavía un elemento formal y significativo en la ALALC, se refuerce y amplíe el mecanismo de compensación voluntaria de pagos, iniciado tan tardíamente pero al fin iniciado, entre los países de la ALALC está demostrando que puede funcionar sin temores de liquidez ni de excesivo crédito de unos países a otros y que facilita el financiamiento a corto plazo del comercio.

6. Parece ser enteramente viable que se lleve a cabo una gran diversidad de arreglos especiales entre países fronterizos o entre determinados grupos de paí-

ses, o aun arreglos bilaterales especiales.⁹ No olvidemos que un país separado de otro por el mar puede ser en el fondo tan fronterizo como uno al que sólo separe una caseta de aduana. México y Perú no están más distantes económicamente de lo que están, por ejemplo, Chile y Argentina. Llevado esto en un plano positivo, podría abrir una serie de posibilidades de integración relativamente locales o relativamente especializadas sin crear problemas de orden global a la ALALC, siempre que se consideren en esta forma, es decir, como parte del proceso general, dentro del marco general, y no como un intento (del que ahora también se está hablando en algunos círculos) de crear integraciones “sub-regionales”, término que incluso es muy desafortunado. Es esta última una vieja idea que fue rechazada a tiempo; el análisis general demuestra que es inadecuada y que posiblemente obstaculizaría una integración más general. Pero en fecha reciente ha surgido precisamente en función de las dificultades de negociación en Montevideo. Arreglos especiales entre grupos de países, o bilaterales o fronterizos, sí; integraciones subregionales, en mi opinión, no.

7. Los gobiernos podrían hacer esfuerzos mucho mayores para crear infraestructuras especiales para la integración, principalmente en materia de transporte. Se ha hecho un esfuerzo grande en materia de transporte marítimo. Se ha demostrado que el famoso círculo vicioso no es tan real; o sea que cuando existen los servicios marítimos surgen las oportunidades de comercio, y no hay que esperar lo contrario, a que primero surja el comercio para después crear los servicios marítimos. Mas lo que se hace en materia de transporte terrestre, telecomunicaciones, servicios aéreos y otros, es todavía notoriamente inadecuado para una verdadera integración, para una verdadera comunicación entre los países latinoamericanos.

8. Por medio de la ALALC, en el marco de la ALALC, se podrían hacer intentos mucho más importantes de colocar la integración y los mecanismos de la ALALC dentro de la política nacional de desarrollo. La política nacional de desarrollo de muchos países todavía se realiza como si la ALALC no existiera. Parte de ese proceso podría consistir, entre otras cosas, en crear mecanismos mucho más adecuados para mejorar la productividad industrial y colocar a las industrias en posibilidad de resistir competencias y de competir a la vez. Otra parte sería favorecer la investigación tecnológica industrial en mayor escala, a fin de contribuir a reducir costos y a descubrir nuevas sustituciones de importaciones regionales. Aunar la política de la ALALC a la de desarrollo nacional es, por supuesto, uno de los requisitos básicos para una política de integración si se quiere que sobreviva la ALALC.

⁹ Véase Andrew Shonfield, “Latin American integration: A new phase?”, *The World Today*, Londres, Real Instituto de Asuntos Internacionales, noviembre de 1965, pp. 460-469.

9. Las representaciones nacionales en la ALALC no son de primer orden en todos los casos. No se puede utilizar la ALALC adecuadamente cuando las representaciones nacionales en ellas son de funcionarios que no representan en rigor el punto de vista nacional, no conocen los problemas de desarrollo de su país o no tienen facultad para tomar iniciativas. No hay que dejar que la ALALC quede en manos inexpertas o negativas. El Comité Ejecutivo Permanente debería tener más categoría y fuerza.

10. Otro problema de la ALALC que sería de fácil solución es el de reforzar la Secretaría de la misma. No quiero decir que no sea competente, sino simplemente que es muy pequeña en relación con la dimensión de los problemas que tiene que manejar la ALALC. Es necesario cooperar con ella de manera más eficaz. Por ejemplo, el solo estudio de los niveles arancelarios dispares y complicados, la gran diversidad de impuestos que tiene cada país, la sola comparación de todos sus niveles para todos los productos en la nomenclatura uniforme —son más de 7 000 u 8 000— no se ha podido completar después de dos años de trabajo porque hay gobiernos que aún no se toman la molestia de enviar las planillas o formularios que contengan toda la información necesaria, y porque, por otro lado, la Secretaría de la ALALC no ha dispuesto de recursos suficientes para enviar personal a los países y obtener esa información de la manera más rápida posible. En esta era de computadoras electrónicas, el conseguirla no debería ser problema para una organización de este tipo.

11. Las propuestas de la Conferencia de Cancilleres de la ALALC, de noviembre de 1965, que revelan por primera vez que los asuntos relativos a la ALALC y a la integración económica empiezan a formar parte del cuadro político latinoamericano, debieran adquirir plena vigencia.¹⁰ En la práctica, sin embargo, cayeron casi en el vacío, ante la “rutina” de las negociaciones anuales y el *modus operandi* del Consejo Ejecutivo de la ALALC. Parece necesario renovar el impulso integracionista que, en un plano de realidad, quisieron promover los cancilleres.

Los países no asociados y la ALALC

Por último, dentro de los propios mecanismos de la ALALC, se podrían propiciar arreglos especiales con los países no asociados todavía a la ALALC y en especial con los de menor desarrollo, a fin de ampliar aún más los horizontes del comercio intralatinoamericano.

¹⁰ Véase “La integración en la Conferencia de Cancilleres de la ALALC”, en *Boletín de la Integración*, publicación mensual del Instituto para la Integración de América Latina (Intal), Buenos Aires, núm. 1, diciembre de 1965.

A este propósito, quisiera expresar unas pocas ideas que servirían para ilustrar las ventajas y desventajas, para un país no asociado, de asociarse a la ALALC, como es el caso de Venezuela.¹¹ Puede dividirse el problema en varias partes. Primero, ¿cuáles son los problemas de comercio exterior del país no asociado? No pretendo, naturalmente, opinar sobre los de Venezuela, sino señalar la necesidad de que se haga un examen bien claro de los problemas generales de comercio exterior, del desequilibrio externo en que esté o pueda estar el país en el futuro, de acuerdo con sus tendencias de desarrollo. A la luz de la dinámica de su sector externo, el país necesita determinar el alcance del problema de sustitución de importaciones y las posibilidades de una sustitución en mayor escala. Podría ocurrir que para muchas industrias la sustitución no sería posible sin la dimensión adicional del mercado latinoamericano; para otras, la dimensión adicional permitiría anticipar sustituciones que tarde o temprano se harían de todas maneras, y al anticiparlas se reforzaría la estructura industrial del país.

Una segunda fase de toda esta consideración sería definir con la mayor claridad posible los objetivos de desarrollo del país y considerar el problema de la incorporación de tecnologías modernas, en todos los niveles. Un estudio más completo y preciso de los problemas de desarrollo del país podría revelar que no le es dable hacer todo, pese al deseo tan sostenido de muchos de que un país llegue a lograr avances en todos los órdenes y rápidamente. Pudiera llegarse a la conclusión de que si los recursos en general no fueran en el futuro tan abundantes como en la actualidad, podría haber necesidad de aplazar ciertos tipos de desarrollo, de concentrar recursos en determinadas clases de industrias y entrar en arreglos con otros países latinoamericanos para derivar de ellos la ventaja de haber iniciado antes una industria que pudiera abastecer con plena eficacia moderna las necesidades del desarrollo nacional. Es un problema difícil; es, por supuesto, sencillo de exponer, pero muy complicado de llevar a la práctica dentro de los planes de desarrollo, porque en realidad es plantearse en el fondo el desarrollo como parte de la integración latinoamericana y viceversa.

Otro aspecto por considerar es éste: ¿cuáles son las verdaderas alternativas de política comercial? Evidentemente, una de ellas es aislarse y tratar con el resto del mundo en forma por completo independiente, sin consideración de las repercusiones de la política comercial en otros países semejantes o de la política de ellos en la nacional. Es decir, tratar por sí solo un país con las naciones

¹¹ En mayo de 1966, el gobierno de Venezuela, que ya había anunciado su intención de ingresar a la ALALC, esperaba la autorización del Poder Legislativo. La adhesión de Venezuela se firmó el mes de agosto.

industriales que representan en general un bloque bastante sólido de intereses y de políticas económicas. Otra alternativa sería simplemente mantener cierta independencia en la política comercial pero entrar en arreglos especiales con la ALALC, o con parte de la ALALC. Una tercera opción sería entrar de lleno en la ALALC y operar desde allí, desde dentro de esa organización, en pro del mejoramiento del comercio exterior general del país como parte de un área mayor, y entrar en los arreglos especiales que al país puedan interesar por sus características económicas o por sus especiales relaciones con determinadas áreas.

Todo esto tiene ventajas y desventajas. El aislamiento es hoy día el camino menos favorable para cualquier país en desarrollo que se enfrente a los grandes problemas que suponen la industrialización y la incorporación de la tecnología industrial originada en el resto del mundo. Las presiones internas en el desarrollo son demasiado grandes para que un país pueda por sí solo resolver estos agudos problemas. La segunda alternativa, referente a una serie de arreglos especiales, tiene también ventajas y desventajas, probablemente muchas de las segundas, porque no hay ninguna garantía de obtener beneficios de los demás países componentes de la ALALC. Si el país *X*, fuera de la ALALC, entra en arreglos especiales con parte de la ALALC, no se beneficiará de las concesiones y otros arreglos que se otorguen entre sí todos los miembros de la ALALC, sino solamente de las negociaciones particulares que en cada caso logre hacer, lo cual puede entorpecer mucho su política general.

Las ventajas generales que puede suponer ingresar a la ALALC son múltiples. La ALALC representa una ampliación bastante generalizada del mercado nacional. Permite un aprovechamiento mucho más extendido de las posibles economías de la producción industrial en mayor escala y de las implícitas en la interrelación de estructuras industriales de dos o más países. Significa que las economías derivadas de la infraestructura pública que se establezca entre países comunicados por medio de la ALALC serán mayores. Las ventajas se podrán apreciar también en las posibilidades de avance tecnológico. Y no lo serán menos en la adopción de políticas de comercio exterior comunes frente al resto del mundo.

Por otro lado, deben reconocerse diversos problemas de desajuste implícitos en la adhesión a la ALALC de un país no asociado. Éstos pueden surgir de la necesidad de aceptar inicialmente un margen de competencia de productos de los demás países que forman la ALALC. Es difícil tratar este problema de un modo general. La ALALC podría avanzar muy rápidamente liberando de protección a los bienes de consumo manufacturados producidos en América Latina, porque en el fondo todas las industrias de bienes de consumo han sido establecidas en función de los mercados internos, de manera que su capacidad para "invadir" los mercados vecinos es muy limitada. Habrá siempre expansiones

nacionales que harán frente a la competencia externa. En estas condiciones, un margen de mercado, la concesión de una pequeña parte del mercado nacional a bienes de consumo del resto de los países, no daña. Puede hacer mucho bien y ello representaría un avance importante en la ALALC. De cualquier manera, el Tratado de Montevideo permite hacer frente a cualquier desajuste grave porque establece una serie de salvedades, salvaguardias y medidas de protección transitorias que dan un margen respecto a esas situaciones.

Ahora bien, ¿los problemas de desajuste serían menores en el caso de que un país se aislara y tratara de lograr plenamente su desarrollo sin las ventajas y sin las concesiones que supone entrar en un mercado común o en una zona de libre comercio? No se ve por qué esos desajustes serían inferiores si el país se aislara; al contrario, podrían ser a la larga más difíciles de resolver. En una economía dinámica, los desajustes se minimizan. El pensar estáticamente, bajo la influencia de teorías tradicionales alejadas de la realidad, como las que se examinan en la primera parte de este trabajo, relativas a la formación de uniones aduaneras, conlleva siempre la idea de que una concesión que provoque un desajuste es una pérdida irreparable en el desarrollo económico nacional. Mas no hay tal. Esos desajustes ocurren dentro de un país aún sin el comercio que supondría una integración, y hay en todo momento actividades que se van quedando rezagadas y que al final desaparecen o se modernizan para llegar a formar parte de los sectores más dinámicos. En un proceso de integración económica operaría el mismo fenómeno; no veo ninguna diferencia. Una economía que haya demostrado su capacidad de desarrollo durante largo tiempo, que haya demostrado su capacidad para incorporar tecnología moderna y llegar a altos niveles de productividad, es una economía que no tiene nada que temer de los desajustes; antes bien, los que deberían temerlos serían los otros países, no dinámicos, estancados, en que haya habido grandes retrasos en el progreso de la productividad.

Otro argumento que se menciona en relación con los desajustes que provocaría entrar a un mercado común es el del equilibrio comercial entre el país de que se trate y el resto de los países asociados. Se dice que el país *X* no puede tolerar que al cabo de tres, cuatro o cinco años de operación de un mercado común resulte con balanza comercial desfavorable con los países *Y, Z...* *N* que forman el mercado común; y se juzga una situación que debería ser global, en forma enteramente bilateral e incorrecta. El desequilibrio comercial entre un país y otro tiene que juzgarse de acuerdo con la proporción que represente ese desequilibrio comercial en el conjunto del desequilibrio externo de un país, es decir, en función del desequilibrio global. En consecuencia, los desniveles entre los países latinoamericanos no tienen en el fondo demasiada importancia.

La ALALC y la integración latinoamericana

Al considerar el fenómeno de la ALALC en su conjunto y las alternativas que se presentan, y al juzgar el papel que desempeña la ALALC en la integración, no puede uno dejar de recordar que lo mejor es enemigo de lo bueno y que sería realmente estéril buscar perfecciones teóricas o que no correspondan a una realidad presente o a un proceso de desarrollo de esa realidad. A mi juicio, es necesario vencer algunas rigideces prematuras que han surgido en la ALALC o en torno a lo que debería ser la ALALC. Hay quienes sostienen, por ejemplo, en Argentina, que la ALALC nunca se concibió como instrumento de integración. Supongamos que eso fuera cierto, aunque el prólogo del Tratado de Montevideo es claro al respecto. Pero ¿por qué no pensarlo ahora? ¿Por qué no utilizar algo que ya existe, que hemos creado en América Latina, y utilizarlo en beneficio de una idea subyacente que cada día aflora más? Hay otros que consideran, por el contrario, que el Tratado de Montevideo es ya un monumento tan glorioso a la integración de América Latina que no queda nada por hacer, cuando en realidad no es sino un instrumento que puede o no utilizarse con mayor o menor flexibilidad para tal fin. Hay otros más, influidos por un mal concebido deseo de lograr en pocos años lo que no se hizo en 150 —o que más bien se deshizo—, o influidos por un pesimismo muy extraño respecto a la potencialidad de América Latina como área de rápido desarrollo, que desestiman a la ALALC y debilitan sus mecanismos y sus posibilidades, como desestiman y debilitan cualquier intento de cooperación dentro de nuestra realidad.

América Latina dispone de muchos medios para acelerar su integración. La ALALC no es más que uno de ellos pero es uno de los más importantes, porque ninguna integración es posible sin liberar de trabas el comercio entre las partes que quieran integrarse, y ello tiene que hacerse de manera ordenada y en formas convenientes. El desarrollo, en particular un desarrollo sostenido, y la elaboración continua de mejores planes de desarrollo, es el otro medio fundamental para contribuir en forma sólida y duradera a la integración y garantizar que se pueda participar eficazmente en la ALALC o en cualquier mecanismo ampliado o intensificado con base en la ALALC.

Por otra parte, en diversos medios, por ejemplo, en el Banco Interamericano, se viene haciendo hincapié en algo que había quedado un poco soslayado hace algunos años. La integración no sólo debe ser económica sino que debe trascender a todos los niveles de la vida nacional. ¿Cómo puede haber integración económica si no hay comunicación y contacto en otros aspectos de la vida social y política de los países, en la educación misma y particularmente en la educación universitaria? En este enfoque, el proceso de integración latinoame-

ricana es todavía muy débil porque, a pesar de la incansable labor de la CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo, a despecho de todos los esfuerzos que se hacen ahora en otras partes, no obstante las conferencias internacionales y aun considerando la era del avión de retropropulsión, todavía no nos conocemos bien en América Latina. No podemos ni siquiera comunicarnos con facilidad mediante la palabra escrita, ni aun mediante la palabra hablada. Cada día habrá que hacer mayor hincapié en este problema, pero nada de ello significa que no se pueda convertir a la ALALC en un instrumento siempre más flexible y eficaz, enmarcado en las metas ulteriores. Y, como solíamos decir alguna vez en Centroamérica, viendo el proceso mismo de la formación del mercado común de esa área, la integración no es un deporte para los fines de semana, sino una práctica diaria que debe ser rutina.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

La segunda de las conferencias aquí transcritas estuvo seguida, dentro de los límites del tiempo disponible, de algunas observaciones y preguntas que, por considerarse de interés, se reproducen a continuación, junto con las respuestas del autor.

Pregunta: ¿Qué opinión tiene acerca del protocolo del Tratado de Montevideo que deja fuera del alcance de éste todo lo relativo a petróleo y derivados?

Respuesta: No veo por qué no se pueda modificar. No pretendo conocer todas las consideraciones que determinaron ese protocolo en particular, formulado además en una época en que posiblemente Venezuela no estaba considerando su participación en la ALALC y que probablemente tiene también que ver con los arreglos internos de los estados de los países firmantes respecto a la producción, la refinación y la distribución de petróleo y a la influencia de las compañías petroleras internacionales. Pero ahí está un ejemplo de lo que dije antes cuando hablé de rigidez. Sería un gravísimo error suponer que debe seguirse estrictamente a la letra todo lo convenido hace cinco años, sin reinterpretar muchas de las disposiciones a la luz de nuevas consideraciones y de nuevas situaciones; y desde luego que el ingreso de Venezuela, si así fuera, a la ALALC sería precisamente una situación radicalmente nueva en muchos aspectos, que podría llevar a nuevas negociaciones.

Pregunta: Quisiera hacerle dos preguntas. Usted se refería en su primera conferencia al hecho de que no había habido hasta ahora ninguna unión aduanera que desviara comercio. ¿No creería usted que en un esquema de integración de países subdesarrollados sería indispensable, para que surtiera los efectos deseados, que hubiera cierta desviación de comercio, o sea una fuerte sustitución de importaciones en el nivel regional, dado el intenso intercambio que existe entre los países subdesarrollados y los desarrollados?

La segunda pregunta sería la siguiente: en el caso de que se considere deseable esa desviación de comercio, ¿no existe el peligro real de que el antiguo exportador extrazonal trate de evadir esa sustitución localizándose en la zona, por consiguiente en detrimento del capital zonal? En esas condiciones, ¿consideraría usted que un esquema de integración de países subdesarrollados debe-

ría establecer ciertos mecanismos que impidieran una participación exagerada del capital extrazonal en los beneficios de la integración, en detrimento de los factores verdaderamente residentes de la zona?

Respuesta: Respecto a la primera pregunta, el problema está en la definición del término “desviación del comercio”. Explicado ayer en la exposición teórica, desviación del comercio en boca de quienes han usado ese término quiere decir que al crearse una unión aduanera los países comercian entre sí con productos que, de haber una política general de libre comercio, importarían del resto del mundo; y que, en consecuencia, el efecto de la unión aduanera es restringir las posibilidades del resto del mundo de comerciar con los países que forman la unión aduanera. En el sentido en que usted explica este término, no hay realmente desacuerdo, porque la sustitución de importaciones en la teoría de la integración es absolutamente necesaria para lograr el equilibrio en el comercio internacional, es decir, el equilibrio exterior de los países subdesarrollados compatible con su proceso de crecimiento. Pero precisamente porque hay un proceso de crecimiento que significa un cambio continuo en las estructuras de la producción y de la demanda, lo único que ocurre al efectuarse sustitución de importaciones es que se generan demandas de otros productos aún no sustituidos o requeridos por la economía, y esto es lo que realmente ha estado ocurriendo en todos los casos de las uniones aduaneras. Por eso es correcta la afirmación de que nunca ha habido en una unión aduanera una verdadera desviación del comercio, en el sentido absoluto del término, y sí ha habido sustituciones de importaciones y cambios en la composición de las importaciones. Ésta ha sido la experiencia del Mercado Común Europeo, ha sido el caso de las antiguas uniones, es el caso hoy día de Centroamérica y es el caso ya de la propia América Latina, la parte de la ALALC, aun con su instrumento todavía limitado que es el Tratado de Montevideo.

Pregunta: En ese caso, ¿lo interesante sería entonces que el comercio intrazonal crezca más rápidamente que el comercio con el resto del mundo?

Respuesta: Que las importaciones provenientes del resto del mundo, que es lo que está ocurriendo.

En cuanto a la segunda pregunta, sobre la participación de la inversión extranjera en el desarrollo industrial en una zona de libre comercio, se pueden hacer consideraciones desde diversos puntos de vista. La inversión extranjera busca situarse siempre dentro de las protecciones arancelarias, o sea que es un problema que existe con o sin la ALALC. Pero se supone que al crearse posibilidades mucho más amplias de mercado, se presentarán incentivos especiales para que la inversión extranjera se coloque dentro de la ALALC para aprovechar la ampliación del mercado. Para mí, el problema de la inversión extranjera es

fundamentalmente un problema de tecnología, y puede verse la política respecto a la inversión extranjera en función de las necesidades tecnológicas del desarrollo. Si el desarrollo requiere incorporar continuamente tecnologías modernas en la industria que han sido desarrolladas en gran parte por empresas industriales del resto del mundo, un país tiene dos posibilidades: desarrollar las tecnologías independientemente, como lo hizo Japón, después de un largo proceso de mejoramiento de la educación, incluso la superior, y adaptar todo lo que pueda haber de tecnología en el resto del mundo; o bien aceptar que la inversión extranjera privada traiga al país las tecnologías que el país no está en aptitud de desarrollar o que tardaría muchos años en desarrollar por su propio esfuerzo. No niego que hay mucha tecnología libre, tecnología que se puede adquirir mediante contratación de servicios y pago de uso de procesos (no necesariamente patentes), y que no se aprovecha tal vez toda la que está en esa situación; pero gran parte de la tecnología moderna en importantes ramas industriales no es susceptible de inventarse de nuevo, ni siquiera de adaptarse con facilidad, sino que viene acompañada del control financiero de las empresas. No estoy diciendo que sea eso bueno o malo, sino que es una situación objetiva.

Ahora bien, podrían elaborarse políticas respecto a la inversión extranjera que significaran favorecer más aquella que representara tecnologías difíciles de desarrollar y favorecer menos aquella que representara tecnologías fácilmente utilizables o aplicables en los propios países por capital nacional sin ninguna participación de capital extranjero. ¿Existe esa política en algún país latinoamericano? ¿Por qué no? ¿Por qué no se respalda el desarrollo tecnológico nacional en las áreas en que podría hacerse? ¿Por qué no se hacen todos los esfuerzos de mejoramiento de las universidades, de la educación superior, que permitan a la larga formar el personal nacional capaz de hacer eso? No creo que sea el momento de contestar estas preguntas, pero dada esa situación creo inevitable que haya inversión extranjera en la industria manufacturera dentro de América Latina, dentro de la ALALC, como ya la hay dentro de los países, y que en la medida en que eso sea aceptado sería más eficaz que esa inversión participara de las ventajas de la liberación del comercio entre los países latinoamericanos que si sólo se limitara al mercado nacional, donde no podría llegar a las escalas de producción necesarias para que esa tecnología nueva se tradujera también en costos más bajos; o sea, que el problema es también parte del proceso general de escalas de producción en el sector manufacturero.

Pregunta: Generalmente, cuando se habla de los problemas tributarios causados por la integración, se habla de los derechos aduaneros, pero ¿hasta qué punto los sistemas tributarios necesitan ser modificados para lograr la integración? Me refiero especialmente a los impuestos a las ventas, que en algunos

casos podrían sustituir a los derechos aduaneros y en otros casos a la política tributaria que busca incentivos en determinados tipos de inversión. ¿Hasta qué punto las competencias entre los países miembros de un mercado común podrían atraer cierto tipo de industria a un país más que a otro? ¿Resultaría esto en un caos en que cada uno trata de rebajar lo más que puede y todos salen perdiendo? Me imagino que en el mercado centroamericano debe ya empezar a presentarse este tipo de problemas.

Respuesta: El caso de los impuestos sobre las ventas y otros gravámenes similares es bien conocido en todos los intentos de formar mercados comunes. Nunca se ha llegado a una completa armonización de dichos impuestos, porque se buscan muchos fines con ellos. En parte son fiscales y en parte son de control. En Europa se ha avanzado bastante hacia la armonización de los impuestos y en Centroamérica no solamente en relación con los impuestos sobre las ventas, sino respecto a los sistemas tributarios en general y aun a los incentivos fiscales para la promoción industrial. Pero allí es más fácil. Sería más difícil entre los países que forman la ALALC. Sin embargo, no es un problema totalmente disoluble.

El otro problema que usted cita es complicado. Entiendo que se refiere usted a los peligros de la polarización, como consecuencia de las liberaciones, por un lado, y de los peligros de excesiva duplicación de inversiones por exceso de iniciativas dispuestas a aprovechar las desgravaciones arancelarias. Las polarizaciones no tienen por qué ocurrir si se acepta que lo que se está haciendo no es simplemente liberar el comercio para ver qué pasa, sino liberar el comercio como parte de un proceso de desarrollo. Es decir, deben mantenerse contactos necesarios para evitar que por incentivos especiales o por otras situaciones se concentre en un solo país toda la industria adicional latinoamericana en función de un mercado común. Sería difícil imaginar una situación como esa, aunque en algunos países ha habido el temor de que por ser muy pequeños, y de baja productividad, puedan quedar marginados del proceso de industrialización. Esto requiere simplemente esfuerzos mucho más serios, más positivos, en la política de integración, para encontrar las oportunidades particulares de establecimiento de industrias en esos países.

El segundo aspecto, el de las duplicaciones, es en Centroamérica muy grave, porque cada mercado nacional es muy pequeño, y aun el mercado de los cinco países juntos es pequeño. Al abrirse el libre comercio y al no haberse dado mucho énfasis en la práctica a los convenios que se proyectaron para lograr una distribución equitativa y racional de ciertas industrias que requerían precisamente ir al conjunto del mercado para justificarse, ha habido intentos nacionales de adelantarse, por lo que en pocos años se ha establecido un exceso de ca-

pacidad respecto al conjunto del mercado. Sin embargo, aun en ese caso, que no es la solución más racional, puede haber salidas en el sentido de que algunas de estas industrias, por su alta eficiencia tecnológica, puedan servir no sólo para el mercado centroamericano sino para exportar al resto del mundo. En la ALALC veo mucho más difícil la posibilidad de duplicaciones importantes porque en los principales países que forman la ALALC el mercado interno es y seguirá siendo para la mayor parte de las industrias el fundamental, es decir, no es probable que se establezcan industrias que dependan excesivamente del mercado externo, por más que esa adición de mercado pueda ser determinante de las decisiones básicas de inversión.

Pregunta: Sabemos que América Latina tiene una gran deuda externa, e incluso algunos de esos países están hipotecados en lo que respecta a su reserva internacional. ¿Hasta qué punto gravita este factor negativamente en el esfuerzo de la integración?

Respuesta: La deuda externa de América Latina varía según los países y difiere en su estructura. En algunos tiene plazos de amortización un poco cortos; en otros, plazos más largos. Tiene que juzgarse en función de muchos factores, entre ellos la capacidad de cada país para aumentar sus ingresos por exportaciones de bienes y servicios en el futuro. Hay países donde el peso de las amortizaciones y del servicio inmediato de la deuda está creando dificultades a su propio desarrollo económico, independientemente de la ALALC. En esos casos, la participación en la ALALC no puede decirse que altere la situación de fondo, aunque mientras ésta no se resuelva podría afectar desfavorablemente el comercio intralatinoamericano.

Si se hace referencia a las dificultades monetarias, a las devaluaciones frecuentes de algunas monedas, a las situaciones en que se ven algunos países de restringir pagos o de reimponer restricciones a determinadas modalidades de su comercio, puedo afirmarle que nunca la inestabilidad monetaria ha sido obstáculo al comercio exterior, porque a la larga o la economía se ajusta al tipo de cambio o el tipo de cambio se ajusta a la economía y se buscan soluciones. Las restricciones de balanza de pagos que algunos países se ven en la necesidad de adoptar no se aplican necesariamente al comercio intrazonal, o se aplican bajo acuerdo de todos los países que forman el Tratado de Montevideo, y deben ser objeto de revisión y de modificación periódicas. Hay un caso de un país que habiendo establecido temporalmente restricciones al propio comercio de la ALALC, debido a sus dificultades monetarias generales, ya las eliminó, precisamente para no introducir en la ALALC un elemento de discriminación que sería contrario a la liberación del comercio.

Sin embargo, en el fondo todo esto depende de las políticas de desarrollo de los países. Si se admite que los problemas de deuda externa no son problemas

simplemente de política monetaria o de política fiscal, sino que son relativos al funcionamiento de la economía en su conjunto, es decir, a los problemas de cambio estructural de la economía, entonces se acepta también que es necesaria una buena política de desarrollo que reconozca la necesidad de los cambios estructurales. En esa medida puede irse hacia una situación en que el endeudamiento externo no tenga que seguir aumentando en la forma desordenada e irracional en que ha ocurrido en varios países. La integración no se puede lograr si no se lleva a cabo una buena política de desarrollo económico. La integración no es simplemente una solución transitoria; es parte del proceso general, y si no hay buena política de desarrollo ni habrá integración ni habrá nada, pero seguirán existiendo esas deudas externas exageradamente grandes.

Pregunta: Una cuestión que a primera vista parece de carácter secundario, pero que tiene mucha importancia, es la necesidad de difundir un mayor conocimiento de los productos de los diferentes países y de las ventajas que hay en adquirir esos productos. Los economistas tenemos a menudo la tendencia a pensar que si nosotros elaboramos fórmulas institucionales conducentes a la liberación del comercio, incluso a facilidades en el orden institucional, y de crédito, todo estaría hecho. De esa manera conduciríamos el libre comercio regional como primer paso de la integración. ¿Hasta dónde el hecho de la mayor deseabilidad de los productos por parte de los clientes en los diferentes países, su mayor y mejor conocimiento de los productos de aquellos países industrializados en que tradicionalmente los han adquirido a menudo, no va a constituir de todas maneras un obstáculo considerable si no ideamos fórmulas prácticas de difusión y de conocimiento de las bondades y de las ventajas de los productos elaborados dentro de la zona? Ése sería un punto que por lo menos habría que dejar planteado, aunque no tenga un valor teórico, sino simplemente un valor práctico evidente.

El hecho de que el Tratado de Montevideo debiera su nacimiento a la necesidad que tenían los países del Sur de resolver de inmediato el problema de sus relaciones comerciales al terminar sus acuerdos preferenciales, ¿no ocasionó que la ALALC tomara un aspecto de sistema de preferencialismo embozado, disimulado, que todavía se está resintiendo a pesar de los correctivos que se le han impreso? ¿No conducían las bases del grupo asesor de la CEPAL de 1958 de un modo más seguro al camino de la integración, por vía del establecimiento de la zona de libre comercio y del futuro paso a la unión aduanera, con la uniformidad institucional consecuente, que lo que puede verse hasta ahora de como lo está haciendo la ALALC? Es de señalar que las bases formuladas por aquel grupo asesor no tuvieron en cuenta la necesidad de un arancel común, propio de todas las uniones aduaneras. Dichas bases estuvieron dotadas en aquel momen-

to de gran flexibilidad y amplitud, y fueron concebidas con la idea de que su implementación progresiva condujera hacia el mercado común, pero nunca tuvieron por propósito crear sistemas de preferencialismo embozado como los que parecen haber sido puntos de partida de la ALALC al ser estructurada en un momento en que los países del Sur, porque así lo necesitaban, entraron en este acuerdo destinado a remediar una situación pasajera por la que ellos estaban atravesando.

Respuesta: En cuanto al primer comentario, estoy totalmente de acuerdo en que no es simplemente por el orden institucional como se promueve el comercio latinoamericano. Es una de las experiencias notables que ha habido para México en la ALALC la gran cantidad de viajes que hicieron los hombres de empresa mexicanos a América Latina no sólo para conocer qué podían vender y qué clase de mercados había, sino también para estudiar qué podían comprar con ventaja. Ese conocimiento personal determinó en gran medida, por un lado, el apoyo de la empresa privada a la participación de México en la ALALC y, por otro, la serie de negociaciones e iniciativas por ellos desarrolladas, que han fructificado en una ampliación muy considerable del comercio de México con la ALALC. Dicho al contrario, el sector privado, por falta de contacto y de conocimiento de lo que son los demás países, puede estar a veces en una actitud exageradamente temerosa.

Respecto a lo segundo, lo que no contiene el Tratado de Montevideo, y que es un punto realmente importante de discrepancia respecto a las bases del grupo asesor de 1958, es automaticidad en el sistema de desgravaciones. Actualmente se puede desgravar un artículo en las negociaciones y quedarse el artículo en ese punto, sin seguir rebajando sobre ese mismo producto la protección arancelaria, con tal de que se logre un promedio general de 8% cada año. Muchas de las propuestas nuevas que se hacen recalcan la conveniencia de la desgravación lineal y automática, es decir, que se vaya progresivamente a un nivel mínimo o bajo de protección, pero sin que queden rezagados artículos en los cuales se hizo una concesión inicial que no significa nada o que sólo establece una preferencia no compatible con el espíritu de la integración. Lo importante hoy día es adaptar la ALALC a la imagen original, sacarle el mayor partido y hacer que funcione. Es decir, lograr los resultados que se apetecían originalmente. Las propuestas más recientes toman en cuenta una experiencia real vivida en los últimos cinco años y que permite dentro de los propios mecanismos de la ALALC avanzar, si no al ideal de 1958, al menos en un proceso por el cual se vaya llegando gradualmente a la meta.

DOS AÑOS DE ALIANZA PARA EL PROGRESO*

En agosto de 1961, cuando se suscribió la Carta de Punta del Este, 19 países latinoamericanos quedaron comprometidos a llevar a cabo una política de desarrollo económico más rápido, aunada a una transformación de la estructura social; Estados Unidos, por su parte, prometió apoyar dicho programa facilitando la transferencia a América Latina de por lo menos 20 000 millones de dólares en un plazo de 10 años. La cooperación financiera deberá provenir de fondos de origen público, de recursos de los organismos internacionales y de fondos de inversión privada, incluido capital europeo y de otras partes. Asegurado el financiamiento, pudiera considerarse que América Latina se encamina ya hacia un brillante porvenir económico y que se unirá a los muchos países situados en zonas de mayor desarrollo o aun de subdesarrollo en donde los niveles de vida están aumentando con rapidez, en parte como resultado de la cooperación del exterior.

