

# AMÉRICA LATINA EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA: CRISIS Y RENOVACIÓN\*

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

PARA AMÉRICA LATINA, EL OCTAVO decenio de este siglo ha sido doloroso y renovador. Estos años han sido a la vez periodo de gran deterioro económico y de renovación ideológica dinámica; de gran descenso en el nivel de vida, de nuevos y mayores esfuerzos por conseguir la democracia. Pero, sobre todo, han sido años de intensa reflexión y profunda transformación. América Latina no permaneció inerte al impacto de la peor crisis económica de su historia moderna. Le hizo frente, la usó como catalizador y se preparó para el futuro.

En este trabajo presento tres problemas esenciales de América Latina contemporánea, y procuro ofrecer una visión global de la coyuntura que vive actualmente. Al examinar los procesos de redemocratización, la crisis económica y la transformación estructural, así como las dimensiones regionales e internacionales del reto que representan los profundos cambios en la economía política del mundo actual, deseo hacer hincapié en los vínculos que unen a esas tres áreas para subrayar la necesidad de abordar sus problemas actuales desde una perspectiva que reconozca su carácter complejo e interdependiente.

He decidido hablar de América Latina como unidad, porque a pesar de su heterogeneidad rica y variada, América Latina es una, por dos razones básicas. La primera, es que su singularidad está arraigada en un sueño que se anticipa al descubrimiento geográfico; sueño europeo de un mundo mejor, de una sociedad nueva con posibilidades ilimitadas para alcanzar la perfección social y política. Con Alfonso Reyes podemos decir que América Latina nació con la inmensa y, algunas veces, pesada carga de construir una utopía. Quienes lucharon por la independencia de las naciones latinoamericanas heredaron el sueño europeo y lo hicieron suyo.

Con frecuencia, aun los norteamericanos más lúcidos han sido in-

\* Resumen de conferencias dictadas en el Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, abril de 1989.

capaces de entender lo que para ellos es una obsesión latinoamericana de alcanzar metas irrealizables y niveles imposibles. Albert Hirschman, por ejemplo, ha criticado a los estadistas y a los intelectuales de América Latina porque esperan, quieren y critican demasiado. El contenido utópico del pensamiento y de las acciones de nuestros prohombres, del espíritu de nuestras leyes y de los deseos de nuestros pueblos es parte fundamental de nuestra identidad como latinoamericanos. Ni el realismo sobrio del momento actual escapa al sueño fundamental de justicia y perfectibilidad que ha animado nuestra penosa marcha por la historia. La búsqueda de la utopía y nuestro intento, algunas veces frenético, de saltar etapas históricas para colocarnos en el futuro a la par con Europa y Estados Unidos, han tenido algunas consecuencias lamentables. Y sin embargo, esa misma ansia es la que ha generado nuestra dinámica colectiva. Un ritmo más lento pudo habernos costado menos, pero sabemos que no lo podíamos frenar: no era posible, porque no lo permitieron nuestras realidades ni nuestros sueños.

La segunda razón de nuestra unidad como latinoamericanos radica en el papel que nos ha tocado desempeñar en la política y en la economía mundiales. Nuestra identidad común surge de haber tenido que enfrentar, juntos, momentos críticos de la historia universal, y sobreponernos a obstáculos con recursos similares e impulsados hacia metas similares. Primero fue la lucha por la independencia, dirigida por hombres y mujeres que veían en ella un movimiento continental. Después siguió todo un siglo de esfuerzos por lograr gobiernos estables y representativos.

Nuestras economías devastadas se insertaron casi al mismo tiempo en el mercado internacional como exportadoras de productos primarios. Juntos vivimos el final de una época en los treinta, y el comienzo de otra en los años cuarenta. La depresión mundial de 1930 aceleró la ruptura de nuestro modelo de exportación primaria y nos impulsó a la sustitución intensiva de importaciones en respuesta al colapso de nuestros ingresos por exportación, para conseguir una forma de desarrollo económico menos dependiente.

Entre 1945 y 1970 el impulso nacionalista de industrialización exigió la creación de un Estado intervencionista en el contexto de una economía mundial en expansión. Este proceso produjo cambios rápidos en el desarrollo económico, y transformaciones sociales y económicas también veloces y profundas. El PNB de la región aumentó de 46 mil millones de dólares en 1945 a 245 mil millones en 1976. La producción industrial como porcentaje del PNB regional aumentó de un tercio en 1945 a casi 50% en 1976, en tanto que la participación de la agricultura se redujo de 21 a 11% en el mismo periodo. La población rural,

como porcentaje del total, decayó de dos tercios en 1940 a poco más de un tercio en 1980; los niveles de analfabetismo se redujeron de 48% en 1940 a 19% en 1980.

Pese a diferencias nacionales importantes, el modelo de industrialización hacia adentro produjo, a la larga, estancamientos y contradicciones comunes en la mayoría de los países de la región. El proteccionismo excesivo generó estructuras productivas muy dependientes de insumos, bienes de capital y tecnología externos. La orientación extremadamente antiexportadora de nuestras estrategias de industrialización redujo nuestra capacidad para generar divisas que cubrieran las importaciones de las cuales dependía la industrialización nacional. Esto dio por resultado altos niveles de inflación y nos obligó a recurrir cada vez más al endeudamiento externo como único medio para equilibrar los abultados déficits del sector público y del sector comercial. A principio de los años ochenta, la crisis de la deuda nos recordó, otra vez, que nos parecemos más de lo que nos diferenciamos.

A partir de la Independencia, y hasta la fecha, América Latina ha tenido que soportar no sólo una posición subordinada en la política internacional, sino también la presencia de un vecino poderoso. Las guerras, las intervenciones e invasiones extranjeras, y la dependencia asimétrica en relación con los mercados internacionales nos han hecho extremadamente vulnerables a las fuertes fluctuaciones de una economía internacional, cuyo marco institucional nunca le ha dado cabida a nuestros problemas y necesidades.

La unidad de América Latina se sustenta no sólo en una cultura y una historia compartidas se crea también en las estructuras sociales y económicas comunes, producto de la sincronización de nuestras historias nacionales y de la necesidad de enfrentar retos y obstáculos similares. Igualmente importante para nuestra unidad, ha sido la promesa de unidad que animó las luchas que nos dieron origen. El pensamiento de Simón Bolívar pervive después de casi dos siglos, porque refleja una forma de idealismo profundamente templado por las realidades de la historia y del poder. Para él la unión latinoamericana no fue tan sólo una inspiración noble; para él, y para todos nosotros, la unión significa la supervivencia y el desarrollo de cada una de nuestras naciones. La unión significa soberanía, paz, comercio, cultura, fuerza y poder para diseñar nuestra actualidad y futuro.

Subrayar el carácter unitario de la región no implica negar su diversidad: América Latina siempre ha sido, a la vez, una y muchas. Hacerlo supone, simplemente, asumir un punto de vista privilegiado desde el cual analizar y comprender hechos y procesos de carácter global, más que particular.

LA POLÍTICA LATINOAMERICANA EN LOS AÑOS OCHENTA:  
LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Una de las tendencias más importantes en el escenario político de la región, en estos años, fue el retorno de la democracia después de un largo periodo marcado por regímenes autoritarios cada vez más represivos. En 1978, 13 de los 17 países más importantes de la región tuvieron dictaduras militares. En 1989 únicamente quedan en el poder dos gobiernos militares, los de Chile y Paraguay, pero ambos se mueven lentamente hacia la apertura política. Un país tras otro, en una secuencia cuyo ritmo indicaba la presencia de fuerzas y procesos que rebasaban el nivel estrictamente nacional, fue dejando atrás el autoritarismo en un momento económico muy difícil, para construir y reconstituir las prácticas, normas e instituciones democráticas.

SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA:  
PRESENTE Y FUTURO

El ideal democrático ha sido parte de la historia de América Latina desde la Independencia. Nuestras primeras constituciones reflejaron los anhelos de hombres que se pensaban creadores de repúblicas perfectas. La penosa construcción de estados y mercados nacionales, el reto de asegurar la supervivencia de las frágiles repúblicas latinoamericanas y la necesidad de concentrar recursos escasos para movilizar e integrar crecientes poblaciones al desarrollo nacional dificultaron la realización del ideal democrático; a pesar de eso, éste quedó grabado en nuestras constituciones desde el comienzo, y es todavía motor que impulsa la lucha de nuestros pueblos.

En nuestra parte del continente, marcada por grandes disparidades regionales y enormes desigualdades socioeconómicas, por rezagos en servicios sociales básicos y elevados niveles de pobreza, nuestra noción de democracia ha ido siempre más allá de la definición que hace de ella un conjunto de procedimientos formales. En el transcurso de un largo trayecto, lleno de intentos y tropiezos, nos hemos dado cuenta de que la democracia, más que meta en sí, es un proceso en constante movimiento. Para nosotros, la vida democrática necesita canales para la participación de nuestros pueblos en las grandes decisiones y procesos que dan forma a nuestras vidas como entidades colectivas; para nosotros, democracia significa desarrollo, soberanía, dignidad, paz y justicia. Esta visión del quehacer democrático no nos hace ciegos a la necesidad de la acción pragmática y eficaz, pero sí nos obliga a recor-

dar que la creación de la democracia exige un intento permanente por sobrepasar los límites de lo posible con el fin de acercarnos más a lo deseable.

Resulta imposible definir a la democracia de una vez por todas. En diferentes épocas y medios geográficos y culturales, el concepto de democracia ha asumido diferentes significados. La idea de democracia es, por definición, abierta y por tanto debatible. La versión liberal del ideal democrático, con sus énfasis en la competencia y en los derechos individuales como premisas centrales, responde a las aspiraciones y realidades de experiencias nacionales muy distintas a las nuestras. Tales diferencias dan cuenta de las dificultades a las que se ha enfrentado el ideal democrático-liberal en nuestra región. En países en los que existen múltiples formas de desigualdad, la competencia no asegura por sí misma ni la representación popular ni la capacidad de los gobernados para controlar a sus gobernantes. En contextos nacionales donde las identidades personales se definen por su pertenencia a grupos cerrados —étnicos, lingüísticos, religiosos o ideológicos—, el concepto liberal del individualismo ciudadano ha encontrado terreno poco fértil. La asociación entre la versión liberal del ideal democrático con las repúblicas oligárquicas y excluyentes de principios de siglo contribuyó a desprestigiar en nuestro pueblo a la democracia liberal, haciendo su concreción más difícil.

En contraste con la debilidad de la fórmula democrática liberal, la versión republicana del ideal democrático (fundada en la noción de participación popular y en un concepto de ciudadanía que, más que asegurar los derechos individuales, garantiza el derecho del individuo a participar activamente como miembro de la *polis*) ha sido, a lo largo de nuestra historia, motor de nuestro quehacer público. La realidad de la fragmentación, la necesidad de la integración nacional, los ideales comunitarios heredados del pasado ibérico, fueron tierra fértil para el republicanismo inspirado por Rousseau. Lamentablemente, en la búsqueda del ideal republicano, nuestros gobiernos transgredieron muchas veces los marcos jurídicos elaborados con base en normas democráticas liberales, provocando demoras en la consolidación de las normas legales y creando obstáculos para conseguir una síntesis viable entre democracia liberal y democracia republicana.

#### EL LEGADO DE LA HISTORIA: OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

Entre los legados históricos y culturales que explican las enormes dificultades a las que se ha enfrentado el afianzamiento de nuestras de-

mocracias, podemos mencionar: a) la falta del énfasis anglosajón en los derechos y libertades individuales; b) la supervivencia de la tradición centralista y burocrática que heredamos de España y Portugal; c) el legado de la Contrarreforma en el que se sustentaron algunas de nuestras instituciones y prácticas políticas básicas. Esas herencias culturales e institucionales dieron forma a parte de nuestra historia.

La naturaleza de nuestras estructuras sociales y económicas, más las consecuencias perversas de nuestra subordinación a la economía política mundial, también han condicionado nuestros intentos —algunas veces traumáticos—, por consolidar gobiernos democráticos. El modelo suma-cero que caracteriza los conflictos sociales de nuestros países, la imposibilidad crónica de generar ahorros suficientes para financiar el proceso de inversión, sin caer en las crisis periódicas de balanza de pagos, las enormes diferencias en la distribución de riqueza —que tanto perjudican a nuestras naciones—, los privilegios, intereses creados, corrupción e ineficiencia (producto de políticas proteccionistas que ya no tienen vigencia), todo esto, aunado a la gran vulnerabilidad de nuestras economías frente a políticas económicas del mundo superindustrializado, impone grandes limitaciones a nuestra capacidad para democratizar nuestros estados.

El papel esencial que asumió el Estado en la construcción y diversificación de las sociedades latinoamericanas permitió un rápido crecimiento económico, pero obstaculizó el desarrollo de una sociedad civil fuerte. Durante los años setenta, la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas generadas por el proceso de modernización económica y la existencia de una sociedad que demandaba coordinación de las fuerzas sociales y no centralización política en las altas esferas, propiciaron una amplia reflexión colectiva sobre el significado de la democracia como relación Estado y sociedad. En ese medio proliferaron movimientos sociales y redescubrimos la preocupación liberal democrática acerca de la importancia de procedimientos formales.

Muchos han visto en nuestro subdesarrollo económico la raíz de nuestros problemas políticos. Sin embargo, es claro que la modernización económica no conduce a la democracia. Sin un esfuerzo colectivo para fortalecer nuestras instituciones políticas y eliminar los obstáculos estructurales, que impiden nuestro desarrollo socioeconómico, el espectro de la dictadura militar seguirá pesando sobre nosotros. No hay que olvidar que la democratización no es producto de la modernización económica y social; es, ante todo, empresa colectiva de fortalecimiento social, lucha permanente contra las fuerzas que se oponen a la democracia, a la independencia y a la justicia social, sean éstas sociales, económicas, políticas o ideológicas. La democracia nunca es producto

terminado, etapa irreversible ni condición definitiva. La consolidación de la democracia en América Latina tiene que hacerse y rehacerse constantemente; exige que se lleven a cabo cambios profundos en nuestra cultura política y en nuestras realidades sociales y económicas; la democracia exige entorno internacional de apoyo y nuevas formas de cooperación política y económica a niveles regional, continental e internacional.

La estrecha asociación entre los gobiernos militares y los periodos de crecimiento económico, en muchos países latinoamericanos, es uno de los temas más controvertidos en el debate sobre la relación entre democracia y desarrollo. Algunos analistas sostienen que esa asociación es prueba de nuestra incapacidad para instaurar sistemas políticos abiertos que impulsen procesos adecuados de modernización socioeconómica. Sin embargo, la experiencia de algunos países dotados de sistemas políticos abiertos que han sido capaces de generar procesos de crecimiento acelerado y estable hace dudar de la validez de conclusiones fatalistas.

