

Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina

En su VIII Reunión Ordinaria, celebrada en Caracas, del 16 al 25 de agosto de 1982, el Consejo Latinoamericano del SELA* aprobó, entre otras Decisiones, la número 113, referente a la «Seguridad Económica Regional».

La Decisión del Consejo Latinoamericano crea un mecanismo de consulta, coordinación y acción que permitirá a los Estados de la región ejercer su solidaridad en forma rápida y efectiva, en el caso de que se intenten aplicar medidas económicas coercitivas por parte de terceros países contra cualquiera de ellos.

Asimismo, la Decisión pone en marcha la preparación de una estrategia

orientada al fortalecimiento de la seguridad económica regional en campos tales como el comercio, la financiación exterior, los seguros y reaseguros, el transporte internacional, la tecnología y la autosuficiencia alimentaria, con el fin de reducir la vulnerabilidad externa de la región.

La formulación y desarrollo de esta estrategia tiene como base un documento preparado por la Secretaría Permanente del SELA, titulado «Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina», del cual reproducimos el Capítulo II: «Un programa de acción».

Un programa de acción

América Latina no podrá superar su actual vulnerabilidad externa sin replantear su inserción en la economía internacional y sin tomar suficientemente en cuenta la experiencia que surge de numerosos hechos políticos recientes, que

ponen en claro las limitadas esperanzas que cabe cifrar, al menos en la etapa actual, en la cooperación internacional o en la cooperación bilateral con los países industrializados.

Mientras no lo haga, seguirá soportando una parte desproporcionada del costo del proceso de integración de las economías centrales

* El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, creado para servir como mecanismo de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales, ante terceros países y agrupaciones de países, así como para promover y organizar la cooperación intralatinoamericana en todos los sectores. Lo componen 26 países de Latinoamérica, América Central y el Caribe.

y su crisis actual, o seguirá sufriendo las consecuencias del proceso de ajuste que dichas economías tendrán que encarar para superar su crisis actual.

Todo indicaría que el camino más apropiado es la adopción de una estrategia común al conjunto de países de la región, cuyas dos grandes vertientes deben ser, por una parte, el refuerzo de la seguridad económica colectiva, y por otra, la rápida puesta en marcha de un programa de acción destinado a reforzar la cooperación y la integración económica regionales.

Seguridad e independencia económica regionales constituyen dos eslabones de una misma cadena. A medida que se alcancen más altos niveles de desarrollo económico y social la mayor autonomía relativa que de ellos pueda derivarse, otorgará un mayor poder de presión o disuasión a los mecanismos de seguridad regionales. A su vez, la eficacia de los mecanismos y acciones que se prevean para defender la seguridad económica, estará dada por la medida en que la dependencia, como factor de vulnerabilidad de la región, sea cada vez menor.

El objeto de este documento es sugerir los rasgos y los elementos principales de esa estrategia. De allí que los análisis sectoriales que siguen deban ser considerados, básicamente, como sugerencias indicativas de lo que puede ser la esencia de dicha estrategia. Su conformación definitiva depende de la apreciación que hagan los Gobiernos de los Estados Miembros de la situación por la que atraviesa la región, de sus perspectivas y de sus posibilidades de poner en práctica

los diferentes elementos que aquí se sugieren.

A) *El refuerzo de la seguridad económica colectiva de América Latina*

Las medidas punitivas tomadas por la Comunidad Económica Europea y por otros países industrializados con ocasión del conflicto del Atlántico Sur, han causado serios perjuicios a la República Argentina. Además, algunas de estas medidas terminaron afectando también a otros países latinoamericanos que no eran parte en el conflicto pero que habían expresado su apoyo a la causa argentina.

Estas medidas y estos hechos no tienen precedente y constituyen una grave amenaza para la seguridad económica de los países en desarrollo en general y de los Estados Miembros del SELA en particular:

a) porque son contrarios al derecho internacional y entran en colisión con normas aceptadas por los propios países que las han puesto en práctica y, en particular, con las siguientes:

- i. el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas
- ii. el artículo 32 de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados
- iii. el artículo I del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1).

b) porque constituyen una acción de coerción económica de parte de una serie de países industrializados en apoyo de una potencia

(1) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente «Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur» (SP/CL/VIII. O/DT N.º 30).

colonial en conflicto con un país en desarrollo, con el agravante de que, en el caso de la mayoría de dichos países, la adopción de tales medidas constituye una injerencia en un conflicto que no los afecta directa ni indirectamente;

c) porque implican una utilización indebida de diversos instrumentos de las relaciones económicas internacionales y plantean el riesgo de que sean utilizados crecientemente con fines políticos;

d) porque sientan un precedente extremadamente grave, que el día de mañana puede reiterarse en otro conflicto de cualquier naturaleza que enfrente a un país en desarrollo con un país industrializado, y

e) porque han derivado en la extensión de la coerción hacia países latinoamericanos ajenos al conflicto, aparentemente por el solo hecho de haber declarado su solidaridad con una de las partes.