Sin embargo, debe reconocerse que a los dos años no se percibe un progreso muy grande, hasta donde es dable registrarlo por medio de índices de crecimiento, y está muy extendida la opinión en Estados Unidos, así como en la propia América Latina y en otros lugares, de que la Alianza para el Progreso está fracasando. Por mi parte, deseo manifestar de una vez que no comparto el punto de vista pesimista que la mayoría tiene acerca de la Alianza, el cual, a mi juicio, se funda en una evaluación superficial del problema u obedece a posiciones previamente tomadas. Antes al contrario, considero que el programa de la Alianza es un instrumento poderoso para acelerar el desarrollo latinoamericano, aun cuando será preciso dejar pasar algún tiempo para poder juzgar sus resultados. Así como una mala cosecha no invalida un programa de desarrollo agrícola, el hecho de que el crecimiento económico reciente de América Latina haya sido casi nulo no debe tomarse como índice único para medir el progreso. Debe recordarse que los problemas latinoamericanos son profundos, a veces

* Trabajo presentado al Seminario sobre América Latina de la Escuela de Verano de la Universidad de Columbia Británica, Vancouver, Canadá, 5 de julio de 1963. Escrito originalmente en inglés y publicado en español en *El Trimestre Económico*, vol. xxx (4), núm. 120, octubre-diciembre de 1963, pp. 561-573.

seculares, además de que existen factores que tienden todavía a frustrar los esfuerzos de América Latina por desarrollarse. Trataré a continuación de explicar algunos de los problemas principales y de examinar aspectos en los que parece requerirse mejorar las condiciones básicas.

Se reconoce ya ampliamente que la tasa de incremento de la población latinoamericana es muy elevada: de cerca de 3% al año, según estimaciones recientes. De hecho la tasa de incremento ha aumentado desde los primeros años de la posguerra, cuando era de 2.3% anual. Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento económico se ha reducido de una tasa media anual de 5.8% en el periodo 1946-1950 a sólo 4% en el quinquenio 1956-1960 y a algo menos en 1961-1962.¹ En consecuencia, el crecimiento del producto por habitante ha bajado de 3.3% al año a poco más de 1% en la época actual. Más aún, puesto que los precios de las exportaciones han descendido mientras los precios medios de las importaciones han aumentado, el ingreso real no ha podido crecer con la misma rapidez que el producto, y después de acusar una tasa anual de 4.6% en los primeros años de la posguerra es ahora bastante inferior a 1 por ciento.

Dicho de otro modo, el deterioro de la relación de precios del intercambio de América Latina ha ejercido un efecto acentuado sobre el progreso económico. En 1960 la relación de intercambio fue 11% inferior a la de 1955 y 18% más baja que el nivel máximo alcanzado en 1950-1951, y fue todavía 7% menor que la de 1948. En 1960, el precio de exportación de todos los productos agrícolas importantes en el comercio latinoamericano —café, algodón, azúcar, banano, cacao, trigo, lana, cueros y otros— fue bastante inferior al registrado en los años 1950-1955. Entre los minerales, aconteció igual con el plomo, el zinc y el estaño; los precios del petróleo se debilitaron y sólo resultaron superiores los del cobre y el mineral de hierro. Éste es uno de los problemas fundamentales, puesto que América Latina descansa en muy elevada medida en sus exportaciones —en cuanto a su volumen y en cuanto a la situación y la perspectiva de los mercados— para generar los ingresos internos que, frente al incremento demográfico, han de permitir elevar el nivel de vida. En los momentos en que América Latina se comprometió a participar en la Alianza y cuando poco después la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró iniciado el Decenio del Desarrollo, la situación del comercio exterior en general (admitidas, como siempre, las excepciones) resultó ser de las más desfavorables, con escasa mejoría hasta la fecha.

¹ Los datos citados en ese trabajo se han obtenido de los estudios recientes de la Comisión Económica para América Latina sometidos a su décimo periodo de sesiones, Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963.

No parece que sea necesario relatar la historia de los desajustes entre la oferta y la demanda mundiales de los diversos productos básicos, que explican el debilitamiento de los precios de las exportaciones latinoamericanas. Son hechos bien conocidos. En cambio, es muy poco, por desgracia, lo que pueda decirse respecto a soluciones al problema. Salvo el convenio mundial sobre el café, que en el mejor de los casos sólo sirve para impedir, con apoyo en controles a la exportación y a la producción no siempre eficaces, que siga descendiendo el ya bajo precio de ese producto, no se ha logrado avanzar en el camino de la estabilización de los precios ni en el de los ajustes de la relación global oferta-demanda. Problema desde luego difícil, acerca del cual se han ofrecido diversas posibles soluciones en las conferencias internacionales, parece sin embargo existir hacia él en los países desarrollados una actitud poco positiva. En parte obedece a que no se presta suficiente atención a lo que ocurre por falta de medidas colectivas, y no se reconocen las consecuencias favorables que pudiera tener una política de estabilización. Aun un alza moderada de los precios de las exportaciones beneficiaría al desarrollo latinoamericano en proporción mayor que cualquier otro fenómeno externo, puesto que elevaría de inmediato los ingresos, estimularía la producción, aumentaría los ingresos fiscales, promovería nuevas actividades y reduciría el actual uso de préstamos y donativos del exterior. La estabilización de los precios no es el único problema del comercio exterior, pero se relacionan con él los demás; por ejemplo, algunos países latinoamericanos están siendo afectados adversamente por las restricciones que impone el mercado común europeo y por las políticas comerciales discriminatorias, y toda medida de esta naturaleza que excluya los productos latinoamericanos tiende a hacer bajar los precios.

La perspectiva de las exportaciones tiene tanta importancia porque al acelerarse el desarrollo se requerirá inevitablemente incrementar las importaciones, sobre todo de equipo y maquinaria, aunque también de determinadas materias primas y de productos semielaborados. Será preciso además aumentar las importaciones de diversos bienes de consumo indispensables en esta edad de aparatos electrónicos y domésticos, y por otra parte no será posible hacer frente a la creciente demanda de automóviles y camiones produciendo sólo bicicletas y carretas. Mientras la perspectiva del comercio de exportación no pueda mejorarse de manera sustancial, por lo menos en un plazo corto, América Latina sólo estará en posibilidad de financiar las importaciones adicionales que exige el desarrollo haciendo uso de empréstitos del exterior y, hasta donde se considere posible o conveniente, aceptando inversiones extranjeras directas.

El problema de la cooperación económica del exterior es tratado a veces como si América Latina consistiera en una serie de países manirrotos incapaces

de costearse a sí mismos. Se olvida que con sus exportaciones América Latina paga alrededor de 90% de sus importaciones y que, de éstas, las cuatro quintas partes son bienes de capital, materias primas, productos semielaborados y combustibles, es decir, artículos necesarios para el desarrollo. Pero queda un saldo, y además se efectúan otros pagos, como el rendimiento de las inversiones extranjeras y los intereses sobre los préstamos, a los que se tiene que hacer frente reduciendo las reservas monetarias, o bien mediante endeudamiento a corto plazo o recurriendo a empréstitos y a inversiones extranjeras.

Se estima que el ingreso neto de capital a América Latina en el decenio 1951-1960 fue de cerca de 9 000 millones de dólares, o sea menos de 1 000 millones al año, y que dos tercios fue inversión privada directa (incluidas las reinversiones) y el resto préstamos a largo plazo y donativos. En los últimos años la inversión privada extranjera —de la cual un tercio se ha efectuado en el petróleo de Venezuela— ha disminuido en forma considerable, a la vez que se ha producido fuerte fuga de capitales latinoamericanos. No es de esperar que la inversión privada directa vuelva a alcanzar los volúmenes de los años anteriores, de suerte que corresponderá a los préstamos a largo plazo de los organismos internacionales y de los gubernamentales de otros países, así como a los de las fuentes bancarias privadas, desempeñar un papel mucho más importante. Para adquirir las importaciones adicionales indispensables para acelerar su crecimiento, América Latina parece estar ante la siguiente disyuntiva: obtener precios de exportación más elevados o conseguir un influjo mayor de empréstitos a largo plazo. Dicho de otra manera, si los precios de exportación no se elevaran y si la entrada neta de capitales no pudiera aumentarse, las importaciones tendrían que reducirse, incluso las esenciales para el desarrollo y a expensas de éste.

En consecuencia, la importancia que la Alianza para el Progreso concede al financiamiento internacional público a largo plazo es uno de los factores clave del desarrollo latinoamericano. Puede dudarse que los 20 000 millones de dólares que se han propuesto para un periodo de 10 años sean suficientes, puesto que es de suponer que esta cantidad representa la transferencia *bruta* de fondos del exterior provenientes de todas las fuentes, en tanto que puede demostrarse de manera razonable que para lograr un incremento del ingreso per cápita de 2.5%, América Latina necesitaría cerca de los 2 000 millones anuales previstos en Punta del Este en forma *neto* y no *bruto*; y semejante ingreso neto sería alrededor del doble del promedio de los años cincuenta, cuando la inversión privada desempeñaba un papel mucho mayor del que puede esperarse de ella en la actualidad.

No es posible aún determinar con precisión las necesidades de capital del exterior, puesto que dependerán en gran parte de si América Latina podrá ele-

var su propio coeficiente de ahorro, lograr con éxito una mayor sustitución de importaciones por producción interna y elevar en forma generalizada la productividad. Además, si el capital expatriado regresara a América Latina aun en cantidades modestas, sería un factor con que se contaría para hacer frente a las necesidades de inversión. Pero suponiendo que, como lo dijo alguna vez el presidente del Banco Mundial a una Comisión del Congreso norteamericano al discutirse el Plan Marshall, las cantidades obtenibles de capital del exterior sean en el mejor de los casos "muy ajustadas", las consecuencias para la política de desarrollo de América Latina serán desde luego graves, pues significará en pocas palabras que los fondos de inversión, sean externos o nacionales, tendrán que destinarse solamente a los programas y los proyectos de alta productividad, y que la política fiscal, la agrícola, la industrial y la social tendrán que orientarse en forma adecuada hacia esos fines y llevarse a cabo con toda eficacia. Sería ésta una tarea enorme para cualquier país y supondría, entre otras cosas, tener mucho mayor conocimiento de los recursos, establecer en forma clara las prioridades del desarrollo, contar con buena administración pública y en general no encontrar obstáculos a las transformaciones requeridas.

Así entonces, son éstos también problemas fundamentales de América Latina. Por su escaso desarrollo, la mayoría de los países carece de suficiente mano de obra calificada, de administradores de empresas, de técnicos y de funcionarios públicos con experiencia. En parte por su costo, no se han llevado a cabo reconocimientos suficientemente amplios y profundos de los recursos naturales y apenas se inicia la investigación agrícola e industrial. Hay rigidez social, pobreza, mala salud e ignorancia, y se advierte desánimo. No se han formulado plenamente las políticas de desarrollo y aún no se acepta en forma generalizada la necesidad de la planeación general. Son precisamente éstos los problemas sobre los que trata la Carta de Punta del Este, después de transcurridos casi 10 años de inútiles conferencias interamericanas, y su solución dependerá ahora fundamentalmente de los esfuerzos que realice América Latina por su cuenta, sin intervenciones del exterior, pero a base de contar con la cooperación técnica y financiera que se requiera.

Sin embargo, no hay motivo para sentirse pesimista. La situación latinoamericana es descrita a veces en tonos demasiado sombríos. Siempre se ha reconocido la existencia de estos problemas y se ha progresado hacia su solución, en algunos países más que en otros, a menudo con bastante éxito. Pero en el conjunto es válido afirmar que el progreso ha sido lento, y apenas en fechas recientes se ha empezado a comparar el ritmo de adelanto con un factor por ahora inamovible que destaca aún más el desafío a que se enfrenta América Latina: el incremento de su población.

Puede decirse que los obstáculos más sobresalientes al desarrollo de América Latina han sido la concentración de la propiedad agraria y la falta de atención prestada al problema educativo. Hasta hace tres años, sólo tres países habían llevado a cabo reformas agrarias basadas en el fraccionamiento del latifundio, y pocos países podrían ufanarse de haber establecido programas generales de desarrollo agrícola de suficiente eficacia. Desde 1961 se han adoptado medidas de reforma agraria en varios países latinoamericanos y se dedica mayor esfuerzo a la formulación de programas agrícolas integrados que permitan elevar la productividad, aumentar el ingreso efectivo de la población rural, mejorar las condiciones de vida de la misma y ampliar la oferta de alimentos y la producción exportable.

Como era de esperarse, las medidas de reforma agraria han sido resistidas tenazmente por los afectados por ellas, y en los regímenes democráticos de gobierno, caracterizados entre otras cosas por la inestabilidad política, las leyes promulgadas no siempre han sido adecuadas. Pero se ha dado principio al proceso de reforma sin interrumpir la producción agrícola. A medida que la reforma agraria se extienda, se podrán cultivar grandes áreas hasta ahora no utilizadas y se hará justicia al campesino sin tierras, quien a su vez tendrá oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y de participar en el mercado de bienes industriales.

En cuanto a educación, el bajo coeficiente de alfabetización de la mayoría de los países latinoamericanos oculta una realidad aún más desfavorable cuando se tiene presente el número incontable de alfabetizados ignorantes e incultos que existe en casi todos los países. Apenas una pequeña proporción de los niños en edad de ir a la escuela primaria llega a terminar este ciclo educativo, por falta de escuelas y de maestros en las áreas rurales, por insuficiencia de locales en las zonas urbanas y en lo general debido a la pobreza de sus familias. Es dudoso, además, que la calidad y los métodos de la enseñanza sean adecuados. La población escolar del ciclo secundario, de los institutos técnicos y de las universidades es bastante pequeña y proviene en su mayoría de los sectores acomodados. Son de escaso alcance los programas de educación y capacitación para trabajadores adultos. Si bien algunos países han hecho adelantos extraordinarios, aun en ellos ha sido difícil no incurrir en retrasos, ya no progresar, puesto que en el último decenio el traslado de la población a los centros urbanos, el descenso de las tasas de mortalidad y una mayor conciencia de la utilidad de la educación han sometido a fuerte prueba la capacidad de los servicios educativos existentes, tanto públicos como privados.

Por fortuna lo que hoy día empieza a llamarse “inversión en educación” ocupa en América Latina un lugar muy destacado y se están desarrollando pro-

gramas importantes a todos los niveles para mejorar la calidad y aumentar la cantidad de los servicios educativos. La Carta de Punta del Este fijó objetivos un tanto ambiciosos, que en la conferencia sobre educación y desarrollo celebrada en 1962 fueron traducidos en metas más precisas. Se espera que para 1965 América Latina pueda aumentar sus gastos totales en educación de alrededor de 2% del producto nacional a 4%. Esto supone que parte de los fondos del exterior disponibles para financiar el desarrollo podrán destinarse a los programas educativos. Se ha iniciado una revolución en materia de educación.

Las condiciones de salud, las sanitarias y las de vivienda son sumamente deficientes en América Latina y cualquier observador de la situación puede fácilmente señalar la necesidad de mejorarlas. Casi no necesitan recalarse las consecuencias sociales y las ventajas económicas de contar con una población sana que habite a su vez buenas viviendas. La relación recíproca entre ese tipo de mejoramiento y el desarrollo económico es evidente, puesto que el desarrollo requiere una fuerza de trabajo que no solo tenga buenas condiciones físicas sino también estados de ánimo favorables, y a su vez todo descenso de la tasa de mortalidad hace necesario un desarrollo económico más rápido para alcanzar el objetivo de incrementar el ingreso por habitante un 2.5% al año. Con la orientación valiosa y la ayuda material de diferentes organizaciones internacionales, la erradicación y la prevención de las enfermedades, el suministro de agua potable y la construcción de vivienda son hoy día programas latinoamericanos de alta prioridad. Al mismo tiempo, se están incrementando los servicios de seguridad social y los médicos, que en modo alguno son programas nuevos.

Aunque no es fácil distinguir entre la política social y el desarrollo económico, el reciente énfasis que en América Latina se da a los llamados programas sociales, entre los que figuran la reforma agraria y la colonización agrícola, ha planteado diversos problemas importantes. Anteriormente los países en desarrollo podían, sin mayor planeación, concentrar su actividad primero en el aumento de la producción agrícola, industrial, etc., y más tarde, a medida que contaran con los recursos necesarios y a resultas de la presión gradual de la opinión pública, llevar a cabo programas generales de mejoramiento social. Hoy día América Latina tiene que hacer ambas cosas a la vez, por razones económicas, sociales y políticas, y no es fácil juzgar en qué momento el costo real de los programas sociales consiste en aceptar una tasa de crecimiento menos rápida, o hasta qué punto los recursos invertidos en educación, salud, vivienda y reforma agraria, encierran en sí un potencial económico extraordinario, según lo afirman muchas personas.

Comoquiera que resulte esta cuestión, el incremento de los programas sociales constituye un gravamen financiero y real que la economía latinoamericana-

na tiene que soportar transitoriamente, puesto que supone la utilización de recursos tanto internos como del exterior en proyectos que no son directamente productivos, cuya organización y realización requiere el transcurso de bastante tiempo y cuyos resultados sólo pueden obtenerse a largo plazo. Durante el periodo de gestación no debe juzgarse el progreso mediante algún índice económico general no por fuerza pertinente, ni tampoco debe negarse dicho progreso afirmando que todavía hay analfabetos, enfermos, campesinos sin tierra y habitantes desnutridos o sin vivienda, en tal o cual país. Aun aumentando varias veces los actuales gastos en estos programas, quedaría amplio margen para mejorar las condiciones generales.

Respecto a la política económica y a su ejecución, cabe considerar en primer término el problema de la producción agrícola, que se vincula estrechamente al de la reforma agraria y al educativo. La agricultura latinoamericana puede dividirse a grandes rasgos en dos categorías distintas: la agricultura comercial, que es llevada a cabo, por lo regular, en propiedades extensas, a veces con técnicas eficaces, y la agricultura de subsistencia en que se trabaja en su mayoría con métodos primitivos. A pesar del progreso apreciable de algunos países, aun la agricultura comercial ha tropezado con graves obstáculos. La producción agropecuaria total aumentó a razón de 3.5% al año durante los años cincuenta y se caracterizó por ser el sector de menor crecimiento en la economía latinoamericana, apenas superior al de la población. Esto se ha debido tanto al muy escaso incremento de las superficies bajo cultivo y al estancamiento de los rendimientos por hectárea, como a la situación especialmente desfavorable de la ganadería.

Resulta por supuesto difícil establecer conclusiones generales, puesto que la situación varía bastante según el país y el cultivo de que se trate. La producción de cereales parece ser la que menos ha aumentado, seguida de cerca por la de carne, mientras que la de algodón, azúcar, banano, legumbres y café ha acusado cierto incremento. En algunos países se han logrado resultados espectaculares en la agricultura mediante el riego, la mecanización y la introducción de técnicas modernas. El consumo de fertilizantes por hectárea se cuadruplicó en el periodo de 1950 a 1960, si bien todavía representa apenas la cuarta parte del consumo norteamericano. Aun así, dichos progresos no ocultan el hecho de que una proporción muy grande de la agricultura latinoamericana carece de técnicas y métodos modernos y que será necesario hacer aún mayor hincapié en la formulación de programas bien organizados destinados a elevar los rendimientos y levantar el nivel de vida rural.

Se están llevando a cabo muchos programas de este género en los que se incluye el adiestramiento, la investigación, el trabajo experimental, la educación

básica, la extensión agrícola, el almacenamiento y la organización de los mercados, y la cooperación técnica y financiera internacionales dada a los países latinoamericanos para estos propósitos ha aumentado. Los programas agrícolas necesitan intensificarse, porque por más que se promueva la industrialización, el número absoluto de habitantes rurales seguirá aumentando por lo menos durante los próximos 20 o 30 años. No sólo será preciso proveer de alimentos al trabajador urbano sino que en las zonas rurales mismas se elevará el número de personas que requerirán alimentarse, y la industria y los mercados de exportación ejercerán mayor demanda de materias primas agrícolas. Problema de vastas dimensiones no debe, sin embargo, considerarse insoluble.

A pesar del rezago del ingreso agrícola, el desarrollo industrial ha sido bastante rápido y ha entrañado una transformación estructural notable. En la industria manufacturera se emplea alrededor de 14% de la fuerza de trabajo latinoamericana, y si se añaden la minería, la energía eléctrica y la construcción, su participación llega a 20%. La población ocupada en la industria disfruta generalmente de mayor ingreso y se beneficia de los servicios públicos, educacionales y de salud, así como del esparcimiento que ofrece la vida en las ciudades; en consecuencia, éstas ejercen fuerte atracción, a la que se suma la fuerza centrífuga de las zonas rurales. La tasa de urbanización de América Latina es de las más altas del mundo.

La producción industrial creció en los años 1951 a 1960 a razón de 6% anual acumulativo (en el segundo quinquenio llegó a aumentar a un ritmo de 8% anual), lo que ha sido posible hasta ahora a base de una sustitución parcial de las importaciones, cuya participación en la demanda total de productos industriales se ha reducido. Este proceso, estimulado en los últimos 15 años por depreciaciones monetarias, protección arancelaria, incentivos fiscales, control de las importaciones y medidas de fomento gubernamentales, ha dado lugar a industrias totalmente nuevas y ha permitido ampliar las actividades básicas de manufactura a tasas de crecimiento extraordinarias. En toda América Latina se producen bienes de consumo corriente y en los principales países se fabrican ya íntegramente los bienes duraderos de uso doméstico, después de haberse pasado por una etapa de simple ensamble de partes importadas. La América Latina se aproxima a la autosuficiencia en acero y en muchos productos químicos básicos. Se ha iniciado con éxito la fabricación de automóviles y camiones en dos países y otro más está en las primeras etapas de este nuevo proceso. Se ha adelantado grandemente en la fabricación de productos de acero, de equipo y herramientas y de instalaciones eléctricas, y se ha iniciado la construcción de maquinaria.

No obstante, esta industrialización deliberada (según ha sido caracterizada) tropieza con muchas dificultades debido a la falta de mano de obra calificada y

de buenos administradores de empresas, a la pequeña escala de la producción en la mayoría de los casos, y a la falta de transporte, de energía o de divisas. Los costos de producción son en general superiores a los de las industrias del extranjero. Mientras el mercado interno sea limitado, prevalecerá la industria protegida y de altos costos; y si bien obtendrá ganancias mientras la sustitución de las importaciones le permita crecer con rapidez, esta situación no puede seguir indefinidamente. En muchas ramas industriales, la producción sólo podrá aumentar a la tasa que permita el incremento demográfico sumado al ritmo con que aumenten los salarios reales de los grupos más bajos de ingreso, o sea 3 a 4 por ciento al año. El desarrollo industrial requiere un mercado creciente y el aumento necesario de la demanda sólo puede provenir de un incremento sustancial del ingreso rural. De esta manera, el desarrollo agrícola empieza a ser el factor fundamental para sostener la expansión industrial, y uno y otro sectores tendrán que apoyarse mutuamente. En todo caso se hará necesario incorporar cantidades crecientes de fuerza de trabajo a las ocupaciones industriales y a los servicios, puesto que una agricultura eficaz necesitará menos trabajadores; por lo tanto, el alto costo de la industrialización debe medirse frente al excesivo costo social implícito en un volumen considerable de subocupación rural y urbana.

Hay varias formas de resolver el problema de los costos industriales. Por un lado, el mayor nivel de la inversión pública en transporte, energía, riego y control de agua, sectores en los cuales la cooperación financiera es muy esencial, contribuirá a elevar la productividad en general y creará mayor demanda de equipo, de metales y de productos químicos y, mediante el gasto en salarios, de bienes de consumo. En segundo lugar, las medidas que se han tomado en los últimos tres años tendientes a establecer un mercado común latinoamericano —por ahora una asociación de libre comercio— darán oportunidad a la fabricación industrial a mayor escala y originarán nuevas industrias que producirán bienes duraderos y de capital. En el supuesto de que el desarrollo pueda acelerarse de un modo general, aparecerán nuevas posibilidades de sustitución de importaciones y de hecho esta política será aún más necesaria en vista de las débiles perspectivas de exportación a que se enfrentan casi todos los países latinoamericanos. De esta manera, al reanudarse el crecimiento, al mismo tiempo que se eleve el ingreso agrícola y surja un mercado libre internacional para los productos industriales, se podrán reducir los costos de fabricación, contando por supuesto con que operen otros factores, sobre todo el mejoramiento técnico y de la organización.

Otro de los problemas de la industrialización latinoamericana que debe destacarse es la renuencia de quienes poseen ahorros a lanzarse a empresas industriales en campos que no conocen y, en las épocas de incertidumbre, aun

apoyar la expansión de las empresas existentes. A pesar de toda la protección que se ofrece a la industria, se considera que el riesgo es grande, de manera que el dueño de capital espera obtener rendimientos bastante elevados. Rara vez se emiten acciones para absorber recursos financieros del mercado, y la mayoría de las empresas industriales está en pocas manos, entre amigos y parientes. Pero todo esto también está cambiando a medida que se vuelven menos redituables las inversiones alternativas, por ejemplo, en bienes raíces, y conforme la evolución de la banca comercial y la de inversión permite canalizar ahorros indirectamente a la industria. No obstante, podría hacerse mucho más para estimular y facilitar la inversión del ahorro interno en la industria y, por medio de medidas fiscales, para favorecer la reinversión de las utilidades obtenidas por las empresas industriales.

A pesar del monto limitado de la inversión extranjera directa, las cantidades invertidas en la industria han aumentado en América Latina, sobre todo en los países más evolucionados. Fuera de América Latina se plantea con frecuencia la pregunta de por qué no se abren las puertas de par en par al capital extranjero, puesto que se supone que incorpora al país de inversión tecnología, eficiencia, financiamiento más barato, un espíritu competitivo y, según algunos, una conducta más ética en los negocios. No haré referencia a los aspectos políticos de la inversión extranjera, que son bien conocidos y que en todo caso no corresponden a este trabajo, sino solo a los aspectos económicos. No hay duda de que la inversión extranjera en la industria manufacturera ha hecho una aportación considerable a la capacidad productiva latinoamericana, a la ocupación y al aumento del ingreso, pero aun suponiendo que dicho capital ingresara a una tasa que fuera el doble de la actual, que puede estimarse en unos 100 millones al año, no representaría sino una pequeña proporción de los fondos de inversión requeridos para el desarrollo industrial. Y cada nuevo dólar de inversión directa privada crea una obligación cambiaria de 15 centavos de remesa anual de utilidades, lo que lleva a una situación en que la única forma en que América Latina podrá costearse la inversión extranjera directa será adquiriendo periódicamente una parte sustancial de las inversiones que se han efectuado en épocas anteriores. De ser así, el capital privado extranjero habrá prestado su mejor servicio a América Latina, ya que habrá tendido un puente que podrá utilizarse hasta el día en que el capital nacional se disponga a entrar en negocios de alto riesgo industrial.

Algunos países latinoamericanos padecen inflación crónica y en unos cuantos el proceso inflacionario es violento. A pesar de las interpretaciones que habitualmente se dan a estos fenómenos, la inflación, en opinión de muchos economistas latinoamericanos, no es mera consecuencia de políticas fiscales

equivocadas o de errónea administración monetaria, sino que surge de rigideces estructurales, sobre todo en la agricultura, que el desarrollo económico pone de manifiesto y que a su vez, pasado algún tiempo, pueden hacer más difícil el crecimiento. Una elevada tasa de inflación en determinado país puede ser compatible con una tasa de crecimiento también elevada si se cumplen determinadas condiciones básicas. Esto no quiere decir que se justifique la inflación, sino que trata de explicarla. Es evidente que el desarrollo sin inflación es preferible, mas esta combinación poco habitual e ideal no siempre puede lograrse y en cierta medida no es posible ni siquiera en teoría. Hay que elegir, si es que existe tal disyuntiva, entre la estabilidad de los precios con estancamiento y el crecimiento con cierta medida de aumento de los precios, e inevitablemente se elige este último camino. Como ciertas enfermedades hereditarias, la inflación no debería considerarse con ligereza, pero su existencia tampoco debería llevar a condenar la salud económica general de la familia.

Además de estimular el ahorro interno y el mejor uso de dichos recursos, la Alianza para el Progreso supone que los países latinoamericanos llevarán a cabo nuevas políticas fiscales destinadas a mejorar la situación de la hacienda pública y a corregir la desigual distribución del ingreso. Con frecuencia se hace una crítica que es lamentable y que además no viene al caso, en el sentido de que los países que conceden ayuda financiera y prestan su capital se están desangrando con su propia tributación, mientras que los países latinoamericanos no gravan suficientemente los ingresos de su propia población; y no sólo esto, sino que se alega que estos ingresos se fugan constantemente a los países más desarrollados (es de suponer que para acumularse a las utilidades altamente gravadas de los banqueros), mientras los gobiernos latinoamericanos solicitan más ayuda. Pues bien, si la tributación es muy elevada en los grandes países industriales, tal vez se deba a sus gastos de defensa y no a la ayuda externa que provean al resto del mundo; éste es un asunto interno, en el cual no pueden intervenir los latinoamericanos. Sin embargo, puede admitirse que la tributación latinoamericana no es suficientemente progresiva, si bien el problema no reside en la tasa de los impuestos tanto como en la base tributaria y en la administración del sistema fiscal. Es verdad que las personas de ingresos medianos y elevados se dedican a la vieja profesión de evadir en gran escala la tributación, como ocurre en muchos países europeos, y es verdad también que la administración tributaria de América Latina es inadecuada y no muy rigurosa. Pero éste es ya asunto que preocupa al gobernante de hoy y se están llevando a cabo diversas reformas fiscales. No obstante, pasará algún tiempo antes de que se advierta el resultado de estas reformas, porque existe resistencia a las medidas fiscales y a su cumplimiento y porque el reciente estancamiento del comercio ex-

terior, la fuga de capitales y la adopción de legislación agraria han creado en muchos de los países latinoamericanos inquietud y pérdida de confianza. El mejoramiento de un sistema tributario es en gran parte un problema político y educativo que, por añadidura, se resuelve con más facilidad cuando la economía es próspera que cuando afronta graves dificultades. La ayuda externa no se utiliza en América Latina como sucedánea del financiamiento interno, sino como complemento necesario para ayudar a ampliar, mediante el desarrollo económico, el vasto potencial de ahorro interno.

Vista la situación de conjunto de América Latina, no estimo que existan motivos para perder toda esperanza. La Alianza para el Progreso constituye un cambio fundamental de orientación y es necesario que transcurra algún tiempo para que se manifiesten sus resultados en todo su alcance. Nada fácil es tratar de acelerar el desarrollo cuando existen viejos factores de rigidez interna y problemas fundamentales de comercio exterior. Pero los pueblos latinoamericanos tienen nuevas aspiraciones, y quienes están en situación de orientarlos o de ayudar a formular las políticas necesarias son muchos y están dedicando esfuerzos íntegros a esta tarea. Hay una escasez relativa, pero en modo alguno ausencia de personal capacitado en materias económicas, sociales, políticas y científicas en América Latina, y cada año aumenta el número de personas de las nuevas generaciones que cuentan con mejor preparación y se aproxima a los sitios y puestos en donde se ejerce la responsabilidad de orientar y hacer cumplir la política económica y social.

Es esencial que los problemas y las actitudes de los latinoamericanos sean comprendidos por los pueblos de otras naciones a fin de que el “vasto esfuerzo cooperativo” de la Alianza para el Progreso, como lo describió el presidente Kennedy, pueda ser juzgado más serenamente por los países que prestan su cooperación financiera. Y dicha comprensión es igualmente necesaria para estimular a América Latina a llevar a cabo con mayor intensidad el compromiso que ha adquirido y para aumentar su fe en los valores implícitos en la sociedad democrática.

LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA EN LOS OCHENTA*

En los últimos 10 años, América Latina ha alcanzado una impresionante tasa de crecimiento en relación con otras zonas del Tercer Mundo y con los países industriales avanzados. Entre los años 1971 y 1980, el PIB total del mundo se incrementó a una tasa anual de 4.3%;¹ el PIB de los países en desarrollo, incluidas las naciones productoras de petróleo, creció a una tasa de 5.7% pero, dentro de este agregado, el PIB de América Latina creció 6.1%, cifra ligeramente menor a la tasa de los países del occidente de Asia. En el periodo 1976-1978, el crecimiento se redujo a 5% anual, en contraste con la más dinámica primera mitad del decenio, mientras que el PIB de los países en desarrollo en general ascendió 5.3%, a la vez que el de los países más industrializados, cuyo promedio alcanzó sólo 3.5% durante todo el decenio, ascendió hasta 4.4% en el periodo de tres años recién mencionado. En 1979, y aún más en 1980, el PIB mundial descendió a 3.8 y a 2.2 por ciento, respectivamente, mientras que el de los países en desarrollo en su conjunto se desaceleró a 4.8 y a 3.9 por ciento. Los países, industriales avanzados apenas lograron una tasa general de 2.2%. El desarrollo latinoamericano no se desaceleró en 1979 y 1980, sino más bien lo contrario: el PIB aumentó 6.4% en el primer año y 5.8% en el segundo, lo que arroja un promedio de aproximadamente 6.2% para el bienio. El crecimiento demográfico descendió de 2.8 a 2.6 por ciento durante el periodo 1971-1980. Así, el crecimiento per cápita estimado del PIB anduvo cerca de 3.3% en promedio, aunque en algunos años ascendió a más de 4.0 por ciento.

En consecuencia, los años setenta fueron un periodo durante el cual se expandieron de manera considerable las economías de las naciones latinoamericanas. Esto se muestra claramente en otros índices. Por ejemplo, la producción manufacturera tuvo un incremento medio anual de 6.5%; la construcción, de

* Trabajo presentado al Seminario África-América Latina, El Cairo, 25 a 29 de enero de 1982. Traducción del inglés de Alejandro Licon y Galdi, publicada en *Foro Internacional*, vol. xxii, núm. 4, abril-junio de 1982, pp. 361-377.

¹ La información citada en este y los siguientes párrafos procede por lo general de fuentes de la CEPAL. Las cifras recientes se encuentran en Doc. E/CEPAL/L.250, que es la introducción al *Estudio económico anual de América Latina* correspondiente a 1980.

7.9%; la minería y la extracción del petróleo acusaron un aumento de aproximadamente 7% (1978-1980). La agricultura, sujeta al clima y a limitaciones institucionales, sólo elevó su producción 3.5% durante el decenio. Los servicios básicos, esencialmente la electricidad, el transporte y las comunicaciones, tuvieron un crecimiento bastante importante de 5.8% durante el mismo periodo.

Las exportaciones latinoamericanas globales se duplicaron en términos reales (es decir, en términos de poder de compra corregidos por la relación de precios del intercambio); no obstante, las exportaciones de los países exportadores de petróleo de la región aumentaron mucho más, 164%, aunque las exportaciones de las naciones latinoamericanas no exportadoras de petróleo alcanzaron un notable 90% durante el decenio. Así, las exportaciones fueron un importante aliciente al crecimiento general. Las importaciones también se incrementaron a una tasa alta, 120% en términos reales durante el decenio. Tan sólo en el periodo 1978 a 1980 aumentaron de 56 000 millones de dólares corrientes a 92 000 millones (mientras que, de manera similar, las exportaciones subieron de 53 000 millones de dólares corrientes a 91 000 millones). En el caso de 17 países latinoamericanos importadores de petróleo, el gasto en ese producto, que había sido de sólo 650 millones de dólares en 1970, aumentó espectacularmente a 15 700 millones en 1980 (la porción de Brasil fue de 10 400). Las exportaciones petroleras de los seis países exportadores de dicho producto de América Latina alcanzaron la magnitud de aproximadamente 28 000 millones de dólares en 1980.