En ese sentido, es igualmente importante la experiencia de las últimas dictaduras militares en el cono sur, cuyos fracasos económicos sugieren que el autoritarismo ha agotado su capacidad para llevar sociedades complejas a niveles más altos de desarrollo económico. Sin coaliciones de apoyo que incorporen a los principales grupos sociales y políticos, nuestros gobiernos no tendrán poder suficiente para sobrepasar los obstáculos estructurales de nuestra modernización social y económica. En la coyuntura crítica actual parece que la democracia es condición necesaria para modernizar la economía.

A menudo hemos fracasado en los intentos por combinar nuestro nacionalismo —en general, clara y preponderantemente progresista— con las prácticas democráticas liberales. El nacionalismo latinoamericano surge de los ideales comunitarios que tienen sus raíces en la tradición republicana (no en los valores del pensamiento democrático liberal). Nuestro nacionalismo se ha forjado en la defensa de la integridad territorial e identidad política ante las intervenciones extranjeras. El nacionalismo nos ha permitido incorporar políticamente a poblaciones marcadas por profundas diferencias culturales, lingüísticas, étnicas, sociales, económicas e ideológicas. El nacionalismo ha sido gran fuerza modernizadora, pero en este momento es insuficiente para promover los cambios que requieren nuestras sociedades. Uno de los grandes retos de la crisis actual es reforzar y modernizar los vínculos que unen nacionalismo con democracia. Sin ellos, nuestros nacionalismos podrían asumir formas políticas contrarias a nuestros intereses y aspiraciones reales.

Para conciliar nacionalismo y democracia es indispensable combinar la revalorización de los procedimientos formales con los ideales de justicia social, participación popular, soberanía y comunidad, que han dado sentido a nuestra historia. Nunca se ha podido ni se podrá reproducir con éxito sistemas de gobierno que tienen origen en otros medios culturales y sociales. Está destinado al fracaso cualquier intento por imponer sistemas extraños. Nuestras leyes e instituciones —para repetir a Montesquieu— deben reflejar el espíritu de nuestros pueblos y los valores que han dirigido nuestra evolución histórica.

#### PERSPECTIVAS DE UNA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La reinstalación de regímenes democráticos, en varios países latinoamericanos, se hizo en condiciones bastante negativas. Crisis económica sin precedente, recesiones de gran magnitud, tasas de inflación nunca vistas y desempleo masivo, dificultan la transición del estado autoritario a la apertura política.

En contraste con las grandes expectativas que caracterizan un periodo de transición, la consolidación de la democracia supone restablecer una nueva “normalidad” en la que el equilibrio entre pragmatismo y realismo no impida acciones decisivas en respuesta a demandas populares. El temor, siempre presente, del golpe militar presenta dura disyuntiva a los gobiernos democráticos. Los nuevos regímenes tienen que responder adecuadamente a demandas populares de justicia contra atrocidades de gobiernos militares, así como a demandas de igualdad social y económica, al tiempo que se ven obligados a impedir el fortalecimiento de actores asociados con las soluciones autoritarias.

A pesar de las importantes diferencias nacionales, la mayor parte de las frágiles democracias de la región tienen que hacer frente a estos retos y obstáculos. Asimismo, comparten algunas ventajas; la más importante es el desprestigio de las soluciones autoritarias, que con lujo de represión social impusieron los sistemas militares de los años setenta. El atractivo popular por la democracia y el rechazo masivo del autoritarismo son condiciones importantes para la consolidación del gobierno democrático; pero el atractivo no es suficiente para asegurar la supervivencia de democracias que enfrentan peligros y obstáculos formidables.

Las reservas de poder que tienen los regímenes democráticos, como resultado de su gran atractivo popular, deben reactivarse continuamente para que duren. El sacrificio que imponen la austeridad y la transformación estructural no se puede prolongar indefinidamente.

El gran deterioro en los niveles de vida de nuestras poblaciones, el enorme costo de la recesión y del estancamiento, han socavado la resistencia de los gobiernos democráticos. En algún momento se tiene que responder a las demandas legítimas y a las expectativas insatisfechas que requieren de políticas gubernamentales que puedan satisfacer las necesidades sociales. Necesitamos espacio para crecer, nuevos recursos para seguir transformando nuestras economías, la cooperación de nuestros acreedores; exigimos una comunidad económica internacional que sea sensible a nuestras necesidades e intereses. No podemos seguir sacrificando el bienestar de nuestros pueblos y la estabilidad de nuestras democracias para cumplir con nuestros compromisos en el extranjero. A nadie le puede beneficiar una América Latina agotada, débil, forzada a tomar el camino populista o el camino militar; ésa no puede sino perjudicar a la comunidad internacional en su conjunto.

La consolidación de gobiernos democráticos en la región exige un rápido retorno al crecimiento económico. También necesitamos alentar y profundizar el proceso de intercambio cultural, que ya existe en forma incipiente en varios países de América Latina. No se debe dejar pasar la oportunidad que presenta la coyuntura actual. No se deben desperdiciar los sacrificios dolorosos. Hemos hecho de la crisis el motor de cambios nacionales profundos y consistentemente, hemos evitado caer en soluciones simplistas y en interpretaciones ingenuas que ven en la raíz de todos nuestros problemas el factor internacional. Estamos cumpliendo con nuestra parte, hemos asumido la responsabilidad del cambio con el fin de crear las condiciones para el crecimiento futuro. Sabemos que el camino es largo, pero no lo podemos recorrer solos. No podemos seguir sufriendo el impacto de las políticas de países acreedores que son insensibles al costo de nuestro esfuerzo, que se niegan a ver nuestras realidades y necesidades de manera objetiva, que ni siquiera reconocen sus propios intereses. En suma, no podemos seguir absorbiendo toda la responsabilidad de la crisis de la deuda.

Nuestras democracias necesitan tiempo para consolidarse y ampliarse. Actitudes y prácticas muy arraigadas tienen que sufrir un cambio profundo. La democratización no se efectúa de la noche a la mañana. Sólo la prosperidad económica puede darnos el tiempo que se requiere y los recursos materiales que necesita nuestro desarrollo futuro. Construir una democracia es, en sí, una tarea enorme. Esperemos que lo que hoy parece difícil aunque posible, no sea mañana una oportunidad perdida.

## DEMOCRACIA Y PAZ

Los problemas que normalmente asociamos con el proceso de democratización, en diversos países de América Central y en otros como Perú, Bolivia o Colombia, o como en el caso de este último, con la estabilidad de un gobierno democrático, se ven empañados por la presencia de fuerzas y dinámicas que colocan todo planteamiento de democracia en un contexto muy singular.