Es el caso de preguntarse si esta manera de proceder habría sido posible si los países latinoamericanos hubiesen estado política, económica e institucionalmente preparados para reaccionar conjuntamente y hacer frente de inmediato a decisiones tan arbitrarias. Obsérvese, que en el caso de la CEE, los países miembros iniciaron consultas inmediatamente después de comenzado el conflicto y acordaron rápidamente la aplicación de sanciones a la República Argentina. Ello fue posible porque en el marco de la Comunidad existen varios mecanismos de consulta y de coordinación entre los países miembros que van, según la naturaleza y urgencia de los proble-

mas, desde la consulta entre los Directores o Secretarios Generales de los Ministerios de Relaciones Exteriores hasta la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, pasando por las sesiones casi diarias del Consejo de Representantes Permanentes ante las Comunidades Europeas, en Bruselas y las reuniones regulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de otras carteras (2). Y si bien en este caso es cierto que el apoyo que algunos de los países miembros dieron a aquellas medidas estaba orientado a reforzar una solidaridad que se estaba debilitando por problemas relacionados con el funcionamiento de la CEE, no puede decirse lo mismo acerca del apoyo que le brindaron otros países que no pertenecen a las Comunidades pero que pusieron de manifiesto la cohesión que existe entre la mayoría de los países industrializados cuando el adversario es un país en desarrollo.

Éste no fue el caso de los países latinoamericanos. Si bien es cierto que las expresiones y declaraciones de solidaridad con Argentina de parte de la inmensa mayoría de los países de la región no se hizo esperar, no es menos cierto que esta solidaridad no fue inicialmente el reflejo de una acción coordinada y que su materialización se llevó a cabo de una manera dispersa y sin poder concretarse con la rapidez que exigían las circunstancias (3).

Es un caso muy claro de unidad por un lado y de dispersión por otro, que debiera ser objeto de examen y decisión pues significa un precedente muy serio que hace

(2) Véase al respecto el documento de la Secretaría Permanente, «Las relaciones externas de las Comunidades Europeas y América Latina» (Documento SP/CL/VIII. O/Di N.º 1).

(3) Las acciones de los organismos subregionales, están reseñadas en el documento «Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur». (Doc. SP/CL/VIII. O/DT N.º 30).

aconsejable algún tipo de medida colectiva de los países latinoamericanos dirigida a poner en claro que no aceptarán nuevamente ser víctimas de acciones de este tipo y que les opondrán toda la resistencia que sea posible, de modo que las relaciones económicas internacionales continúen siendo un instrumento de desarrollo y de consolidación de la paz y no un factor indebido de coerción de ningún miembro de la comunidad internacional.

Evidentemente se necesita un contrapeso regional cuya mera existencia constituya un factor a ser tenido en cuenta por terceros países al momento de tomar decisiones que puedan afectar a un país latinoamericano.

Esto sólo podrá hacerse mediante el establecimiento de un mecanismo de seguridad económica colectiva, dirigido a facilitar la rápida adopción de medidas comunes de defensa y respuesta en caso de que uno o más países de la región vuelvan a verse ante una situación como la experimentada por la República Argentina.

La noción de seguridad colectiva responde quizás al nivel más elevado de solidaridad entre los miembros de un grupo determinado pues implica que en caso de agresión a uno de ellos, todos los restantes se consideran agraviados. La consecuencia inevitable de dicho agravio, es que la reacción frente al mismo debe ser colectiva.

Construir esta solidaridad a nivel latinoamericano cuando el edificio de la cooperación está aún en sus comienzos, podría parecer utópico. Sin embargo, la solidaridad evidenciada por la mayoría de los países de la región ante las sanciones impuestas a la República Argentina, abre la puerta a la posibilidad de establecer un sistema permanente de seguridad económi-

ca colectiva regional. Por otra parte, el desarrollo mismo de este sistema contribuirá a reforzar la edificación de aquella cooperación. En primer lugar, mediante la reafirmación de la identidad latinoamericana, y luego, al institucionalizar una solidaridad que los hechos han demostrado que existía más allá de muchas consideraciones circunstanciales.

Los mecanismos con que cuenta actualmente la región no son los más adecuados para hacer frente a situaciones de emergencia que representen peligros graves para cualquiera de los Estados Miembros, para varios de ellos o para América Latina en su conjunto. El conflicto entre el Reino Unido y la Argentina no es sino un ejemplo que corrobora esta afirmación. Baste recordar que prácticamente en todas las reuniones del Consejo Latinoamericano se han presentado solicitudes de apoyo de distintos países enfrentados a situaciones de emergencia de distinta naturaleza. Esas situaciones pueden ocurrir en cualquier momento y muchas veces resultará tardío e insuficiente el apoyo que puedan prestar los Estados Miembros reunidos en el Consejo Latinoamericano, una vez al año.

Estas situaciones, que requieren de la solidaridad latinoamericana, en el marco de su seguridad colectiva, son de dos tipos:

- i. casos de medidas específicas adoptadas por países extrarregionales que tienen por objeto sancionar, coaccionar o presionar a un Estado Miembro;
- ii. casos de medidas adoptadas por países extrarregionales que no están específicamente dirigidas contra un Estado Miembro, o circunstancias derivadas de la coyuntura

económica internacional, cuyos efectos recaen de manera desproporcionada sobre uno o varios países miembros y crean situaciones de emergencia que atentan contra su autonomía y la estabilidad de su proceso de desarrollo.

Por consiguiente, se pueden presentar situaciones de naturaleza distinta, con efectos distintos, y que requieren de expresiones de solidaridad distintas. En ciertas circunstancias se trata de medidas cuyo origen es esencialmente político pero que están proyectadas sobre la vida económica de la región. En otras, las situaciones se encuadran dentro del contexto de las asimétricas relaciones Norte-Sur.

Las situaciones descritas en los párrafos anteriores no deben confundirse con aquéllas por las cuales atraviesan países afectados por desastres naturales, las cuales aconsejan la creación de un mecanismo de carácter permanente de socorro a dichos países.