Pese a esta prosperidad —o debido a ella— América Latina ha incrementado sus préstamos del extranjero a una tasa muy elevada durante los años setenta, en parte para pagar sus importaciones de bienes de capital para el desarrollo, en parte para pagar el petróleo y, en algunos países, para salvar el déficit alimentario. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, una característica casi normal en los países en desarrollo, alcanzó en 1970 la moderada cantidad de 3 300 millones de dólares; sin embargo, ascendió a casi 17 000 millones de dólares en 1978 y, de nuevo, a 27 700 millones en 1980. Este último déficit fue ocasionado sobre todo por los países importadores de petróleo, a razón de 11 000 millones de dólares en 1978 y unos asombrosos 23 000 millones en 1980, correspondiendo a Brasil y Argentina las tres cuartas partes del monto total. Debe notarse, sin embargo, que los países exportadores de petróleo de América Latina también tuvieron déficit de 9 600 millones de dólares en 1978 y 4 300 en 1980. Este año Venezuela fue el único país con excedente en cuenta corriente de la balanza de pagos, de unos 2 600 millones (después de un gran déficit sin precedente de 5 700 millones en 1978). La deuda externa neta (préstamos externos desembolsados menos reservas internacionales brutas) de América Latina, que fue de 51 000 millones de dólares en 1975, se triplicó con creces en 1980, cuando

la cifra fue de 173 000 millones. En términos brutos, si se incluyen tanto la deuda externa del sector público y la deuda privada oficialmente garantizada y algunas deudas no garantizadas de las que existen datos, la deuda pendiente aumentó de 68 500 millones de dólares a 211 700 millones a fines de 1980, un incremento de 209%. A fines de ese año, Argentina, Brasil, México y Venezuela eran deudores por 162 000 millones de dólares (76 % del total). Cualesquiera sean los criterios, éstos son niveles de endeudamiento externo muy elevados.

A la luz de su desempeño pasado —y debe recordarse que también durante 1950 y 1970 América Latina en su conjunto acusó una tasa de crecimiento bastante elevada— de manera natural surge la siguiente pregunta: ¿podrá América Latina seguir creciendo durante los años ochenta de manera más o menos similar a las tasas pasadas? ¿Cuáles son las limitaciones externas —por ejemplo, la recesión mundial y los límites a los empréstitos extranjeros, el alto costo del petróleo, etc., y cuáles son las limitaciones estructurales internas? Entre las últimas, parecen ser importantes las rigideces institucionales, sobre todo en cuanto a la tenencia de la tierra y la expansión agrícola, así como la falta de infraestructura para el desarrollo. También podría sostenerse que la estabilidad política, tan ausente en algunos de los países, pudiera ser un factor positivo; pero la inestabilidad política no necesariamente ha sido incompatible con el desarrollo.

El año 1981 ha sido ya decepcionante. Conforme a la información preliminar,² el crecimiento del PIB de América Latina en su conjunto fue sólo de 1.2%, cifra que parece ser la más baja alcanzada desde 1945. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó a 33 700 millones de dólares, es decir, un incremento de 22% respecto de 1980, y la deuda externa se elevó a 240 000 millones, o sea, 13.4%. Si corregimos estas cifras más o menos en 10% para compensar la inflación media de los países industriales avanzados, es preocupante el empeoramiento de las deudas externas, aunque el incremento “real” de la deuda sea pequeño. La relación de precios del intercambio, que se había elevado 30% entre 1970 y 1974 para la región en su conjunto,³ descendió subsecuentemente 11% para 1980, y decayó más en 1981. Sólo dos países mostraron un incremento significativo del PIB durante 1981: México, 8%, y Paraguay, 8.5%; en la mayoría de los países latinoamericanos el PIB no creció, y en varios tuvo lugar un descenso real del producto agregado (por ejemplo, Argentina y Brasil). La inflación ha continuado en la mayoría de los países de la

² Tal como lo informaron los servicios noticiosos el 22 de diciembre de 1981, basados en información de la CEPAL. Véase *Uno Más Uno*, 23 de diciembre de 1981, p. 12.

³ CEPAL, *Estudio económico anual de América Latina*, 1980.

región a tasas de 3 a 15 veces las tasas de inflación de las economías de mercado industrialmente avanzadas.

La perspectiva para 1982 no parece ser mucho mejor, con la excepción de México y Paraguay. Por razones diferentes, tanto los países exportadores de petróleo como los que lo importan se ven frente a un estancamiento relativo de las inversiones agregadas, y una perspectiva difícil para las exportaciones, sean de petróleo, minerales, productos agrícolas o manufacturas. El servicio de la deuda ha comenzado a pesar fuertemente en algunos de los países más endeudados, como Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú. Para los países con muchas deudas a corto y mediano plazos con bancos privados, las altas tasas de interés han significado que se han dedicado miles de millones de dólares, procedentes de las exportaciones, tan sólo para el pago de intereses de la deuda externa. El estancamiento combinado con inflación en algunos países y las elevadas —en algunos casos crecientes— tasas de desempleo (que combinadas con un alto crecimiento demográfico y migración interna del campo a la ciudad deben considerarse también como relacionadas con altas tasas de subempleo) significan que la débil perspectiva económica para 1982 llevará probablemente a aumentar el descontento social.

Sin embargo, parecería que las perspectivas a mediano plazo de América Latina, siempre y cuando cambien ciertas condiciones en la perspectiva económica global, fueran más prometedoras. Las siguientes páginas intentan evaluarlas.

Para hacerlo, es necesario y sin duda útil preguntarse primero cuál es el significado actual del concepto “América Latina”. ¿Es válido hablar de América Latina como un conjunto, como si fuese una unidad geográfica significativa? Es obvio que existe una cultura subyacente de origen mediterráneo, cuyas lenguas principales son el español y el portugués. Pero también se habla el francés, pues Haití, parte del Caribe y la costa noratlántica y las antiguas colonias angloparlantes de la Gran Bretaña —siendo Belice y Santa Lucía las últimas naciones independientes— son consideradas oficialmente, al menos por las Naciones Unidas, como parte de América “Latina”. Hay también algunas ex colonias holandesas y una diversidad de idiomas y dialectos en esa región. En las estadísticas sobre el desarrollo económico y la actual situación económica, la CEPAL a veces excluye a Cuba (debido a la falta de información o de comparabilidad). En el pasado, con frecuencia se utilizaba una distinción de estructura económica para separar a Venezuela del resto de los países. Ahora es común diferenciar a los países exportadores de petróleo de los países latinoamericanos “no exportadores de petróleo”, pero esta distinción se ha visto oscurecida por el hecho de que México y Trinidad y Tobago han tenido que añadirse a la primera categoría y restarse de la segunda.

Hoy día, el concepto de “América Latina” resulta ser distinto de lo que era hace 30 años. Un escritor peruano que hizo un examen de la historia latinoamericana —pese a Simón Bolívar— y tomó en cuenta las diferentes influencias culturales de Europa, Asia y América del Norte, así como de los mismos pueblos indígenas, se aventuró a presentar un libro, de título provocador, en el cual ponía el concepto en tela de juicio.⁴ Pero, mito o realidad, ahora se acepta de manera convencional que una gran parte del mundo, al sur de Estados Unidos y Canadá, debe considerarse como América Latina. La definición de las Naciones Unidas, reflejada en los datos compilados regularmente por la CEPAL es una que depende, en última instancia, de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la misma CEPAL.

Según mi opinión personal y pese al alegato hecho por ciertos habitantes de América del Sur de considerarse como parte de la civilización occidental europea, y fuera del Tercer Mundo, es muy útil, sobre todo a la luz de las características económicas y socioculturales dominantes, considerar a América Latina —con uno o dos territorios de más o de menos— como un concepto global y que toda la región es parte del Tercer Mundo. Se trata de un grupo bastante grande de países de distinta dimensión, que comprenden un territorio muy amplio y muchas islas con, al menos, ciertas similitudes en el campo económico y alguna diferenciación entre los países respecto a la cultura, la estructura social, el desarrollo político y sus tendencias.

Veamos ahora algunas de las similitudes principales. Con obvias excepciones, aún sigue habiendo una proporción considerable de mano de obra empleada en actividades rurales, que llega a 80% en Haití y en algunos de los países de América Central y el Caribe, pero que es de 20 a 30 por ciento en Argentina o Chile —porcentaje aún elevado si se compara con los niveles de las naciones industriales avanzadas. Este porcentaje está descendiendo en muchos de los países de la región, tales como Brasil e incluso México. Si se hace una definición precisa de zonas urbanas y rurales, México sigue siendo rural en 45%. (Aunque en los censos se establezca una cifra tan baja como de 2 500 habitantes para considerar un lugar como urbano, las ocupaciones predominantes, hasta el nivel de 15 000 habitantes, son en efecto rurales).

Otra similitud es la etapa de industrialización relativamente baja de América Latina, pese a la impresión que a menudo tienen los observadores en los países desarrollados que ponen como ejemplo las modernas industrias de Ar-

⁴ Luis Alberto Sánchez, *¿Existe América Latina?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945. Una edición ampliada, *Examen espectral de América Latina*, fue publicada por el mismo autor en 1962 (Buenos Aires, Editorial Losada).

gentina, Brasil o México. En el último país, tan sólo 34% de la fuerza de trabajo está empleada en la manufactura, y una parte considerable de este sector consiste en pequeños talleres, panaderías (incluyendo las tortillerías) y pequeñas empresas artesanales. El nivel de industrialización en la mayoría de los países latinoamericanos varía de una etapa semiindustrializada (los más avanzados) a una de desarrollo incipiente de la industria, pese a las elevadas tasas de crecimiento del pasado decenio. América Latina no es parte del mundo industrializado, menos aún si se toma en cuenta la variable tecnológica. Con las excepciones de rigor, la industria manufacturera latinoamericana y la mayor parte de sus actividades petroleras y mineras dependen de tecnología comprada a los países altamente industrializados. En los últimos 100 años, los esfuerzos científicos y de investigación y desarrollo experimental latinoamericanos han sido bastante débiles.

Un tercer punto de comparación es la cuestión de los recursos. Sin duda alguna, América Latina es una región de recursos naturales abundantes: minerales y petróleo, tierra cultivable, praderas, bosques, zonas pesqueras, vías acuáticas interiores y recursos hidráulicos. Pero su distribución es desigual y hay mucha tierra semiárida y desiertos. Asimismo, las selvas tropicales de alto régimen pluviométrico no son fácilmente asequibles ni una base segura para el desarrollo agrícola. Pero los recursos están allí, en gran parte subutilizados, a la vez que sujetos a altas tasas de destrucción debido a políticas equivocadas o a mero descuido.

En lo referente a los recursos humanos, también hay similitudes básicas. Con la excepción de tres o cuatro países, el crecimiento demográfico es bastante elevado. Pese a descensos en algunos países, el promedio regional de 2.6% al año sobrepasa al del Tercer Mundo en general, y es dos y media veces más elevado de lo que era al principio de este siglo. El incremento a lo largo de los últimos 70 años se ha debido al descenso de la mortalidad, mientras la tasa de natalidad se ha mantenido en un alto nivel y en algunos casos se ha incrementado. La migración internacional desempeñó un papel importante a principios del desarrollo demográfico de Argentina, Uruguay, Chile y partes de Brasil, pero los dos primeros países alcanzaron hace tiempo patrones europeos de crecimiento demográfico y en la actualidad están en el nivel inferior de la escala, es decir, crecimiento cero en Uruguay y un poco más de uno por ciento en Argentina. Hay tasas de crecimiento moderadas en Cuba y Chile. El patrón, sin embargo (incluyendo a los dos países más grandes, Brasil y México), es de un crecimiento de 2.5 a 2.8 por ciento anual, y muchos de los países más pequeños (exceptuando a las islas del Caribe) crecen a una tasa superior a 3.0% anual. La población total se acerca a los 360 millones de habitantes y bien puede

alcanzar los 600 millones a fines de siglo. En varios países ha descendido la tasa de crecimiento, incluso en Brasil, que no ha establecido aún un programa oficial de planificación familiar. En México ha tenido lugar un descenso espectacular, apoyado por amplios programas oficiales de planificación de la familia, y la tasa de crecimiento se ha abatido de 3.6% en 1973 a más o menos 2.5% en la actualidad. Costa Rica, Colombia y las islas del Caribe, Cuba inclusive, acusan ahora bajas tasas de crecimiento demográfico. Pero en general, la población latinoamericana está creciendo rápidamente. Además, hay una tasa creciente de migración entre los países latinoamericanos, así como de migración interna del campo a la ciudad. El número de ingresantes de escaso nivel educativo a la fuerza de trabajo urbana tiende a exceder con mucho la demanda de absorción de trabajo en la mayor parte de las economías, sobre todo en la industria moderna y los servicios.

Con excepción de Cuba, la economía predominante es la de tipo liberal, la llamada sociedad de economía mixta, a la cual —sobre una base constitucional europeo-norteamericana— se ha añadido una dosis diversa de participación y responsabilidad estatales desde la propiedad estatal de ciertas ramas industriales o de grandes empresas, como las siderúrgicas y las petroquímicas, la industria petrolera, en ocasiones la minería y la generación y distribución de energía eléctrica, los ferrocarriles, las líneas aéreas, bancos y compañías de seguros, las comunicaciones y muchas otras. En Chile, Perú y en cierta medida en Argentina hay una tendencia en la dirección opuesta pero, en general, la política gubernamental no sólo es cuestión de reglamentación sino de participación en las inversiones y en la determinación del curso de las inversiones privadas. En la mayoría de los países, en grados variables, existe un tipo de planificación o programación vagamente definido. El caso extremo es el de Cuba, país que ha adoptado un sistema de planificación central basado principalmente en el sistema soviético. Asimismo, en la mayor parte de los casos, las inversiones extranjeras se regulan o limitan en ciertos ramos, o se les alienta a participar conjuntamente con capital local privado o público. Las inversiones extranjeras directas, en otros tiempos dominantes en las actividades de recursos naturales (petróleo y extracción de minerales), servicios y agricultura, están concentradas actualmente en las manufacturas, beneficiándose de las políticas de sustitución de importaciones y de fuerte proteccionismo. Las inversiones directas norteamericanas dominan en México, mientras que en Brasil es más común el capital europeo.

Estas son algunas de las principales semejanzas, al menos en el campo económico y en parte en las estructuras sociales. Pero inmediatamente debe recordarse que hay grandes diferencias entre los países latinoamericanos. El nivel de

desarrollo de Haití no se compara de lejos con el de Brasil, y tampoco puede compararse estrictamente Bolivia con Venezuela o México. La estructura demográfica también muestra diferencias: en Argentina, Uruguay, Chile y Cuba prevalecen bajas tasas de natalidad y, en consecuencia, una estructura de edades más vieja. En México, Venezuela, Colombia, y los países de América Central, la proporción de la población total menor de quince años va de 44 a 48 por ciento. La cifra menor corresponde a los países en los cuales ya se ha iniciado un descenso de la natalidad. La mortalidad también difiere entre los países, de 20 a 22 por millar de mortalidad infantil en Panamá y Cuba, hasta 60 por cada mil nacimientos en México, y más de 100 en los países menos desarrollados. México y otros países han reducido la mortalidad general de manera considerable, a más o menos siete u ocho por millar, y han alcanzado una esperanza de vida de 63 años. En Brasil hay diferencias: los 30 millones de habitantes del nordeste (26% de la población total) tienen una esperanza de vida de 42 años, mientras que los habitantes de Río de Janeiro, São Paulo y las zonas meridionales tienen una esperanza de 63 a 64 años.

Algunos países latinoamericanos tienen pocos recursos, o combinan la riqueza mineral con tierras áridas o exuberantes selvas tropicales. El Salvador, país del que se escribe mucho en la actualidad, tiene una superficie de apenas 21 000 kilómetros cuadrados, de los cuales sólo la mitad son cultivables. Además de las graves desigualdades sociales que se han desarrollado en ese país, sus cinco millones de habitantes representan claramente un factor que hace presión sobre los escasos recursos. Dicha razón población/recursos ayuda a explicar lo que está sucediendo en la región.

La riqueza energética parece estar distribuida de manera desigual. México ha calculado que está en el tercer o cuarto lugar de las mayores reservas de petróleo y gas natural del mundo. Venezuela, a pesar de haber vivido del petróleo durante los últimos 60 años, y de que comienza a agotar sus reservas probadas, tiene un vasto potencial en la zona del Orinoco. Argentina, Perú, Bolivia y Colombia tienen petróleo y gas. Es posible que Brasil, el máximo consumidor de productos del petróleo, tenga grandes recursos aún no descubiertos, mientras que Trinidad y Tobago tiene algo. Pero hay poco petróleo y gas en el resto de la región. En vista de la importancia del abastecimiento energético para la producción agrícola e industrial, es fácil ver que no todos los países latinoamericanos están en situación favorable a este respecto.

Para resumir, hay tres amplias categorías en las economías de América Latina:

1] Los países semiindustrializados, en vía de modernización y desarrollo de industria y servicios eficientes, a saber: Argentina, Brasil, México y, en cierto grado, Colombia y Venezuela. Los tres primeros en especial, pero en particular

México y Brasil, han llevado a cabo amplios programas de industrialización durante los dos últimos decenios, incluido el acero, la industria metalmecánica y los bienes de capital, automóviles y otros equipos para el transporte, productos petroquímicos y productos químicos de otra índole, aparatos domésticos y productos electrónicos, celulosa y papel e industrias básicas similares. Quedan muchas lagunas en la estructura industrial y existe gran dependencia respecto a importaciones de ciertos bienes intermedios, y sin duda existe dependencia tecnológica. Este desarrollo ha sido posible gracias a las inversiones del sector público y a poderosos incentivos fiscales y financieros para inversión privada, incluida la inversión extranjera directa. Con frecuencia esta última se asocia con capital público o privado local. Además, se han puesto en marcha programas educativos y de capacitación y, en general, los recursos humanos han sido mejorados. Asimismo, Brasil destaca por su exportación de manufacturas a los mercados mundiales en mayor proporción que México, y se distingue por una mayor integración de su estructura industrial. Sin embargo, en vista de la naturaleza y composición de los mercados internos, los procesos de industrialización basados sobre todo en la sustitución de importaciones han alcanzado sus límites. El sobreproteccionismo ha creado ineficiencia y costos elevados, lo que a su vez obstaculiza las exportaciones. Igualmente, la distribución muy desigual del ingreso acaba por limitar el crecimiento mismo y por obstaculizar la industrialización futura.

2] La segunda categoría consta de países con incipiente industrialización pero que descansan sobre todo en industrias basadas en recursos naturales o en la agricultura, por ejemplo, Colombia, Perú y Chile y, en cierta medida, Ecuador y Uruguay. Recientemente, con excepción de Ecuador, el balance energético de estos países ha sido un obstáculo y en algunos, como Chile y Perú, se ha llevado a cabo una política deliberada que abra la economía a la competencia libre con las importaciones, ocasionando así la clausura de fábricas, un desempleo mayor y el desaliento a nuevas inversiones. Las perspectivas para estos países son menos favorables y seguirán tendiendo a quedar atrás de la primera categoría.

3] La tercera categoría incluye a las economías agrícolas menos desarrolladas, como las de América Central y las Antillas, o las economías monoexportadoras como Bolivia, Guyana y Trinidad. Entre estos países se encuentra Haití, el único país latinoamericano clasificado por las Naciones Unidas como “de menor desarrollo” (*least developed*). Cualquiera que sea el mejoramiento que pueda tener su agricultura, la falta de energéticos (excepto Bolivia y Trinidad y Tobago) es un grave obstáculo y la pequeña escala de sus mercados internos ofrece pocas esperanzas de una industrialización significativa.

Hay, quizá, dos casos especiales de economías que deben mencionarse. Uno es el de Cuba, con agricultura de monocultivo para la exportación (azúcar), con industrialización incipiente, bajo un sistema de planificación socialista y que carece de fuentes energéticas propias. Cuba se asemeja al estado de desarrollo de la categoría (2) antes mencionada pero, claro está, con otras características, y con sistemas avanzados de educación y de salud.⁵ El otro tipo es aquel de la pequeña economía isleña tropical (entre el que debe incluirse a Belice), con poblaciones escasas, recursos limitados, pero con “mucho sol”. Esto es todo lo que puede decirse de estas últimas micro naciones-estado de perspectiva incierta.

En vista de la diversidad de las economías latinoamericanas y, a la vez, de los muchos elementos básicos comunes así como de las posibilidades de utilización de recursos —y siempre que se establezcan objetivos a largo plazo— las políticas de desarrollo de América Latina, al menos las de los países más industrializados —y esto se evidenciará en las estadísticas globales— son bastante buenas. No obstante, deberá abordarse un número de problemas fundamentales. Los principales parecen ser el suministro de energía y la producción alimentaria. El consumo interno de energía sin duda crecerá muy rápidamente e incluso a los dos grandes países exportadores de petróleo de América Latina, es decir, México y Venezuela, les puede ser difícil sostener el ritmo de sus exportaciones, que es lo que usan para financiar importaciones de equipo para el desarrollo. Los importadores de petróleo —Brasil por un lado y Centroamérica y los países antillanos por otro— afrontan un problema muy grave de suministro energético debido al alto costo del petróleo, los costos crecientes de la energía nuclear y el retraso tecnológico en el desarrollo de alternativas; la energía de origen hidráulico es una solución parcial de cierta importancia para algunos países de la región del Río de la Plata. La falta de un suministro seguro de energía proporcionada a un costo razonable, sin duda frenará el crecimiento económico de los países importadores de petróleo, o éstos se verán obligados a asignar inversiones a la búsqueda de petróleo y gas en detrimento de otros campos de inversión. Las enormes consecuencias de la nueva situación energética apenas han sido explotadas en América Latina, e incluso Brasil no ha logrado definir una estrategia a largo plazo. México posee grandes reservas probadas de petróleo y gas para su propio uso, pero no está dispuesto a convertirse en un gran exportador de petróleo; por otra parte, ha iniciado un programa de desarrollo

⁵ Dos referencias útiles sobre la economía de Cuba se encuentran en CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo y políticas sociales* (México, Siglo XXI Editores, 1980) y G. Mesa-Lago, *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade Appraisal*, Albuquerque, The University of New Mexico Press, 1981.

de la energía nuclear, y posee considerables fuentes hidráulicas y geotérmicas, además de carbón.

La producción de alimentos es otro problema complejo en América Latina. Tan sólo tres países —Argentina, Brasil y Uruguay— son sustancialmente autosuficientes en alimentos básicos (productos agrícolas y ganadería) y disponen de excedentes para la exportación. Todos los demás países de la región, incluidos México y Venezuela, son importadores de granos, productos lácteos y otros alimentos básicos. Aunque es una simplificación, se dice que México y Venezuela están cambiando petróleo por alimentos. El hecho es que estos dos países, y muchos otros, no han podido desarrollar sus sectores agrícolas en la medida requerida por las necesidades crecientes ocasionadas por la industrialización, la urbanización y el fuerte incremento demográfico. En algunos países, los factores estructurales son responsables de la insuficiencia de la producción de alimentos básicos. Las consecuencias de la reforma agraria o, paradójicamente, la falta de reforma agraria, son factores causales: en el primer caso, el reparto agrario cuando no ha sido complementado por la organización de los campesinos, por crédito rural adecuado y por programas de cooperación técnica, no ha dado por resultado un incremento suficiente del producto; en el segundo, la concentración de la propiedad de la tierra, según la experiencia histórica, no ha llevado a la introducción de la agricultura moderna, ni a aumentar la productividad, especialmente entre las poblaciones campesinas. Por otra parte, a medida que el ingreso urbano real se ha incrementado por el desarrollo, el patrón de consumo ha cambiado, con elevada demanda de proteína de origen animal en forma de carne y leche. El consumo de estos dos productos sigue siendo muy bajo, y sólo comienza a compensarse con la producción de huevo y aves. Los alimentos de origen marino, tienen una oferta limitada, excepto en Chile y Cuba, pese a amplias zonas costeras y pesqueras. Los planificadores rara vez han tenido en cuenta las necesidades alimentarias a largo plazo o la diversidad de los factores que determinan un sector agrícola eficiente. La agricultura moderna existe en ciertos lugares, pero con frecuencia se dedica a cultivos para la exportación como resultado de políticas internas desfavorables de precios relativos. México, por ejemplo, exporta fruta y legumbres, mientras que está obligado a importar una proporción importante de sus productos básicos, a saber: maíz, frijol y trigo, así como grandes cantidades de leche en polvo, oleaginosas, forraje y alimentos para animales y, desde hace poco, azúcar, producto que México exportaba anteriormente. Queda por verse si el actual programa del Sistema Alimentario Mexicano se sostendrá con éxito. Venezuela, Perú y otros están relativamente más atrasados. Los países centroamericanos tienen déficit alimentarios, aunque es probable que la situación mejore en el futuro. Los niveles de nutrición en la ma-

yoría de los países latinoamericanos, en especial entre los sectores urbanos y rurales de bajo ingreso, son notablemente reducidos. Ello se relaciona en parte con la distribución del ingreso y con la débil productividad agrícola. Por cierto, los niños desnutridos tienen su contrapartida en la ganadería subalimentada. Para obtener ciertos niveles adecuados de nutrición, el esfuerzo futuro para incrementar el suministro alimentario, eliminando las pérdidas y el desperdicio y estableciendo industrias de procesamiento de alimentos, tendrá que ser hercúleo. Además, hay poca o ninguna cooperación entre los países latinoamericanos que tienen excedentes de alimentos y los que carecen de los mismos dentro de la región, pese al gran potencial argentino y brasileño.

Con pocas excepciones, entre los problemas básicos del desarrollo de los países latinoamericanos está el bajo nivel educativo que se ha alcanzado hasta ahora. Aunque no puede demostrarse que en los países en desarrollo una tasa elevada de expansión educativa dé lugar a una alta tasa de crecimiento económico, ya que lo segundo obviamente ha tenido lugar en muchos lugares sin lo primero, no hay duda alguna de que la educación es a largo plazo un elemento importante del desarrollo. Argentina puede ser un caso específico, aunque la inmigración de personas capacitadas de origen europeo a principios del siglo y otros factores pudieran tenerse en cuenta. Por desgracia, el esfuerzo educativo en los países latinoamericanos no ha sido significativo. Sobresalen Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Costa Rica y México. Pero en México, por ejemplo, y también en Brasil, existen diferencias considerables entre el número de niños y jóvenes oficialmente inscritos en el sistema escolar y los que en realidad van a la escuela y terminan los cursos. La tasa de deserción escolar es alta en la escuela primaria, sobre todo en las áreas rurales, y se extiende a lo largo de todo el sistema hasta producir un gran despilfarro en la educación superior. Apenas ahora comienza a expandirse la educación técnica. Las universidades, con un incremento anual de matrícula de 12 a 14 por ciento, no están lo suficientemente armonizadas a las necesidades de industrialización y de modernización, y la calidad ha descendido de manera constante. Pocos países han logrado el objetivo, patrocinado por la UNESCO, de dedicar 4% del PIB a la educación. Hay muchos obstáculos y dificultades. Por ejemplo, Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y México tienen que tratar con lenguas indígenas, además del español.

La expansión de la radio y la TV ha tenido algunos efectos negativos sobre la educación, aunque estos medios comienzan a usarse para propósitos educativos y para elevar los niveles culturales. Pocos países publican amplias ediciones de libros de texto para su distribución gratuita a los niños en edad escolar. Con frecuencia, los libros de texto se publican privadamente y son costosos. La

industria editorial, excepto en Argentina, Brasil y México, tiene base muy estrecha y los libros son costosos, en parte debido a que el papel es caro, ya que se produce con elevada protección arancelaria. No hay muchas librerías. México, por ejemplo, un país de 72 millones de habitantes, cuenta con sólo unas 300 librerías regulares, la mayor parte de las cuales se centran en la ciudad de México. En este país se calcula que hay siete habitantes por libro en biblioteca (no, como pudiera suponerse, siete libros por habitante). En Centroamérica una botella de whisky cuesta menos que un libro promedio. Empero, Argentina y Brasil tienen grandes empresas editoras y distribuidoras. Es claro que Cuba ha dado la máxima prioridad a la educación y a la publicación de grandes ediciones baratas o gratuitas, sobre una variada gama temática. Puede decirse que, en general, América Latina tiene un retraso de más o menos 30 a 50 años respecto a los países industriales avanzados en cuestiones educativas en general; las altas tasas de natalidad agravan las dificultades.

Se ha hecho referencia al descenso de la mortalidad y también a los altos niveles prevalecientes de mortalidad infantil en algunos países. La mortalidad de niños —de uno a diez años— es también elevada debido a las enfermedades intestinales endémicas resultantes de la contaminación del agua, la falta de sistemas adecuados de desagüe (aun en las grandes ciudades), la calidad y deterioro de los alimentos, los bajos niveles educativos e higiénicos y la mala organización de los servicios de salud (con las excepciones usuales). El desarrollo de los servicios de salud se ha realizado cada vez más mediante los sistemas de seguridad social, pero los servicios modernos cubren por lo general sólo a una parte pequeña de la población. Los latinoamericanos están mal alimentados, mal vestidos, tienen mala salud y viven en malas viviendas. La educación, la salud y la vivienda son parte de un problema complejo para el cual no se han dedicado recursos y esfuerzos con objetivos bien definidos (Cuba es la excepción).

Si la industrialización, en donde ha prosperado en cierto grado, ha seguido los patrones de la estructura del mercado —y, efectivamente, colaborado a crear dicha estructura— también ha seguido las tendencias tecnológicas que se derivan de los avances en los países más desarrollados. Pues es un hecho que el esfuerzo científico y tecnológico ha sido bastante pequeño. La tecnología se ha incorporado principalmente mediante el establecimiento de empresas subsidiarias y oficiadas de las trasnacionales y mediante los contratos de licencia para la generación de energía, la producción mineral, la manufactura y los servicios. Incluso las empresas estatales, por ejemplo siderúrgicas, de productos químicos o de transporte, han adoptado o arrendado en su mayor parte las tecnologías de los países desarrollados del Norte. Se han realizado algunas innovaciones, aunque de consecuencias menores. En la agricultura, las técnicas de

base científica se han limitado a un número pequeño de cultivos. Así, en gran medida, América Latina está sujeta a dependencia tecnológica. La investigación y el desarrollo experimental locales, que pueden alcanzar un promedio global de 0.5% del PIB para la región como un todo, y que en Brasil puede ser hasta de 1%, es en México de 0.6% y en muchos de los países menores menos de 0.2%. La investigación y el desarrollo experimental han padecido las consecuencias de un esfuerzo científico mínimo a largo plazo, y de insuficiente asignación de recursos por parte de los gobiernos centrales. La falta de desarrollo científico debe relacionarse necesariamente con la expansión limitada de la educación universitaria a nivel de posgrado, resultado de las actitudes negativas frente a la ciencia en todo el sistema educativo, y a que las prioridades educativas se han limitado casi exclusivamente a lograr la enseñanza primaria (objetivo que no se ha logrado en su totalidad). La inversión en educación, ciencia y tecnología ha debido competir con la inversión en la agricultura, la electricidad, las carreteras y otras cuestiones esenciales. Los préstamos del extranjero no han bastado para complementar la falta de ahorro interno.

Debe observarse que apenas se ha prestado atención a los problemas ambientales en el desarrollo latinoamericano, pese al entusiasmo inicial que surgió a raíz de la conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972. Existen pruebas de los graves efectos de la contaminación atmosférica y del agua en muchos países, y los amplios desiderata ecológicos normalmente se hacen a un lado (la cuenca del Amazonas es una de las regiones más desatendidas). Las consideraciones ambientales adquirirán cada vez mayor importancia en la región y requerirán grandes inversiones de recursos humanos y materiales.

Esta larga lista de problemas y limitaciones —que se aplican de manera diferente a los diversos países de la región— debiera, de cualquier manera, indicar que las perspectivas de desarrollo serán menos favorables de lo que podría pensarse a partir de una simple consideración del pasado o de la existencia de recursos naturales, incluidas la energía y la tierra. A ello debe añadirse la inexorable migración a las zonas urbanas, el rápido crecimiento de las ciudades, por encima de las tendencias mundiales, que excede sin duda la capacidad de las comunidades urbanas para absorber a los inmigrantes y proporcionarles los servicios necesarios. Las tendencias demográficas, que prevén más de 600 millones de habitantes para fines de siglo, y que comprenden datos tan alarmantes como 40 o más millones sólo en Centroamérica, de 100 a 110 en México y unos 210 o más en Brasil, debieran ponernos a pensar profundamente acerca de las perspectivas.

En la actualidad, el pensamiento económico en América Latina está dividido entre las estrategias de los últimos 30 años, que implicaban cierto grado de programación o planificación, en esencia el reconocimiento de que los proble-

mas estructurales no pueden resolverse mediante el simple mecanismo del mercado, y las nuevas políticas basadas en la libertad de mercado y la asignación de recursos inducida por los precios. Los experimentos con la orientación de mercado en Argentina, Uruguay, Chile y Perú en los últimos años ha ocasionado el desmantelamiento de la industria manufacturera protegida y elevadas tasas de desempleo; también se ha llevado a la práctica una política monetaria que ha generado tasas reales de interés extremadamente elevadas, con frecuencia acompañadas por sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez frena las nuevas inversiones internas y origina gran déficit de balanza de pagos. Los países que tradicionalmente han mantenido un alto grado de intervención estatal, como Brasil, México y Venezuela, también se encuentran en dificultades debido a la mala asignación de los recursos, la inflación y la sobrevaluación (además de la corrupción). Con todo, el empleo en los últimos países se ha incrementado considerablemente y sigue teniendo lugar el cambio estructural, con expansión económica y crecimiento de los servicios. Un fuerte impulso al sector agrícola —y en Brasil un avance importante en cuanto a fuentes energéticas— mejoraría grandemente las perspectivas.

Uno de los aspectos del desarrollo latinoamericano que llaman la atención en los últimos 30 años es cuán poco se ha fomentado la cooperación económica en la región. Cuando la CEPAL comenzó sus estudios sobre la integración económica de América Latina en los años cincuenta, el comercio entre los países de la región no pasaba de 1% del comercio total. Desde entonces se ha creado la ALALC (1960), que comprendía a 14 países, entre ellos los más grandes. A la vez, se restableció el Mercado Común Centroamericano (1958-1960). En los años sesenta surgió una Asociación Caribeña de Libre Comercio. El Pacto Andino, de naturaleza más cohesiva, surgió a fines de los años sesenta (debilitando de paso a la ALALC). En los últimos años todos estos proyectos han declinado o casi se han desplomado. La ALALC ha sido sucedida por una asociación de “débil comercio” (ALADI), que no tiene gran importancia. No obstante, el comercio intralatinoamericano sigue teniendo alguna importancia, alrededor de 15% del total del comercio regional. Sin embargo, los grandes países, Argentina, Brasil y México, en esencia no han contribuido con liderazgo y suficiente espíritu de empresa al logro de una mayor zona de libre comercio; los países más débiles, estén dentro de la ALALC, el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano, han terminado por retirarse *de iure* o *de facto* de dichas organizaciones. Una organización *ad hoc*, el SELA, Sistema Económico Latinoamericano, trata de coordinar el desarrollo y la política comercial en algunos aspectos, con resultados limitados y flojo respaldo político. Una organización reciente, la OLADE, trata de lograr algo similar en el campo de la energía.