Por diversas razones, en todos esos países el proceso de desarrollo del Estado fue tardío. La debilidad de sus aparatos estatales y la forma inacabada de su centralización política, han sido una pesada carga para sus gobiernos democráticos o semidemocráticos. En la región de los Andes, el desafío de los movimientos insurgentes y el alto costo político de perseguir el tráfico de drogas, acrecentaron la participación militar en el proceso político y desviaron valiosos recursos materiales, administrativos y políticos, necesarios para cubrir la demanda del desarrollo socioeconómico. En Colombia, Perú y Bolivia, la lucha contra el narcotráfico ha conducido al deterioro del poder judicial, a la politización de las fuerzas militares y al aumento de la corrupción en el aparato estatal. La violencia que acompaña al tráfico de drogas, intensificó y exacerbó otras formas de violencia crónicas en estas sociedades. La lucha contra el narcotráfico ha restringido las capacidades de estos estados con recursos ya limitados. En estas condiciones, la democracia no puede sino fracasar.

En Centroamérica, el legado de la intervención extranjera y su presencia constante, las profundas desigualdades sociales y económicas, producto de largos años de explotación por parte de intereses extranjeros y nacionales, y el retraso general de sus estructuras económicas y sociales han provocado levantamientos populares que favorecen cambios económicos y sociales en gran escala. La miseria, los modelos extremadamente deformados de ingresos y distribución de la riqueza, la dependencia de la exportación de algunos productos agrícolas, las lacras de las guerras y de la intervención extranjera casi han paralizado las economías de la región.

Los centroamericanos necesitan paz para encontrar soluciones prácticas; sólo la paz puede darles las condiciones para reanudar la integración regional que, todos los sectores reconocen, es el único camino para que su economía y sociedad sean viables. Es necesario eliminar la intervención extranjera y retirar los problemas del enfrentamiento Este-Oeste para encontrar una solución pacífica. Las economías devastadas y los gobiernos débiles que no pueden responder a las demandas de sus poblaciones sólo pueden producir desesperación, odio y muerte.

Los esfuerzos del Grupo Contadora, del Grupo de Apoyo, y de los propios centroamericanos en favor de la no intervención, de la autodeterminación y de la paz, demuestran que la cooperación latinoamericana desempeña un papel crucial para eliminar los riesgos implícitos en la militarización y la guerra. Pero todos los esfuerzos fracasarán si no se detiene la intervención militar extranjera y si los recursos nacionales y extranjeros, que hoy se utilizan para la guerra, no se aplican para ayudar a esas economías a recuperarse y crecer. Los centroamericanos no necesitan más armamentos; necesitan recursos financieros y tecnológicos para reconstruir sus economías, mercados para sus exportaciones e inversiones para su infraestructura.

Después de siete años de crisis económica, de sacrificios penosos y de pasos decisivos hacia la democracia y el cambio estructural, América Latina exige una tregua. Iniciamos este decenio convencidos de las virtudes y de la fuerza de la democracia. Afrontamos la peor crisis económica de nuestra historia con realismo, pragmatismo e imaginación. En vez de culpar al mundo, buscamos la raíz y la solución de nuestros problemas en nuestras propias realidades.

Intensificamos nuestros esfuerzos para buscar cooperación regional y juntos diseñamos rutas alternativas para salir de la crisis. Trabajamos en favor de la paz; subrayamos la necesidad de actuar en conjunto, y rechazamos las soluciones unilaterales en favor de acuerdos negociados con nuestros acreedores. El precio social que estamos pagando por la austeridad y la reforma estructural es muy alto. Hemos resistido las presiones que buscan soluciones populistas que no harían más que agravar nuestros problemas estructurales. Hemos sacrificado el bienestar de nuestros pueblos para ajustar nuestras economías y hacer frente a nuestros compromisos con el exterior. En consecuencia, el costo político ha sido alto para todos. No podemos pedir más sacrificios a nuestros pueblos. Tenemos el derecho de que se reconozcan nuestros logros y de exigirle reciprocidad a nuestros acreedores.

En estos momentos, sólo la unión y la cooperación entre las naciones de América Latina pueden sensibilizar a la comunidad internacional para que se reconozcan nuestras demandas legítimas, nuestras necesidades y nuestros intereses. Sólo con unión y cooperación podremos garantizar la supervivencia y el crecimiento de nuestras democracias.

LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS  
OCHENTA: CRISIS Y CAMBIOS

La crisis de la deuda en 1982 marcó el final de una era. La expectativa

inicial de que habría una pronta recuperación y un nuevo comienzo, quedó sepultada bajo el peso de siete años de recesión y de hiperinflación. Los efectos positivos de la crisis, como medio para impulsar los cambios tanto tiempo esperados en la estructura de las economías de América Latina, se han transformado —después de casi una década de estancamiento económico y de la severa caída en los niveles de vida—, en un peso insostenible que limita nuestra capacidad para crear condiciones que ayuden a nuestro crecimiento futuro. Programas de austeridad que no responden a nuestras condiciones nacionales específicas ni a necesidades y demandas concretas, debilitaron la capacidad de nuestros gobiernos para tomar medidas urgentes, y se convirtieron en un lastre adicional.

Después de casi un decenio de ajustes difíciles, las economías latinoamericanas han empeorado en vez de mejorar, por lo menos en cuanto al peso de sus deudas. La relación entre la deuda y las exportaciones para toda la región aumentó de 331 % en 1982 a 339 % en 1988. La relación entre la deuda y el Producto Nacional Bruto aumentó, para los principales países deudores, de 44 % en 1982 a 54 % en 1986-1987. El aumento registrado en las exportaciones tuvo su contraparte negativa en la caída de las inversiones, y no se aprecia ninguna posibilidad de que se reanuden los préstamos voluntarios.

Hasta el momento, la fuerza de la razón y de la justicia ha sido derrotada por intereses particulares. En las naciones acreedoras los objetivos de la política exterior se han subordinado a las metas de los actores privados, que, si bien legítimas, no pueden propiciar la coordinación necesaria para resolver problemas esencialmente colectivos. Falta cooperación internacional, titubean las naciones acreedoras, son rígidas las instituciones financieras internacionales, y toda la carga de la crisis cae sobre los países deudores.

A juzgar por el desarrollo de las economías de América Latina a partir de 1982, sólo se puede concluir que este decenio está perdido para el desarrollo económico de la región. En contraste con el periodo de 1970 a 1981, en el que el crecimiento acumulado del PNB fue de 33 %, el PNB per cápita para la región en general, registró una caída de casi 7 % entre 1982 y 1988. Los salarios urbanos han registrado serias bajas. Los precios al consumidor aumentaron de 85 en 1982 a 473 % en 1988, y los niveles de desempleo urbano real han alcanzado promedios más altos que los que se registraban antes de la crisis.

El elemento más deplorable de la situación económica de América Latina es que la crisis de la deuda afectará al desarrollo futuro de la región. La dramática caída en la relación entre inversión y PNB (de 23 % en el periodo 1970-1981, a un promedio de 17 % entre 1982 y 1988),

compromete seriamente la capacidad de crecimiento de nuestras economías a corto y mediano plazos. Los atrasos acumulados en la creación de infraestructura, provisión de servicios sociales y proceso de inversión productiva no se pueden resolver en las circunstancias actuales. Se seguirán acrecentando los atrasos, que entre más tiempo pase serán más difíciles de resolver por la transferencia al exterior de recursos netos que ha aumentado de 2.6% del PNB de América Latina en 1982 a un flujo, en 1988, de casi 4% del PNB.