En lo que hace a los casos de sanciones económicas adoptadas por motivos esencialmente políticos contra un Estado Miembro, si bien el Consejo Latinoamericano ha sido llamado a pronunciarse en más de una oportunidad, no existe hasta aquí ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permita concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva oportuna y eficaz.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas del mundo, la experiencia latinoamericana en esta

materia es muy escasa (4). Además, las iniciativas que se han adoptado en este campo, en el pasado, incluían a los Estados Unidos, país cuyos intereses, políticas y alianzas son distintos y en algunos casos opuestos a los latinoamericanos lo cual conduce a contradicciones que debilitan o frustran dichas iniciativas, como se ha puesto de manifiesto dramáticamente con el reciente caso de la Argentina.

La reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel para considerar las medidas económicas coercitivas que un grupo de países industrializados ha aplicado contra un Estado Miembro del SELA, que se llevó a cabo en Caracas en los primeros días del mes de junio, pudo ser convocada siguiendo un procedimiento ad-hoc. Su inmediata acogida fue una expresión del reconocimiento por parte de los países de la región de la gravedad de la situación planteada y de la necesidad de reaccionar frente a la misma. Pero nada asegura que este procedimiento, no obstante estar sustentado en precedentes institucionales, pueda ser el más adecuado para futuras situaciones.

Correspondería, entonces, que los Estados Miembros del SELA analicen la vía para establecer un procedimiento de consulta frente a sanciones o medidas adoptadas por países extrarregionales que afecten los intereses económicos de un Estado Miembro o de varios. Dicho procedimiento de consulta debería permitir la adopción de medidas de socorro y de defensa.

(4) Cabe señalar aquí que no sólo los países industrializados —en el marco de la CEE o en el de los tratados de defensa mutua— cuentan con sistemas de consulta para situaciones como las que aquí interesan. Varios grupos de países en desarrollo, como la Organización de la Unidad Africana, la Liga Árabe, el Consejo de los Países del Golfo, la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) disponen de mecanismos de esta o semejante naturaleza.

Ahora bien, para que estas medidas puedan ser realmente eficaces, se requerirá que sean rápida y efectivamente instrumentadas por un número importante de países de la región y que se prevea la posibilidad de apoyar a los países que pudieran verse afectados, sea por las consecuencias de las medidas tomadas o por las eventuales medidas de retorsión que adoptarían países extrarregionales.

Si las medidas que se tomaran fueran ineficaces, en el sentido de que tuvieran un valor sólo teórico (p. e. suspensión de importaciones desde un país con el que no se comercia) o si su aplicación fuera atenuada o desnaturalizada por uno o más de los países que se comprometieron a adoptarlas, toda la acción perdería eficacia y la credibilidad de los países de la región se vería seriamente afectada.

Estas condiciones hacen necesario que, antes de adoptar cualquier decisión, los países miembros puedan analizar en común:

- i. la repercusión de las medidas que se propongan adoptar;
- ii. las posibilidades prácticas de adoptarlas y de establecer alguna forma de control colectivo sobre su aplicación;
- iii. el efecto que tendría la presión que pudieran tratar de ejercer sobre países de la región algunos de los países llamados a ser afectados por tales medidas;
- iv. el efecto que podrían tener eventuales medidas de retorsión y la capacidad de respuesta ulterior de los países latinoamericanos.

Un análisis de este tipo y la adopción de la clase de medidas que se puedan derivar del mismo, sólo podrán llevarse a cabo a muy alto nivel político. Por la misma razón, la convocatoria de un órgano de tal nivel no podría efectuarse sino bajo ciertas condiciones, en función de la gravedad de la situación.

Dicho órgano podría ser el Consejo Latinoamericano reunido como mecanismo de seguridad económica regional, en sesión extraordinaria y urgente a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores. Cuando se trate de situaciones de emergencia derivadas, no de sanciones sino de medidas de otro tipo adoptadas por países extrarregionales o producto de la coyuntura económica internacional, no será siempre necesario que se reúnan los Ministros de Relaciones Exteriores. Los representantes a la reunión, Ministros o funcionarios de otro rango, serían designados en función de la solicitud de convocatoria que hagan el país o los países afectados y del resultado de las consultas que se realicen al respecto.

La creación de este mecanismo no requiere la adopción de un nuevo instrumento jurídico internacional ni la reforma del Convenio de Panamá. Bastaría que el Consejo Latinoamericano, en su VIII Reunión Ordinaria, adoptara una Decisión por medio de la cual se estableciera ese mecanismo y se flexibilizara la disposición del Reglamento del mismo Consejo, según la cual la convocatoria debe hacerse con una anticipación no menor de diez días a la fecha prevista y siempre que cuente con el apoyo de un mínimo de dos tercios de los Estados Miembros (Artículo 18).

B) *El perfeccionamiento de la cooperación económica*

El segundo elemento de la referida estrategia es el perfeccionamiento de la cooperación y la integración económica regionales. Mucho es lo que ya se ha avanzado en la materia en los últimos años. Los procesos subregionales de integración (ALADI, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, CARICOM) a pesar de que aún no han alcanzado los objetivos que inicialmente se habían propuesto, han facilitado en buena medida el incremento de los intercambios entre sus países miembros. Los organismos especializados regionales, como la OLADE, el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), o los Comités de Acción del SELA, son instituciones que en más de un caso han servido de base al establecimiento de importantes programas de cooperación en áreas específicas, o a la creación de empresas multinacionales latinoamericanas cuya existencia era difícil de imaginar no hace muchos años. En el plazo bilateral o en el de la cooperación subregional se ha avanzado mucho por el camino de la integración física o por el de la cooperación en torno a problemas delicados, como los que se plantean a los países de Centroamérica y del Caribe en materia de finanzas y energía.