Y hay otras organizaciones y agencias que no son muy importantes. El autovalimiento colectivo en América Latina, en consecuencia, no es muy significativo, y la cooperación Sur-Sur entre América Latina y otras regiones del Tercer Mundo es esporádica y sobre base *ad hoc*.

Con todo, frente a las perspectivas externas, ¿no debiera darse al autovalimiento colectivo latinoamericano una mayor prioridad? En primer lugar, los excedentes energéticos y alimentarios de ciertos países podrían ser la base de políticas a largo plazo y acuerdos específicos. En tercer lugar, no hay escasez de recursos financieros en la región, y los mecanismos financieros necesarios no son desconocidos. En cuarto lugar, hay una abundante experiencia en todos los grandes aspectos del desarrollo, es decir, la reforma agraria, la industrialización, el desarrollo regional, el crecimiento urbano, la modernización agrícola, la educación, la ciencia y la tecnología, y el cambio social.

Por desgracia, muchos países latinoamericanos siguen esperando soluciones externas a sus problemas. Nadie puede negar el efecto negativo de la inestabilidad de los precios en el mercado internacional de los productos básicos: cobre, estaño, café, azúcar, etc. El relativo agotamiento de las fuentes de crédito concesional o subsidiado —proveniente de organizaciones internacionales y de países industrialmente avanzados— es motivo de grave preocupación, en especial entre los países pequeños menos desarrollados de la región y los importadores de petróleo. El endeudamiento excesivo de ciertos países, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y México, es sin duda un factor que enturbia las perspectivas en cuanto a que el pago del servicio de la deuda se ha convertido en un componente importante del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente. Y las elevadas tasas de inflación en muchos países indican la probabilidad de un constante deterioro de los tipos de cambio. La actual recesión económica internacional y la limitada perspectiva durante los dos o tres años por venir contribuyen sin duda a las escasas posibilidades de exportar a Estados Unidos, Europa o Japón. Es claro que debe hacerse un gran esfuerzo para incrementar las exportaciones y para negociar condiciones favorables para el financiamiento del desarrollo a mediano y a largo plazos. Asimismo, América Latina deberá enfocar su potencial de exportación a otras partes del mundo, en especial los países con rápido desarrollo y autofinanciamiento en África y el Medio Oriente. Pero, en lo fundamental, el esfuerzo debe ser interno, dentro y entre los países de la región. Una simple invocación del Nuevo Orden Económico Internacional no resolverá sus problemas, aunque un mejor orden internacional es una condición complementaria necesaria.

Las perspectivas de desarrollo de América Latina no son, claro está, cuestión puramente económica. Los factores sociales y políticos están muy entre-

lazados con los factores económicos básicos. Pero, en los últimos años, ha habido tendencia a subestimar los elementos económicos de la situación y sus perspectivas, principalmente por situaciones y presiones políticas y sociales de corto plazo, así como también las ideologías de más largo plazo han pasado a ocupar el primer lugar. Sin embargo, debe darse su lugar correcto al aspecto económico de la estrategia del desarrollo; de lo contrario, es posible que no se alcancen otras metas, como lo demuestra la experiencia de tantas otras regiones del mundo. El desafío básico de nuestra época es cómo diseñar una estrategia de desarrollo que incorpore factores económicos de largo alcance, políticas a corto y a mediano plazos, consideraciones ambientales, la necesidad del cambio social, la estabilidad política y la afirmación de los valores culturales locales y regionales.⁶

⁶ Un tratamiento más amplio desde este punto de vista puede encontrarse en Víctor L. Urquidí, Vicente Sánchez y Eduardo Terrazas, "Perspectivas y alternativas de América Latina ante los problemas mundiales", *Estudios Internacionales*, año XIV, núm. 56, octubre-diciembre de 1981, pp. 447-473. Esta ponencia fue presentada originalmente a la reunión del Club de Roma, "Alternativas para la humanidad: el papel de América Latina", organizada por Orinoquia, A.C., Caracas, 16 a 19 de junio de 1981.

EL CONVENIO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ*

I

Durante los recién pasados meses la atención del público ha estado centrada en los aspectos generales de un tratado o convenio de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y más recientemente en aspectos más concretos. No siempre ha sido fácil separar los comentarios de índole general de los análisis más rigurosos, y por ello puede ser útil examinar, como intento hacerlo hoy, cuál es el alcance del propuesto convenio trilateral, qué consecuencias entraña por sí mismo y qué perspectivas puede ofrecer. Lo hago desde el ángulo académico; es decir, no me motivan aspectos políticos ni de intereses que determinados grupos pudieran propugnar. Creo firmemente que, dada la escasa información de que se dispone en la actualidad, conviene hacer un esfuerzo de esclarecimiento.

Hace tres años Canadá y Estados Unidos suscribieron un convenio —es éste el término que ellos emplean— para establecer a lo largo de 10 años, por etapas, una zona de libre comercio entre esos dos países. No se trata de un mercado común, que, entre otras cosas, requiere la adopción de un arancel externo uniforme. Como lo ha demostrado la Comunidad Económica Europea, un mercado común supone además la adopción de una larga serie de compromisos respecto a políticas económicas también comunes. La Comunidad Económica Europea ha creado organismos multilaterales llamados *comunitarios*, entre ellos la comisión de la CEE, para supervisar y dirigir el ejercicio de las facultades que el Tratado de Roma le otorga, que incluyen facultades supranacionales. Cada tema de interés central en la CEE tiene a su frente un comisionado, y las decisiones se toman en la esfera ministerial por los consejos respectivos de ministros en que están representados todos los países miembros, y entran en vigor sin excepción en todos esos países. En la CEE, en las materias económicas, comerciales, ambientales y otras, se ha efectuado una cesión parcial de soberanía en favor de las autoridades comunitarias.

* *El Trimestre Económico*, vol. LIX (2), núm. 234, abril-junio de 1992, pp. 373-387.

El Mercado Común Europeo, hoy constituido por 12 países, comenzó a gestarse de manera limitada —con Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (el Benelux)—poco después de concluida la segunda Guerra Mundial. Se formó también en ese tiempo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero como elemento destinado a liberar el comercio de los productos siderúrgicos y sus materias primas, y de poner en marcha un proceso de racionalización e integración del desarrollo futuro de ese sector industrial. Pero no fue sino hasta 1958, mediante el Tratado de Roma, cuando se establecieron plenamente las bases de la Comunidad Económica Europea, que es mucho más que un mercado común.

Tanto los mercados comunes —de los que existen solamente el de Europa y el Centroamericano— como las zonas de libre comercio —de las cuales hay ejemplos en América Latina y en África— requieren aprobación por parte del GATT (el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), conforme el artículo 24 de este convenio multilateral, a fin de cumplir con la condición esencial de que el objetivo del mercado común o la zona o asociación de libre comercio sea lograr la liberación de la parte más importante —es decir, la mayor— de las transacciones comerciales entre sus participantes. El GATT no autoriza zonas meramente preferenciales, que supongan apenas la liberación parcial de restricciones al comercio entre las partes pero sin asumir ningún compromiso de liberación general; un régimen preferencial restringido se consideraría discriminatorio y perjudicial para el desarrollo general del comercio. El GATT requiere además que se establezca un calendario prefijado que conduzca a facilitar un amplio y libre intercambio comercial entre las partes en un plazo determinado, por ejemplo 10 años.

II

Para llegar a comprender la situación actual es preciso hacer una breve referencia a la teoría del comercio internacional y recordar un poco de historia económica mundial. Según la teoría tradicional las zonas preferenciales, por más que puedan beneficiar a los países que participen en ellas, pueden perjudicar el intercambio comercial con terceros. Tanto en la teoría del comercio internacional como en la práctica de las relaciones comerciales antes de la primera Guerra Mundial se suponía —y aún se supone— que a mayor amplitud de un territorio en que se lleve a cabo el comercio sin trabas, mayores serán los beneficios colectivos. Gran parte de los economistas teóricos del comercio internacional en los países de alta industrialización y economía de mercado continúan sosteniendo estas tesis hoy día, y ellas han sido adoptadas como dogma por persona-

lidades políticas del mundo occidental y por líderes empresariales; y, por lo visto, este dogma ha llegado también a ser abrazado en los países de la Europa Oriental por los planeadores socialistas de hace pocos años y por buen número de economistas y tecnócratas de los países de Asia y América Latina.

Sin embargo, a raíz de la gran depresión económica general de los años treinta, y no obstante la teoría del comercio internacional, la mayor parte de los países de algún peso en el comercio internacional se volvieron súbitamente proteccionistas, empezando por Estados Unidos, al que siguieron los pasos el Reino Unido y los países del continente europeo. La segunda parte del decenio de los treinta presenció la construcción de un complicado enjambre de restricciones discriminatorias y arbitrarias al comercio y a los pagos internacionales, del que fueron protagonistas países como Francia y muchos otros de Europa, y principalmente la Alemania nazi.

Contra estas tendencias actuó con algún brío, a partir de 1933, el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, por medio de su secretario de Estado, Cordell Hull, quien con tenacidad llevó a cabo un programa de liberación, aunque fuera parcial, del comercio mediante convenios bilaterales y la aplicación del tratamiento de nación más favorecida, que garantizaba la no discriminación. Las leyes proteccionistas de Estados Unidos fueron vistas por el gobierno de Roosevelt como perjudiciales para la economía estadounidense y para las relaciones económicas internacionales futuras de ese país, que en la posguerra de 1918 había surgido como principal acreedor y potencialmente como nación más importante en la economía mundial.

En 1934, año en que se devaluó el dólar con respecto al oro, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Convenios de Comercio Recíproco, que fue la base para la negociación y la firma de convenios bilaterales entre Estados Unidos y países de Europa y América Latina. Mediante esa ley se facultó, además, al Ejecutivo estadounidense para ejercer esas funciones sin necesidad de consultar a cada paso al Congreso. Se constituyó una comisión sobre convenios comerciales en la que estuvieran representadas todas las secretarías de Estado que intervinieran en asuntos de política económica, a fin de asesorar al Presidente en la negociación de los convenios. El Ejecutivo estadounidense tenía que dar aviso al público acerca de su intención de negociar un convenio determinado e informar en relación con una lista de productos respecto a los cuales pudieran llegar a ofrecerse concesiones arancelarias. Otra comisión quedaba encargada de organizar audiencias públicas en el Congreso acerca de cada convenio propuesto. Una vez obtenida la aprobación en principio del Presidente, el secretario de Estado quedaba facultado para negociar con el país de que se tratara; el resultado de la negociación se consideraba como acuerdo ejecutivo firmado

por el Presidente, sin que fuera en sí un tratado, por lo que no requería ser llevado al Senado estadounidense para su discusión y ratificación; el convenio se convertía en ley con la sola proclama del caso emitida por el Presidente.

Lo anterior representa aproximadamente lo que en la terminología de ahora se llamaría la “vía rápida”, el *fast track* sobre la cual tanto se debatió hace algunos meses. Dicha autorización al Ejecutivo se prorrogó en 1937, y sucesivamente hasta 1949, año en que Estados Unidos se adhirió al GATT a partir de esa base legislativa. La ley continuó vigente hasta 1974. Entre 1934 y 1946 se firmaron 32 convenios bilaterales de comercio recíproco. Nótese que en ese tiempo las negociaciones las dirigía el Departamento de Estado, mientras que hoy se encargan al Departamento de Comercio, mucho más sujeto a las influencias del Congreso y de los intereses industriales estadounidenses.¹

Por cierto que en las discusiones recientes en México nadie se ha acordado de citar el hecho de que México fue uno de los países que firmaron en 1942, en el ambiente de entonces de cooperación entre los aliados en la segunda Guerra Mundial, un convenio comercial recíproco con Estados Unidos. Dicho convenio —o tratado, como se le llamó en México— no tuvo mayor consecuencia positiva, sino más bien negativa puesto que comprometía a este país a no elevar aranceles en ciertos productos manufacturados de Estados Unidos, lo que a la postre se juzgó inconveniente para el desarrollo industrial de nuestro país. Es probable que los negociadores mexicanos de esa época no alcanzaran a prever la situación que se iba a generar una vez concluido el conflicto bélico mundial (ni podía preverse cuándo concluiría). De hecho, ya en 1947-1948, con la crisis de ajuste de la economía de posguerra, la sobredemanda de importaciones, las devaluaciones del peso mexicano y la aplicación de permisos de importación y otras restricciones no arancelarias por parte de México, el convenio comercial con Estados Unidos dejó de tener vigencia, y al fin fue denunciado por ambas partes, de común acuerdo, en los años cincuenta. Adviértase que en aquel tiempo no se llamaban convenios de “libre” comercio, sino de comercio recíproco a secas.

Durante el periodo que transcurrió desde los años treinta hasta la creación del GATT en 1948-1949 no variaron mucho, en el fondo, en Estados Unidos, los argumentos en favor y en contra de la liberación del comercio. A principios de siglo había habido un gran debate de la materia en Estados Unidos, cuando a los argumentos proteccionistas se oponía, entre otros, un gran economista de Harvard de la época, Frank Taussig, quien abogaba por el librecambio con base

¹ Acerca de la historia de la política estadounidense de los años treinta y cuarenta, véase John B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, Nueva York, Norton, 1950, pp. 503, 659-672.

en la teoría del comercio internacional entonces aceptada, en particular la tesis de las ventajas comparativas iniciada desde la época de Ricardo. Esos mismos argumentos en favor y en contra han seguido floreciendo y reproduciéndose, y son los que han vuelto a surgir recientemente al proponerse el convenio trilateral Canadá-México-Estados Unidos. En general ha prevalecido en Estados Unidos la política librecambista, aunque con excepciones y características que en parte han invalidado el concepto antiguo de libre comercio; además se ha reducido la aplicación de los principios del GATT y quienes favorecen el proteccionismo, como los sectores obreros y agrícolas y muchos legisladores del Partido Demócrata han dado al gobierno estadounidense armas para contrarrestar la competencia comercial proveniente, en particular, de Japón y de los países del Sudeste de Asia y otros de la Cuenca del Pacífico, así como cualquier incremento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo en los que prevalezcan salarios bajos o que consideren que puedan lesionar intereses locales o particulares, incluso el empleo.

En cambio, lo que sí ha variado de manera muy importante es el mareo general en que se desenvuelve el comercio internacional global. Los países productores de materias primas y alimentos, como los latinoamericanos, mantuvieron desde los años treinta políticas proteccionistas en defensa de su balanza de pagos y del empleo, y como instrumento para impulsar la industrialización. Se recordó a cada instante que ni Estados Unidos ni Alemania ni Francia u otros, con la excepción parcial de Inglaterra, se habían podido industrializar sin alguna protección arancelaria. Hamilton en Estados Unidos, List en Alemania y otros en Francia habían sostenido la necesidad de una dosis de protección arancelaria para dar impulso a la industrialización. Más tarde, en los años veinte y treinta, un economista rumano, Manoilescu, había insistido en que el librecambio no favorecía la industrialización de los países que llegaban a la industrialización tardíamente, como varios de la Europa Oriental y la meridional.

Esta misma tesis afloró después en América Latina en defensa de la posición de los países latinoamericanos que llegaban a la etapa de industrialización aún más tardíamente —como bien lo señaló el economista estadounidense Hirschman. En los años cincuenta se generalizó la idea de que en especial los países de menor desarrollo requerían medidas proteccionistas, y nadie se opuso de manera vehemente, ni siquiera Estados Unidos, donde se veía con interés el fortalecimiento de los procesos de desarrollo en América Latina vía la industrialización. Es más, aun antes de la CEPAL, estas ideas en favor de un proteccionismo moderado para “incubar”, como se dice ahora, las industrias incipientes, prevalecían en los principales países de América Latina —por ejemplo, en Brasil, Colombia, Argentina, Chile y México—, pese a la resistencia de muchos

teóricos inspirados en las ideas del siglo XIX. Durante la segunda Guerra Mundial se advirtió también el peligro —y la realidad para muchos— de que se cortara el abastecimiento de bienes necesarios: maquinaria y equipo, materias primas, y aun bienes de consumo. En consecuencia, se aprovechó el auge de la segunda Guerra Mundial para fomentar la industrialización. México, por ejemplo, lo hizo por medio del sector público y también con base en la iniciativa privada, y principalmente con medios financieros propios.

Al proponerse en 1948 la creación del GATT como resultado único de la famosa Conferencia de La Habana —que en su inicio pretendía crear un Organismo Internacional de Comercio de las Naciones Unidas—, muchos países latinoamericanos, entre ellos México, resolvieron no adherirse al GATT y mantenerse en libertad de administrar su política comercial y arancelaria conforme a criterios propios. Por otra parte, ya en 1946, al establecerse el Fondo Monetario Internacional, México y varios otros países latinoamericanos se habían comprometido a mantener un régimen de tipo de cambio libre, con paridad acordada con el FMI, sin restricciones de ninguna clase, mientras a otros les fue aceptada la adhesión con el régimen de restricciones cambiarias, es decir, control de cambios de diversas modalidades.

Ante estos antecedentes difícil era, por añadidura, para muchos países, liberar el comercio en las negociaciones sucesivas del GATT, conforme a la política comercial propugnada por Estados Unidos, que ya había sido expresada en la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945. Además, como ya se apuntó, Estados Unidos buscó posteriormente muchas salvedades a una aplicación rigurosa del GATT a fin de proteger intereses económicos internos de ese país. Por su parte, la Comunidad Económica Europea a partir de 1958 se embarcó en la creación de su mercado común, autorizado por el GATT pero de hecho no regulado por las autoridades de este organismo.

Creció la aceptación de la idea, en la que insistieron siempre muchos economistas latinoamericanos, entre ellos el grupo de la CEPAL encabezado por Raúl Prebisch, y no pocos de otras regiones del mundo en desarrollo, de que los beneficios que supone el libre comercio internacional, tanto en la teoría como en la práctica, no siempre se reciben de manera igual y equitativa entre los socios. No sería ésta la ocasión para explicar esta “contrateoría” del comercio internacional, referida a las necesidades del desarrollo económico. Baste decir que tuvo mucho efecto en los gobiernos latinoamericanos y que fue, en parte, la base de las políticas de sustitución de importaciones adoptadas sobre todo en América Latina con apoyo en medidas de protección arancelaria y no arancelaria y otras disposiciones destinadas a promover la industrialización. En los años cincuenta incluso el documento constitutivo del GATT fue objeto de importan-

res modificaciones para tener en cuenta las necesidades de política comercial de los países en desarrollo.

Se llegó, sin embargo, a extremos de proteccionismo que rayaban en lo irracional y que con mucha razón han sido impugnados en los años recientes, ya que se crearon estructuras industriales de altos costos y poca eficiencia. La misma CEPAL hizo advertencias, que no fueron atendidas. Algunos acusan hoy a la CEPAL de ser responsable de los desatinos de la política de sustitución de importaciones; pero hay evidencias de que los extremos de proteccionismo alcanzados por algunos países nunca fueron sancionados por la Secretaría de la CEPAL. Eran políticas gubernamentales en que la CEPAL escasamente podía influir. Además, el proteccionismo moderado nunca fue impugnado como tal.

Por otra parte, la CEPAL asesoró a muchos países en la constitución de zonas económico-comerciales más amplias dentro de las cuales pudiera florecer la liberación del comercio e impulsarse la integración como medio de dar mayores bases de mercado interno, es decir intrarregional, al desarrollo industrial, y de evitar el excesivo proteccionismo. Sin embargo, los proyectos de integración en América Latina no alcanzaron éxito en ningún caso, pues no abordaron los verdaderos objetivos y se limitaron a crear una zona preferencial sin mayor alcance. De los restos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 por medio del Tratado de Montevideo conforme al concepto de zona de libre comercio prevista por el artículo 24 del GATT, nació al fin en 1980 la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), pero también sin mayor perspectiva de resultados, lo cual se ha confirmado. El Pacto Andino ha quedado inoperante, como también el Caricom (Comunidad Económica Caribeña). Aun el Mercado Común Centroamericano, creado un poco a semejanza de la Comunidad Económica Europea en 1958-1960, y que preveía un desarrollo mancomunado de las economías de América Central, no tardó en naufragar a fines de los años sesenta. Lo único que queda en América Latina, y muy reciente, es el Convenio de Libre Comercio firmado por Brasil y Argentina en 1986, un poco a espaldas de la ALADI y del resto de los esquemas integradores de la región latinoamericana.

Por añadidura, la inestabilidad creada en los años setenta por las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo dividió a América Latina en dos grupos de países: los exportadores netos de petróleo (cinco países), que iniciaron un enorme auge, y los importadores netos (el resto) que se vieron en grandes dificultades para pagar su factura petrolera. Lo paradójico fue que, por causas distintas, ambos grupos de países comenzaron a incrementar peligrosamente su deuda externa por medio del reciclamiento de petrodólares, con escasos requisitos y garantías, por los bancos comerciales de Europa, Estados Uni-

dos y Japón. En sólo 10 años, entre 1970 y 1980, la deuda externa de América Latina se elevó de 23 000 a 223 000 millones de dólares, buena parte de ella a plazos cortos y en condiciones muy onerosas. Para 1982 el endeudamiento había vuelto a incrementarse a más de 330 000 millones de dólares, y en la actualidad se cifra en unos 420 000 millones. El exagerado endeudamiento externo dio lugar a que los países latinoamericanos tuvieran que destinar al solo pago de intereses sobre la deuda, en monedas extranjeras, entre 25 y 35 por ciento de sus ingresos de divisas por exportaciones de bienes y servicios, y a que se produjera cada año una transferencia neta de recursos al exterior de 20 000 a 30 000 millones de dólares. Estas cifras indican que la capacidad de América Latina para intervenir más dinámicamente en la economía mundial se ha reducido de manera muy radical y que, en consecuencia, los proyectos de integración económica latinoamericana, entre otros, no pueden tener viabilidad, aparte de las graves consecuencias en los procesos de desarrollo, en la reducción del ingreso por habitante, en el empleo y en las condiciones de vida de la mayor parte de la fuerza de trabajo.

Mientras tanto, la economía de los países industrializados del hemisferio norte ha seguido transformándose, principalmente con base en grandes adelantos tecnológicos y cambios en las estrategias empresariales. A ellos se sumaron varios países de la Cuenca del Pacífico y del Asia Sudoriental en particular. En cambio, las naciones latinoamericanas, entre ellas México, no participaron en esas grandes transformaciones, por lo que han quedado rezagadas en su proceso de industrialización supertardía, justamente en el momento en que se requieren nuevas inversiones de muy apreciable magnitud en la creación de capacidad productiva industrial.

En el continente americano en su conjunto los proyectos de ampliación de zona de libre comercio que quedan vigentes en la práctica en estos momentos son, por una parte, el Convenio Canadá-Estados Unidos, el Convenio entre Brasil y Argentina ya mencionado, la tentativa de negociación trilateral México-Canadá-Estados Unidos y algunos acuerdos marco entre Estados Unidos y varios países o grupos de países de América Latina y el Caribe, inducidos por la iniciativa Bush de 1990, todavía no llevados a la práctica. El Mercado Común Centroamericano sigue vigente pero inoperante por ahora.

III

En el ambiente descrito se sitúa el propuesto convenio trilateral México-Canadá-Estados Unidos. Se ha afirmado que en parte esta iniciativa proviene de la formación de los llamados bloques económicos: el europeo, por un lado, y el de

Japón y algunos países del sudeste de Asia, por el otro, o con menos precisión el que representa la llamada Cuenca del Pacífico, y que a ello habría que enfrentar un “bloqueo” del continente americano, o por lo menos uno norteamericano, o bien uno latinoamericano y del Caribe. Respecto a este último la experiencia ha sido tan negativa que bien puede pensarse que no tiene viabilidad actual. Un “bloqueo del continente americano”, o de Estados Unidos con América Latina y el Caribe, tampoco parece viable, por más que la Iniciativa Bush o algunos líderes políticos de América Latina suelen incurrir en esa retórica.

En cambio, para México al menos se ha visto la integración económica y comercial con Estados Unidos, y hasta cierto punto con Canadá, como la política más viable y útil para el desarrollo económico nacional de los próximos años. Había habido sin duda presiones de Estados Unidos para que México liberalizara su mercado reduciendo aranceles y eliminando restricciones cuantitativas, dado que el mercado mexicano es importante para Estados Unidos, y por otro lado, que entre dos tercios y 70% de las exportaciones mexicanas totales, que en la actualidad se cifran (sin contar la maquila) en unos 26 000 millones de dólares, han tenido tradicionalmente por destino el mercado de Estados Unidos. La ausencia de México en el GATT había sido también una señal de que México era reacio a la liberalización del comercio y que se reservaba la facultad de imponer medidas restrictivas y aun discriminatorias para favorecer su industrialización.

Sin embargo, la crisis de la deuda externa terminó por configurar nuevas condiciones para la industrialización mexicana, ya no con base en sustitución de importaciones con medidas de ultraproteccionismo indiscriminado sino con apoyo en exportaciones de manufacturas a los mercados internacionales sobre bases competitivas. Esta transformación se inició en México a partir de 1984, y fue más o menos lógico que después de un intento anterior el gobierno mexicano solicitara al fin su ingreso al GATT en 1985, que fuera aceptado en 1986 y que implantara un programa de fuerte desgravación arancelaria y de abandono de la mayoría de las restricciones no arancelarias.

Durante algún tiempo pareció pensarse que la entrada al GATT daría a México las ventajas de la desgravación multilateral generada por otros países, como instrumento de promoción de sus exportaciones de manufacturas. Pero el GATT ha tolerado muchas barreras no arancelarias y acuerdos restrictivos por parte de Estados Unidos y la Comunidad Europea, así como muchas otras desviaciones que a la larga son estorbos a las exportaciones mexicanas. Y ante las dificultades entabladas en las negociaciones generales del GATT, en las que Estados Unidos ha querido introducir nuevos temas como los servicios, se ha enfrascado en una batalla sobre política agrícola con la Comunidad Económica

Europea; además, en vista de la preferencia estadounidense por la actuación unilateral y, si acaso, bilateral, tal vez la única opción útil en el mediano plazo para México haya sido negociar directamente su acceso más amplio y seguro al mercado estadounidense.

En cuanto a Canadá, debe reconocerse que el intercambio de México con ese país nunca ha sido significativo, y que por lo tanto, a primera vista, el incluir a Canadá en los esfuerzos de liberación y ampliación del intercambio comercial de México no parecía ser de especial importancia. Sin embargo, ante el compromiso de desgravación entre Canadá y Estados Unidos, que abarca grandes volúmenes de comercio, y el avance de la integración efectiva de estos dos países, la posición de México podría fortalecerse si procuraba de una vez negociar con el total del mercado de Norteamérica, no asociándose al convenio existente entre Canadá y Estados Unidos sino abriendo espacios de interés especial para México en las relaciones con ambos y en el mercado más amplio que esos dos países han empezado a crear. Sin duda han prevalecido también factores de índole política, tanto en Canadá como en México, en el sentido de no desear ninguno de los dos países enfrentarse siempre a tratos bilaterales con la economía más grande y poderosa del mundo, sino más bien apoyándose mutuamente y procurando obtener ventajas comunes del socio mayor.

Aunque, como ya se dijo, México y el resto de América Latina han quedado rezagados en su desarrollo, y el problema de la deuda externa, con sus fuertes compromisos de pago, ha agravado esa tendencia, las devaluaciones y las políticas de ajuste han hecho posible empezar a transformar la base industrial al compás de nuevas políticas tanto industriales como de comercio exterior. México, Brasil, Chile, Venezuela y otros países han podido incrementar sus exportaciones de manufacturas, aunque no con la rapidez de los países del sudeste de Asia. Dada esta tendencia es por consiguiente indispensable que se pugne por eliminar los obstáculos que otros países, de gran mercado interno y de muy elevado ingreso por habitante, oponen al incremento permanente de nuestras exportaciones industriales. La tarea no es nada fácil, y el empuje creciente de las exportaciones de manufacturas ha tropezado con frecuentes resistencias en los principales mercados, o sea los de Estados Unidos y Europa. Si no se asegura, por lo tanto, el acceso permanente a futuro se corre el riesgo de no lograr los objetivos de exportación. El acceso permanente y seguro tiene que ser producto de compromisos que los países industriales asuman mediante convenios internacionales.

En el caso particular de México la exportación de manufacturas se ha triplicado con creces desde 1984, de unos 4 000 a unos 14 000 millones de dólares en 1990. De esas manufacturas, alrededor de 12 000 millones van al merca-

do estadounidense y una pequeña suma al canadiense. Esto se ha logrado aun sin convenio comercial, por lo que puede suponerse que al asegurarse mayor acceso al mercado de Estados Unidos dichas exportaciones continuarán incrementándose de manera apreciable, con los efectos consiguientes en el empleo y los ingresos en México. Sin embargo, ese total de exportaciones tendrá que competir con productos de otros países de América Latina y varios de Asia, aun cuando, si se firma el convenio, podrá ingresar a Estados Unidos y Canadá en condiciones más favorables.

Se ha aducido que esas exportaciones crearán desempleo en Estados Unidos y éste ha sido uno de los argumentos usados por algunos sectores de ese país; mas son los viejos argumentos proteccionistas de siempre, y no tienen en cuenta que el total de las exportaciones industriales mexicanas no será sino una proporción casi insignificante del mercado de Estados Unidos en su conjunto para productos industriales. Desde este ángulo, las ventajas para México de asegurarse una mayor participación en el mercado estadounidense serán mayores que las que pueda obtener Estados Unidos en el mercado mexicano, ya que los estadounidenses exportan principalmente a Europa y otros países.

No obstante, se parte de una fuerte asimetría, y la consolidación de niveles arancelarios de México, y su posible reducción por debajo de los niveles medios actuales, que se representan como un promedio ponderado de 9.5%, ya muy bajo, podría originar una corriente mucho mayor de productos estadounidenses al mercado mexicano, que absorbería buena parte del poder de compra interno de México. Las industrias que no se hayan modernizado todavía y las ramas industriales constituidas por pequeños establecimientos con poca capacidad tecnológica, administrativa y financiera pueden resultar perjudicadas. De hecho muchas de las unidades industriales pequeñas de México han desaparecido aun antes, frente a la apertura de las fronteras, o pudieran debilitarse por falta de nuevas inversiones. Este será uno de los aspectos que más tendrá que cuidar México para no caer en graves desventajas. El problema debe estudiarse sector por sector.

El objetivo principal de un tratado o convenio comercial es estimular las corrientes comerciales al asegurar el acceso al mercado externo e inducir las inversiones necesarias para ello. En el caso mexicano se carece todavía de suficiente conocimiento del mercado estadounidense por parte de empresas que no sean transnacionales o que no hayan tenido una experiencia concreta favorable y dinámica de exportación durante los años recientes. Es preciso, además, vencer obstáculos institucionales de organización para la exportación y de elevados costos del crédito, y un cúmulo de ineficiencias que provienen en parte de la larga tradición de seguridad que daba el mercado interno cautivo, cobijado por

los excesos del proteccionismo. Por ello es de esperar que México cuente con plazos adecuados, más largos que los que Estados Unidos ha otorgado a Canadá, para llevar a cabo plenamente los ajustes que se requieran —no para prolongar un proteccionismo que solape la ineficiencia, sino para permitir las adaptaciones y el aprendizaje necesarios—. Por más que se aduzca que la industria canadiense se enfrenta a dificultades en la apertura del mercado entre ese país y Estados Unidos, la productividad industrial en Canadá es en general superior en promedio a la mexicana, así que con más razón México debería contar con plazos adecuados en ciertas ramas. En la Comunidad Económica Europea los países que ingresaron en años recientes, como España, pero aún más Grecia y Portugal, obtuvieron concesiones de este tipo que les ha permitido mayor margen para adaptarse a los rigores de la competencia internacional.

Uno de los factores de retraso en la industria mexicana que no tiene solución sino en el mediano y el largo plazos es el hecho de que se carece de una base suficiente de investigación y desarrollo experimental. Las empresas estadounidenses normalmente llevan a cabo grandes programas de investigación o innovación (y aun así algunas sufren los estragos de la competencia japonesa) y las empresas canadienses despliegan esfuerzos de investigación propia mucho menores, mientras en México se ha descansado principalmente, con contadas excepciones, en tecnología importada y en los resultados de la investigación y el desarrollo experimental llevados a cabo por empresas e instituciones de Estados Unidos. No puede haber aranceles tecnológicos, pero sí debería promoverse un programa mucho más importante de apoyo a la investigación industrial en México, de ampliación de la base científica y de formación de investigadores e ingenieros así como de administradores, y de estudio sistemático de las tendencias tecnológicas en otras partes del mundo. Esto requiere incrementar considerablemente la asignación de fondos en el largo plazo para la investigación científica y tecnológica en México, y para la preparación de los recursos humanos requeridos. A su vez, si se quiere que la industria mexicana lleve a cabo esfuerzos de investigación propia mucho mayores que los actuales será necesario que se establezcan incentivos fiscales significativos en favor de la investigación y sus resultados, mucho más de los que existen actualmente. No serían pérdidas para el fisco sino inversión en el futuro industrial del país. De la tecnología, más que de los bajos salarios, dependerá, como en otros países, la perspectiva de las exportaciones industriales mexicanas.

Lo anterior permite subrayar que el solo hecho de suscribir un tratado de liberalización del comercio, con tendencia a lo largo de varios años a establecer una zona de libre comercio, no basta para impulsar el desarrollo industrial y la expansión de las exportaciones de manufacturas. Será importante considerar el

conjunto del comercio exterior y de las posibilidades de abastecimiento interno de productos semielaborados, intermedios, y de equipo y partes, así como de los servicios respectivos que acompañen estas actividades. Una industria exportadora podrá abastecerse transitoriamente de insumos importados como ocurre ahora, pero en el mediano plazo convendrá generalizar un sistema de subcontratación interna para generar en el país buena parte de esos insumos, e incluso exportarlos. Es decir, en paralelo al hincapié en las exportaciones —que en las estadísticas de comercio exterior se miden a su valor bruto, no a su valor agregado— será indispensable formular una política de sustitución de importaciones a partir de bases competitivas, o sea sin la superprotección de antes pero con elementos de apoyo internos de muchas clases, a fin de incrementar el valor agregado que se exporte.

Tampoco sería concebible el éxito de un convenio comercial sin establecer mecanismos de cooperación bilateral y trilateral que permitan, entre otras cosas, mejorar las bases de la gestión empresarial en México, desde la organización de plantas industriales hasta la de la distribución y el mercadeo, tanto internos como externos. En una zona de libre comercio no habrá gran diferenciación entre los mercados internos y los externos, y si las fuentes de oferta mexicanas de productos industriales no se fortalecen se estará en desventaja a futuro, pues se importaría todo lo necesario que no fuera obtenible en el país en condiciones de precio y calidad competitivos.

En el examen de estos temas, uno de los problemas es el suscitado por el empleo del término “libre comercio”. En ninguna parte del mundo existe intercambio comercial verdaderamente “libre”. Sidney Weintraub, de la Universidad de Texas, ha calculado que 50% del comercio mundial es en realidad “comercio administrado”, es decir, no plenamente de libres fluctuaciones de los mercados sino en cierta medida intervenido o regulado. En tal caso se encuentra ante todo el comercio en productos agropecuarios, y gran parte de la exportación e importación de hidrocarburos, pero también el intercambio intraempresas que llevan a cabo las grandes transnacionales.