Las estrategias de recuperación, utilizadas hasta la fecha, se basaron en un diagnóstico de la crisis que, según lo demuestran los hechos, fue equivocado. No se trata simplemente de crisis de liquidez a corto plazo, y por tanto, para salir de ella no bastan los niveles más altos de crecimiento de los países altamente industrializados. El sombrío panorama económico de la región en los últimos ocho años es consecuencia del efecto negativo de los desequilibrios macroeconómicos periódicos, de las crisis fiscales y de la escasez de divisas generados por el pago del servicio de la deuda. Los esfuerzos por manejar la intolerable carga que tales pagos suponen en condiciones que no reflejan adecuadamente nuestras diferencias, comprometen nuestro desarrollo futuro.

Desafortunadamente, la experiencia de los últimos años nos demuestra que las naciones poderosas sólo responden efectivamente a los sucesos en el escenario internacional cuando las crisis profundas afectan sus intereses. A pesar de su magnitud, esta crisis (la peor en América Latina desde los años treinta), aún no afecta la seguridad y el bienestar de los países acreedores ni la estabilidad de la economía política internacional. Esto merece reconocimiento; pero paradójicamente, que América Latina haya logrado evitar una profunda crisis internacional a costa de su sufrimiento, ha reducido los incentivos para que las naciones acreedoras tomen decisiones y soluciones colectivas junto con los países deudores, con los bancos privados y con las organizaciones internacionales.

#### EL ORIGEN DE LA CRISIS

La época de la posguerra fue de las más prósperas en la historia económica de América Latina. Pese a las altas tasas de crecimiento de la población, el ingreso promedio per cápita aumentó a razón de 2.4% anual en promedio para toda la región; las expectativas de vida registraron un aumento de 10 años entre 1960 y 1980, y la producción industrial se incrementó a razón de más de 5% por año en promedio entre 1950 y 1981.

La prosperidad económica de América Latina en esos años se debió a una participación activa del gobierno para crear las condiciones necesarias de la industrialización acelerada con el propósito de surtir al mercado interno, aprovechando los beneficios que ofrecía una economía internacional en expansión. Las políticas proteccionistas, los incentivos fiscales y el gasto deficitario, produjeron resultados muy efectivos a corto y mediano plazos, pero demasiado costosos a largo plazo.

A lo largo de su historia los países latinoamericanos se han visto sujetos a patrones cíclicos por lo que hace a su capacidad de entrar a los mercados financieros internacionales. Estos patrones se caracterizan por la alternancia de etapas durante las cuales la disponibilidad de fondos externos es muy amplia, seguidas por crisis de endeudamiento después de las cuales, independientemente de las capacidades de pago de deudores particulares, los acreedores potenciales simplemente dejan de prestar. Desde 1930 y hasta la mitad de la década de 1960 faltó el crédito externo. Desde principios del decenio 1950 la inversión extranjera directa de Estados Unidos creció con rapidez, pero fue incapaz de alcanzar los niveles de financiamiento externo de los años previos a la depresión de 1929. La escasez de fondos externos exacerbó las restricciones financieras que condujeron a muchas economías latinoamericanas a optar por el gasto inflacionario para financiar el desarrollo económico. Los escasos recursos externos que se canalizaron a través de agencias gubernamentales no fueron suficientes para resolver la demanda de capital en América Latina.

Al final de los años sesenta, las experiencias traumáticas de los años treinta se habían olvidado; se inició en ese momento una nueva etapa de préstamos internacionales para América Latina. Los altos niveles de crecimiento de la mayor parte de las economías latinoamericanas, y la expansión de la liquidez financiera internacional, que produjo la crisis petrolera de principios de los años setenta, propiciaron un verdadero alud de préstamos a la región. El monto de los créditos extranjeros aumentó de 115 millones de dólares en 1960, a 6 mil millones de dólares en 1975.

A partir de ese momento, fue fácil y barato pedir préstamos en el extranjero. Durante casi todo el periodo las tasas de interés real apenas se mantuvieron al nivel de la inflación y los bancos prestaban sin muchos requisitos. La mayor parte de los créditos extranjeros fueron para el sector público de América Latina, pero el sector privado también se endeudó aceleradamente. Economías tradicionalmente sedientas de capital empezaron a pedir prestado frenéticamente. Así, sólo entre 1980 y fines de 1982 la deuda externa total para la región aumentó en 54 por ciento.

En 1979 la Reserva Federal de Estados Unidos, en un intento por reducir la inflación, puso en práctica políticas monetarias tan restrictivas que causaron alzas abruptas en las tasas de interés. Las tasas de interés real aumentaron de casi cero a mediados de los años setenta hasta 15% a principios del decenio actual. Por el alza acelerada en las tasas de interés, los pagos de intereses de la región, como porcentaje de las exportaciones, se duplicaron entre 1980 y 1982.

La brusca caída en los precios de los productos primarios, más el declive de la actividad económica en los países altamente industrializados, produjo la caída en los ingresos por exportación de los países latinoamericanos, que exacerbó los problemas producidos por las altísimas tasas de interés. En 1982 casi se detuvieron los préstamos, y comenzó la crisis de la deuda.

Una crisis de coyuntura se convirtió en una larga crisis de enormes dimensiones debido a los problemas estructurales que habían existido por mucho tiempo, a las tasas de cambio sobrevaluadas, a la mala administración, a la fuga de divisas en los países deudores, a un descenso muy fuerte en la economía internacional, al exceso de préstamos por parte de la banca y a su decisión posterior de frenar todos los préstamos nuevos para América Latina.

#### IMPACTO Y RESPUESTA

Cuando tomé posesión como presidente de México, en diciembre de 1982, la economía mexicana se encontraba en el punto más agudo de la crisis. La inflación era casi de 100% y el déficit público, el más alto en la historia posrevolucionaria del país; la actividad económica estaba casi paralizada, y la carga de la deuda pública y privada era enorme. Ese panorama sombrío reflejaba la triste situación de la economía de toda la región latinoamericana. La inmensa mayoría de los países de América Latina tuvieron que realizar ajustes a gran escala para hacer frente al peso de la deuda. A falta de infusiones de capital, se detuvo la inversión, se utilizó el ahorro interno para cubrir el servicio de la deuda y aumentaron las exportaciones al tiempo que se redujeron las importaciones.

Para reunir los casi 35 mil millones de dólares anuales que tiene que pagar América Latina en intereses, fue necesario que dejara de importar elementos necesarios para su desarrollo. Entre 1981 y 1986 disminuyeron 50% las importaciones de los cuatro principales deudores de la región. El servicio de la deuda absorbe de 40 a 50% del ahorro interno y más de 30% de las divisas que generan sus exportaciones.

La transferencia masiva de recursos al extranjero suma 178.7 mil millones de dólares en los últimos seis años; el importe de cuatro Planes Marshall al valor actual no se puede sostener.

A partir de 1982, los deudores latinoamericanos han tenido que hacer frente a una doble condicionante, cuyo efecto combinado ha sido incapacidad para alcanzar la recuperación de nuestras economías. La primera, nos la imponen los bancos y se refiere a los préstamos que están dispuestos a otorgar a cada deudor. El deseo de los bancos de reducir rápidamente sus márgenes de riesgo, prestando únicamente lo estrictamente necesario para pagar los intereses, ha forzado a los países latinoamericanos a realizar esfuerzos masivos y solitarios, a llevar a cabo ajustes rápidos con base en sus propios escasos recursos.