Muchas áreas de actividad económica de una cierta complejidad que hace sólo una o dos décadas atrás eran totalmente manejadas desde los centros, como los seguros y reaseguros o el transporte marítimo o aéreo, están hoy día viendo una creciente participación de nuestros países en los mismos. En ello han tenido mucho que ver el intercambio de experiencias, la cooperación y la complementación

entre diversos países de la región.

En otros planos, los propios agentes económicos han ido muchas veces más allá de lo que los gobiernos estaban en condiciones de acordar colectivamente.

Al mismo tiempo, resulta evidente que aún estamos muy lejos de las metas que en materia de integración y cooperación se había fijado América Latina en los años sesenta. La crisis generalizada y las dificultades internas de muchos países de la región, más que un acicate han sido un escollo al avance del proceso de integración y cooperación. No es que éstas sean una panacea ni la base de la solución a los problemas económicos de nuestros países. Sin embargo, tampoco puede ignorarse que si se hubiera avanzado por ese camino la vulnerabilidad de la región frente a los factores externos que condicionan su desarrollo sería menor y que su potencial de crecimiento habría encontrado en ese proceso un marco de expansión que no se lo otorgan necesariamente los mercados nacionales.

Por otra parte, la integración, tal como se concebía en los años sesenta, estaba esencialmente limitada a la eliminación de las barreras de comercio y preferentemente las barreras tarifarias. La experiencia de los distintos procesos subregionales puso en evidencia la necesidad de poner también el acento en todos aquellos aspectos de la cooperación en las relaciones económicas internacionales que acompañan al comercio y que lo hacen posible: financiamiento, transporte, seguros, promoción comercial, etc. En otros casos, se hizo evidente que el camino de la integración transitaba por el de la complementación sectorial y que, en más de un caso, requería de una adecuada planificación conjunta del desarrollo industrial. En todas estas

áreas los distintos esquemas subregionales de integración han avanzado en forma desigual y, en algunos casos la cooperación a nivel latinoamericano ha trascendido dichos esquemas para alcanzar al conjunto de los países latinoamericanos.

En años más recientes el SELA hizo su aparición como motor de una nueva etapa de refuerzo de la solidaridad y la cooperación económica intrarregional y como medio de acrecentar el poder de negociación de América Latina para poder asegurarle que «ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional». A siete años de la firma del Convenio de Panamá, puede decirse que el SELA se ha afianzado como una realidad dentro del proceso de complementación y concertación latinoamericano y que todo indica que si se concreta la voluntad de los Gobiernos de los Estados Miembros de entrar en una nueva etapa de la cooperación y la integración regionales, ésta tendrá que apoyarse en el SELA como la base institucional que la haga factible.

El lanzamiento de esta nueva etapa requerirá un avance simultáneo en todos los frentes de la cooperación latinoamericana. Sólo así podrá asegurarse que todos los países de la región obtengan beneficios adecuadamente distribuidos y que ninguno de los elementos que la componen al no estar presentes se convierta en un freno para el avance de los restantes. Un planteamiento de esta naturaleza no puede eludir el análisis de las posibilidades del perfeccionamiento de la cooperación y de la integración regionales que se presentan en diversos sectores.

1. *Las posibilidades de revisar las relaciones comerciales de la región*

Las exportaciones latinoamericanas en 1980 superaron los noventa mil millones de dólares. A pesar del volumen considerable que han adquirido, su participación en el comercio internacional es decreciente. En ello tiene una particular incidencia la caída de los precios de los principales productos de exportación de la región y el peso desproporcionado que ésta sufre del proceso de integración y de eliminación de barreras al comercio entre los países industrializados.

El comercio intralatinoamericano es posible que en los últimos años haya experimentado una mejoría pero las cifras disponibles hacen suponer que la proporción del mismo (medido en términos de exportaciones) no se aleja del porcentaje tradicional, que varía entre el 15 y el 18 por ciento, según las fuentes que se toman en consideración.

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

Un estudio reciente de la Secretaría Permanente del SELA (5) puso de manifiesto que una parte de los tres mil millones de dólares de exportaciones argentinas dirigidas hacia los países que le aplicaron sanciones económicas durante el reciente conflicto del Atlántico Sur, podrían llegar a ser absorbidas por los países latinoamericanos, dado que éstos importaban en su conjunto y de los mismos rubros, veinticinco veces más de lo que Argentina exportaba a los países que le aplicaron sanciones. Inversamente, del lado de las importaciones, quedó en evidencia que más de seis mil millones de importaciones argentinas procedentes de esos países, también podrían, en un porcentaje elevado, ser provistas por países latinoamericanos que ya cuentan con una importante capacidad de exportación, o de producción, de los mismos productos que Argentina importa.

Y las conclusiones del análisis efectuado respecto del caso argentino, posiblemente podrían extenderse a la mayor parte de los países de la región. Sólo que, para que esta reorientación del comercio de América Latina sea posible se requiere contar con los instrumentos adecuados. Uno de ellos —pero por cierto no el único— es la preferencia arancelaria regional, ya contemplada en el Tratado Constitutivo de la ALADI y cuya instrumentación contribuiría a facilitar los nexos comerciales entre los países de dicha Asociación y entre éstos y el resto de América Latina. Punto este último de particular importancia, si se tiene en cuenta que el noventa por ciento del comercio intrarregional se realiza en el marco de las agrupaciones subregionales de integración.

Resulta poco probable que, con los procedimientos extremadamente flexibles del Tratado de Montevideo 1980, se pueda llegar en un plazo prudente al establecimiento de la preferencia latinoamericana. Será el caso, entonces, de negociar-la y aplicarla con la sola precaución —prevista en el Convenio de Panamá y el Tratado de la ALADI— de respetar los procesos subregionales de integración económica. Por lo demás, nada estaría más conforme con los objetivos del convenio de Panamá que poner en marcha proyectos auténticamente regionales como el de una preferencia comercial latinoamericana.