Por otro lado, aun en la Comunidad Económica Europea subsisten complicados mecanismos fiscales y administrativos que impiden un comercio verdaderamente libre, no obstante el objetivo que se pretende a partir de 1993. La misma CEE ha establecido y fortalecido diversos mecanismos financieros destinados a compensar las desventajas en que se encuentran algunos países o algunas regiones de Europa. La aproximación de la Europa de los Doce al intercambio con los países de la Europa Oriental, y en particular la unificación alemana, requerirán sin duda mantener muchos de estos instrumentos de compensación. Y no debe olvidarse que aun dentro de grandes territorios, como el de Es-

tados Unidos o el de Canadá, no se han eliminado muchas trabas al comercio interior. En México se abolieron formalmente las alcabalas en el siglo XIX, pero en la práctica han sobrevivido muchas maneras de “alcabala disfrazada” que impiden contar con un mercado interno verdaderamente libre y fluido.

En consecuencia, en términos generales se debe precisar que el convenio trilateral que se ha empezado a negociar no va a crear ni un mercado común (porque el arancel externo para terceros países no será uniforme), ni una zona de “libre comercio”, sino una zona de liberación recíproca del comercio en bienes, y seguramente en muchos servicios, que contará con salvaguardas y que deberá reconocer las condiciones desiguales de los tres socios de la zona, y la necesidad de compensar las desventajas iniciales de ciertas actividades productivas, sea en el sector agropecuario, el minero o el manufacturero. Si las desigualdades iniciales no son objeto de atención —y en ello influirán tanto políticas nacionales de desarrollo como importantes renglones de cooperación internacional— no se podrá avanzar mucho en el cumplimiento de los objetivos del convenio. Y tras todo ese proceso deberá comprenderse que sin inversiones adicionales, tanto nacionales como internacionales, no podrá tampoco llevarse muy lejos el incremento de los volúmenes de comercio exterior. Entre las inversiones que reclaman gran atención, además de las estrictamente industriales y de productividad directa, están otras no menos indispensables que suelen resumirse en el término “infraestructura”, de todas clases, pero que a mi entender debe abarcar no sólo caminos, puertos, sistema de telecomunicaciones y servicios de transporte, sino también educación y adiestramiento, salud y programas de bienestar rural y urbano.

Para concluir, y para no alargar demasiado esta exposición, quiero referirme a sólo tres puntos más:

Primero, el régimen aplicable a las exportaciones mexicanas de petróleo crudo y productos petroleros. Hoy día, aun con el incremento de las exportaciones de manufacturas, el petróleo continúa rindiendo alrededor de 25% de las exportaciones totales de productos, y la mitad va al mercado estadounidense, sin pagar impuestos de importación. El convenio trilateral deberá garantizar que no existan discriminaciones en materia de importación de petróleo por Estados Unidos, mientras México siga teniendo capacidad de exportación del mismo. O sea que nuestras exportaciones petroleras deberán seguir dependiendo de nuestra política de desarrollo, comercialización externa y consumo interno del petróleo. En otras palabras, el convenio trilateral deberá ser neutral por lo que hace al comercio en petróleo crudo.

Segundo, el convenio seguramente llevará a una revisión de las disposiciones tanto mexicanas como de Estados Unidos respecto a la maquila. Los pro-

ductos maquilados de México gozan de un régimen aduanero especial en Estados Unidos, donde se cobran impuestos de importación solamente sobre el valor agregado en el proceso de maquila. Una vez en plena evolución la aplicación del convenio trilateral, es obvio que se irá borrando la distinción, en el mercado estadounidense, entre los productos importados vía el régimen de maquila y los productos que se fabriquen en México fuera de ese régimen. Por ejemplo, si por medio del convenio Estados Unidos reduce aranceles y elimina cuotas en productos de la industria textil mexicana, éstos entrarán en mayor competencia con los maquilados en la frontera norte. Por un lado, ello dañaría la maquila y en consecuencia el empleo en esa zona que es además una fuente muy importante de divisas, pero por el otro induciría a las empresas maquiladoras a aumentar sus compras de insumos mexicanos. Se generaría así un proceso de transición de la actual “maquila” a lo que he llamado la “posmaquila”, en que se ampliarían inversiones industriales tanto en la frontera norte como en cualquier otra parte del país, para exportar, en este caso, productos textiles al mercado estadounidense con la necesaria incorporación de insumos hechos en México, lo que tendría efectos favorables en los abastecedores mexicanos de insumo. Se aseguraría así, además, que los productos textiles mexicanos llevaran el “certificado de origen” —es decir, una proporción elevada de insumos mexicanos— y con eso se lograría que los productos de la maquila tradicional, en nueva etapa de posmaquila, entren al mercado canadiense. Tengo la impresión de que este importante aspecto del futuro comercio de exportación con Estados Unidos y Canadá no ha sido estudiado con suficiente cuidado, o por lo menos no ha trascendido al público.

Y tercero, debe señalarse otro aspecto que no estaba presente hace algunos años en las discusiones de política comercial, ni en el GATT ni en la expansión del comercio de manufacturas del pasado decenio: la protección del medio ambiente. Antes de iniciarse las negociaciones trilaterales, y como parte de las escaramuzas relativas a la aprobación por el Congreso estadounidense de la autorización al Ejecutivo para seguir negociando tanto en el GATT como con México y otros países por la “vía rápida” o carril de alta velocidad, se planteó con frecuencia el problema de si el “libre” comercio induciría mayores efectos ambientales negativos, o si empresas extranjeras vendrían a México a aprovechar el hecho de que las normas ambientales no se cumplen cabalmente. Me parece que la respuesta tiene que ser que de aquí en adelante la política de desarrollo —agropecuario, de otros recursos, de servicios y de la industria— deberá incorporar y aplicar normas ambientales internacionales y ser parte a su vez de un programa nacional efectivo de protección ambiental. Ello requerirá mayor cooperación internacional en materia de tecnología para la protección ambien-

tal, así como medidas concretas para reducir las diferentes maneras de contaminación, y será preciso también obtener apoyos financieros y fuertes estímulos fiscales para hacer frente a los mayores costos inmediatos que las medidas de protección ambiental podrían imponer a determinadas actividades productivas. Y ante todo, los países más adelantados —Canadá y Estados Unidos— necesitan poner el ejemplo adoptando sus propias medidas de economía en el uso de energéticos, reducción de emisiones de contaminantes, administración y reciclaje de desechos industriales, y otras de carácter ambiental. También será indispensable que el convenio contenga disposiciones que impidan que con pretextos ambientales no fundados se quiera impedir el intercambio con México, como ha ocurrido recientemente en el caso de algunos productos. El GATT deberá asimismo abocarse a una reglamentación más precisa de este problema.

En suma, se abre una importante oportunidad con el convenio trilateral México-Estados Unidos-Canadá, que no resolverá todos los problemas pero que podrá ser un instrumento valioso y útil para apoyar los demás elementos interrelacionados de las nuevas políticas de desarrollo. Estaremos ahora en espera de saber concretamente qué es lo que se está negociando entre los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos.

Julio de 1991

EL SISTEMA MUNDIAL:
¿EXPANSIÓN SIN FRONTERAS?

¿PODRÁ EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS [HACER] FRENTE A LOS RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL?*

Participé en 1966 y 1967, al lado de John Holmes, en las primeras reuniones que se celebraron en Dartmouth College con objeto de constituir el Consejo Académico sobre el Sistema de las Naciones Unidas (CASNU). Desde un principio se incluyó a México y a Canadá por las aportaciones que podían hacer estos dos países a importantes proyectos cuyo propósito, gracias al apoyo de la Dickey Endowment, era dar a conocer más extensamente en el mundo académico el sistema y los procedimientos de la Organización de las Naciones Unidas. Con anterioridad habíamos participado ya varios mexicanos con John Holmes en los diálogos México-Canadá para tratar acerca de diversos temas de interés mutuo. Al crearse el CASNU se amplió la participación de Estados Unidos, Canadá y México a fin de incorporar a diversos académicos e instituciones de otras regiones y países, hasta convertir el Consejo en un mecanismo de cooperación multinacional.

Debo confesar, antes que nada, que en la actualidad participo poco en las actividades del Consejo; además, no estoy plenamente al tanto de los asuntos de las Naciones Unidas, y menos ahora que este organismo desempeña un papel más activo en cuestiones tan importantes como los conflictos regionales y la creación de normas para la protección del medio ambiente. Los excelentes documentos que han redactado Johan Kaufmann, Dick Leurdijk y Nico Schrijver para nuestro Consejo Académico¹ han sido para mí una fuente muy importante

* Conferencia anual en memoria de John W. Holmes, Asamblea del Consejo Académico sobre el Sistema de las Naciones Unidas, Instituto de las Naciones Unidas, Dartmouth College; reunión celebrada en México, D.F., del 20 al 22 de junio de 1991. Esta conferencia fue dictada en inglés y publicada posteriormente en la serie Reports and Papers, núm. 2, 1991, Hanover, New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, con el título *Can the United Nations System Meet the Challenge of the World Economy?* Se agradece a CASNU la autorización para publicar esta versión en *Foro Internacional* [vol. xxxii, núm. 4, abril-septiembre de 1992, pp. 487-496]. Debo la traducción al español a María Urquidí.

¹ Johan Kaufmann y Nico Schrijver, con la cooperación de Dick Leurdijk, *Changing Global Needs: Expanding Roles for the United Nations System*, Hanover, New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, 1990 (Reports and Papers núm. 5) y Kaufmann, Leurdijk y Schrijver, *The World in Turmoil: Testing the UN's Capacity*, Hanover,

de información, lo mismo que las conferencias dictadas por J. Alan Reesley y Léon Gordenker en las últimas Holmes Memorial Lectures² y, por supuesto, la primera conferencia del propio John Holmes, leída por John E. Trent en Nueva York en 1988.³ (De antemano pido disculpas por cualquier error u omisión que cometa, aunque mi experiencia puede servir a veces de contrapeso.)

Dicho lo anterior, quisiera compartir con ustedes algunas ideas acerca del papel que desempeña y que podría desempeñar el Sistema de las Naciones Unidas en la solución de los desafíos que la economía mundial del futuro pueda presentar en relación con la cooperación internacional y con el propio Sistema.

El concepto y la práctica de la cooperación económica internacional anteceden a la segunda Guerra Mundial. Bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, y en especial con la participación directa de su pequeña Secretaría técnica que laboraba en Ginebra, se llevaron a cabo importantes estudios analíticos, pero la magnitud y la naturaleza de los cambios que se vislumbraron a medida que transcurría la guerra indicaron que en el futuro habría que pensar en lo que más adelante vendría a llamarse —en otro contexto— un “nuevo orden económico internacional”. Desde la Carta del Atlántico y Dumbarton Oaks hasta San Francisco, proliferaron el debate y las “agendas” en relación con el mundo de la posguerra. A diferencia de lo que ocurrió en los años veinte después de la primera Guerra Mundial, en 1944 y en 1945 no se pensaba ya en regresar al viejo “orden”.⁴ Los años treinta, en particular, fueron un periodo de depresión económica y de restricciones comerciales, de guerras arancelarias, de poca o nula cooperación, y de aferrarse a estructuras y a políticas que no funcionaban. No obstante, el concepto de “desarrollo económico global” y la preocupación por ciertos aspectos económicos específicos del desarrollo regional, por ejemplo en América Latina, se habían concebido ya antes de la Carta del Atlántico.

Sin embargo, como el mismo John Holmes nos lo recordó en 1988, los dirigentes aliados, al tener que definir las políticas de la posguerra, no poseían sino una visión confusa, casi ingenua, de los aspectos económicos de la cooperación

New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, 1991 (Reports and Papers núm. 4).

² J. Alan Beesley *New Frontiers of Multilateralism*, Hanover, New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, 1989 (Reports and Papers núm. 3) y Léon Gordenker, *Thinking about the United Nations System*, Hanover, New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, 1990 (Reports and Papers núm. 4).

³ John W. Holmes, *Looking Backwards and Forwards*, Hanover, New Hampshire, The Academic Council on the United Nations System, Dartmouth College, 1988 (Reports and Papers núm. 1).

⁴ Descrito y analizado tan lúcidamente hace algunos años por nuestro buen amigo W. Arthur Lewis, recientemente fallecido. Véase *Evolución del orden económico internacional*, México, El Colegio de México, 1988 (Jornadas núm. 92).

global. En 1943, John Maynard Keynes planteó una propuesta importante, muy lógica si se tiene presente su propia experiencia en Versalles, sobre todo en relación con el problema de las indemnizaciones que se exigían a Alemania. Al mismo tiempo surgieron planes y propuestas de la Tesorería de Estados Unidos, así como de expertos canadienses y franceses, acerca de la estabilidad monetaria y del financiamiento internacional para el periodo de la posguerra.⁵ Fueron formulados también otros planes para la alimentación y la agricultura, que dieron lugar a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y funcionaba aún, por medio de una mínima secretaría, la antigua Organización Internacional del Trabajo (OIT). De hecho, cuando en 1945 se suscribió la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, que en su artículo 7° y, más generalmente, en el capítulo x, incluyó, casi a última hora, disposiciones relativas a un Consejo Económico y Social, ya se habían puesto en práctica políticas de base establecidas por las grandes potencias. Es cierto que el artículo 55 consigna propósitos muy loables: elevar los niveles de vida, crear empleo para todos, resolver los problemas económicos y sociales internacionales, cooperar en materia de cultura y educación, y respetar los derechos humanos. Mas ya tenían vigencia práctica programas y operaciones acordados a otros niveles.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, de acuerdo con sus propias actas constitutivas aprobadas en Bretton Woods en 1944, habían empezado, a partir de 1946, a aplicar las políticas determinadas por las grandes potencias, y otros organismos especializados estaban ya funcionando antes de que quedara plenamente organizado el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc). Además, Estados Unidos se encontraba involucrado en la problemática de la reconstrucción europea por medio del Plan Marshall, al mismo tiempo que recomendaba a otras regiones, como la latinoamericana, que buscaran soluciones por medio del libre comercio y de la inversión extranjera directa. Éste había sido el mensaje de los representantes de Estados Unidos en la Conferencia de Chapultepec en 1945,⁶ y de nuevo en la Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, cuando se creó la Organización de Estados Americanos (OEA).⁷ Los asuntos referentes a la liberalización del comercio le

⁵ Véase, por ejemplo, Robert W. Oliver, *Early Plans for a World Bank*, Princeton, New Jersey, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1971 (Princeton Studies in International Finance, núm. 29).

⁶ En su tiempo, y porque participé en esa conferencia como prosecretario de una comisión, los analicé en un artículo: "Problemas económicos planteados en la Conferencia de Chapultepec", *Boletín del Banco Central de Venezuela*, año iv, núm. 16, abril de 1945, pp. 32-40.

⁷ Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, capítulo x, pp. 137 y 138.

fueron asignados al GATT, órgano especial de carácter provisional —al que por cierto no se adhirieron muchos de los países en desarrollo.⁸

En consecuencia, debido a la relativa autonomía y al fuerte apoyo que recibían el Banco Mundial y el FMI, y al carácter especial del GATT, estos instrumentos quedaron desde su inicio alejados de la esfera de influencia de las Naciones Unidas y sus principales dependencias, o sea que esos tres organismos se ocuparían por su cuenta de los grandes problemas económicos y financieros del periodo de la posguerra. El Consejo Económico y Social pudo, sin embargo, crear mecanismos para la cooperación regional en Europa, Asia y América Latina; y conforme el concepto de asistencia o cooperación técnica fue adquiriendo más auge en el Sistema de las Naciones Unidas, el Ecosoc se fue involucrando paulatinamente en mayor medida en los problemas del desarrollo.

Cabe subrayar que el decenio de los cincuenta, sobre todo conforme la economía europea se recuperaba y crecía, y pese a pronósticos pesimistas, fue un periodo de expansión económica general. No fue sino hasta la recesión de 1958 cuando comenzaron a surgir algunas dudas. En julio de ese año, en la sesión del Ecosoc a la cual asistí como asesor de la Delegación mexicana, éste propuso que la Secretaría de Naciones Unidas, por conducto de su muy competente Departamento Económico, participara más activamente en el análisis y la vigilancia de la situación económica mundial presente y futura. La Secretaría se opuso enérgicamente a nuestra propuesta y se atuvo tan sólo a publicar algunas estadísticas y representaciones gráficas que pronto se abandonaron por razones administrativas y de costo. Para entonces muchos pensaban que el FMI cumplía de manera adecuada la función de análisis y vigilancia, y por otra parte el Banco Mundial empezaba a ampliar considerablemente sus préstamos a los países en desarrollo. No obstante, la creación posterior de fondos financieros especiales, así como el establecimiento a principios de los años sesenta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), organismo encargado de proponer instrumentos para la estabilización de los precios de los productos básicos, el fomento del comercio internacional, las políticas de desarrollo, etc., demuestran que dentro del marco existente no se había prestado suficiente atención a muchos aspectos importantes de la economía internacional. El decenio de los sesenta fue también un periodo de expansión económica, y algunas de las atinadas recomendaciones de la UNCTAD fueron atendidas.

⁸ En la Conferencia de La Habana de 1948 sobre Comercio y Empleo, al no aceptar Estados Unidos la Carta de La Habana, se aprobó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

A mi juicio, el parteaguas definitivo, con el debilitamiento consiguiente de la influencia del Sistema de las Naciones Unidas en la economía global, se dio con el sacudimiento petrolero inducido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. No hubo mecanismo capaz de resolver la inestabilidad que este suceso produjo en el comercio y en las relaciones financieras internacionales. Por el lado de las finanzas, el reciclaje de petrodólares por medio de la banca comercial ubicada en los principales países industrializados desbarató las políticas de préstamo del Banco Mundial y de sus filiales y dio pie a que prestamistas y prestatarios llevaran a cabo directamente operaciones de gran cuantía, arriesgadas y no supervisadas. El FMI también se quedó tras bambalinas, incapaz de influir en las políticas internas de los prestatarios, y menos en las de los prestamistas. El auge del petróleo desordenó el comercio internacional al crear grandes expectativas por parte de los exportadores de hidrocarburos y al no originar suficientes advertencias en las economías de los importadores de esos energéticos. Tanto los exportadores como los importadores de petróleo aprovecharon libremente el flujo de petrodólares. El último aumento en el precio del petróleo en 1979 y sus consecuencias inmediatas marcaron el principio de la gran crisis financiera y comercial de los años ochenta, de la cual aún no ha podido salir la mayor parte de los países en desarrollo.

Durante todo este tiempo, el Sistema de las Naciones Unidas se distrajo con los Decenios del Desarrollo y con el concepto del Nuevo Orden Económico Internacional, que no contaba con el apoyo de los países industrializados. Por otro lado, no se cumplieron algunas de las metas que habían sido avaladas para la asistencia al desarrollo, en particular la de la transferencia de 0.7% del producto interno bruto, y se desestimaron en grado sumo los esfuerzos de los países menos favorecidos encaminados a lograr el desarrollo. Se desaprovecharon muchas buenas oportunidades, entre ellas la posibilidad de que en la Conferencia de Viena de 1979 se pudiera resolver el problema de la transferencia de ciencia y tecnología por medio de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas; aunque en cuanto a lo positivo es justo decir que en 1972 se obtuvieron algunos resultados en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente, así como en la Conferencia de Bucarest sobre Población en 1974.

Los sacudimientos petroleros de los años setenta no sólo afectaron fuertemente a los países industrializados sino que debilitaron los intentos de los países no industrializados de resolver sus problemas de desarrollo. Algunos países exportadores netos de petróleo creyeron poder realizar su industrialización en forma inmediata sin medir su costo, lo cual los colocó en una posición muy diferente a la de los países importadores netos, que tuvieron que obtener préstamos a corto plazo para cubrir sus importaciones de combustibles y mantener a

flote sus economías. La solidaridad y la cooperación entre los países en desarrollo decayó y no resurgió ni aun en los años ochenta cuando el problema de la deuda externa los sumió, en su mayoría, en una prolongada recesión debida a la suspensión de inversiones nacionales e internacionales para el desarrollo. Los pocos países que se salvaron, en especial los de Asia sudoriental, velaron por sus propios intereses y salieron adelante con bastante éxito.

El Sistema de las Naciones Unidas, pese a las consabidas resoluciones de la Asamblea General en los últimos años, no ha podido acometer el problema de la deuda externa ni lo que ésta significa para los países endeudados del mundo en desarrollo o para los propios países acreedores. Por desgracia, el problema de la deuda externa no se puede resolver con retórica o con exhortos. Tampoco los organismos autónomos del Sistema —el Banco Mundial y el FMI— han podido resolverlo, pues no pudieron afectar en su momento las políticas de los países acreedores, ni pudieron incrementar a tiempo sus reservas financieras. Más aún, tampoco el Grupo de los Siete se ha impuesto a sí mismo la necesidad de resolver el problema de la deuda externa de los países en desarrollo.

El meollo del problema, que Keynes vislumbró tan claramente en los años veinte en relación con las indemnizaciones alemanas, es que para pagar la deuda —o más bien, para decirlo en términos actuales, para pagar el altísimo monto de los intereses sobre la deuda— los deudores tienen que acumular un fuerte superávit comercial mediante el incremento de las exportaciones a los países acreedores. Existen muchos impedimentos a esa acumulación, entre ellos las políticas y prácticas comerciales restrictivas de los mismos países acreedores, así como el desplome de los mercados internacionales de los productos básicos. La reestructuración de la deuda ha permitido que algunos países aplacen sus pagos de amortización del capital adeudado. Pero el pago de los intereses, mediante el producto de exportaciones limitadas o disminuidas, mantiene en jaque tanto a deudores como a acreedores.

Muchos países han suspendido sus pagos, lo cual les impide obtener nuevos préstamos u otros apoyos económicos, en tanto que algunos han seguido pagando los intereses a expensas de su crecimiento y su desarrollo. La “transferencia negativa”, término que se ha dado a la transferencia neta de recursos financieros de los países en desarrollo a las naciones industrializadas, equivale a los pagos compensatorios que se exigen a un país que ha sido derrotado en una guerra. De hecho, la guerra contra la pobreza y la gran lucha por el desarrollo se han perdido. Y cuantos más procesos de ajuste hayan tenido que efectuar los países deudores —ajustes que se consideran necesarios pero que no cuentan con el suficiente apoyo financiero internacional— menos capacidad han tenido para generar un superávit por medio de sus exportaciones que les permita

cubrir el pago de los intereses. O bien, y en parte a causa del ajuste, han tenido que reducir las importaciones que necesitan a fin de generar el superávit comercial. De cualquier manera salen perdiendo, porque para el desarrollo son necesarias las importaciones.

En las reuniones del Club de París se redujeron las deudas oficiales de algunos de los países menos desarrollados. Sin embargo, no fue sino hasta 1988, con la llamada Iniciativa Brady, cuando se planteó la posibilidad de cancelar parte de la deuda contraída con la banca comercial y de reducir un poco el pago de los intereses. Si bien algunos países, en su mayor parte latinoamericanos, han podido aprovechar esta iniciativa de Estados Unidos con el apoyo del FMI y del Banco Mundial, no está a la vista por el momento otra solución, según lo anunció en 1990 un funcionario norteamericano. A la región africana, con excepción de un solo país (Egipto), no se le ha ofrecido ninguna reducción importante de la deuda externa, aun teniendo en cuenta los efectos depresivos del comercio internacional y otros problemas de fondo que afectan su economía. Desde luego, a ningún país en desarrollo se le ha perdonado la deuda externa en la proporción en que ha sucedido con Polonia.

En resumen, el Sistema de las Naciones Unidas, aun definiéndolo con gran amplitud para incluir al FMI y al Banco Mundial, no ha generado ninguna solución efectiva para el problema de la deuda externa, y en cambio ha reducido la capacidad de muchos de sus organismos y programas que tenían como meta promover los viejos objetivos de cooperación en los campos de la alimentación y la agricultura, la educación, la salud, la industria, el comercio exterior, la población y otros.

Aunque en algunos de los organismos se presta atención especial a políticas y programas para reducir la pobreza, enfoque que al atraer el interés de los políticos y quizá de la opinión pública, no se menciona cómo se han de resolver los aspectos fundamentales del desarrollo, que se supone son la fuente de la desigualdad y la pobreza. Hay que decirlo con claridad: una cosa es mitigar la pobreza extrema, como quiera que se defina, otra distinta es reactivar el desarrollo en el sentido de invertir en recursos humanos y físicos, así como en aplicaciones de tecnología adecuada para generar más ingresos reales y para aumentar la productividad y las fuentes de empleo permanente. En sus nuevos enfoques para la economía mundial, las políticas del Norte, incluso las del Banco Mundial y el FMI, parecen hacer hincapié en el *crecimiento*, mas no en el *desarrollo*. El crecimiento se considera simplemente como un incremento de la producción, que por supuesto es necesario. Pero el desarrollo, que en la actualidad se empieza a concebir como “desarrollo sostenible”, es mucho más que eso, ya que abarca la educación y otros aspectos sociales, y requiere estra-

tegas a largo plazo para el aprovechamiento de los recursos reales y para el mejoramiento del medio ambiente. Existe además una contradicción de fondo en cuanto al desarrollo de los recursos humanos, pues dos de los grandes países industrializados se han retirado de la UNESCO, organismo especializado que creó el Sistema de las Naciones Unidas para promover la educación, la ciencia y la cultura.

Como bien se ha señalado, han surgido nuevos ámbitos de cooperación multilateral, especialmente en cuanto al problema del medio ambiente que, si no se atiende, constituye una amenaza para la existencia humana. En su conjunto, es todavía demasiado limitada la cooperación ambiental multilateral y aun la bilateral, y para los países en desarrollo resulta muy costoso participar plenamente. El comportamiento ambiental de algunos de los países industrializados deja tanto que desear, por lo que hace al consumo de energéticos y a otros aspectos, que no se justifica la presión que ejercen sobre los países en desarrollo para que pongan en práctica programas ambientales adecuados. La conferencia de las Naciones Unidas que se llevará a cabo en Brasil en 1992 servirá sin duda para establecer lineamientos y mecanismos, pero no se observan señales suficientes de solidaridad y compromiso por parte de los principales países industrializados. Habrá que ver si el Sistema de las Naciones Unidas sale fortalecido de Río de Janeiro.

Se insiste también en que es indispensable una mayor participación de los organismos no gubernamentales (ONG) en los ámbitos nacional, regional e internacional, para apoyar muchas de las acciones que se tendrán que emprender en la cuestión del medio ambiente y en otros campos. El Sistema de las Naciones Unidas no tiene en cuenta lo bastante a los ONG, aunque debo agregar que las declaraciones y las representaciones de esos organismos no oficiales en las reuniones de Naciones Unidas tampoco suelen ser del todo adecuadas o efectivas. Las políticas y las decisiones de Naciones Unidas se encuentran fundamentalmente en manos de representantes gubernamentales que no consideran de manera adecuada, ni aun en los regímenes cabalmente democráticos, las opiniones y la experiencia de los ONG. Éste es uno de los desafíos a que se tendrá que enfrentar en el futuro el Sistema de las Naciones Unidas.

En términos generales, y en contraste con muchos otros analistas, veo con cierto escepticismo la capacidad y la utilidad del Sistema de las Naciones Unidas, tal como hoy lo conocemos, para hacer frente a los problemas económicos globales, y creo que se podría ahorrar mucho dinero reduciendo su personal burocrático y el enorme volumen de documentos y publicaciones que en sus oficinas se produce. En vez de hacer ajustes al Ecosoc o de reorganizar esto o aquello, me gustaría que Naciones Unidas creara una serie de comisiones de

alto nivel con la participación de expertos independientes para tratar los problemas principales. Las conclusiones y recomendaciones se podrían discutir directamente con los gobiernos de las grandes potencias y de los principales países en desarrollo, y no sólo con los miembros del Grupo de los Siete o con los del llamado Grupo de los Quince. A escala global, la mayor parte de los problemas se interconecta, de manera que sería necesario estudiarlos en su conjunto, bajo los auspicios de Naciones Unidas, a un muy alto nivel de responsabilidad política. Diferentes países se podrían reunir para examinar problemas comunes; mas para un punto de vista global sería indispensable incluir a todas las potencias responsables, con representación regional en los casos en que corresponda. Deben tenerse en cuenta algunos antecedentes como la Comisión Brandt y la Comisión Brundtland, pero sin perder de vista que la preparación de cada uno de esos informes llevó demasiado tiempo. En la actualidad es necesario recabar información y formular recomendaciones en lapsos bastante cortos.

Cuando se generó el concepto de un Nuevo Orden Económico Internacional se daba el enfrentamiento Norte-Sur y no se contaba con la participación de los países de economía planificada (socialista). Los países del Este, que se encuentran ahora en una etapa de transición total, están haciendo esfuerzos por salir de la profunda crisis estructural que los aqueja y buscan la cooperación de Occidente. Entonces, si no existe ya el enfrentamiento Este-Oeste, ¿por qué ha de persistir el Norte-Sur? Por una parte, el Norte no se puede aislar del Sur, que no sólo le proporciona muchos de sus productos básicos y mano de obra barata, sino que le abre grandes mercados. Pero a su vez el Sur no se compone ya de un grupo compacto, en gran parte de países no alineados, sino que es un conglomerado de países que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y poseen potenciales diversos de expansión. Es verdad que existe la posibilidad de una cooperación Sur-Sur, pero no al grado que prevén las organizaciones como la Comisión del Sur. Los países en desarrollo más avanzados se pueden integrar más rápidamente a la economía mundial con sus exportaciones de productos manufacturados y por medio de una interacción financiera más estrecha, y pueden asimilar con mayor facilidad capital y tecnología de fuentes privadas. En cambio, los países menos desarrollados requieren todavía mucha cooperación financiera y técnica.

El horizonte del futuro se encuentra en todos los puntos del compás, según la etapa de desarrollo, las afiliaciones tradicionales, la cercanía a determinados mercados, las afinidades regionales económicas y políticas, y los vínculos culturales de cada país. Sería un error crear bloques regionales cerrados, aunque no se debe descartar la ventaja inmediata de aprovechar posibilidades regionales.

Estas son algunas de las cuestiones en las que, por su misma naturaleza, querría uno ver involucrado más activa y eficazmente al Sistema de las Naciones Unidas, en las que se aspiraría al uso de enfoques y acciones multilaterales para contrarrestar las a menudo fuertes influencias bilaterales. Como observador independiente, considero que no bastaría con pequeños cambios y ajustes en la estructura y en los procedimientos de Naciones Unidas. Me desanima mucho escuchar a los representantes de los países en desarrollo que repiten la misma retórica de antes y prestan demasiada importancia a esta o aquella resolución de la Asamblea General. Sin embargo, y a pesar de sus fallas, no creo que pueda haber otra opción que el Sistema de las Naciones Unidas. Un “nuevo orden internacional” tendrá que pasar primero por todos los pasillos del Sistema de las Naciones Unidas, o no será aceptado.

La fuerza misma de sucesos que pueden ser potencialmente catastróficos, no sólo en la esfera económica o en la del medio ambiente sino también en la social, quizá conduzca a esa coyuntura. Sin embargo, no hay que esperar a que suceda lo peor. Se dispone ya de información de sobra para que los dirigentes y los organismos, mundiales y regionales, se ocupen de los problemas con todas sus implicaciones de largo alcance y con enfoques que induzcan al progreso. Éste es el gran desafío a que se enfrentan todas las naciones.

AMÉRICA LATINA Y EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL: POBLACIÓN, ENERGÉTICOS, ALIMENTOS*

NOTA PRELIMINAR

El futuro económico a largo plazo de América Latina como región y de sus sub-regiones componentes dependerá, entre otras cosas, de los recursos naturales que pueda poner en explotación, de su capacidad para industrializarse, de la evolución de sus sistemas educativos y de su formación de recursos humanos, de la incorporación de ciencia y tecnología a sus procesos de desarrollo y de los cambios estructurales que puedan realizarse para hacer frente a las necesidades de una población que crece con rapidez, está mal distribuida territorialmente, padece carencias fundamentales y es víctima de un sistema social que tiende a mantener extremas desigualdades de ingresos y de riqueza. Para resolver estos problemas de base, tendrá que hacerse en los próximos 20 años un esfuerzo sin precedente en la historia, y deberá contarse con una serie de cambios en el orden económico internacional que favorezcan dicho esfuerzo en los aspectos de comercio y finanzas internacionales, transferencia de tecnología y otros.

Como instrumento útil para visualizar ese futuro existe el modelo mundial de simulación elaborado en Cleveland, Ohio, por Mihajlo Mesarovic, Barry Hughes y asociados, con aplicaciones regionales y subregionales. El presente autor tuvo oportunidad en enero de 1978 de hacer una utilización limitada y breve del modelo regional latinoamericano del citado modelo mundial, con objeto de considerar las implicaciones de unos cuantos escenarios alternativos en cuanto a precios internacionales del petróleo y los alimentos, en relación con las proyecciones básicas del modelo a largo plazo, correspondientes a la situación estructural y perspectivas prevalecientes en América Latina hacia 1975. El trabajo que sigue presenta los principales resultados de algunas alternativas que no por relativamente obvias dejan de ser sumamente importantes, por su magnitud

* Trabajo presentado en el Foro Latinoamericano llevado a cabo por el Instituto Italo-Latinoamericano de Roma, "Diálogo entre dos Continentes", los días 2 a 4 de febrero de 1978, y en la reunión del Club de Roma "Seminario Internacional Club de Roma/Jornal do Brasil", celebrada en Río de Janeiro del 2 al 5 de julio de 1979. Publicado en *Demografía y Economía*, vol. XIII, 1979, pp. 393-404.

y consecuencias, para la consideración de las estrategias de desarrollo de los principales países y subregiones de América Latina. El objeto de estas proyecciones no es hacer pronósticos sino fijar algunos límites y ofrecer elementos para examinar el esfuerzo nacional y latinoamericano hacia soluciones armónicas y que garanticen un desarrollo más adecuado. Son una muestra del tipo de análisis que cada vez será más necesario para estudiar todas las interacciones que, en el tiempo, presentan las economías latinoamericanas en sus aspectos principales. Con seguridad, estos análisis no agotan en manera alguna las posibilidades y omiten muchos datos y elementos, pero con las salvedades necesarias pueden ser útiles.

El autor desea expresar su agradecimiento profundo al Dr. Mesarovic y a sus colaboradores por la oportunidad que se le brindó de ser un usuario ocasional, a título honorífico, de la aplicación del modelo latinoamericano. Una primera versión de estas conclusiones fue presentada al Foro Latinoamericano en el Instituto Italo-Latinoamericano de Roma, donde dicho sea de paso, fueron recibidas con considerable escepticismo por los participantes, casi todos ellos politólogos, economistas, funcionarios de organismos internacionales, diplomáticos, y casi ninguno familiarizado con el significado y alcances de un modelo de simulación.

En esta presentación, el autor se hace responsable de las interpretaciones y no de la estructura del modelo en sí, cuya propiedad intelectual pertenece a M. Mesarovic.

INTRODUCCIÓN

El diálogo Norte-Sur sobre el Nuevo Orden Económico Internacional es de vital interés para América Latina, entendido como un proceso constante de negociación y búsqueda de mecanismos de cooperación para resolver problemas básicos y estructurales de las relaciones económicas internacionales y de la perspectiva mundial del futuro.