Por otra parte, las condiciones que ha impuesto el Fondo Monetario Internacional han acelerado la puesta en práctica de niveles más altos de disciplina fiscal, de ahorro interno, más el desarrollo y expansión de nuestra capacidad exportadora, tareas hoy impostergables. Sin embargo, después de siete años de condiciones adversas, lo que inicialmente fue un gran estímulo para la transformación interna de nuestras economías se ha convertido en un lastre para nuestra recuperación, principalmente porque no se ha resuelto aún el problema de la deuda de manera definitiva. Los efectos no previstos de los programas de austeridad y estabilización provocaron la virtual parálisis de la estructura productiva, el deterioro de la empresa productiva, tasas internas de interés muy altas, presiones cíclicas y de incremento contra las tasas de cambio, y un clima permanente de incertidumbre económica. Los altos niveles de inestabilidad macroeconómica, que resultan de la combinación de todos estos factores, producen crisis cíclicas en la balanza de pagos que conducen, a su vez, a nuevas rondas de negociación; durante éstas, se frenan los créditos, la política titubea y los agentes económicos se paralizan.

Una de las claves fundamentales para el éxito de la reforma estructural se halla, en última instancia, en la capacidad de crecimiento de la empresa productiva y en su competitividad internacional. En un entorno en el que no hay créditos para la inversión productiva y para la modernización tecnológica, el comportamiento de la empresa privada se vuelve esencialmente defensivo. Para crecer y salir de su letargo actual, las empresas requieren de condiciones macroeconómicas radicalmente diferentes.

En la elaboración y práctica de la política económica, la sensibilidad y el pragmatismo no se pueden subordinar a fórmulas simplistas gobernadas por criterios ideológicos. Para avanzar en la solución de la crisis, las condiciones que tienen por objeto lograr ajustes a corto pla-

zo, deben conciliarse con los objetivos del desarrollo económico a largo plazo. Para salir de la crisis se requiere mucho más que un conjunto de técnicas sofisticadas; ante todo, se requiere movilizar energías, capacidades y recursos colectivos. Y esto sólo se puede lograr si los gobiernos tienen apoyo popular amplio; los gobiernos débiles abrumados por condiciones externas inmanejables y sin el apoyo de sus pueblos sólo perpetúan y exacerban los problemas actuales.

Hemos hecho lo posible para pagar el servicio de nuestras deudas y hemos intentado infructuosamente reestructurar nuestras economías en condiciones totalmente adversas. El volumen de nuestras exportaciones ha crecido en un impresionante 56% en el periodo 1980-1988; el comercio se ha liberado en muchos países y la reestructuración de nuestros sectores públicos continúa. Necesitamos espacio para maniobrar, tiempo y nuevos recursos para mantener y ampliar la credibilidad de nuestros gobiernos con el fin de que puedan afrontar el enorme reto de preparar estrategias originales y viables para construir un futuro mejor.

A nivel individual y colectivo, los países de América Latina han utilizado la crisis para cambiar modelos tradicionales de política económica y para reformar sus planteamientos de desarrollo económico. Desafortunadamente, las instituciones financieras internacionales no parecen apreciar la magnitud de estos esfuerzos.

Un gran número de estadistas y políticos latinoamericanos se ha dado cuenta de la gran importancia que tiene el mercado para la asignación eficiente de recursos, y ha reconocido el carácter indispensable de una política fiscal sana y balanceada. Sin embargo, para los latinoamericanos, reconocer la función fundamental de las fuerzas del mercado, no implica desconocer el papel vital que desempeña el Estado en nuestras economías, de naturaleza esencialmente mixta. Nuestra economía es producto de nuestra historia y de nuestra posición en la economía internacional. Entonces, la existencia de economías mixtas en la región, debe entenderse como resultado de nuestro desarrollo histórico y no como producto de una fijación ideológica.

La participación activa del Estado en la regulación de la actividad económica, en la definición de metas de desarrollo general, y la protección de los sectores menos privilegiados en las sociedades y economías de nuestra región, es parte esencial del desarrollo de la democracia y justicia social. En contraste con el estatismo del pasado, hoy estamos plenamente conscientes del efecto inútil, e incluso pernicioso, de una intervención estatal excesiva. Reconocemos, también, la necesidad de que haya esfuerzo concertado entre los actores público y privado en el proceso político, y de que la acción estatal se concentre en áreas estra-

tégicas reduciendo su participación en sectores no prioritarios. El pensamiento actual en esta materia también reconoce que el paternalismo y la reglamentación excesiva, en volumen y en complejidad, impide el desarrollo de un sector privado sano, dinámico y competitivo a nivel internacional.

En este decenio los latinoamericanos nos hemos preocupado más por encontrar combinaciones políticas viables y por concertar pactos sociales y descentralizar funciones, que por exaltar las virtudes del Estado o del mercado. Lamentablemente nuestra transición hacia planteamientos más flexibles ha coincidido con el fortalecimiento de posiciones dogmáticas e ideológicas tanto en Estados Unidos como dentro de los círculos financieros internacionales. Esperemos que la rigidez de nuestros acreedores no termine destruyendo la base de nuestra flexibilidad.

Para salir de la crisis tenemos que seguir adelante vigorosamente con nuestro esfuerzo de transformación estructural. Este esfuerzo requiere creatividad, inventiva y pragmatismo, gobiernos democráticos y fuertes, sensibilidad y responsabilidad de nuestros acreedores. Conscientes de nuestras grandes diferencias y de los límites que imponen las realidades e instituciones de nuestros distintos países, abordamos a nuestros acreedores desde una plataforma conceptual común, pero en forma independiente. El propósito de esa estrategia ha sido elaborar paquetes de renegociación que respondan a nuestras condiciones externas e internas así como a nuestras necesidades y capacidades individuales. Aunque con ciertos éxitos, nuestra estrategia no correspondió a nuestras expectativas porque los acreedores aplican fórmulas uniformes sin tomar en cuenta nuestras circunstancias, limitaciones y demandas particulares.

Para contrarrestar algunos de nuestros problemas en este sentido, y para hacer conscientes a nuestros acreedores, en particular, y a la comunidad internacional, en general, de los riesgos globales y de las dimensiones políticas de la crisis de la deuda, intensificamos en los últimos años nuestros esfuerzos en favor de la cooperación intrarregional tanto a nivel político como técnico.

En 1984 los gobiernos de América Latina —primero con el Plan de Acción de Quito y después mediante el Grupo de Consenso de Cartagena—, establecieron guías y mecanismos para tener reuniones periódicas con el fin de cooperar en el diseño de una plataforma común para abordar los problemas de la deuda, del comercio exterior y del financiamiento. En este sentido uno de los principales objetivos de las iniciativas latinoamericanas, fue llevar a las naciones acreedoras y a las instituciones financieras a la mesa de negociaciones.

La plataforma que surgió de estas reuniones recalca la necesidad de adecuar los niveles del servicio de la deuda a la capacidad real de pago; demanda la reanudación de flujos de capital a la región para frenar la exorbitante transferencia de recursos al exterior; insiste en la corresponsabilidad de los deudores, de las naciones acreedoras, de la banca privada y de las instituciones financieras, en cuanto a la génesis y a la solución de la crisis; pide que se refuerce la capacidad de préstamo de las instituciones financieras internacionales, que se revisen criterios de condicionalidad y exige que se abran los mercados a las exportaciones latinoamericanas.