La oportunidad también parece adecuada para profundizar incipientes acciones de cooperación con otras regiones en desarrollo. La CEPAL y la Comisión Económica para África, por ejemplo, han realizado estudios preliminares sobre las posibilidades de incrementar las corrientes de comercio entre ambas regiones. Podría decirse lo mismo respecto de la cooperación Sur-Sur en el plano comercial, de la que el Grupo de los 77 países en desarrollo se ha estado ocupando desde la adopción del Plan de Acción de Caracas para la Cooperación entre Países en Desarrollo.

2. *La necesidad de fortalecer la cooperación en otras áreas para facilitar el incremento del comercio intrarregional*

Ya se ha puesto de manifiesto que con la sola liberalización de las condiciones de acceso, o incluso mediante la complementación industrial, no será posible ampliar los intercambios intrarregionales.

(5) Doc. SP/C.A.A.R.A./I.O./DT N.º 5, «Posibilidades de reorientación del comercio exterior argentino hacia los países latinoamericanos».

Para que esto pueda concretarse será indispensable hacer sensibles progresos en materias tales como el financiamiento de las exportaciones y especialmente las de bienes de capital, en el desarrollo y la facilitación del transporte marítimo, en el mejor control de los seguros y reaseguros extendidos en la región y en materia de promoción del comercio.

América Latina ha adquirido una importante experiencia en todas estas áreas, especialmente por medio de las actividades de las agrupaciones de integración subregionales y gracias a la colaboración de los organismos técnicos regionales, tales como la CEPAL y, en algunos casos, incluso con la cooperación de instituciones internacionales como la UNCTAD. Esa experiencia, sin embargo, no ha sido suficiente para remover los obstáculos que aún subsisten o para asegurar una expansión de dichas actividades acorde con las necesidades del comercio de la región. De allí la necesidad de poner cierto énfasis en el desarrollo de todas y cada una de estas áreas.

a) *Financiamiento del comercio intrarregional*

Un buen número de los países de la región cuentan con sus propios sistemas nacionales de financiación de exportaciones, en algunos casos derivados de líneas de crédito especiales facilitadas por el BID, y los logros alcanzados en el marco de ALADI, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano y de la Comunidad del Caribe, son dignos de ser destacados.

Por otra parte, como fruto de la experiencia ya adquirida, también se encuentran a consideración de países de la región diversas me-

didias cuya instrumentación implicaría un fortalecimiento de la capacidad del sistema financiero regional para facilitar los intercambios intrarregionales. Entre dichas medidas, corresponde señalar las siguientes, cuya adopción no puede quedar fuera del marco de una estrategia como la que aquí se propone:

i. Ampliar los montos de créditos recíprocos y plazos de compensación en el sistema de compensación de saldos y créditos recíprocos de la ALADI.

El éxito en el financiamiento de este sistema que ha operado durante más de quince años, justifica ampliar el plazo de compensación de saldos hasta seis meses de modo que haya sólo dos compensaciones por año. Ello requeriría ampliar también los montos de créditos recíprocos, de manera de evitar en lo posible pagos antes del final del período de compensación.

ii. Interconectar los sistemas de pagos del Mercado Común Centroamericano, de la ALADI y de la Comunidad del Caribe.

La interconexión de estos sistemas, que permitiría compensación de saldos a nivel latinoamericano, ya está estudiada en sus aspectos técnicos y no se ha llevado adelante básicamente por falta de acuerdo en las tasas de interés que deben aplicarse y en el período de compensación.

Al extender a seis meses el período de la compensación en el sistema de ALADI éste resultaría idéntico al que se utiliza en el Mercado Común Centroamericano de modo que desaparecería como elemento de conflicto. Ello también facilitaría un acuerdo rápido sobre las tasas de interés.

iii. Aumentar los montos y plazos de créditos del Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Do-

mingo y extenderlo a toda la región.

Este acuerdo ha sido utilizado en diversas oportunidades por varios países y en todos los casos ha funcionado de manera satisfactoria. Sin embargo, los montos actualmente comprometidos en el Acuerdo son todavía muy poco significativos y los plazos de los créditos demasiado cortos. El aumento de los montos y la ampliación de los plazos facilitarían el financiamiento de balanza de pagos en América Latina y haría más expedito el comercio intralatinoamericano.

iv. Ampliar considerablemente las líneas de crédito a la exportación de bienes de capital establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y mejorar sus condiciones. Estos créditos no han alcanzado aún las dimensiones deseables. Si se llega a acuerdos satisfactorios de producción integrada en el marco de los procesos sobrerregionales de integración, la demanda de estos créditos podría llegar a cifras considerables que excederían el límite global fijado por el Banco. Es de esperar que ese límite pueda desplazarse y al mismo tiempo fijar condiciones que faciliten estas operaciones.

b) Seguros y Reaseguros

Un importante campo específico de cooperación latinoamericano está dado por las actividades de seguro y, sobre todo, reaseguro de los riesgos inherentes a las operaciones de exportación. Estos riesgos comprenden los propios de una operación de transporte, también riesgos comerciales, principalmente el de incobrabilidad, y el llamado riesgo político. Buena parte de estos seguros y posiblemente la casi totalidad de los reaseguros son

servicios prestados en muchos países de la región por entidades de fuera de la región.