Como región en desarrollo, con un ingreso per cápita medio de alrededor de 1 300 dólares a precios de 1979, América Latina constituye una de las zonas problema del Tercer Mundo, aunque con posibilidades y potencial considerables para un desarrollo autónomo. Pero para realizar este potencial, América Latina necesita la cooperación intensa del mundo desarrollado. Dentro del marco del diálogo Norte-Sur, esa cooperación puede concretarse en la creación de mecanismos para la estabilización de los precios de los productos básicos, en el desplazamiento de industrias en coinversión para aprovechar recursos y mano de obra latinoamericanos para exportación, en mayor acceso a los mercados de los países desarrollados, en mayor volumen de créditos a largo plazo en condiciones menos onerosas para financiar el desarrollo rural y la construcción de infraestructura, en

mayor transferencia de tecnología en condiciones adecuadas, en regulación de las actividades de las empresas transnacionales, en mejor administración de los procesos y ritmos de endeudamiento externo, en reordenamiento del sistema monetario internacional, en limitaciones al gasto en armamentos.

Es necesario no sólo reducir la brecha económica que separa a América Latina del mundo desarrollado, sino también reducir las desigualdades entre países latinoamericanos y dentro de los mismos. Habrá que estimular los mecanismos de cooperación intralatinoamericanos y crear programas nacionales de desarrollo que atiendan las necesidades básicas de la población.

Están surgiendo en determinadas áreas de América Latina problemas específicos en materia de energía y alimentos que encierran la posibilidad de agudas crisis. A plazo de 25 años o antes, el déficit de hidrocarburos en Brasil, particularmente si se continúa elevando el precio de los mismos, puede amenazar el futuro desarrollo industrial de un país que para el año 2000 tendrá no menos de 210 millones de habitantes. En semejante posición se pueden encontrar Argentina, Chile y Uruguay, que en conjunto, registrarán 55 millones de habitantes. Por otro lado, todos estos países podrían desarrollar grandes excedentes de alimentos. En cambio, México, que surgirá con muy cuantiosos excedentes de petróleo y gas, probablemente tendrá que enfrentarse a considerables déficit de alimentos que tendrá que importar para los 110 millones de habitantes que tendrá en el año 2000. Venezuela, en la medida en que vuelva a surgir como abastecedor internacional importante de hidrocarburos, podría desarrollar gigantescos superávits de balanza de pagos, y México podría mantener un constante excedente futuro de ingresos en divisas, mientras que Brasil tendría que recurrir al endeudamiento externo en forma continua. Esto supone que todos estos países serán exportadores de manufacturas en crecientes proporciones.

Estos posibles “escenarios” tendrán que evaluarse en el contexto del diálogo Norte-Sur y los graduales cambios que se esperan, y que son necesarios, en el orden económico internacional.

AMÉRICA LATINA: ESCENARIOS¹

Dentro del marco de los grandes planteamientos de las relaciones económicas internacionales en el llamado diálogo Norte-Sur —el nuevo orden económico internacional— conviene examinar algunas alternativas que podrían presen-

¹ El análisis que sigue se basa en corridas especiales del modelo Mesarovic efectuadas el 29 de enero de 1978.

tarse en América Latina en los próximos 22 años. Se basan los escenarios en el análisis resultante de la aplicación del modelo de M. Mesarovic, R. Hughes y asociados, del Case Western Reserve University, de Cleveland, derivado a su vez del modelo multirregional Mesarovic-Pestel, de 1972-1974.² Los escenarios aquí sugeridos, que distinguen cinco subregiones latinoamericanas —Brasil, México, Argentina-Chile-Uruguay, Venezuela-Colombia y resto de América Latina (sin Cuba)— permiten considerar alternativas a diversas variables, entre ellas población, energía, alimentos, otros renglones de comercio exterior, balanza de pagos, producción total y necesidades de inversión. A nivel agregado de América Latina, se puede proyectar también la fuerza de trabajo. Los modelos subregionales latinoamericanos están interconectados al modelo multirregional; así, por ejemplo, el supuesto de que pueda elevarse el precio internacional del petróleo o los alimentos no es independiente de las reacciones de la oferta y la demanda en las demás regiones con las que se interactúa.

En lo que sigue, con objeto de simplificar, se ha adoptado, considerando tendencias recientes, una sola proyección de población para cada una de las subregiones. Según la misma, el plazo requerido para que en cada una se alcance una situación de simple reemplazo de la población (tasa neta de reproducción igual a uno) sería, a partir de 1975, de 50 años en Brasil, 40 en Venezuela-Colombia, 30 en México, 30 en Argentina-Chile-Uruguay y 40 en el resto de América Latina. Estas proyecciones tienen en cuenta que en México y Colombia se advierte ya fuerte descenso de la natalidad, que en Brasil y Venezuela empieza a descender lentamente, que en Argentina el nivel ya es bajo y descenderá más lentamente, y que en los demás países, en su mayoría, se inician o han existido (por ejemplo, en Costa Rica y República Dominicana) programas oficiales de planificación familiar. Se tiene en cuenta asimismo, y se supone de manera explícita (a diferencia de otras proyecciones) que es sólo con la ayuda de políticas y programas de planificación familiar (uso de anticonceptivos, esterilización, etc.) como se pueden alcanzar las metas supuestas de población. En el caso de Brasil se toma nota de que el programa anunciado en julio de 1977 para el sector público es de mínimos alcances.³ En el caso de México, donde ya se ha anunciado la meta de reducir la tasa de incremento demográfico al 1.0% para el año 2000, se adopta una meta un poco más modesta,⁴ aunque la diferencia global no es de más de 10 por ciento.

² M. Mesarovic y E. Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

³ Véase la carta de Rubens Vaz de Costa publicada en *People*, Londres, IPPF, vol. 5, núm. 1, 1978, que explica la limitación del programa a los casos de “alto riesgo de embarazo” —no más de 10 000 mujeres en 1975.

⁴ Puede haber discrepancias sobre la tasa de mortalidad supuesta.

Cuadro 1. América Latina: proyección de la población, 1975-2000
(millones de habitantes)

	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Argentina- Chile- Uruguay</i>	<i>Venezuela- Colombia</i>	<i>Resto de América Latina</i>	<i>Total América Latina</i>
1975*	112.9	61.2	38.9	19.2	100.7	333.1
1980	129.5	71.9	41.8	22.4	113.7	379.3
1985	147.6	82.7	44.9	25.5	127.5	428.5
1990	167.0	93.3	48.3	28.7	142.3	479.6
1995	187.7	103.5	51.7	38.8	157.6	532.3
2000	208.9	112.8	54.7	34.7	172.6	583.7
<i>Tasas de incremento</i>						
1975	2.8	3.5	1.4	3.2	2.5	2.8
1980	2.7	3.0	1.5	2.8	2.4	2.5
1985	2.6	2.6	1.4	2.4	2.2	2.3
1990	2.4	2.2	1.4	2.2	2.1	2.2
1995	2.2	1.9	1.3	1.9	1.9	1.9
2000	2.0	1.5	0.9	1.6	1.7	1.7

* Año base.

Conforme a lo anterior, las cifras resultantes son las que se muestran en el cuadro 1.

La población total de América Latina el año 2000 sería de 584 millones⁵ y la tasa de incremento sería aún de 1.7% anual. En la proyección influye mucho el descenso de la tasa en México a 1.5% al año, mientras que en Brasil, con un poco más del tercio de la población de América Latina, sería todavía de 2.0 por ciento.

Por supuesto que las condiciones determinantes de los descensos de población pueden variar y no cabría descartar la posibilidad de que todas las subregiones llegarán a la tasa de reemplazo a 20 años, a partir de 1975, como está implícito en las metas adoptadas por México. En este caso, para llegar a una tasa de incremento de 1.0% en el año 2000, se obtendría un total de 510 millones. Sin embargo, es poco probable que ello se logre (debido al peso de Brasil en el total) y, además, supondría cambios bruscos. El impacto en demanda de alimentos y energéticos sería fuerte, pero no se tiene en cuenta aquí.

Con las cifras anteriores —584 en total, 209 en Brasil, 113 en México, 55 en Argentina-Chile-Uruguay, 35 en Venezuela-Colombia y 173 en el resto de

⁵ El Celade ha revisado sus proyecciones anteriores de 620 millones, teniendo en cuenta los descensos recientes de la tasa de natalidad y da para el total de América Latina, incluidos Cuba y el Caribe británico, 594.5 millones para el año 2000.

América Latina— se procede a estimar las perspectivas de balanza de pagos y de incremento del ingreso per cápita según un escenario básico de precios de oferta y demanda de la energía, uno alternativo de alza continua de la misma, y uno sobre el precio de los alimentos en continuo aumento hasta duplicarse, más dos alternativos sobre los precios de éstos, de menor y de mayor aumento. Salvo el caso de México, en el que se intentó introducir nuevos datos sobre tasas de producción y exportación de petróleo y gas —todavía conservadoras pero representando fuertes incrementos (por ejemplo, de la producción de petróleo crudo, 15% anual, y de la de gas 20% anual)— la situación de las demás subregiones en cuanto a energéticos no se altera respecto a la información disponible en los últimos tres años, esto es, las perspectivas de producción y reservas de petróleo en Venezuela, Brasil y Argentina, las opciones hidroeléctricas y nucleares, etc. El precio de los alimentos influye en la producción de las propias subregiones y, en consecuencia, en su déficit o superávit de comercio de alimentos. Las perspectivas globales de balanza de pagos determinan a su vez, mediante el ingreso per cápita, la demanda de alimentos, conforme a elasticidades-ingreso y elasticidades-precio.

ESCENARIO BÁSICO⁶

El escenario básico supone que el precio internacional del petróleo (en términos reales) refleja la situación de oferta y demanda, o sea que puede no aumentar en los años inmediatos para después subir, sobre todo a partir de 1990, cuando los crecimientos de la demanda empezarán a encontrar resistencias de oferta.⁷ Los alimentos duplican su precio en términos reales. La situación y sus consecuencias para América Latina se presentan, a grandes rasgos, como sigue:

1. El ingreso per cápita de América Latina en su conjunto se eleva de 680 dólares en 1975, constantemente, hasta alcanzar 1 042 (a precios constantes) en el año 2000, o sea un 53% en 25 años. La tasa de incremento anual del producto total, inicialmente de 4.6%, desciende durante los años ochenta a poco más de 3% para recuperarse entre 1995 y 2000 al nivel de 5.0%. El déficit del comercio disminuye gradualmente hasta 1990, a niveles manejables, y se convierte en fuerte superávit en los años noventa hasta alcanzar 27 000 millones de dólares el año 2000. El déficit de alimentos se incrementa de manera constante

⁶ Véase el cuadro 2.

⁷ Los escenarios del estudio WAES proyectan insuficiencia de oferta de petróleo a partir de 1985 a nivel mundial. Véase Carroll L. Wilson, *Energy: Global Prospects 1985-2000*, Workshop on Alternative Energy Strategies, Nueva York, McGraw Hill, 1977.

hasta 1985 y se mantiene casi sin variación, con ligero aumento hasta llegar a 10 300 millones de dólares en 2000. Pero en todo el periodo existe creciente excedente de exportación de petróleo, que en 1990 alcanza 20 000 millones de dólares y supera los 50 000 el año 2000. Las exportaciones restantes, incluidas manufacturadas, aumentan 1.4 veces.

2. Lo anterior oculta divergencias importantes según las subregiones, debido a distintas bases de recursos naturales, capacidad de inversión, exportación de manufacturas, tendencias demográficas, etc. Por ejemplo, Brasil, importador neto de petróleo, experimenta un incremento apenas moderado del ingreso per cápita de 638 a 717 dólares, o sea apenas 12%, mientras que México, exportador neto creciente de petróleo y gas acusa un ingreso per cápita de 1 150 el año 2000 a precios de 1975, superior en 51% al nivel de 1975. (México será deficitario en alimentos). El ingreso per cápita de Venezuela-Colombia se eleva de 991 a 3 071 dólares, o sea 210%, el de Argentina-Chile-Uruguay asciende de 1 073 a 1 700 (60%) y el del resto de América Latina de 467 a 740 (60%). Las desigualdades intrarregionales se agudizarán. Llama la atención el relativo estancamiento de Brasil.

3. Algunos de los elementos estratégicos en el caso de Brasil son: el creciente déficit petrolero, que para 1992 se habrá duplicado y para el año 2000 quintuplicado. No obstante un superávit en el comercio de alimentos después de 1990 —por su gran potencial agropecuario— y su incremento del saldo neto de otros renglones de comercio, para Brasil se prevé un déficit global de comercio, debido al déficit petrolero, que lleva a creciente endeudamiento externo, sobre todo si se pretende elevar el coeficiente de inversión. El débil decremento de la tasa de aumento de la población repercute en menor ingreso per cápita. Brasil, en este escenario, marcha hacia una situación deficitaria global, creciente y de gigantesca magnitud.

4. En el caso de México, se produce un cuantioso auge petrolero que permite, como consecuencia del colosal excedente de exportación, elevar el producto a una tasa más elevada que Brasil y que se acelera de 1995 en adelante. México se beneficia también de una relación capital/producto declinante y de un descenso continuo de su déficit comercial, que se conviene en gran superávit a partir de 1995. Sin embargo, México deberá enfrentarse a un creciente y sumamente voluminoso déficit de alimentos —que ya se manifiesta hoy y que alcanzará 2 500 millones de dólares en 1980 para llegar a 15 300 el año 2000 (no se olvide el alza de precios de los alimentos). Esto no obstante la tasa fuertemente declinante de incremento de la población. México podrá tener fuertes excedentes en el resto de su comercio exterior, y dispondrá de ingresos crecientes por turismo. Pero no se librará de fuerte endeudamiento externo neto hasta bien entrados los años noventa.

Cuadro 2

	<i>Año</i>	<i>Escenario básico</i>	<i>P-1</i>	<i>A-1</i>	<i>A-2</i>
América Latina					
1. Ingreso por habitante	1975	680	680	680	680
	2000	1 042	1 016	1 030	1 029
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		53	49	51	51
3. Tasa de incremento del producto	1980	4.1	4.1	4.1	4.1
	1990	3.8	4.3	4.3	4.8
	2000	5.0	4.2	4.7	4.7
4. Saldo de petróleo	1975	1 186	1 186	1 186	1 186
	2000	53 081	43 698	58 198	58 235
5. Saldo de alimentos	1975	855	855	855	855
	2000	-10 278	-11 053	-11 537	-11 643
6. Saldo del comercio	1975	-6 385	-6 385	-6 385	-6 385
	2000	27 411	16 344	33 274	33 163
7. Balanza de pagos	1980	-25 432	-22 660	-34 939	-35 228
	1990	-64 798	-31 892	-96 337	-96 698
	2000	21 107	102 947	10 041	9 598
Brasil					
1. Ingreso por habitante	1975	638	638	638	638
	2000	717	668	684	683
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		12	4	7	7
3. Tasa de incremento del producto	1980	2.9	2.9	2.9	2.9
	1990	2.7	2.3	3.1	3.1
	2000	2.6	2.2	2.3	2.4
4. Saldo de petróleo	1975	-2 173	-2 173	-2 173	-2 173
	2000	-10 000	-11 673	-8 903	-8 880
5. Saldo de alimentos	1975	836	836	836	836
	2000	3 046	3 766	-1 916	-1 995
6. Saldo del comercio	1975	-2 526	-2 526	-2 526	-2 526
	2000	-4 498	-740	-6 394	-6 407
7. Balanza de pagos	1980	-10 217	-11 193	-13 687	-13 842
	1990	-28 950	-35 633	-44 635	-44 840
	2000	-46 733	-65 752	-78 923	-79 090

Cuadro 2 (continúa)

	<i>Año</i>	<i>Escenario básico</i>	<i>P-1</i>	<i>A-1</i>	<i>A-2</i>
México					
1. Ingreso por habitante	1975	761	761	761	761
	2000	1 150	1 202	1 317	1 316
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		51	58	73	73
3. Tasa de incremento del producto	1980	3.5	3.6	3.8	3.8
	1990	2.8	5.2	6.6	6.6
	2000	6.7	5.0	5.0	6.0
4. Saldo de petróleo	1975	-994	-994	-994	-994
	2000	26 171	22 300	26 123	26 121
5. Saldo de alimentos	1975	0	0	0	0
	2000	-15 317	-15 229	-4 135	-4 158
6. Saldo del comercio	1975	-2 281	-2 281	-2 281	-2 281
	2000	9 742	3 957	17 007	16 955
7. Balanza de pagos	1980	-8 133	-7 905	-9 168	-9 211
	1990	-20 362	-14 636	-19 105	-19 116
	2000	5 007	10 073	42 673	42 654
Argentina-Chile-Uruguay					
1. Ingreso por habitante	1975	1 073	1 073	1 073	1 073
	2000	1 700	1 551	1 263	1 263
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		58	44	18	18
3. Tasa de incremento del producto	1980	3.0	3.0	2.4	2.4
	1990	3.1	2.6	2.1	2.1
	2000	3.7	3.6	2.0	2.0
4. Saldo de petróleo	1975	85	85	85	85
	2000	-4 899	-4 260	-1 395	-1 392
5. Saldo de alimentos	1975	0	0	0	0
	2000	8 783	7 665	-632	-643
6. Saldo del comercio	1975	-2 597	-2 597	-2 597	-2 597
	2000	-95	-1 694	-778	-785
7. Balanza de pagos	1980	-12 866	-16 459	-31 272	-31 327
	1990	-10 704	-17 816	-46 904	-46 959

Cuadro 2 (concluye)

	<i>Año</i>	<i>Escenario básico</i>	<i>P-1</i>	<i>A-1</i>	<i>A-2</i>
Venezuela-Colombia					
1. Ingreso por habitante	1975	991	991	991	991
	2000	3 071	2 824	3 121	3 121
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		210	185	215	215
3. Tasa de incremento del producto	1980	10.4	9.6	10.6	10.8
	1990	7.3	9.2	7.2	7.1
	2000	6.9	2.8	7.9	6.9
4. Saldo de petróleo	1975	6 465	6 465	6 465	6 465
	2000	34 827	25 957	35 799	35 803
5. Saldo de alimentos	1975	0	0	0	0
	2000	104	-113	438	425
6. Saldo del comercio	1975	1 660	1 660	1 660	1 660
	2000	18 267	8 557	19 609	19 588
7. Balanza de pagos	1980	6 257	10 712	6 241	6 249
	1990	11 119	48 679	16 601	16 528
	2000	78 092	173 262	93 379	93 152
Resto de América Latina					
1. Ingreso por habitante	1975	467	467	467	467
	2000	748	785	765	764
2. Incremento año 2000-1975 (en %)		60	68	64	64
3. Tasa de incremento del producto	1980	4.1	4.1	3.9	4.0
	1990	3.6	3.7	5.6	5.6
	2000	5.8	6.2	5.6	5.6
4. Saldo de petróleo	1975	-2 197	-2 197	-2 197	-2 197
	2000	6 983	11 373	6 574	6 584
5. Saldo de alimentos	1975	18	18	18	18
	2000	-6 684	-7 143	-5 292	-5 312
6. Saldo del comercio	1975	641	641	641	641
	2000	3 996	5 875	3 831	3 812
7. Balanza de pagos	1980	-4 064	-4 742	-6 499	-6 606
	1990	13 739	13 844	17 925	17 943
	2000	4 554	3 179	-184	-160

NOTA: ingreso por habitante, saldo de transacciones de petróleo, alimentos, comercio, pago en dólares de 1975.

P-1: el precio del petróleo aumenta gradualmente a 17 dólares el barril en 1985 (valores contantes de 1975) y llega a 29 dólares en el año 2000 (el doble que en 1975). Los precios de los alimentos se duplican en términos reales; A-1: los precios de los alimentos aumentan sólo 50% en términos reales para fin de siglo; A-2: los precios de los alimentos exceden del doble en términos reales para fin de siglo.

5. La perspectiva de Argentina-Chile-Uruguay no es muy dinámica. No obstante la posibilidad de un saldo positivo de alimentos en constante aumento, se ve contrarrestado por un déficit creciente de hidrocarburos con modestos posibilidades de expansión de exportaciones distintas de los alimentos.

6. Para Venezuela-Colombia (subregión dominada por los datos de la primera), el crecimiento del producto será muy elevado hasta 1982, declinará después y volverá a elevarse después de 1985 ante el impacto del creciente superávit en hidrocarburos y la conversión del déficit alimentario en modesto saldo positivo después de 1987. No se olvide que el altísimo ingreso per cápita genera fuerte demanda de alimentos, pero también capacidad para producirlos a largo plazo. El déficit actual podría ser transitorio.

7. El resto de América Latina presenta en este escenario básico regulares perspectivas, con tendencia a mejorar, en virtud de potencial petrolero después de 1990 y creciente volumen de otras exportaciones. Sin embargo, se caracterizará por ser fuertemente deficitario en alimentos, aunque mucho menos que México, ciertamente, en términos per cápita. El descenso de la natalidad será moderado y representará una ayuda.

8. De lo anterior destacan, en consecuencia, a largo plazo, al año 2000, el enorme superávit en hidrocarburos de Venezuela-Colombia y México, y los déficit de petróleo de Brasil, Argentina-Uruguay-Chile, por una parte, y por otra, los déficit de alimentos de México y "resto de América Latina" y el superávit de alimentos del Cono Sur y Brasil. Asimismo, el endeudamiento externo colosal en que tendrán que incurrir Brasil y en menor, pero todavía grande escala, México, el Cono Sur y el "resto de América Latina", frente al aún más colosal superávit de pagos de Venezuela. Debe recordarse que el escenario básico descansa en los supuestos señalados. Las situaciones son órdenes de magnitud y tendencias dominantes.

Escenario P-1⁸

En este escenario se supone que el precio internacional del petróleo sube gradualmente a 17 dólares el barril en 1985 (a valores constantes de 1975) y llega a 29 dólares en el año 2000 (el doble que en 1975) Las consecuencias para América Latina, en su conjunto y por subregiones, son significativas en comparación con el escenario básico.

1. El crecimiento del producto aumenta hacia 1990 pero es más lento a fines del siglo. El superávit petrolero en 2000 es 18% inferior y el déficit alimentario re-

⁸ Véase el cuadro 2.

sulta mayor en 7%. El saldo del comercio disminuye de manera considerable y los montos de endeudamiento anual se reducen. Surge un enorme superávit de balanza de pagos a partir de 1994. De nuevo conviene examinar la situación por países.

2. La posición de Brasil empeora, con crecimiento económico más lento y mayor déficit petrolero. Su superávit de alimentos mejora un poco. Disminuye el déficit comercial, pero se requiere bastante más endeudamiento de 1990 en adelante.

3. La situación de México mejora hacia 1990, para luego deteriorarse. En el año 2000 el superávit petrolero es menor y se mantiene el gran déficit de alimentos. La perspectiva de endeudamiento mejora en buena medida y se llega a un considerable saldo superavitario de pagos a fines del siglo.

4. El Cono Sur registra una perspectiva menos buena que en el escenario básico.

5. Venezuela incrementará enormemente sus excedentes de balanza de pagos en todo el periodo, aunque tendrá menor saldo exportable de petróleo. Su economía crecerá con menor rapidez, aunque todavía a tasa muy elevada hasta principios de los años noventa.

6. El “resto de América Latina” mejorará su situación por mayor excedente de hidrocarburos, pero su déficit alimentario se agudizará. Hacia fines del siglo desarrollará excedentes de balanza de pagos.

Escenarios A-1 y A-2⁹

El efecto de considerar precios agrícolas más bajos o más altos que en el escenario básico es, por razones opuestas, generar un crecimiento económico ligeramente más lento en América Latina en su conjunto. Se produce mayor excedente petrolero, pero el déficit de alimentos es también mayor. El resultado neto es agudizar las necesidades de financiamiento externo, al menos hasta 1990 y reducir el excedente de los últimos 10 años del siglo, sobre todo en el caso de precios más elevados de los alimentos (A-2). Nuevamente, se observan situaciones específicas en las subregiones.

1. Brasil incurre, además de su déficit petrolero, en déficit alimentario y se mantiene en una tasa de crecimiento del producto apenas ligeramente superior a la de la población. Se agudiza fuertemente su déficit de balanza de pagos.

2. México vería acelerar su incremento del producto por efecto de mayor producción de alimentos y reducción del déficit de éstos. Agregado esto al su-

⁹ Véase el cuadro 2.

perávit petrolero, hacia fines de siglo mejoraría de manera notable su posición de balanza de pagos.

3. El Cono Sur se volvería a fines de siglo deficitario en alimentos y en general tendría un crecimiento económico bastante más lento, para terminar el siglo con necesidades de financiamiento externo grandemente aumentadas. Sin embargo, su déficit petrolero disminuiría.

4. Venezuela mantendría sus altas tasas de incremento económico y desarrollaría excedentes alimentarios moderados. Su perspectiva global mejoraría notablemente, expresada en mayores superávit de balanza de pagos.

5. Para el “resto de América Latina” estos dos escenarios indican mejoramiento en la tasa de crecimiento y menor déficit de alimentos. Habría un deterioro de la balanza de pagos hasta 1990, pero situación casi equilibrada para fines de siglo.

RESUMEN

Los rasgos principales del escenario básico no cambian: superávit de pagos de Venezuela, gran déficit de Brasil y México, al menos mientras Brasil no sustituya el petróleo por otros energéticos y México no logre incrementar su producción de alimentos. Brasil, en cambio, puede tener excedentes de alimentos útiles para abastecer a México y “resto de América Latina”, mercado que también podrán abastecer los países del Cono Sur. Si acaso, el mayor precio del petróleo agrava la perspectiva de Brasil, como mejora la de México y Venezuela. Un mayor precio de alimentos reduce el crecimiento económico de América Latina y origina mayores déficit alimentarios; afecta de manera desfavorable a Brasil pero opera a favor de México. En esto no deben olvidarse las tendencias demográficas ya señaladas.

En las anteriores consideraciones no se estima específicamente el efecto interno en los países productores de hidrocarburos del alza del precio internacional de éstos, ni se especifica sobre posibles políticas de subsidios.

Otro factor omitido es la crisis particular que van a afrontar los países latinoamericanos que sin ser productores de hidrocarburos no cuentan con otras fuentes abundantes de energía (hidroeléctrica, geotérmica, biogás, alcohol) o no cuentan con condiciones para desarrollar la energía nuclear.

REESTRUCTURACIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL. LAS PROPUESTAS DEL PROFESOR TINBERGEN*

No cabe duda de que en los últimos años se ha avanzado hacia una concepción global de los problemas internacionales, tanto en los foros de las Naciones Unidas como por otro tipo de organizaciones. El Club de Roma, por ejemplo, agrupa a individuos de distintas profesiones e intereses que comparten preocupaciones acerca del porvenir de la humanidad y de la necesidad de lograr una convivencia más justa y armónica, y ha convocado importantes reuniones internacionales para considerar estos temas.

En 1972, después de algunos años de intentos de *futurología* por diversos *especialistas*, se dio a conocer el primer informe elaborado por encargo expreso del Club de Roma: *Los límites del crecimiento*, de Donella y Dennis Meadows.¹ Este trabajo, pese a las críticas que se le han hecho, tuvo el mérito de dar una voz razonada de alarma acerca de los problemas globales que originaría un crecimiento exponencial sin límite visible de la población mundial, la explotación de los recursos naturales, la demanda de alimentos, la industrialización y la contaminación. Basado en un modelo sistemático de interrelaciones de las principales variables económicas y técnicas del mundo en su conjunto, elaborado originalmente por el profesor Jay Forrester, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, llegaba a una serie de conclusiones nada fáciles de aceptar: que a menos que se implanten políticas y medidas, en el ámbito global, que aseguren la estabilización de la población, el crecimiento económico cero o nulo y el control de la contaminación, la humanidad va hacia una catástrofe a mediados del siglo XXI o poco después, por agotamiento de los recursos naturales y destrucción del medio ambiente. Fue una simplificación, y en particular han sido refutadas las previsiones pesimistas sobre existencias de recursos naturales y aumento de la contaminación. No obstante, y a pesar de las deformaciones de la crítica —que en muchos casos ha demostrado no haber entendido el trabajo de los Meadows—, el problema planteado tiene validez a largo o larguísimo plazo.

* En *Nueva Política* (México), vol. 1, núm. 4, 1977, pp. 5-10.

¹ Donella H. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

Dada la alerta, con repercusiones en todo el mundo, se iniciaron muchas otras investigaciones sobre el tema.

Una de ellas, encargada también por el Club de Roma, se publicó a fines de 1974: *La humanidad en la encrucijada*, de Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel.² Este trabajo responde a una de las críticas al modelo de los Meadows —la de que no se puede tratar al planeta como unidad— y considera al mundo dividido en 10 regiones principales, con la ayuda de un modelo mucho más refinado de simulación, capaz de auxiliar en el análisis a largo plazo de distintos escenarios. Es, en consecuencia, un instrumento útil en el estudio de los problemas de largo plazo, y ha sido aplicado a la situación energética, a la alimentación, a la perspectiva demográfica y a otros asuntos concretos. Con mejor y más abundante información, el modelo Mesarovic-Pestel —que por cierto ha sido objeto de importantes refinamientos en los últimos dos años— deja ver claramente las interrelaciones de los fenómenos y las posibles opciones. No se plantea el crecimiento orgánico en que la desigualdad internacional puede ser objeto de corrección (cosa que no parecía implicar el modelo Meadows). Las crisis, antes de ser globales, serían regionales y relacionadas con algún aspecto específico, por ejemplo, la escasez y carestía del petróleo, la falta de alimentos en el sur y sudeste de Asia, la gravedad de la opción electronuclear en el hemisferio norte. El análisis, capaz de realizarse ante la terminal de una computadora, muestra las alternativas a perseguir según distintos escenarios e hipótesis. Se está aplicando el modelo de Irán, Egipto, Venezuela, Alemania Federal y otros lugares, en relación con determinadas visiones del futuro. La interdependencia obligada de las soluciones alternativas para los distintos países y regiones del mundo, que los modelos hacen resaltar, refuerza la idea de que es preciso encarar, en todas partes, soluciones de carácter global basadas en la cooperación y la solidaridad.

Así se ha reconocido, en un terreno más amplio, en un nuevo informe elaborado a petición del Club de Roma y recientemente aparecido: *Reestructuración del orden internacional*, coordinado por el Premio Nobel de Economía, el distinguido profesor holandés Jan Tinbergen.³ Se parte de las recomendaciones de la sexta y séptima asambleas especiales de las Naciones Unidas de 1974 y 1975, y del contenido de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la Asamblea General a fines de 1974. Sin embargo, reconociendo que los aspectos económicos del orden internacional, siendo impor-

² Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel, *La humanidad en la encrucijada. Segundo Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

³ Jan Tinbergen (coord.), *Reestructuración del orden internacional: informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

tantes como es evidente, no son los únicos que deben abordarse, se plantea en el proyecto llamado RIO —iniciales del título en inglés— la conveniencia de formular propuestas realistas —es decir, no utópicas pero tampoco continuadoras de la estructura mundial actual o de las instituciones internacionales en su forma presente— que permitan adoptar una estrategia global y cumplir determinados objetivos sociales de la humanidad. Se adopta el juicio de valor, abiertamente expresado, de que es imperativo alcanzar un orden social equitativo:

la edificación de un *mundo mejor* entraña la aceptación por la sociedad de la responsabilidad de asegurar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de los pueblos y la creación de sistemas nacionales e internacionales en que las oportunidades y los medios para aprovecharlas se distribuyan más equitativamente que en la actualidad.

Esta posición refleja el consenso de un grupo de colaboradores del profesor Tinbergen de distintas tendencias ideológicas. Se adopta una segunda premisa: la de la globalidad de los problemas y su interrelación en el mundo actual y, con más razón, en el previsible de los próximos 40 años.

La desigualdad económica internacional se ha agudizado en los últimos 20 años por la concentración de la tecnología y el poder económico y financiero en unos cuantos países industrializados, y esto se refleja en los objetivos y el funcionamiento de diversos organismos internacionales, de tal suerte que el orden internacional actual ofrece pocas posibilidades de invertir las tendencias. A base de análisis estadísticos depurados, el Informe RIO hace notar que en 1973 podía estimarse la brecha entre el 10% de la población de ingresos más elevados y el 10% de ingresos más bajos, en el mundo en su conjunto, como de 13:1. Existe una *cortina de la pobreza* y, dentro de ésta, se identifican en especial ciertas áreas del mundo: aproximadamente la mitad de la población mundial, muy concentrada en Asia, el Cercano Oriente y el Pacífico, tiene un ingreso por habitante inferior a 200 dólares; en el otro extremo, poco más del 10% de la población, disfruta de un ingreso por habitante de más de 3 000 dólares. En términos generales, existe una discrepancia fuerte entre el Primer Mundo y el Segundo, y entre éstos y el Tercero. Se postula que una desigualdad de más de 3:1 pone en peligro la estabilidad política internacional, por lo que podría adoptarse como objetivo alcanzar a escala mundial esta última razón en los próximos 40 años. O sea que se precisa una política de distribución de productividad e ingresos a escala internacional.

Semejante objetivo no sería una simple meta económica sino parte de un proceso por medio del cual se aseguraran equidad, libertad y dignidad, parti-

cipación, diversidad cultural y solidaridad, como elementos indispensables para una satisfacción de las necesidades básicas que permita eliminar la pobreza, con apoyo en políticas autodependientes (*self-reliance*) y una adecuada cooperación internacional. El propósito específico de reducir la desigualdad a la razón 3:1 supone, entre otras cosas, que el producto por habitante en los países del Tercer Mundo podrá crecer a una tasa de 5% al año, que en los países industrializados aumente 1.7% al año con tendencia a cero, que la producción alimentaria del mundo se acreciente 3.1% al año, y que la población mundial no rebase los 6350 millones para el año 2012. (Se han hecho los cálculos por regiones principales). Puede percibirse a simple vista que el alcanzar semejantes objetivos económicos sería una tarea sin precedente histórico; entre otras cosas, la producción alimentaria mundial ha crecido últimamente apenas 2.7% al año, y el incremento demográfico en el Tercer Mundo tendría que desacelerarse considerablemente (aunque hay ya indicios). Por otro lado, lograr que el ingreso por habitante de esta parte del mundo se eleve a razón de 5% al año involucra, fundamentalmente, una redistribución de la futura expansión industrial hacia los países en desarrollo, de manera que los ingresos generados por la industria manufacturera del mundo, que en 1970 se concentraban en 93% en los países industrializados, lleguen a generarse hacia el año 2000 en 60% en los países de Asia, África y América Latina (con un 33% en Asia).

Tales transformaciones, dadas las condiciones actuales, no podrán generarse espontáneamente, por el libre juego de las fuerzas económicas ni por la competencia de los países entre sí. Entrañan una responsabilidad global y de cooperación internacional de los poderes públicos y un espíritu de marcada solidaridad y preocupación por los destinos de la humanidad. Ello contrasta con la situación y tendencias actuales. Por ejemplo, hoy día se gasta en armamentos más de 300 000 millones de dólares que podrían destinarse a usos pacíficos de la tecnología y a proyectos de desarrollo. La duplicación de la población mundial prevista en los próximos 35 años significa que deberán duplicarse las inversiones en infraestructura sólo para mantener los niveles de vida actuales, que son insatisfactorios, y que habrá que triplicar el número de empleos disponibles. La producción de alimentos en los años sesenta en los países del Tercer Mundo se incrementó en apenas 400 gramos por habitante al año, mientras que en los países industrializados el aumento fue de 11 250 gramos. La urbanización se ha acelerado sin plan y en las peores condiciones. El medio ambiente se ha deteriorado y destruido gravemente. En el plano internacional, hay crisis generales monetarias, del comercio y de la cooperación financiera. Se prevén escasez de recursos básicos, entre

ellos el agua y la energía. La transferencia de tecnología está en gran parte en manos de las empresas transnacionales. No existe acuerdo para la explotación racional y justa de los océanos y del espacio exterior. Las instituciones internacionales demuestran incapacidad para hacer frente a todos estos problemas.