El Plan Baker surgió en 1985, porque no había visos de solución de la crisis. El plan reconoce la enorme magnitud de aquélla, acepta que no tiene solución a corto plazo, pero insiste en que la única solución radica en crear condiciones que permitan el pago total de los intereses y de la deuda. Sin embargo, fuera de que han aumentado los préstamos de instituciones financieras internacionales, el Plan Baker no ha dado resultados concretos, especialmente en lo que concierne a las demandas de los deudores latinoamericanos.

En vista del poco éxito de la iniciativa Baker, el gobierno de Estados Unidos y las agencias multilaterales decidieron buscar nuevas soluciones económicas para lo que es esencialmente un problema político. A pesar de la publicidad que han recibido, los *swaps* y los bonos de salida (*exit bonds*) no han respondido a las expectativas ni de los acreedores ni de los deudores.

En noviembre de 1987 se reunieron en Acapulco ocho presidentes latinoamericanos para discutir problemas políticos y económicos. Ésta fue la primera reunión convocada por latinoamericanos fuera de la Organización de Estados Americanos, y la agenda fue elaborada por ellos mismos. En el documento final de la reunión, los ocho estadistas vincularon los prospectos de recuperación económica con crecimiento sostenido, la recuperación del nivel de vida del pueblo latinoamericano y el fortalecimiento de los procesos democráticos, a una solución justa y permanente de la crisis de la deuda y a la necesidad impostergable de reducir la enorme carga del servicio de la deuda.

A partir de 1986, y en respuesta a las consecuencias de cinco años de disminución en las exportaciones a América Latina, el Congreso de Estados Unidos empezó a presionar para que el gobierno tomara medidas más eficaces para contrarrestar el enorme costo de la crisis de la deuda para agricultores y productores norteamericanos. Ante la falta de signos claros de recuperación en los países deudores, la banca comercial se vio forzada, entre 1987 y 1988, a modificar algunas estrategias y actitudes frente a los deudores. Los bancos más grandes estable-

cieron reservas para cubrir deudas que se daban por pérdidas y las instituciones financieras menos poderosas, propusieron cambiar la deuda por bonos a largo plazo garantizados por los gobiernos de las naciones acreedoras.

El reciente Plan Brady podría representar un punto de inflexión en el desarrollo de las negociaciones de la deuda. El plan, enunciado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, incorpora muchas de las demandas de los deudores latinoamericanos y representa un cambio conceptual al reconocer que es necesario aminorar las transferencias al exterior, reduciendo las deudas más viejas y aumentando los flujos financieros a los países deudores. La iniciativa Brady también es importante porque reconoce, explícitamente, la corresponsabilidad de los países acreedores, de las instituciones financieras multilaterales y de la banca privada en la solución de la crisis de la deuda.

Desgraciadamente, se requieren negociaciones largas y complejas antes que el plan produzca resultados concretos, que no corresponden a la premura con que urge resolver los problemas financieros, a corto plazo, de muchos de los países latinoamericanos. En estas circunstancias, las naciones acreedoras y las instituciones financieras internacionales, tendrán que proporcionarles a los deudores latinoamericanos, créditos puente con el fin de otorgarles el espacio necesario para esperar soluciones más permanentes.

#### PROBLEMAS ACTUALES Y POSIBLES SOLUCIONES

Hasta la fecha, ni las naciones acreedoras, ni las agencias multilaterales, ni los bancos comerciales privados han tomado medidas efectivas para atender los problemas que los latinoamericanos reiteradamente han señalado como críticos para la solución de la crisis a largo plazo. Después de siete años de intentos fallidos para resolverla, quedan problemas fundamentales: a) detener la transferencia de recursos al exterior y reanudar el flujo de nuevos recursos financieros a las economías de América Latina; b) encontrar fórmulas para que los países deudores se beneficien de los descuentos del mercado secundario y de las cancelaciones implícitas o explícitas que los bancos han hecho de las deudas impagables; c) que los gobiernos acreedores participen más activamente en la solución de la crisis; d) que exista corresponsabilidad en la solución de la crisis.

Como han demostrado los sucesos de los últimos siete años, elegir entre crecer o pagar el servicio de la deuda es dilema falso para encontrar una solución permanente a la crisis de la deuda. La única fórmula

capaz de resolver nuestros problemas actuales es recuperar la capacidad de crecimiento y crear condiciones para un desarrollo económico equilibrado y sostenido.

Una América Latina devastada simplemente arrastrará tras sí la economía de Estados Unidos y la economía internacional en una interminable cadena de crisis y de recesiones. Una América Latina revitalizada puede servir de estímulo para la expansión de una economía mundial que se encuentra estancada desde principios de esta década.

América Latina es una región económicamente viable. Sus potencialidades son enormes. El desarrollo económico y la estabilidad política de América Latina, con sus vastos territorios, plenos de valiosos recursos naturales, capacidad industrial, energía y capacitación de más de 400 millones de habitantes, es elemento fundamental para una economía internacional dinámica y condición fundamental para la paz y la seguridad mundiales.

Los deudores hemos cumplido con nuestra parte; compete ahora a los acreedores asumir sus responsabilidades. No podemos seguir subsistiendo a base de buenas intenciones que no se convierten en soluciones concretas para nuestros problemas. Nuestros proyectos para un futuro mejor no pueden seguir subordinándose a intereses miopes y particulares. El poeta mexicano Octavio Paz dijo, alguna vez, que la gran diferencia entre América Latina y Estados Unidos radica en una noción distinta del tiempo. Los angloamericanos, dijo, siempre miran hacia el futuro, mientras que los hispanoamericanos tienden a ver hacia el pasado. Sin embargo, la experiencia de esta última década demuestra que América Latina ha estado mucho más preocupada por el futuro que Estados Unidos. Quisiera terminar expresando la esperanza de que todos podamos ponernos de acuerdo pronto sobre la necesidad de buscar un futuro mejor que nos permita salir del pantano de nuestro pasado reciente.

#### AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

El mundo se encuentra hoy en una encrucijada. Los modelos político e institucional que sostuvieron la formidable expansión de la economía internacional entre 1945 y 1971 se han erosionado, y todavía no es clara la forma que asumirán en el futuro. La transición del mundo que conocíamos al mundo del futuro no ha sido fácil. Desde principios del decenio 1970 hemos recorrido caminos desconocidos.

Desde hace más de diez años la economía política internacional ha sufrido enormes cambios. Las fronteras entre las economías nacionales

y los mercados globales se han vuelto cada vez más tenues y porosas. La importancia relativa y los vínculos tradicionales entre el comercio, la producción, y las finanzas, también han cambiado. La rapidez de la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevos materiales, han cambiado drásticamente la distribución de ventajas comparativas; la desvinculación entre el crecimiento industrial y la generación de empleos ha sido reto difícil para la política económica tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

La globalización de los mercados y la internacionalización de los procesos productivos, así como los cambios profundos en la posición relativa de Estados Unidos, en la economía política mundial, han dado lugar a un panorama internacional radicalmente novedoso. La crisis petrolera de los años setenta, el deterioro del sistema de Bretton Woods, la volatilidad de los flujos monetarios y financieros, el incremento de la inflación mundial y del desempleo han generado respuestas nacionales que se apartan de los modelos tradicionales. El consenso general en torno a principios básicos, que subyacía en el orden económico internacional de la posguerra, ha sido sustituido por acuerdos *ad hoc* que no hacen sino contribuir a la perpetuación de un entorno internacional cada vez más inestable e impredecible.