Desde hace años, los países latinoamericanos han iniciado relaciones directas en materia de seguros y reaseguros entre ellos, con otros países del Tercer Mundo y de países desarrollados de fuera de la región, sin pasar por las vías tradicionales (Inglaterra y Estados Unidos). Además, los intermediarios financieros aseguradores y reaseguradores privados y públicos de la región, cuentan con diversos mecanismos como FIDES (Federación Interamericana de Empresas de Seguros) y recientemente con ARELA (Asociación de Reaseguradores Latinoamericanos) y ALASECE (Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación) que son aptos para las consultas permanentes.

Asimismo, existen acuerdos comerciales bilaterales (contratos de reaseguros, de retrocesión, de cooperación y asistencia técnica, etc.) y multilaterales en los que participan empresas de la región. Como ejemplos pueden citarse el Pool Andino de Reaseguros (Colombia), el Pool Latinoamericano de Reaseguros (Panamá) y el Fondo de Riesgos Facultativos (Argentina)

A la luz de la conducta de las empresas extrarregionales de seguros con motivo del conflicto del Atlántico Sur, resulta necesario contar con un mecanismo latinoamericano de reaseguros que opere también en época de emergencia.

c) Transporte Marítimo

Según las últimas cifras disponibles, correspondientes al año 1979, el volumen total del comercio exterior de los países miembros de la

ALADI por vía marítima alcanzó a 445 millones de toneladas métricas (326 millones de exportación y 119 millones de importación) y el monto de los fletes a 10.245 millones de dólares. Ningún otro renglón del comercio exterior de América Latina es de tal magnitud. Se estima que, dados el incremento del movimiento marítimo y el aumento de los fletes, esta cifra superaría en 1982 los 12 mil millones de dólares.

La participación de las banderas nacionales de la región en este tráfico alcanzó al 10.4 por ciento y la de los buques arrendados por empresas nacionales al 14.3 por ciento en materia de volumen de cargas, mientras en el monto de los fletes fue de 20.2 por ciento y 9.3 por ciento respectivamente. Esto es, las empresas extranjeras transportaron en 1979 el 75.3 por ciento de la carga (335 millones de toneladas) y percibieron el 70.5 por ciento de los fletes, o sea, 1.225 millones de dólares, a los que habría que sumar 953 millones de dólares por concepto de arriendo de naves fletadas por empresas nacionales.

Por otra parte, en 1980 las flotas latinoamericanas representaban el 2.35 por ciento del tonelaje mundial, en tanto que el comercio internacional de estos países equivalía al 9.2 por ciento de las mercaderías embarcadas y al 3.4 por ciento de las desembarcadas en el mundo. En resumen, las marinas mercantes de la región carecen del potencial necesario para cubrir la demanda presente y menos aún para atender la futura expansión de su comercio exterior y, en especial, la de su comercio recíproco.

En el último cuarto de siglo, todos los países latinoamericanos han adoptado medidas para promover el desarrollo de sus marinas mercantes. Dichas medidas se re-

fieren principalmente a la reserva de una cuota sustancial de sus cargas de comercio exterior, a la exclusividad de los embarques de las mercaderías adquiridas por los entes estatales o que gocen de franquicias fiscales, o a exenciones tributarias para las empresas navieras o para las cargas transportadas bajo bandera nacional. Otra forma de protección y fomento de las flotas nacionales la constituyen los convenios bilaterales de transporte marítimo.

Por otra parte, cabe hacer presente que si bien el transporte marítimo sigue utilizándose mayoritariamente en el comercio de la región, hay tráfico en que cada día va cediendo más volumen de carga al transporte terrestre, tanto por el progreso en las rutas camineras y en especial del transporte multimodal, cuanto por las dificultades y gravámenes que afronta el transporte marítimo. Además, el tráfico de contenedores en los países de la región es aún escaso e irregular, no obstante las evidentes ventajas de la unitarización y el volumen potencial considerable de carga que se podría movilizar por este sistema.

También cabe señalar que en algunos países latinoamericanos se presenta en la actualidad un cuadro de complejidad administrativa originada en la proliferación de disposiciones sobre documentación naviera y en materia de procedimientos aduaneros, portuarios, sanitarios, consulares y administrativos en general, que constituyen un serio obstáculo al desarrollo del transporte y del comercio.

Otros problemas que afectan al transporte marítimo en América Latina son los inherentes al comercio internacional —desequilibrio de cargas e inestabilidad de los tráficós— y cuya solución escapa a la órbita del transporte; los de orden

institucional —falta de instituciones legales, financieras y de capacitación que apoyan el establecimiento y la operación de compañías navieras, falta de coordinación en las recaladas, dificultades de operación portuaria y los de orden tecnológico e institucional— falta de una «masa crítica» de personas e instituciones para operar, reparar y mantener las naves modernas, el equipo para el manipuleo de cargas y las unidades de carga tales como los contenedores.

Este cuadro pone en evidencia la necesidad de adoptar políticas y medidas regionales y nacionales que permitan eliminar las trabas al incremento de los intercambios derivados de los problemas con que tropieza el transporte marítimo en la región, ampliar los servicios —especialmente en favor de los países insulares, que son fuertemente dependientes del mismo— y permitirle a la región conservar una parte creciente de las divisas derivadas de los fletes originados en el transporte de su comercio.

Con esta finalidad sería indispensable contar con un foro —que hoy no existe— en que puedan estudiarse a nivel regional las cuestiones del fortalecimiento institucional del transporte marítimo y de la facilitación del transporte y del comercio.

Este foro, que podría institucionalizarse bajo la forma de un Comité de Acción de Transporte Marítimo y Facilitación, en el seno del SELA; tendría como objetivo el estudio integral de los problemas que afectan al transporte marítimo en América Latina, a fin de promover el desarrollo de las marinas mercantes nacionales, incrementar su participación en el acarreo de su comercio internacional y mejorar los servicios marítimos intrarregionales.