Por todo ello, no bastan las recomendaciones de la Asamblea General, la UNCTAD o aun la Carta de Derechos y Deberes Económicos, aunque se haya avanzado bastante y estos documentos contengan importantes lineamientos de política internacional. En opinión del Informe RIO, es preciso diseñar nuevas estrategias que supongan una mayor participación de los países de menor desarrollo en las grandes decisiones internacionales y que permitan negociar *conjuntos o paquetes* de propuestas, mediante nuevas *coaliciones* de países o de grupos económicos y sociales. Para orientar los esfuerzos internacionales y nacionales es necesario incluso negociar y adoptar un tratado marco —un régimen jurídico general más amplio que el de la Carta, para el plazo medio y largo. Dentro de ese marco, habría que negociar, entre otras cosas, reformas al sistema de las Naciones Unidas, el desarme y la seguridad internacionales, el orden monetario y financiero, la regulación de los recursos que son herencia común (como el océano), la redistribución de la industrialización y la apertura del comercio de manufacturas a favor de los países en desarrollo, la transferencia de tecnología, la protección del medio ambiente, la producción de alimentos, la regulación de las empresas transnacionales. Ninguna de estas negociaciones podrá producirse de inmediato sino que deberán ser objeto de un proceso constante, incluso de años, con objetivos de mediano y largo plazos, y tendrán que ser estudiadas en cuanto a prioridad, viabilidad política y beneficios netos esperados de ellas. En todos los casos habrá que equilibrar los intereses divergentes de los países ricos y los pobres, y será una necesidad táctica el diseñar conjuntos que, si bien tiendan a equilibrar intereses a largo plazo, creen a la vez conciencia en los países industrializados de que existen costos y beneficios reales en cada paquete de negociación. En todo este proceso será indispensable fortalecer la posición de poder y negociación de los países del Tercer Mundo, que ya registra algunas mejoras.

Como podrá apreciarse, la tarea es compleja y gigantesca. Pero ¿cuáles son las alternativas? ¿Podrá seguirse en el desorden actual y con constantes enfrentamientos entre países industrializados y países en desarrollo, o más concretamente, entre los primeros y los petroleros o entre petroleros y países del Cuarto Mundo o Quinto? El Informe RIO tiene al menos el mérito de proponer soluciones que están dentro de lo conocido y razonable, firmemente argumentadas, en lugar de caer en simples declaraciones tercermundistas y ajenas a la rea-

lidad del poder internacional. Concluye el informe coordinado por el profesor Tinbergen con estas palabras:

El propósito de este Informe no es aliarse ni con los pesimistas ni con los radicales, sino esbozar el tipo de evolución de las instituciones humanas que mejor asegure una mayor igualdad de oportunidad entre pueblos y naciones. Es un desafío para toda la humanidad. Sólo podemos esperar que como individuos y como naciones tengamos la sabiduría, el valor y la previsión necesarios para hacer frente a este supremo desafío.

LA CARTA DE DERECHOS
Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS.
LA CUESTIÓN DE SU APLICACIÓN*

1. En su discurso a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD III), el Presidente de México, Luis Echeverría, después de examinar los temas de la cooperación económica internacional, los varios aspectos injustos de las relaciones económicas entre los países en desarrollo y los países desarrollados, y el poco éxito logrado, bajo auspicios de la UNCTAD, así como en otros organismos, en obtener el cambio de las políticas, afirmó lo siguiente: “Debemos fortalecer los precarios fundamentos legales de la economía internacional. No es posible un orden justo y un mundo estable en tanto no se creen obligaciones y derechos que protejan a los Estados débiles. Desprendamos la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho”. Proyectó el Presidente de México la conveniencia de una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, complementaria de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

2. Aunque no se presentó un proyecto de Carta, el presidente Echeverría esbozó en su discurso algunas de los principios que consideraba conveniente incluir, a saber:

- libre disposición de los recursos naturales
- el derecho de cada país a adoptar la estructura económica que le conviniere y a regular la empresa privada
- abstención del uso de presiones económicas sobre otros Estados
- supeditación de las inversiones extranjeras a las leyes nacionales
- prohibición a las empresas transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones
- abolición de las prácticas discriminatorias del comercio de exportación de los países en desarrollo
- ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo
- acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos

* Ponencia inédita presentada en la Reunión Especial del Club de Roma en Guanajuato, México, 23 a 27 de julio de 1975.

- amplia y adecuada transmisión de la ciencia y la tecnología, a menor costo, a los países atrasados
- mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

Hizo también un llamado en pro de una mayor participación de las naciones en desarrollo en la solución de los problemas económicos y financieros internacionales. Consideró su propuesta dentro de una perspectiva futura a largo plazo.

3. La propuesta fue adoptada por el llamado Grupo de los 77 y se presentó un proyecto de resolución. En la discusión de Comité que siguió, el representante mexicano subrayó la necesidad de traducir estos principios en disposiciones jurídicas.

La Conferencia aprobó la resolución 45 (III) por medio de la cual se decidió constituir un Grupo de Trabajo especial de representantes gubernamentales para elaborar un proyecto de Carta, teniendo en cuenta principios ya aceptados en la UNCTAD I, propuestas y sugerencias hechas durante la Conferencia misma, y otros documentos internacionales y de las Naciones Unidas. El informe del Grupo de Trabajo se presentaría, junto con comentarios de los gobiernos, a la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas.

4. Los grupos de trabajo se reunieron en varias sesiones en 1973 y 1974, y se sometió un texto final a la Junta de la UNCTAD a finales del segundo de estos años y, por último, a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXIX periodo de sesiones. Como es bien sabido, la Asamblea General después de debatir la cuestión en la comisión segunda, aprobó la Carta por medio de votación nominal de 120 a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. Los votos en contra fueron emitidos por la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, el Reino Unido y Luxemburgo. Los países que se abstuvieron fueron Austria, Canadá, España, Francia, los Países Bajos, Irlanda, Israel, Italia, Japón y Noruega.

5. La Carta, si bien no ha sido aceptada por todos los países, constituye sin embargo un instrumento válido de las Naciones Unidas y será norma que servirá indudablemente para orientar las discusiones internacionales en el campo de la cooperación económica y en materias afines.

6. Desde hace mucho tiempo, se ha considerado que la cooperación económica internacional, si bien organizada inicialmente bajo los auspicios de las Naciones Unidas en 1945, ha fracasado en muchos aspectos. Esto se debe al hecho de que todas las resoluciones de Naciones Unidas quedan sujetas en último análisis a la soberanía nacional y a la voluntad de los gobiernos para llevar a la práctica las recomendaciones. Desde la segunda Guerra Mundial, las relaciones económicas internacionales se han guiado principalmente por los esfuerzos

de los países altamente industrializados de occidente por imponer ciertos tipos de conducta, principalmente el desarrollo del libre comercio, la promoción de la inversión privada internacional, el mantenimiento de mercados libres para los productos básicos e, implícitamente, un conjunto de ideas que emanan del sistema de libre empresa del siglo XIX, modificado en algunos aspectos por acontecimientos ocurridos y políticas practicadas entre la primera y la segunda guerras mundiales. Un complemento importante fue la doctrina de la estabilidad monetaria bajo un sistema modificado de patrón-oro establecido en Bretton Woods. Sin embargo, se reconoció que en el periodo de la posguerra, dadas las dificultades para lograr un flujo irrestricto de capital entre las naciones, y sobre todo hacia los países de menor desarrollo, había necesidad de crear un organismo financiero internacional para préstamos a largo plazo destinados a la reconstrucción inicialmente, y también al desarrollo. Para este fin se creó el Banco Mundial, después adicionado con la Asociación Internacional de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional.

7. No obstante, al mismo tiempo, con la presión ejercida por los países menos privilegiados, con frecuencia apoyada por el bloque socialista, a través de las Naciones Unidas se logró por lo menos gradualmente la adopción de principios modificados de cooperación económica internacional, principalmente el reconocimiento de las desigualdades, la dificultad para alcanzar ajustes automáticos, la necesidad de la regulación en materias monetaria y de comercio, y sobre todo la necesidad de llevar a cabo grandes transferencias de recursos de los países ricos a los países en desarrollo. Se recordará que en los años cincuenta surgió una propuesta para crear un fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, conforme a diversas alternativas. Este fondo no fue creado, pero en la esfera regional se establecieron varios bancos de desarrollo, sobre todo en América Latina, Asia, África y finalmente en el Caribe. Las políticas del Fondo Monetario Internacional y del GATT fueron ajustadas con éxito para tomar en cuenta más ampliamente los intereses de los países en desarrollo, para reconocer parcialmente así la asimetría de las relaciones económicas internacionales. Las propuestas para celebrar acuerdos sobre productos básicos formuladas por los países en desarrollo han sido realizadas sólo en parte, en el caso de unos cuantos productos, y no se ha hecho ningún esfuerzo real en la UNCTAD para adoptar un sistema mundial de regulación de mercancías. El trabajo de la UNCTAD, en sus tres periodos de sesiones, se ha extendido más allá del comercio al campo de la tecnología, con el resultado de que se ha hecho mayor conciencia del papel central que desempeña la tecnología en el desarrollo de los países menos desarrollados, lo que ha conducido a cierta regulación por países individuales, y a las discusiones relativas al código internacional de conducta para la transferencia de tecnología.

8. Se han hecho muchas otras propuestas y formulado ideas por parte de los países en desarrollo, ya sea por conducto de los organismos de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas regionales, el Ecosoc, la UNCTAD, la ONUDI, la FAO, la Asamblea General, etc., y también en forma independiente. Ha surgido un cuerpo amplio de opinión que ha puesto en duda los patrones de desarrollo tal como se han entendido durante los últimos 20 años, especialmente en lo que hace a la relación de dominio de los países industriales sobre los países en desarrollo, y que más recientemente ha dado lugar al planteamiento de la necesidad de un nuevo orden económico internacional. En consecuencia, no debe extrañar que la propuesta hecha por el Presidente de México en la UNCTAD III en Santiago de Chile en 1972, haya sido bien recibida, ya que llevó a las Naciones Unidas, en un nivel formal y mediante el instrumento de un código o carta, mucho de lo que se había estado discutiendo en forma menos organizada a través de los años.

9. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en su preámbulo, hace abundante referencia a la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas emprenda el fortalecimiento de la cooperación económica internacional y del orden internacional, sobre la base de mayor equidad, con pleno respeto a la soberanía de las naciones. No se pretende que la Carta genere confrontaciones entre distintos grupos de países, esto es, entre países desarrollados y países en desarrollo, o bien cualesquiera otros sistemas en particular. Se afirma claramente que su propósito es fortalecer la cooperación internacional en un contexto de interdependencia. Deberá haber “examen en común de los problemas económicos internacionales” como asunto esencial para “cumplir el deseo de toda la comunidad internacional de lograr un desarrollo justo y racional a nivel mundial”.

10. La Carta enumera varios “principios fundamentales” de las relaciones económicas internacionales, entre los cuales están los siguientes: soberanía, igualdad soberana de los Estados, no agresión, no intervención, coexistencia pacífica, igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, arreglo pacífico de controversias, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, cooperación internacional y otros.

11. El artículo 1º declara que todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político y social, y cultural”, y el artículo 2º especifica que “todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”. En consecuencia de esto, todo Estado tiene derecho a regular y a ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, y a regular y supervisar

las actividades de las empresas transnacionales dentro de su jurisdicción nacional; y además, a “nacionalizar, expropiar y transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables, y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes”. La cláusula correspondiente sigue diciendo: “en cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios”. Es obvio que el artículo 2º, que se comenta brevemente, es uno de los principales obstáculos para que algunas de las naciones industrializadas acepten la Carta, debido a que algunas de ellas nunca han aceptado plenamente el derecho a la expropiación de propiedades extranjeras y al arreglo de las controversias conforme a la ley y los tribunales nacionales. Es evidente que serán necesarias nuevas negociaciones y tal vez instrumentaciones por medio de resoluciones de las Naciones Unidas para lograr nuevos acuerdos, a fin de alcanzar el consenso final en cuanto a la posición de los países en desarrollo, que a su vez permita llegar a la adopción plena de la Carta por todos los Estados.

12. En materia de comercio y reglamentación de mercancías, la Carta establece en primer lugar, en el artículo 4º que no deberá haber discriminación en el comercio sobre la base de cualquier criterio de sistema político, económico o social. Especifica también, en el artículo 5º, el derecho de los Estados de “asociarse en organizaciones de productores de materias primas”, y en el artículo 6º el deber de los Estados de “contribuir al desarrollo del comercio internacional de mercancías, en especial mediante arreglos y la conclusión de acuerdos multilaterales a largo plazo sobre los productos básicos según corresponda”. Para muchos países estos dos artículos desde luego plantean problemas, quizá más los artículos 5º y 6º que el 4º. En la realidad nunca ha habido comercio no discriminatorio. En las distintas legislaciones nacionales existen disposiciones o leyes que discriminan el comercio con base en diferencias de sistemas políticos y económicos. Este es un asunto a resolver principalmente mediante negociación bilateral entre los estados mismos. Sin embargo, la cuestión de los convenios sobre productos básicos es un asunto internacional. No ha sido muy satisfactorio el progreso hecho en la reglamentación del comercio internacional de productos básicos en los últimos 20 a 30 años, si bien se han hecho algunos esfuerzos con algunos cuantos productos. Este es un asunto vital para los países que descansan grandemente en la exportación de productos prima-

rios, ya que las fluctuaciones en los precios y la especulación —de lo cual se han visto algunos ejemplos notables en los últimos tres años— son muy perjudiciales para el curso normal del desarrollo, para las finanzas públicas y para la obtención de divisas. La posición adoptada por los países industriales es que los convenios sobre los productos pueden convertirse en cárteles, tal como el de la OPEP sobre el petróleo, pero es evidente que mediando una actitud positiva se pueden llevar a cabo negociaciones sobre un número importante de productos en forma que se satisfagan los intereses tanto de los consumidores como de los productores. Aun en el caso del petróleo, ha habido discusiones en los últimos dos años sobre estos lineamientos. Parece necesario que organizaciones como la UNCTAD y la FAO emprendan activamente la negociación de convenios sobre productos básicos. Esta sería una garantía de estabilidad en mercados y precios, tanto para los países productores como para los consumidores. Es un asunto en el cual las Naciones Unidas ciertamente debieran tomar la iniciativa.

13. En el artículo 9º se especifica que todos los Estados tienen la “responsabilidad de cooperar en las esferas económica, social, cultural, científica y tecnológica para promover el progreso económico y social en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo”. Este artículo no hace más que resumir lo que ya se ha dicho muchas veces en las resoluciones de las Naciones Unidas, y no debería ofrecer ninguna dificultad en principio. El problema está en la aplicación, a pesar de la buena voluntad de las Naciones Unidas y de todas las resoluciones aprobadas, incluso la Estrategia para el Segundo Decenio del Desarrollo y el Programa de Acción de la Sexta Asamblea General Especial. Es evidente que estos objetivos sólo pueden alcanzarse mediante decisiones nacionales de cooperar. La única vía es traducir las recomendaciones de las Naciones Unidas y los programas de acción en asuntos específicos a negociar y a instrumentar en cada uno de los campos mencionados.

14. El artículo 10 se refiere al derecho de los Estados a participar “plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales”. Este es un asunto que ha molestado mucho a los países en desarrollo. Para tomar un solo ejemplo: en los últimos dos años, la participación de los países en desarrollo en las discusiones sobre el orden monetario internacional ha sido aceptada sólo a regañadientes por el Comité de los Diez, establecido originalmente, y después por el Fondo Monetario Internacional. Si la interdependencia ha de aceptarse y si los recientes acontecimientos dramáticos y sus repercusiones en todo el mundo en el campo económico han de admitirse plenamente, entonces deberán buscarse mecanismos mediante el sistema de las Naciones Unidas para

hacer posible que todos los países tengan voz y participación activa en las principales decisiones que afectan la moneda, el comercio y otros asuntos.

15. El artículo 13 se refiere al uso de la ciencia y la tecnología para acelerar el desarrollo económico y social, incluso la transferencia de tecnología, el desarrollo de investigación y tecnología autóctonas para el beneficio de los países en desarrollo y, en general, la cooperación para fortalecer la infraestructura científica y tecnológica. Este es un asunto que ha estado en discusión en los últimos años en las Naciones Unidas, en la OCDE y en los organismos regionales. Las Naciones Unidas tomaron la iniciativa al recomendar, sobre la base de propuestas hechas por un comité asesor (ACAST), la adopción de planes mundiales y regionales de acción para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo. Debe recordarse, lamentablemente, que ni las agencias de las Naciones Unidas mismas ni la mayoría de los gobiernos han prestado suficiente atención a los planes mundiales y regionales, y que no se ha emprendido ninguna acción nueva para intensificar ya sea la transferencia de tecnología o el desarrollo de la investigación en beneficio de los países en desarrollo, no obstante numerosas iniciativas aisladas y valiosas, tanto públicas como internacionales y privadas. En la actualidad está en pie una propuesta para convocar en 1978 una conferencia de las Naciones Unidas sobre ciencia y tecnología que se enfocaría específicamente en estas cuestiones que se mencionan en la Carta y en muchos otros documentos. Nuevamente es cuestión de toma de decisiones por parte de los países que, en virtud de su nivel muy avanzado de tecnología y de actividad científica, están en posibilidad de poner a disposición de los demás, por diversos medios y no sólo por el intermedio oneroso de las empresas transnacionales, el vasto cúmulo de conocimientos técnicos que se han obtenido en todas las áreas: la agricultura, la industria, el transporte, etcétera.

16. Acerca del régimen general del comercio mundial, el artículo 14 de la Carta llama la atención no solamente sobre la necesidad de cooperar para promover una expansión y liberalización crecientes del comercio, sino en particular sobre la de tomar medidas que aseguren “beneficios adicionales para el comercio internacional de los países en desarrollo”. Esto entraña acceso a los mercados de los países más desarrollados en mucha mayor medida que hasta la fecha, y también por supuesto se refiere a la cuestión de la estabilización de los mercados de materias primas ya mencionada. El artículo 18 es más específico, puesto que señala que “los países desarrollados deben aplicar, mejorar y ampliar el sistema de preferencias arancelarias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias, a los países en desarrollo”, y debieran “estudiar seriamente la posibilidad de adoptar otras medidas diferenciales, en las esferas en que ello sea factible y apropiado y de manera que se dé a los países en desarrollo un trato es-

pecial y más favorable a fin de satisfacer sus necesidades en materia de comercio y desarrollo". El artículo 19 es un tanto reiterativo, puesto que especifica que "los países desarrollados deberán conceder un trato preferencial generalizado sin reciprocidad ni discriminación a los países en desarrollo en aquellas esferas de la cooperación internacional en que sea factible". Toda esta cuestión de las preferencias no discriminatorias y no recíprocas de comercio ha estado en la discusión internacional desde UNCTAD II. Sin embargo, es muy poco lo que se ha logrado. Las preferencias no recíprocas concedidas por la Comunidad Económica Europea y Japón son de alcance limitado, relativas a unos cuantos productos, y están sujetas a una serie de restricciones en su aplicación. Estados Unidos todavía no ha llevado a la práctica las recomendaciones. Sin embargo, si se reconoce que existe asimetría en el comercio internacional y en las políticas arancelarias, y también que los países en desarrollo tienen ventajas en la exportación de productos en que sus dotaciones naturales sean especialmente favorables, y además, si se admite que la industrialización de los países en desarrollo debería ser no sólo para el mercado interno, sino para permitirles competir equitativamente en el comercio internacional, en los mercados de los países con altos niveles de ingreso, entonces queda claro que existe la necesidad de una implementación mucho más vigorosa de las recomendaciones de la UNCTAD. Esto puede lograrse mediante negociación directa con ciertos países o de preferencia mediante el GATT y la UNCTAD de manera concertada. Se ha demostrado que el impacto sobre los países industrializados de un mayor volumen de exportaciones de los países de menor desarrollo mediante el tratamiento preferencial es muy pequeño si se compara con el comercio total de los países desarrollados entre sí o en relación con sus productos nacionales.

17. Es lógico, en consecuencia, que no deberían restringirse las concesiones que los países en desarrollo se hagan entre sí, concediéndose tratamiento preferencial mediante acuerdos regionales, a fin de aumentar el comercio en productos primarios y semielaborados, así como del creciente volumen de manufacturas que están produciendo. De hecho, existen varios acuerdos comerciales regionales y preferenciales en América Latina, así como en África, y deberían hacerse mayores esfuerzos en esa dirección. Se plantea a menudo el problema de si estos convenios son incompatibles con la liberalización general del comercio mundial. No tiene objeto discutir esto sobre la base de doctrinas; el único camino fructífero a seguir es la negociación para obtener beneficios mutuos entre todos los grupos de países. El artículo 27 trata también sobre comercio invisible, el cual puede ser muy útil a ciertos países en desarrollo. En esta materia, la cuestión de los fletes marítimos es la más difícil de negociar, pero se ha hecho algún progreso bajo los auspicios de la UNCTAD y deberían hacerse mayores esfuerzos.

18. La Carta trata también la cuestión de la transferencia neta de recursos reales de los países desarrollados a los países en desarrollo. Este asunto ha estado en discusión internacional desde las primeras etapas de las Naciones Unidas; sin embargo, aun en fecha reciente el total de los programas de cooperación multilaterales y bilaterales sumaba no más de 10 000 millones de dólares al año, y se concentraba bastante en algunos de los países de mayor desarrollo entre los menos desarrollados. Aunque el concepto de la “ayuda” es muy difícil de precisar y los métodos e instrumentos para implementar los programas han sido objeto de mucha crítica, es evidente que existe necesidad de un enfoque mucho más racional hacia un programa sobre bases multilaterales por medio del sistema de las Naciones Unidas, y que este asunto no debería dejarse enteramente en manos del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo. La tendencia a favor de la ayuda “concesional” debería estimularse. La mayor parte de los economistas reconoce que el volumen de la ayuda internacional debería ser mayor para permitir a los países en desarrollo lograr sus objetivos de desarrollo, en el supuesto desde luego que también alcancen los niveles necesarios de ahorro e inversión. El volumen de la ayuda, en proporción a los recursos financieros disponibles de los países ricos, ha estado declinando en los últimos años, así como en relación con el producto nacional de dichos países. Existe no sólo un argumento moral a favor de la asistencia al desarrollo a los países no desarrollados, sino que también es cuestión de favorecer los intereses de los desarrollados. En los últimos dos años se está produciendo cierta deformación debido al cambio en la distribución de los recursos financieros entre los países exportadores de petróleo y los países industriales ricos, y se ha informado de grandes volúmenes de recursos transferidos de los países petroleros a ciertos países en desarrollo. Sin embargo, no ha sido objeto de un movimiento sistemático y existe necesidad de negociación y coordinación para alcanzar todos los objetivos necesarios.

19. Vale la pena mencionar el artículo 15 porque vincula el logro de un desarme general y completo bajo control efectivo internacional a la asignación de los recursos liberados al desarrollo económico y social. Es más fácil decir esto que hacerlo. En primer lugar, no ha habido mucho progreso en materia de desarme y, en segundo lugar, no existe ningún mecanismo establecido para asegurar que los recursos retirados del desarrollo de los armamentos, incluso los gastos en investigación y tecnología aplicada, pudieran reasignarse al desarrollo económico y social.

20. También se presta atención a la cuestión de los fondos marinos y de los recursos del océano más allá de los límites de la jurisdicción nacional, los cuales se definen como “patrimonio común de la humanidad”. Esta es un área en la que se ha logrado por lo menos algún progreso en la implementación formal de

los requisitos de la Carta, como lo demuestra la reciente conferencia sobre el Derecho del Mar celebrada en Ginebra. No corresponde discutir aquí los detalles de esa reunión.

21. El medio ambiente se considera también en la Carta como una responsabilidad común de las naciones. El programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente constituye por ahora el mejor mecanismo disponible para la implementación de las muchas recomendaciones de la conferencia de Estocolmo de 1972. Sin embargo, debiera advertirse que se han aminorado los esfuerzos tanto nacionales como internacionales en conexión con el medio ambiente.

22. Si bien la Carta omite mencionar ciertos temas importantes —por ejemplo, población, energía, alimentos— y da pocas evidencias concretas de preocupación por los problemas de largo plazo de supervivencia de la humanidad y de las interrelaciones globales, puede decirse que constituye un marco amplio cuasi legal que sirve para orientar, mediante la cooperación y la acción concertada, las políticas de todos los miembros de las Naciones Unidas hacia objetivos específicos. Estos objetivos son vitales en el sentido de que representan las aspiraciones de un gran número de países de la comunidad mundial que han encontrado que el orden internacional existente es insatisfactorio e injusto. No cabe duda de que el mundo se está moviendo hacia una nueva constelación del poder en términos económicos. Es evidente que las desigualdades existentes y las tendencias hacia mayor desigualdad ya no pueden tolerarse política o socialmente, y aun son perjudiciales desde el punto de vista económico, como lo han demostrado muchos de los estudios y análisis globales hechos en los últimos dos o tres años. En consecuencia, la Carta es por ahora el único instrumento que puede ayudar a canalizar los esfuerzos cooperativos internacionales hacia un nuevo conjunto de objetivos. Sin embargo, esos objetivos no han sido especificados por las naciones en el sistema de las Naciones Unidas, ni por ningún otro medio. Estamos todavía en una etapa de análisis y consideración de diversas opciones sin suficiente comprensión de las consecuencias últimas de los cursos alternativos de acción.

THE DEMOGRAPHIC EXPLOSION*

1. On July 11, 1987, it was estimated that our planet achieved the dubious distinction of reaching the 5 billion mark in aggregate population. This event—which for other than strictly scientific reasons was estimated to have occurred in Yugoslavia—was not greeted by world public opinion, not even concerned about the UN Population Fund, instead of decrying the fact and echoing some of the stirrings felt at the World Population Conferences of Bucharest and Mexico in 1974 and 1984, signalled it as almost a triumph for Humankind. It is particularly surprising that the almost unrelenting drive of fertility, especially in the developing countries, where the world economic and financial crisis has been at its worst, does not appear to be a cause for much alarm, as it had been some years before.

2. The facts are the following:

a] the 5 billion people of mid-1987 have grown by now to almost 5.1 billion;

b] about 90% of the increase, close to 90 million people, has taken place in the developing countries;

c] the annual rate of population growth in the developing countries is estimated still to be nearly 2% per year, whereas it is 0.6% in the industrially-advanced nations as a whole;

d] between 1974 and 1984, world population growth remained at 1.7% per year (a doubling every 41 years), in spite of population policies directed at lowering fertility in many countries, including a number of large nations in the Third World;

e] although significant and in some cases drastic declines in fertility have taken place in countries such as the P.R. of China, Indonesia, Mexico, Costa Rica, Colombia, and some West Indian islands, in most countries where fertility was high or in territories which contain large populations—e.g. Brazil, India,

* Ponencia inédita presentada al Club de Roma en la reunión con motivo de su vigésimo aniversario, París, 25 a 28 de octubre de 1988.

Pakistan, Nigeria, Kenya and a number of Arab nations— there has been no significant decline in the rate of demographic growth (in some it has even risen);

f) the past momentum of population growth, especially in these developing nations with —44 to 48% of inhabitants under the age of 15, 15 influencing the prevalence of high growth rates and will determine, for at least 15 to 20 years, a rate of growth of the labor force of 2.5 to 3.5% per annum, despite further declines in fertility;

g) future population is likely, according to reasonable UN estimates that assume a steady fall in fertility, to reach an aggregate of 6.1 billion by the year 2000 and 8.2 billion by the year 2025. It is unlikely that world population will be stabilized —even assuming further declines in fertility— before the last quarter of the 21st century, at some 10 billion people.

3. It should be noted that at the second International Conference on Population, organized by the UN in Mexico City in 1984, a significant sector of opinion among the delegations of the industrially-advanced countries, particularly the U.S. and the U.K., showed much less fervor in favor of family planning as a means of achieving declines in fertility than had been the case at Bucharest 10 years earlier. Paradoxically, a larger number of developing countries announced population policies favoring fertility reduction with the aid of family planning, while financial support for the UN Population Fund and for other forms of aid for population policies was beginning to dry up. The U.S. delegation seriously tried to advance the notion that while it was true that population policy should be regarded as part of the development process —as the Bucharest Conference had been at pains to maintain—, it could only happen through the espousal and extension of free enterprise and free trade. The net result of the 1984 Conference was to dampen, in many countries, the efforts towards fertility decline by means of articulated policies favoring, among other things, family planning.

4. There is no need to be catastrophistic about the future as far as population growth is concerned. It suffices to be realistic, if the following points can be accepted as valid:

a) the pace of population growth, particularly in the developing countries as a whole and specifically in a large number of countries in this category, is already too high and is likely to remain so;

b) even if demographic expansion continues to slow down, the prospect for economic growth and development for most developing countries, especially in Africa and Latin America, does not seem to be favorable enough to allow them

to meet basic needs and eradicate absolute poverty within the life span of the next generation;

c) a particularly serious problem —both economic and social in nature— is that to absorb the rising young labor force into regular employment over the next 15 to 20 years, it would be necessary, given the labor force projections, to achieve and maintain rates of economic growth far in excess of past experience. But there is nothing in the immediate or the medium-term economic outlook that would indicate that such a pace of development may be attained. Exceptions to this can only be expected in certain dynamic Southeast Asian economies, especially those where fertility rates have already declined substantially. It should be recalled that during the ongoing seven-year economic and financial crisis, accompanied by GDP stagnation, high rates of open unemployment have prevailed in many semi-industrialized countries, above all in Latin America; thus the targets for the near- and medium-term future should also require absorption of the unemployed into regular employment.

d) barring adequate employment prospects, the new entrants into the labor force will only be able to find their way into a variety of forms of underemployment, informal activities, underground economies, and... non-employment, however defined. The prospect of reaching the end of this century with vast masses of unemployed and underemployed, in countries without adequate systems of social security, should be a prime concern of governments and international agencies.

5. Although South-North international migration has increased in the last ten years, it has tended to be minimized by a number of international reports and agencies. Both the Western European experience with temporary and other migrants, and the U.S. experience with undocumented migrants from Latin America, have produced a backlash and a tightening up of migratory regulations. Nevertheless, South-North migration has continued to flow, in search of security, employment, higher income, educational opportunity and the amenities of urban life. It includes a rising share of semi-skilled and skilled emigrants. Such migration, from developing countries to industrially- advanced nations such as the U.S. and Canada, Western Europe and Japan, is encountering opposition, both legal and socio-cultural, as well as political, in many of these nations. The immigrants may frequently be needed for unskilled work in farming and services, but public opinion is fearful, among other things, of a change in ethnic composition, of permanent jobs being lost to immigrants, and of the cultural implications; in some cases, vicious racism has raised its head. However, the flow of immigrants is not likely to slow down.

6. There is need for a concerted consideration of the future of international South-North migration, both at the UN and its specialized agencies and in regional and other organizations. It should be recognized that out migration will, despite its problems for senders and receivers, bring some relief to the oversupply of labor likely to be encountered in most developing countries over the next 15-20 years. This should not excuse any country from pursuing development and employment opportunities within its own territory, but given the dynamic demographic pressure, as argued above, it is unlikely that the rising young labor force in the developing countries will be adequately absorbed through successful development efforts before rates of fertility fall much lower than they are today.

7. Much has been made in academic circles and even in certain projects at international agencies, as well as in NGOs, of the concept of *carrying capacity*, usually referred to as some "ratio" of population to resources. This concept must be viewed with some qualifications if referred to a given country or territory. It must be considered dynamically rather than statistically. "Population" is too broad a concept, and should be analyzed into its age and other components, with due account for the various rates of change of its variables. "Resources" is an even broader concept, which is also dynamic in the light of technology, or is negatively affected by environmental damage; it should not be confined to "natural" resources, but should include man-made industrial and service facilities, incorporating physical productivity changes and also intangibles such as environmental factors and quality of life. But, essentially, the carrying capacity of a country, in terms of population, is a vague, non-operational concept—since in the medium— and long-term outlook net migration must be taken into account, as well as many qualitative and cultural changes. It can be applied, with some qualifications, to isolated areas, or to small nation-states, or those with a high ratio of poor rural population to arable land.

8. However, what seems more relevant, from a global point of view, is *the "carrying capacity" of the planet as a whole*. The history of Humankind so far, and its projection to at least the year 2000, does not indicate that it is probable that absolute poverty, or even basic needs, will be met for a majority of the peoples of the developing nations, or that inequality will be substantially reduced, or that employment will be seen as a reasonable outcome of society's endeavors. It might even be argued that we are beginning to envisage a "world without employment". If this is the outlook, it will be necessary for the notion of carrying capacity to be seriously considered at national and international levels, in a

dynamic and all-embracing, systemic approach. If by the year 2025, a total of 8.2 billion people cannot be taken care of by development and societal behavior, then the next 2 billion, toward the end of the 21st century, will certainly be redundant in respect of any reasonably foreseeable "carrying capacity".

9. In international fora, in academic circles, and elsewhere, the relationship between development and population has not been sufficiently elucidated. Experience over the last ten years has shown that fertility has declined in both rich and poor countries, in those that have been able to maintain a fairly high rate of economic growth and in those that have had a slow pace of development, in those that have prospered and in those that have undergone a severe crisis of stagnation and inflation, or have suffered a significant fall in income per capita. The converse is also true: fertility has *not* declined or has only imperceptibly changed in countries in which all these various conditions have been present. It is now doubtful that the simple prescriptions, "development will lead to a fall in fertility", or its converse, "fertility decline is necessary to speed up development", can be found sufficiently valid. The problem is much more complex, and quite apart from the projections over the next 15-20 years, a host of social, cultural, political, administrative and organizational, psychological and other factors must be borne in mind in advocating and successfully implementing population policies. (The plight of the ageing populations of certain industrially-advanced countries is no less to be considered.)

10. If a new approach is needed to population policy, a newly emerging one is almost ready-made: *population policy, everywhere, should be increasingly related to environmental criteria*. The recently published Brundtland Report (by the World Commission on Environment and Development) argues strongly for adoption of the concept of *sustainable development*, such that the resource and environmental base should not become degraded and deteriorated as the development process goes on. There is no reason to attribute environmental deterioration necessarily to population growth, since other major factors are at work, essentially the nature and intensity of industrial development, the basic technologies regarding energy use, the mode of urban transportation, the chemical implications of modern agriculture, the technical input requirements of high consumption standards in the countries with high incomes per capita, and many others. But population growth in some parts of the world, mainly in the developing countries, has also contributed to loss of natural resources, degradation of soil, rising urban and rural pollution. The problem is not just one of numbers and rates of growth, but also of patterns and techniques of production.