Este mismo foro, a su vez, podría servir de motor a la adopción y expansión de una serie de medidas proyectadas desde hace largo tiempo en diversos foros subregionales o regionales y que por medios de diversa índole, aún no ha sido posible concretar.

3. *El potencial de cooperación en otras áreas*

En áreas como la integración física, el desarrollo científico y tecnológico y la colaboración en el campo de la energía, la región cuenta con importantes programas de cooperación que están en marcha y que aquí no cabe sino alentar, dadas las repercusiones que pueden tener sobre el futuro del desarrollo y la integración de América Latina.

Hay otros sectores de actividad económica como la siderurgia y la hidroelectricidad que ilustran el potencial de cooperación existente entre los países de la región y que podría concretarse tanto en acciones de corto como de mediano plazo. Así, por ejemplo, para productos o grupos de productos en que hay una amplia oferta exportable o una capacidad productiva insuficientemente ocupada, se plantea la alternativa de identificar y perfeccionar acuerdos específicos entre dos o más países de la región que lleven a desarrollar aquel potencial. Del mismo modo, se puede pensar en el caso de bienes que requieran de una demanda amplia y estable, como son los bienes de capital complejos, y algunos servicios como los de consultoría e ingeniería, respecto de los cuales ya es importante lo que se está haciendo en materia de cooperación en la región, así como es enorme el potencial de acciones conjuntas que se proyectan para los años venideros, si se sabe ser previsor y se

establecen desde ya los mecanismos de cooperación indispensables.

Queda por último, un tema particularmente sensible para el futuro del desarrollo económico y social de América Latina y respecto del cual resulta imprescindible una rápida y eficiente acción conjunta de la mayor parte de los países de la región: la seguridad alimentaria regional. Tema que no podría estar ausente por su importancia para el futuro económico y social de la región, en el diseño de una estrategia como la que aquí se sugiere.

a) *Desarrollo hidroeléctrico*

La importancia de la demanda de equipo hidroeléctrico de América Latina se puede apreciar por el hecho de que en el decenio de 1980 se proyecta una capacidad agregada de más de 87 mil MW (esta cifra incluye principalmente las plantas de más de 100 MW). De acuerdo con un estudio que está elaborando la CEPAL, América Latina habría logrado ya la capacidad tecnológica necesaria para producir la casi totalidad de los bienes necesarios para asegurar ese desarrollo hidroeléctrico. Y lo que es más sugerente, esto no atañe solamente a los países más grandes, sino a los medianos y pequeños, que están en condiciones de participar con su propia industria en una proporción ponderable de cada complejo. Argentina y Brasil tienen ya el potencial adecuado para producir localmente los generadores y las turbinas. Las empresas de países medianos de la región y de algunos de los pequeños podrían —especialmente si trabajan de manera conjunta con otras empresas latinoamericanas de mayor experiencia— fabricar partes tales como las tuberías de presión, las compuertas de sector (que no sean

de muy grandes dimensiones), la estructura del puente grúa y, naturalmente, numerosas otras estructuras de menor complejidad tecnológica, así como hacerse cargo en forma creciente de la obra civil y de los servicios de planeamiento y consultoría de las plantas que se instalen en sus propios países.

b) *Siderurgia*

Otro caso que merece particular mención es el relativo a la industria siderúrgica. Se presenta en este sector un interesante campo de cooperación ya que algunos países latinoamericanos importan acero en cantidades ingentes, mientras otros tienen capacidad ociosa.

Por otra parte, los proyectos cuya puesta en marcha se prevé dentro del próximo decenio (luego de un análisis de probabilidad de que ellos se completen) superan en conjunto la cifra de 40 millones de toneladas anuales de capacidad agregada. Esto implica un requerimiento masivo de equipos y servicios de ingeniería que, en proporción muy alta, la propia región ya está en condiciones de abastecer. Sin embargo, al respecto cabe aclarar que una parte muy significativa de la demanda total de equipo se concentra en Venezuela, Brasil, México y Argentina, así como que la oferta procede principalmente de estos últimos. Adicionalmente, las corrientes comerciales previsibles, en lo que a intercambio de acero se refiere, se producirían también entre estos cuatro países.

Es de observar, sin embargo, que la principal limitación al desarrollo de la cooperación regional en esta área, no es de carácter técnico sino financiero. De allí la importancia que adquiere el perfeccionamiento de los sistemas regionales de financiamiento de bienes de capital y de

compensación de saldos comerciales a los que se ha hecho referencia en la sección anterior.

c) *Cooperación en los servicios de consultoría e ingeniería*

El desarrollo de servicios de consultoría, ingeniería y construcción de los países de la región ligado al proceso de su integración, puede constituir no sólo una fuente importante de ahorro de divisas, sino que también puede resultar un paliativo al éxodo de profesionales con formación superior que afecta a muchos países latinoamericanos y abrir la puerta a la exportación sistemática de bienes de capital y de tecnología dentro de la región.

De todos modos todos los países, por cierto que en distinto grado y profundidad, cuentan con experiencias en las tecnologías de los sectores más característicos de su estructura económica. De allí la necesidad de identificar los instrumentos que hagan factible la combinación de las mencionadas capacidades para aprovechar mejor los recursos nacionales de ingeniería y consultoría, dentro y fuera de la región. Si se alcanza esa finalidad, se abrirán nuevas opciones para incrementar el empleo de bienes de capital producidos en países latinoamericanos, dado que el origen del diseño y de los proyectos de ingeniería y construcción condicionan de manera determinante la procedencia de esos bienes.

Un ejemplo significativo de este tipo de cooperación han sido las obras hidroeléctricas binacionales de Salto Grande (Argentina-Uruguay) e Itaipú (Brasil-Paraguay), casos en los cuales se han formado gigantescos consorcios entre empresas de consultoría, ingeniería y construcción de ambos pares de países

Experiencias que sería posible extender a otros casos de cooperación binacional, pero que también resulta necesario consolidar mediante la promoción de empresas multinacionales de consultoría e ingeniería y de la facilitación de su participación en los proyectos de los diversos países de la región.

d) *El establecimiento de un sistema de preferencias regionales para licitaciones públicas*

La mayor parte de las grandes obras de infraestructura y de las inversiones de mayor volumen en bienes de capital que se realizan en la región, pasan por las manos del Estado o de empresas públicas. En algunos casos se trata de inversiones efectuadas por empresas privadas que cuentan con financiamiento oficial o con financiamiento externo con garantía oficial. En ambos casos, las licitaciones oficiales y las llamadas a concurso de ofertas son los procedimientos habituales de selección de la fuente de abastecimiento de la mayor parte de dichos bienes de capital. Esto pone de relieve la importancia que puede adquirir para el incremento de los intercambios intrarregionales, el poder contar con un sistema de preferencias regionales en las licitaciones públicas en las que se llama a participar a firmas extranjeras.

Un acuerdo regional en la materia podría incluir los siguientes elementos: i) la obligación de circular los pliegos de condiciones a todos los países miembros del acuerdo con la antelación suficiente; ii) el establecimiento de un margen preferencial que puede variar en función de los montos de los contratos; iii) el establecimiento de un sistema de financiamiento de los

márgenes preferenciales para aquellos países de la región que fueran menos favorecidos por el funcionamiento del sistema.

Los países miembros de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) han establecido un sistema regional de esta naturaleza. Si América Latina hiciera lo mismo, ambas regiones podrían colaborar para que las principales instituciones internacionales de financiamiento de proyectos de esta naturaleza —es decir el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo— se plieguen a aceptar la existencia de tal preferencia regional en la misma forma, aunque con porcentajes diferentes, en que ya están aceptando márgenes preferenciales en favor de los proveedores nacionales, en el caso de operaciones o proyectos financiados por dichas instituciones.

e) *La seguridad alimentaria regional*

La dependencia alimenticia en que América Latina ha venido cayendo progresivamente, no sólo es un problema grave para su desarrollo sino una amenaza para su autonomía. Más aún: las proyecciones para los próximos decenios son inquietantes, pues de no producirse modificaciones importantes en la evolución de la producción y en la satisfacción de la demanda de alimentos en la región, su vulnerabilidad irá en constante aumento.

Si se toma América Latina en su conjunto, se observa una decadencia progresiva del coeficiente de autosuficiencia de productos agroalimentarios básicos. A mediados de la última década la región ya no era suficiente en trigo, legumbres y lácteos. Para 1980 se había perdido la autosuficiencia en arroz y cereales secundarios y continua-

ba reduciéndose el grado de autosuficiencia en legumbres y leche. De no variar estas tendencias, hacia fines de siglo si bien la región sería autosuficiente en aceites vegetales y carne vacuna, el grado de autoabastecimiento de cereales, legumbres y lácteos continuará descendiendo y la región ya no será autosuficiente en carnes ovinas.

Para colmar la brecha entre la oferta y la demanda regionales, América Latina ha recurrido de manera creciente a las importaciones de alimentos y, a mediados de la década pasada, sufrió de manera incuestionable las consecuencias de un esquema de comercio internacional de dichos productos que le es particularmente desfavorable.

Si bien nada podrá reemplazar el incremento de la producción nacional para alcanzar la seguridad alimentaria de cada país de la región, esto también tiene sus límites, dictados por las posibilidades ecológicas de la producción, por las condiciones de su organización y por la capacidad de inversión de cada uno de dichos países. De allí que los esfuerzos nacionales por incrementar la producción deban ser complementados por una adecuada reorientación del comercio de alimentos, de insumos básicos y de elementos tecnológicos inherentes al proceso productivo dentro de la región, de tal modo que la demanda regional pueda convertirse en un factor adicional de promoción de la producción en aquellos países que están en condiciones de generar excedentes. Esto requerirá pasar del débil comercio intrarregional actual a un sólido sistema de intercambios agroalimentarios en América Latina.

Esta será una condición indispensable y una vía estratégica para romper la peligrosa dependencia extrarregional, especialmente en momentos en que países o grupos

de países industrializados cuentan con elaboradas políticas alimentarias que les permiten no sólo asegurarse un creciente autoabastecimiento sino, además, disponer de sus excedentes como un elemento de distorsión de los mercados internacionales en su beneficio y, eventualmente, de presión y condicionamiento sobre los países deficitarios.

Una estrategia de seguridad alimentaria a escala regional tendrá que descansar, entre otros elementos, sobre un decidido esfuerzo de incremento de la producción nacional donde sea posible, sobre una adecuada redistribución de ingresos que permita cubrir los requerimientos alimenticios de la tota-

lidad de la población y sobre un programa regional de cooperación en materia de desarrollo de la producción, aumento de intercambios, creación de reservas nacionales y regionales o subregionales, y que disponga de los recursos financieros necesarios para emprender una tarea de esta magnitud.

Esta estrategia deberá concretarse en el sistema de seguridad alimentaria regional cuya adopción pasa por el establecimiento del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, que se espera sea decidida por el próximo Consejo Latinoamericano, con la más amplia participación posible de Estados Miembros.