Paradoxically, if income levels are to be raised through development, it is likely, given present trends in the use of technology and the prevailing cultural patterns, that environmental pressures will increase and make sustainable development even more difficult to manage. A massive reorientation of development strategies, a worldwide adoption of environmentally safe technologies in agriculture, forestry, fuel consumption, transportation, chemical industry, and so on, would be highly desirable. However, this is not likely to happen, or may occur only in a minor fashion and in the long-term.

11. In a systemic approach to sustainable development, the population variables must be taken fully into consideration. It is not enough, as the Brundtland Report seems to argue, that family planning should be extended and intensified to help reduce fertility rates, while other measures are directed toward the enhancement of the quality of human resources through health, education, housing, etc. The full implications of the demographic trends and projections of our planet must come to bear in the espousal of sustainable development, including international migration and rural-urban migration, as well as levels and rates of fertility and mortality. Renewal of international support for development, including debt-relief, the sharing of appropriate industrial technologies, the lowering of trade barriers by the advanced countries, and higher aid transfers to the least developed countries, will be no less important. But clearly, in a global perspective, population policies intended to lower fertility can undoubtedly play a role, and will probably have to be justified increasingly on environmental grounds rather than on present vague notions about development and population.

NUEVAS FORMAS DE INSERCIÓN DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL*

ALGUNOS ANTECEDENTES

Las condiciones cambiantes de la economía mundial y la revolución tecnológica —proceso este último que se ha venido produciendo desde los años setenta— han sido señales que han llegado tardíamente a América Latina. En la literatura económica internacional ha sido lugar común que las economías del sudeste de Asia o, en general, de la Cuenca del Pacífico, han sabido aprovechar mejor, en su propio beneficio, los cambios en la estructura de la economía mundial, y que América Latina ha quedado rezagada, cobijada sobre todo en la mayor parte de los países hasta época reciente, bajo la doctrina de la sustitución deliberada y “artificial” de las importaciones, es decir, con elevado y en muchos aspectos irracional proteccionismo. En su desarrollo industrial, América Latina miró hacia dentro, no hacia fuera, o al menos no supo proyectar mercados externos a la par que aprovechaba los mercados cautivos internos.

Los países en vía de desarrollo de Asia, igual que los latinoamericanos, han tenido que descansar en la exportación de productos básicos: pero al mismo tiempo varios de ellos han desarrollado un esfuerzo extraordinario de exportación de manufacturas, dirigidas en su mayor parte a los países industrializados. No sólo se han presentado en ellos oportunidades empresariales sino que los gobiernos han mantenido políticas eficaces de promoción de exportaciones industriales, con apoyo en inversión extranjera directa, créditos del exterior, incentivos diversos y mecanismos institucionales, entre ellos la creación y ampliación de compañías comercializadoras. Los gobiernos han dado fuerte respaldo a la investigación tecnológica. Además, los países de Asia han promovido campañas “agresivas” de ventas y han negociado, con cierto éxito, acuerdos con los mercados consumidores.

Lo anterior no puede tomarse como descripción ni de las políticas seguidas por los países latinoamericanos (con algunas excepciones), ni de la experiencia

* En Víctor L. Urquidi y Javier Villanueva (comps.), *Crisis y crecimiento en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch–Editorial Tesis, 1989, pp. 399–419.

latinoamericana en general. En América Latina se entró a los años setenta bajo las mismas orientaciones conceptuales de los dos decenios anteriores: la inestabilidad de los mercados de productos básicos, la tendencia adversa de la relación de precios del intercambio, la superprotección para generar sustitución de importaciones y empleo, y pesimismo respecto a la posibilidad real de entrar a la competencia internacional en los mercados de productos manufacturados —pesimismo que, en parte, resultaba de la tendencia a sobrevaluar las monedas, aunque en lo principal provenía del hecho básico de que la industria se había creado para el mercado interno, a cualquier costo, y no para la exportación—. Hubo, desde luego, excepciones en ciertos sectores, por ejemplo en la expansión de la exportación de bienes de la industria ligera de Argentina, Colombia y Brasil, y en algunos subsectores de la manufactura de México. Pero no fue la regla general: piénsese en la composición de las exportaciones de Chile, Perú, Venezuela, Centroamérica y del mismo México, y aun de Argentina y Colombia.

Los años setenta, de gran inestabilidad económica y financiera en el ámbito mundial, se caracterizaron por fuertes fluctuaciones de precios de los productos energéticos y de los alimentos y por el encarecimiento de los bienes intermedios y de capital producidos en los países de industrialización avanzada. Fue también un decenio de violentos movimientos de fondos a corto plazo entre los países en vía de desarrollo y los desarrollados, así como entre los centros financieros de estos últimos, resultantes de la liquidez creada en primera instancia por el déficit norteamericano y, después, sobre todo, por los excedentes de petrodólares. Fue la época en la que los organismos financieros multilaterales carecieron de recursos e iniciativa para atender las necesidades de expansión y ajuste estructural de los países en desarrollo, al mismo tiempo que los recursos líquidos puestos a disposición de la banca comercial fueron reciclados masivamente, con bastante facilidad y poca prudencia, a los países que habían emprendido programas ambiciosos de crecimiento y desarrollo sobre la base de los aumentos de precio del petróleo y de su mayor producción para mercados internacionales.

Dicho reciclaje se produjo sin adecuada orientación, ni siquiera advertencias suficientes, para atender también sin suficiente prudencia las demandas circunstanciales de los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, relacionadas con los crecientes déficit de los también crecientes sectores públicos.

• En esta región, los cuatro principales países exportadores de petróleo crudo —Venezuela, México, Ecuador y Trinidad— no sólo obtuvieron incrementos fuertes de sus ingresos en divisas por la exportación de ese producto básico, sino que a la vez se endeudaron en proporción sin precedente. Otros países no exportadores de petróleo —Brasil, Argentina, Chile y los centroamericanos—

se endeudaron a su vez para poder hacer frente al costo de sus importaciones de petróleo o para ampliar su base de infraestructura y de planta industrial. El endeudamiento externo de América Latina a plazo de un año o más, que en 1970 había sido de 23 000 millones de dólares se multiplicó por diez, a 223 000 millones de dólares hacia fines de 1980.

Debe recordarse que, a raíz de los sacudimientos del mercado de petróleo crudo, los países industrializados importadores de éste iniciaron programas para mejorar la eficiencia en el uso de los combustibles y de diversificación de sus fuentes energéticas. Al mismo tiempo empezaron a implantar medidas de ajuste macroeconómico, en gran parte para reducir las presiones inflacionarias. Entre otras cosas, contribuyeron al debilitamiento de los mercados mundiales de productos básicos y, en consecuencia, se inició un periodo de empeoramiento de la relación de precios del intercambio para los países en desarrollo.

Sin embargo, los países latinoamericanos exportadores de petróleo, que se desquitaban al menos con este producto de las pérdidas en precios relativos que tuvieron por exportación de otros productos básicos, mantuvieron la expectativa de que los precios del petróleo crudo seguirían elevándose o se mantendrían en sus altos niveles. Para mediados de 1981, cuando la inflación se había ya intensificado en esos países y se continuaba con la política de no ajustar los tipos de cambio en respuesta a los cambios en la paridad del poder de compra, comenzó el primer descenso del precio del petróleo, de aproximadamente un 10%, un proceso de pérdida de confianza en la moneda, aunado a crecientes déficit en cuenta corriente. A lo largo de 1981 y en los primeros meses de 1982, dada la política establecida, varios países latinoamericanos se vieron forzados a endeudarse a corto plazo, con grandes "paquetes" de deuda en que participaban a veces centenares de bancos extranjeros, a fin de hacer frente a sus compromisos de pago de la deuda ya existente. De hecho ésta se renovaba a plazos cortos, y al mismo tiempo se cubrían los intereses con nuevo endeudamiento, cuyas tasas reales llegaron a superar 15%. Dadas la simultaneidad de la crisis macroeconómica de los principales países industrializados y la amenaza de insolvencia y devaluaciones de los países deudores en desarrollo (y la no menos importante de países de economía socialista como Polonia), durante el primer semestre de 1982, el flujo de fondos de la banca comercial internacional se suspendió. En ese momento nació el problema financiero del servicio de la deuda. Pero, en realidad, el problema real se había gestado con bastante anterioridad.

Con excepciones respecto a algunos países o algunas ramas industriales, el error estratégico de la mayoría de los países latinoamericanos consistió en no haber atendido, desde antes, las señales que daban los cambios en la estructura del comercio mundial, vinculados a su vez a cambios en la posición relativa de

diferentes economías del mundo industrializado. Durante los años sesenta y setenta, América Latina fue un continente ensimismado, ocupado de su mercado interno urbano y que en general no reaccionaba ante los incentivos que ofrecía el mercado internacional. Ni siquiera (nuevamente con excepciones) se fortaleció la actividad agropecuaria o se corrigieron los precios agrícolas internos como medio de ampliar el mercado interno. Las exportaciones totales de América Latina en 1970 fueron de apenas 14 000 millones de dólares, o sea, 4.5% del total mundial. Diez años más tarde, en 1980, alcanzaron un total de 89 000 millones de dólares, o sea seis veces el monto (en dólares corrientes) de 1970, pero representaron todavía apenas 10% del total mundial. (Téngase en cuenta que en estos últimos totales está incluido el petróleo crudo a sus precios ya aumentados en cerca de 20 veces en dólares nominales). La exportación de manufacturas por América Latina representó en 1970 11% de la exportación total y en 1980 17%, ya que su total se incrementó 11 veces. Se partió de una base muy pequeña, y por otro lado el incremento se concentró en pocos países, y fue desde luego significativo, si bien, como ya se apuntó, mucho menos rápido que el de los países del sudeste de Asia. Entre 1970 y 1979, las exportaciones latinoamericanas, en volumen, crecieron a una tasa media anual de 1.9%, mientras las de los países en desarrollo de Asia lo hicieron a 10.7%. Entre 1980 y 1987, la máxima tasa alcanzada en un año por América Latina fue de 8.1% (en 1984), mientras la máxima obtenida por los países de Asia fue de 17.3% (en 1986).

Durante el periodo 1981-1987, las exportaciones totales de América Latina, que alcanzaron un máximo excepcional de 98 000 millones de dólares en 1984, contra 96 000 millones en 1981, descendieron y se estancaron, en parte por la baja de precio del petróleo, por la crisis de mercado de muchos otros productos básicos y por falta de agresividad latinoamericana en las negociaciones internacionales. El total de 1987, de 88 000 millones de dólares, fue inclusive ligeramente inferior (0.01%) al de 1980, lo que representa un descenso per cápita de 18%. En 1980, referidas las cifras solamente a manufacturas (que en algunos países suelen incluir productos apenas beneficiados en su primera etapa, como el azúcar), el cuadro es aun menos alentador en su conjunto.

Si bien el PIB de los países industrializados creció a tasas apenas moderadas durante los años setenta y lo que va del decenio actual, otras regiones mejoraron su participación en el acceso de sus productos a los mercados internacionales, a diferencia de lo que ocurrió con los países latinoamericanos. No ha sido sino hasta el periodo de estancamiento de los últimos años, de elevada inflación y de intensa pérdida del valor adquisitivo de las monedas latinoamericanas, concretamente a partir de 1982, cuando se ha empezado a generalizar la noción —ya comprendida antes y a tiempo por Brasil— de que la exportación

de manufacturas ofrece casi la única esperanza de fortalecer de base las posiciones de balanza de pagos, sobre todo en vista del pago contractual de intereses sobre la deuda externa de aproximadamente 33 000 millones de dólares anuales en promedio durante 1981-1987. Al presente, la deuda externa total se estima en unos 420 000 millones de dólares, de tal manera que los intereses se aproximan a los 40 000 millones de dólares, o sea también cerca de 50% de la exportación de bienes y servicios.

No es éste el sitio para examinar la situación que ha planteado el endeudamiento externo en sí, ligado como está a las causas del estancamiento de las economías latinoamericanas, ni para tratar sobre las diversas opciones que se presentan en cuanto al servicio de la deuda. No se puede dar por supuesto, desde luego, que el fuerte peso del servicio de la deuda sobre la balanza de pagos y sobre la capacidad de ahorro e inversión se reducirá con facilidad, no obstante las múltiples negociaciones y la aparente disposición de algunos bancos acreedores a considerar nuevas formas de hacer frente a dicho servicio. Tampoco puede contarse con que, por presiones políticas, los acreedores decidan reducir el monto de los intereses, cancelar parte del principal de la deuda comercial o, al menos, deshacerse de parte de ella a precios de descuento. Si algo de esto ocurre, es dudoso que suceda en medida significativa, es decir, en montos que varíen los términos del problema de cambio de estructura de las exportaciones y dinamización de aquellas que se originen en el sector manufacturero.

De cualquier manera, aun si se lograra reducir en proporción sustancial el servicio de la deuda externa, las economías latinoamericanas nada perderían con activar aún más su sector exportador de manufacturas y servicios, ni con tratar de mejorar las perspectivas de los mercados de sus productos básicos. En consecuencia, tiene validez básica el argumento de que las economías latinoamericanas, con alivio del servicio de la deuda o sin él, requieren reestructurarse para participar más eficazmente en la economía internacional y adaptarse a los cambios que esta última ha ido experimentando, que son de carácter estructural. Y no sería un ejercicio aislado de política económica, sino que a su vez haría más llevadera la carga de la deuda y facilitaría su renegociación.

HACIA NUEVAS FORMAS DE INSERCIÓN: PROBLEMAS Y REQUISITOS

La inserción de las economías latinoamericanas en la economía internacional se ha efectuado, tradicionalmente, por la vía de los mercados de productos básicos, pero desde 1970 ha venido incrementándose la proporción representada

por las manufacturas en las exportaciones totales. Sin embargo, esto no garantiza que el proceso de inserción vía manufacturas, tal como ha ocurrido hasta ahora, pueda continuar en igual forma y con igual intensidad. Las razones son, entre otras, las siguientes:

1. Los países latinoamericanos que lo han logrado han podido aprovechar, como Brasil, periodos de excepcional auge en los mercados internos de los países desarrollados, en los años cincuenta a setenta, mientras que la perspectiva es hoy bastante menos buena y se desenvuelve en un ambiente proteccionista y de formación de grandes bloques económicos y mercados comunes, como el de la Comunidad Económica Europea y el área de libre comercio Estados Unidos-Canadá.

2. El creciente incremento de la exportación de manufacturas de América Latina se ha debido en buena medida a la política cambiaria resultante de la crisis de balanza de pagos originada en el excesivo endeudamiento, y es resultante también de la absorción interna del desajuste externo vía rezago salarial y reducción del gasto público, aun la parte de éste que se pueda considerar productiva. Estos elementos —depreciaciones cambiarias, en algunos casos subvaluaciones no planeadas, abaratamiento al nivel internacional de los salarios pagados y reducción de gastos del sector público— han permitido dar mayor competitividad a muchos sectores de la industria latinoamericana en el mercado internacional. Pero a mediano y a largo plazos no se puede sostener una estrategia de mantener en constante crisis de debilitamiento estructural la balanza de pagos ni perder el control de la política cambiaria ni reprimir indefinidamente el salario real ni desatender necesidades de expansión de la infraestructura vía gasto público.

3. En los casos en que se ha generado un superávit comercial o éste ha aumentado, ha sido en parte el resultado de una supresión o disminución anormal de las importaciones, aun de las necesarias para el buen funcionamiento de las economías internas, y no siempre la consecuencia de un aumento del total de las exportaciones, incluidos los productos básicos. Los superávits comerciales basados en represión de las importaciones son espurios y engañosos, pues más bien denotan recesión interna que capacidad de desarrollo. En muchos casos, la expansión de la exportación de manufacturas no ha compensado la pérdida originada en la baja del precio internacional de los productos básicos.

4. No debe esperarse que la competencia de otras economías semiindustrializadas y su agresividad en la pugna por establecerse en los mercados de los países desarrollados esté en trance de disminuir. Antes bien, todo parece indicar que los países del sudeste de Asia se mantendrán en la vanguardia y continuarán luchando por proteger y aun incrementar su participación en el mercado mundial de manufacturas; algunos de ellos poseen la ventaja de estar aprovechando

en mayor escala las tecnologías más modernas, no sólo bajo licencia de empresas transnacionales sino como resultado de su propia investigación científica y tecnológica. Poseen además mecanismos de transporte, distribución y comercialización de reconocida eficacia y se han forjado una mentalidad exportadora de la que los sectores industriales de los países latinoamericanos carecen.

5. Específicamente, el proteccionismo de las economías de los países desarrollados no se manifiesta tanto en sus niveles arancelarios como en la proliferación de barreras y medidas de corte no arancelario como parte de negociaciones en que se hacen valer el poder económico, presiones y amenazas en otros terrenos distintos al régimen de comercio, y factores internos, estratégicos y otros, que no se consideran sujetos a negociación internacional.

No obstante, para los países que, como los latinoamericanos, llegan además tarde a los nuevos y prospectivos escenarios internacionales, la tarea de inserción en la economía internacional requiere redefinirse para lograr la formulación de posiciones internacionales y de políticas concretas en diversos campos interrelacionados. Se intenta a continuación enumerar algunas de las principales tareas que deberán proponerse los países latinoamericanos con capacidad exportadora significativa.

1. *El GATT*

Se plantea como tarea inmediata examinar las ventajas y modalidades que puedan presentar los mecanismos del GATT en la nueva etapa de éste surgida de la reunión en Uruguay. Es poco probable que la alternativa de estar ausente del GATT, o ser pasivo ante el mismo, sea superior a la de formar parte de todos los mecanismos del GATT y participar en todo el proceso de negociación, ya que por lo menos constituye un procedimiento internacional para la defensa de los intereses de los países en vías de desarrollo. Es dudoso que exista suficiente afinidad de intereses entre los países latinoamericanos y otros, por ejemplo, los africanos o los del sudeste de Asia, por una diversidad de razones, entre las que destacan las diferencias entre los niveles y estructuras de desarrollo, la especificidad del problema de la deuda externa y disparidades ideológicas. No obstante, debería ser posible encontrar en el GATT, entre los países en desarrollo, una serie de elementos básicos de interés que sirvan como denominador común para, a partir de allí, fortalecer las bases de las negociaciones. Por ejemplo, lograr acentuar el tratamiento de excepción del GATT para los países en desarrollo, en cuanto a salvaguardas, subsidios, preferencias regionales y subregionales, aplicación de medidas compensatorias y mantenimiento de regímenes especiales para deter-

minadas ramas industriales. Otro ejemplo: definir una posición respecto al pretendido añadido de los servicios a las transacciones objeto de las disposiciones de liberalización del GATT, a fin de enmarcar esta estrategia en función de los intereses y capacidades de los países en vía de desarrollo.

En materia del GATT, resulta paradójico que países desarrollados que antes se presentaban como paladines del libre comercio asuman ahora posiciones descaradamente proteccionistas y quieran empujar a los países en desarrollo a adoptar políticas de apertura que aquellos ya no mantienen en la práctica o que sujetan a modalidades de negociación bilateral que rebasan lo estrictamente comercial. La pretendida inclusión de los servicios en las negociaciones del GATT es una expresión del empuje tecnológico y organizacional de los países desarrollados, así como de la necesidad de algunos de ellos de mantener posiciones defensivas ante ventajas que han logrado en esa materia algunos de los países en desarrollo más dinámicos.

Los países latinoamericanos, con el apoyo del SELA, deberían estudiar y armonizar una serie de posiciones que permitan obtener las máximas ventajas posibles de una situación difícil de negociar con los argumentos tradicionales. Sin duda habrá que diferenciar asimismo, en América Latina, la posición de los países que sean plenamente capaces de actuar en la arena del GATT, de la de aquellos otros que requieran mantener una apertura condicionada y necesiten cooperación externa e intralatinoamericana por ser países de menor desarrollo relativo y menor nivel y posibilidad de industrialización. Un SELA renovado, con la cooperación técnica de la CEPAL, podría ayudar al esclarecimiento de los argumentos y a la definición de los procesos de toma inicial de posiciones y de negociación. En la medida en que se encuentren posiciones similares a las latinoamericanas entre los países africanos y los de Asia deberían entablarse discusiones y negociaciones para reforzar en general la posición de los países en vías de desarrollo.

Lo que se quiere subrayar con lo anterior es que el marco general del GATT, con todos los inconvenientes que haya tenido y pueda seguir teniendo, es preferible a los enfrentamientos bilaterales, pero que los países latinoamericanos deberán ser bien conscientes de que no deben actuar en el GATT sin la debida articulación entre sí, y mucho menos en forma aislada.

2. La cooperación Sur-Sur

El marco del GATT plantea, por lo mismo, en forma menos retórica que las reuniones de los no alineados y otras semejantes, la conveniencia de buscar convergencias tipo Sur-Sur en materia de comercio y servicios. Esto supone inten-

sificar los esfuerzos por hallar formas más prácticas de integración de mercados en América Latina, apartándose de los esquemas demasiado generales como lo fue la ALALC y lo sigue siendo en buena medida la ALADI, y renovando los esquemas parciales como el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y el Mercado Común del Caribe. Requiere también explorar y ampliar mecanismos específicos de interés para determinados sectores industriales como, por ejemplo, el esquema Latinequip para bienes de capital. Puede haber también arreglos particulares entre determinados grupos y, en especial, apoyo preferencial para los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo.

Por otro lado, el enfoque esencialmente bilateral que surge de convenios como el Tratado de Libre Comercio de Argentina y Brasil, por más que se anuncie como abierto a la participación de otros países latinoamericanos que no hayan sido signatarios originales, debería examinarse con ánimo crítico para evitar que constituya de hecho un mecanismo de debilitamiento de la integración regional o subregional y de la ALADI.

3. Negociaciones hacia el exterior

El poder de negociación de América Latina frente a los grandes bloques económicos del mundo industrializado es aún relativamente débil. Es ya bien sabido que América Latina no ha logrado, a través de los años, una negociación eficaz con la Comunidad Económica Europea. Son escasos los convenios entre países latinoamericanos y la CEE, y en gran parte carecen de operatividad, o al menos no pasan de señalar buenas intenciones. En el pasado hubo reuniones de consulta entre la Europa de la CEE y América Latina, más no ha habido seguimiento efectivo. No es ya eficiente el método que se ha seguido de encomendar al Grupo Latinoamericano en Bruselas el definir posiciones frente a las de la Comunidad: es más bien una forma de no llegar a nada. Urge en consecuencia la consideración de mecanismos de concertación que permitan una negociación eficaz con la Comisión de la CEE. Esto se vuelve aún más importante en vista de la perspectiva adoptada por la CEE de convertirse en un amplio mercado común en 1992. Es bien sabido que, pese al bajo nivel arancelario externo de la CEE, existen diversos subterfugios para restringir la importación de productos de los países en desarrollo, tanto básicos como manufacturados, y que dichas medidas son aplicables, en forma discriminatoria, por parte de la Comunidad.

La formación de un gran mercado norteamericano integrado por Estados Unidos y Canadá a raíz del tratado de libre comercio firmado entre ambos países en 1987 constituye otro desafío para América Latina, que deberá obligar a

buscar nuevas formas de negociación con el mismo. Esta perspectiva podrá no ser la misma para México, vecino de Estados Unidos y ya integrado en muchos de sus procesos económicos con ese país, que para los principales países latinoamericanos de América del Sur, algunos de ellos más orientados hacia Europa. Podrá ser también diferente para los centroamericanos y caribeños, que están siendo absorbidos hacia la órbita de Estados Unidos mediante el programa norteamericano de la Cuenca del Caribe. Sin embargo, no cabe duda de que el escenario de la política comercial internacional y de las corrientes comerciales va a verse bastante influido por el convenio norteamericano-canadiense, y que eso afectará la perspectiva latinoamericana.

Otro conjunto de países que en América Latina llama por ahora la atención más en lo retórico que en las transacciones económicas es el de la llamada Cuenca del Pacífico, que puede entenderse con diversos alcances, desde un área que incluye a todas las naciones con costas sobre el Pacífico, tanto de Asia como del continente americano, hasta una región más restringida que abarque en esencia el sudeste de Asia, China, Corea, Taiwán, Japón y Australia. Comoquiera que sea, se han ido perfilando intereses comunes entre los componentes de este último grupo de países, si bien distan mucho de articularse en arreglos formales y mucho menos en arreglos de carácter restrictivo. La participación latinoamericana en las discusiones y contactos sobre la Cuenca del Pacífico ha sido hasta ahora bastante limitada, lo mismo al nivel técnico que al nivel gubernamental. La perspectiva debería verse como una oportunidad de participación en lo que indudablemente es uno de los auges industriales más importantes de cualquier parte del mundo, que ejerce demanda de productos básicos y de manufacturas y que tiene como base una situación financiera excedentaria en muchos de sus integrantes que probablemente va a continuar durante largo periodo.

4. Convenios de estabilización de precios de productos básicos

En vista de la probabilidad de que en los próximos 15 a 20 años numerosos países latinoamericanos sigan dependiendo de la exportación de unos cuantos productos básicos, se hace evidente también que, en general, frente al mundo exterior, América Latina debería hacer un esfuerzo mancomunado en la negociación de acuerdos multilaterales de protección y mantenimiento dentro de márgenes razonables de los precios de los productos básicos que le son de interés. Existen varios casos muy difíciles, entre los que destaca el petróleo, en los que la acción latinoamericana, además de no contar con consenso por la diver-

sidad de intereses entre los países, resulta más bien marginal frente a los países petroleros árabes o a la OPEP en general. Sin duda que los casos del azúcar y del estaño son igualmente singulares, mientras que el del café ha resultado de relativo éxito y es uno de aquellos en que la injerencia latinoamericana es casi determinante. En algunos casos, los acuerdos parecen ser más complicados de lo que se supone, dado el hecho de que países de nivel elevado de desarrollo, como Canadá, Australia, la Unión Soviética, son al mismo tiempo exportadores de productos básicos.

En reuniones de la UNCTAD y otros organismos se han examinado las bases técnicas y financieras de los acuerdos existentes, posibles reformas a los mismos y las condiciones generales que podrían hacerlos más aceptables para los países consumidores. Las condiciones mundiales de la producción y distribución de materias primas y alimentos básicos son cambiantes; los mercados se han diversificado y a veces segmentado; los cambios tecnológicos amenazan a algunos abastecedores tradicionales y, por otro lado, hacen económicamente viables sistemas nuevos de producción de alta productividad y permiten a muchos países volverse exportadores de productos semielaborados en lugar de proveer productos en estado bruto. Estas perspectivas de regulación de los precios y los mercados de los productos básicos podrán ser de especial valor para los países latinoamericanos con escasas posibilidades de exportación de manufacturas. Por más que se haga ver que algunos productos básicos continúan siendo sustituidos por bienes sintéticos, producto del avance tecnológico, es posible también que éste pueda favorecer nuevos usos de los productos tradicionales, y en todo caso existen demandas permanentes de productos alimenticios que por razones climáticas y otras no pueden ser reemplazados por productos de las zonas templadas.

5. El cambio tecnológico

En la perspectiva de la exportación de manufacturas a los países de alto nivel de desarrollo y elevada capacidad de compra, los países de América Latina, además de negociar más activamente, de acuerdo con sus intereses, en el GATT y en otros foros, y aun en los marcos bilaterales que regulan las corrientes de comercio de mercancías y servicios, deben hacer esfuerzos por insertarse en los procesos de cambio tecnológico que, en el fondo, están determinando muchas de las transformaciones estructurales en el comercio mundial y muchas de las reacciones negativas de algunos países desarrollados. Los países latinoamericanos han desperdiciado oportunidades de aumentar su capacidad científica y tecno-

lógica propia y han desatendido la formación de recursos humanos necesarios para la absorción de nuevas tecnologías. Si bien en algunos países latinoamericanos se han logrado avances significativos en ciencia y tecnología, la situación de conjunto continúa siendo desalentadora, y aun ha empeorado en los últimos años, tanto relativa como absolutamente.

Las nuevas tecnologías siguen surgiendo del mundo industrial de los países de alta industrialización y se vinculan cada vez más con la creciente base científica que en ellos se ha creado. Algunos países en desarrollo, por ejemplo, en Asia, se han colocado, en ciertas ramas industriales, bastante por encima de los latinoamericanos en cuanto a aprovechamiento y desarrollo de la tecnología. Pretender una mayor inserción en la economía internacional con las tecnologías de ayer no puede llevar muy lejos. Se hace necesario reforzar las bases de la investigación científica y del desarrollo tecnológico. Esto no puede hacerse en todo el espectro que este campo ofrece sino en aquellos aspectos en que exista ya alguna ventaja o pueda ésta obtenerse en un plazo razonable, con vistas tanto al mercado interno como al externo. Deberá tenerse como punto de referencia la necesidad de mantener y ampliar la competitividad en la producción de manufacturas para la exportación a los mercados internacionales. Pero no menos importante será identificar áreas prioritarias internas en las que la tecnología internacional —que en gran medida está orientada hacia el mercado— no pueda responder a necesidades de transformación social y económica, a economías en el uso de recursos y en la utilización de bienes de capital, y a otros objetivos básicos del desarrollo. Esto último sólo puede lograrse mediante la edificación interna propia de los recursos y los medios científicos y tecnológicos. El avance tecnológico es condición indispensable para una nueva y eficaz inserción de América Latina en la economía internacional.

6. Inversión extranjera directa y coparticipación productiva

Lo expuesto anteriormente no puede considerarse como una serie de problemas aislados: comercio, negociaciones comerciales, mercados de productos básicos, tecnología, sin contar con los aspectos de financiamiento y deuda, de los que este trabajo no se ocupa. Existe un vínculo claro de todo lo anterior con el clima y las tendencias de la inversión directa internacional. Mientras algunos países del mundo desarrollado generen excedentes en general o posean al menos sectores industriales capaces de generar excedentes (por más que, como en el caso de Estados Unidos, su situación global sea deficitaria), la presión a favor de la ampliación de la inversión directa privada continuará en ascenso. La acti-

tud latinoamericana hacia la inversión extranjera ha sido más bien defensiva y pasiva que activa, y sin duda es explicable en función de determinados acontecimientos históricos y aun de posiciones actuales de prepotencia por parte de las empresas transnacionales que operan desde los países de alta industrialización. Sin embargo, América Latina tiene que enfrentarse a varios aspectos importantes de la nueva realidad, entre ellos el del endeudamiento externo y sus consecuencias, el del relativo atraso tecnológico en que la región se encuentra, el de las implicaciones de seis años de estancamiento y de creciente desempleo y el de haber llegado tarde a darse plena cuenta de que la economía internacional tiene capacidad de absorción de manufacturas que la propia América Latina podría producir y exportar. Pero también está América Latina ante la problemática específica de los mercados externos, que si bien existen y pueden ampliarse, no son cautivos ni están reservados necesariamente a los productos de origen latinoamericano.

En esta materia podría adoptarse un nuevo enfoque respecto a la inversión extranjera directa, que consistiría en participar plenamente en su proceso, en su transformación y en su perspectiva internacional, con aportes locales tanto tecnológicos como financieros, con mayor intensidad de lo que ha sido característico de tendencias de los últimos 10 a 15 años. Muchos países excedentarios, y en particular las ramas industriales destacadas, por medio de las empresas y conglomerados transnacionales, ven la inversión en el exterior como una simple extensión de su propia actividad industrial, como un medio de producir con insumos más baratos, como instrumento para ganar posiciones en mercados restringidos o como parte de una estrategia internacional propia respecto a la división de los mercados mundiales. Existe una fuerte disparidad entre el enfoque con que proceden las empresas transnacionales y el que caracteriza a los países latinoamericanos que ven en ellas, desde el ángulo positivo, un instrumento de aporte de capitales, de modernización tecnológica, de expansión del empleo industrial y, tal vez con mayor intensidad hoy día, de generación de saldos exportables para reforzar la balanza de pagos.

El terreno que no parece explorarse suficientemente es el de la búsqueda de un interés común entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo, en el cual la inversión extranjera directa se transforme en procesos de coparticipación en la producción destinados no solamente al mercado interno del país en desarrollo, sino a las áreas de libre comercio regional y, más aún en la perspectiva que se presenta, a los mercados internacionales. No se quiere decir con esto un mundo de subcontratación (maquila) pura y simple, sino una integración coparticipativa en procesos industriales en que se sumen aportaciones tecnológicas, financieras y otras en ambos sentidos, es decir, entre el país inver-

sionista excedentario y el país en desarrollo, mediante arreglos diversos de colaboración y participación. Debe reconocerse que uno de los aportes fuertes que pueden hacer las empresas transnacionales, aparte de su base tecnológica, es su capacidad de comercialización internacional, de la que con frecuencia carecen las empresas latinoamericanas.

Por medio de empresas e instituciones, las economías latinoamericanas pueden a su vez hacer aportes tecnológicos y financieros, estos últimos en relación con las diversas opciones de reducción de la carga que representa el servicio de la deuda externa; y podrían ser estos arreglos un medio para hacer reingresar a los países latinoamericanos parte de los capitales fugados en los años anteriores. La tendencia a la coproducción participativa ya existe, y se conocen casos de subcontrataciones y producciones complementarias entre empresas transnacionales, productores latinoamericanos y productores de los países desarrollados con destino a mercados que pueden llamarse internacionales. Las circunstancias actuales, y más aún la perspectiva, parecen requerir que estas consideraciones entren en juego en la estrategia de desarrollo industrial de América Latina y en la de su nueva inserción en la economía internacional.

Obras escogidas de Víctor L. Urquidí:

Perspectiva económica y social

se terminó de imprimir en julio de 2014

en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,

Naranjo 96 bis, P.B., Col. Santa María la Ribera,

06400 México, D.F.

Portada de Pablo Reyna.

Tipografía y formación a cargo de

Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

Cuidó la edición Antonio Bolívar.

Víctor L. Urquidi:
América Latina en el mapa mundial

Conocí a Víctor L. Urquidi en México en 1968 cuando fui invitado por la entonces Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional (UNAM) para colaborar en su transición a facultad. Urquidi me citó en el legendaro local de El Colegio de México en la calle de Guanajuato; había leído un atrevido ensayo sobre la antropología de la sucesión presidencial mexicana que yo había publicado en una revista parisina. Durante nuestro encuentro me mostró, con mal disimulado orgullo, el agujero que había dejado en su sillón una bala que había atravesado el ventanal la noche anterior: un reflejo del pozo oscuro del 68. A pesar de nuestra brecha cronológica, una cálida afinidad se enhebró de inmediato entre nosotros, aunque preservó en todo momento el formal *usted*. En múltiples oportunidades coincidimos en los viajes por América Latina (Guatemala, Caracas, Buenos Aires, Santiago), Europa (Ginebra, Turín) y Medio Oriente (Jerusalén), él como presidente y más tarde investigador emérito del Colmex, y yo, en calidad de funcionario y consultor de la CEPAL y de UNESCO. Su dilatada perspectiva del acontecer internacional, la irrefrenable curiosidad interdisciplinaria y su vertical honestidad, al lado de un efervescente sentido del humor, suscitaban repetidamente mi admiración. En los últimos meses de su vida me fue entregando para su lectura los capítulos de su libro póstumo, en el que insertó, con dolido pesimismo, a América Latina en la constelación mundial. Aquello es huella imborrable en la memoria.

Joseph Hodara

ISBN 978-607-462-639-1



9 786074 626391

C EL COLEGIO
M DE MÉXICO