Todas estas tendencias han multiplicado los límites que tienen que enfrentar los estados para gobernar sus economías. Estas tendencias también han reducido la capacidad de cualquier Estado para controlar y estabilizar el funcionamiento de los mercados mundiales.

La complejidad de los flujos y transacciones internacionales ha dado lugar a tendencias defensivas y proteccionistas que amenazan la existencia misma de una economía internacional abierta y estable. Debilitar el multilateralismo, y aumentar el proteccionismo más la aparición de nuevos bloques económicos regionales, son quizá respuestas efectivas, en el corto plazo a retos planteados por cambios acelerados que ocurren en el terreno de las ventajas comparativas y en la inestabilidad del actual escenario económico internacional. Sin embargo, a la larga, estas respuestas de corto plazo son obstáculos para arreglos y soluciones realmente eficaces y duraderas.

El impacto de las mutaciones recientes en la economía política mundial sobre América Latina ha sido enorme; los efectos del desmantelamiento del orden internacional de la segunda posguerra, coincidieron con el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, que había regido a la política económica de casi todos nuestros países desde los treinta y cuarenta. La combinación de agudos problemas internos y de los efectos adversos de los cambios en la economía mundial condujo a una crisis que reveló los límites de la estrategia tradicional de desa-

rollo y obligó a muchos de los gobiernos a diseñar nuevas maneras de conciliar las dimensiones internas e internacionales del proceso de desarrollo.

Desde 1982, la relación entre América Latina y la economía mundial ha sido a la vez adversa y peculiar. Así, por ejemplo, tendencias favorables en el escenario económico internacional, tales como la reanudación del crecimiento económico de los países industrializados después de 1983-1984, no ayudaron a la recuperación económica de la región. Las tendencias negativas (aumento en las tasas de interés, inestabilidad de los tipos de cambio, nuevas formas de proteccionismo), afectaron, todas ellas significativamente, la evolución económica de América Latina; pareciera como si la región se hubiese desconectado de los polos más dinámicos de la economía mundial, quedando a merced de las fluctuaciones y los costos derivados de la falta de un marco global coherente para las transacciones económicas internacionales.

Operando dentro de los estrechos límites que le impone la interdependencia compleja y asimétrica, América Latina se ha visto forzada a emprender un amplio y doloroso proceso de adaptación y reajuste para hacer frente a los retos y oportunidades de una economía política internacional en transición. Sin posibilidad ni voluntad para aislarse, ni para regresar a la orientación exclusivamente interna de décadas pasadas, los países de América Latina luchan por redefinir sus vínculos con los mercados internacionales revisando a fondo sus políticas económicas y transformando sus economías internas.

En su esfuerzo por manejar la crisis y al mismo tiempo hacer cambios estructurales decisivos, los países de América Latina se verán forzados a seguir trabajando simultáneamente en tres frentes básicos e interrelacionados. El primero, tiene que ver con estructuras y procesos económicos internos; el segundo, con el desarrollo y el fortalecimiento de nuevas formas de cooperación económica y política a nivel regional; el tercero, con estrategias individuales y colectivas para mantener una economía internacional abierta por medio de la revitalización del multilateralismo y el diseño de una inserción más equitativa y ventajosa dentro de la economía internacional en general.

La configuración de la economía política mundial en los años por venir no será el resultado lineal o automático del pasado reciente. En las coyunturas críticas, como la actual, nuestras decisiones y nuestras omisiones serán de importancia crucial para determinar el nuevo escenario internacional. Sólo la resolución rápida y permanente de la crisis de la deuda, políticas efectivas y formas imaginativas de cooperación regional, permitirán que América Latina participe en la construcción de un futuro viable para todos los habitantes del planeta.

## HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La crisis de la deuda sacudió los cimientos y exacerbó las contradicciones internas de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. La necesidad de resolver los límites, las deficiencias y las distorsiones del proteccionismo excesivo se hizo impostergable. Con el fin de generar el gran volumen de divisas que requiere el pago del servicio de la deuda, las economías de Iberoamérica se vieron obligadas a transformar radicalmente la orientación de cuatro décadas de políticas económicas.

Se corrigieron los prejuicios antiexportadores de la mayor parte de las economías latinoamericanas; la promoción de exportaciones se convirtió en tema prioritario en la nueva política económica; los niveles de protección se redujeron en casi todos los países de la región. También se abandonó la indiferencia anterior hacia los presupuestos balanceados y las tasas de cambio reales. Un grupo importante de economistas y políticos reconoció, a pesar de sus diferentes ideologías, que la disciplina fiscal era ingrediente crítico para el crecimiento estable y equilibrado. Reconocer que no es sana la intervención excesiva del Estado, dio lugar a que se realizaran importantes esfuerzos para racionalizar las actividades del sector público. Finalmente, la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, competitividad internacional, productividad y desarrollo tecnológico se ha convertido en elemento central en la política económica de casi todos nuestros países.

Pese a los avances en liberar la economía y a sus cambios estructurales, queda mucho por hacer. Es indispensable disminuir el riesgo de abandonar los procesos de reforma. Ya hemos invertido demasiado y hemos hecho demasiados sacrificios. Los países de América Latina deben ampliar y profundizar su búsqueda de finanzas públicas más sanas; necesitan seguir liberando sus estructuras comerciales y programarlas de manera que se obtengan las máximas ventajas que pueda ofrecer una relación más estrecha con los mercados internacionales e intentando, a la vez, aminorar riesgos y costos de una apertura indiscriminada. La racionalización y la redefinición del papel del Estado en la economía debe continuar.

La inversión extranjera directa constituye un ingrediente importante para nuestro desarrollo económico. Sin embargo, ésta no puede verse ni como sustituto para las necesidades de niveles más altos de ahorro e inversión internos, ni como una solución total para nuestros problemas. Ahora bien, restringidas las actividades del Estado a sectores estratégicos, quedan abiertas otras áreas de la economía, que le ofrecen nuevas posibilidades de inversión al capital interno y al exter-

no. Con el fin de maximizar las ganancias colectivas de esas nuevas oportunidades, los gobiernos latinoamericanos deben crear condiciones favorables para el aumento de la inversión necesaria en un gran número de sectores críticos.

Abandonar la orientación de décadas anteriores, y fortalecer nuestra capacidad exportadora, no significa olvidar la importancia de nuestros mercados internos. Una mayor apertura implica, simplemente, impulsar mayores niveles de eficiencia tanto interna como internacionalmente. Con el propósito de revertir algunas de las consecuencias adversas, que la crisis de la deuda le ha impuesto a nuestras economías nacionales, y también para eliminar los obstáculos estructurales que tradicionalmente han inhibido el crecimiento de la demanda interna, tenemos que crear las condiciones que permitan un crecimiento económico más equitativo en el futuro.

La orientación hacia adentro o hacia afuera de una estrategia de desarrollo, no determina el grado de participación del Estado en la economía. Como lo demuestran todos los casos de industrialización exitosa (incluyendo el de Gran Bretaña), la participación del Estado es indispensable para establecer las condiciones que permitan un rápido crecimiento industrial. En todo caso, lo que varía son los fines de la intervención estatal, las áreas en las que interviene, y los medios que se elijan para ello. Equiparar los modelos de orientación exportadora con la economía de libre mercado, es simplemente ignorar la experiencia histórica y actual.

Crear vínculos más estrechos con la economía internacional puede propiciar formas de intervención estatal que auxilien el desarrollo del mercado, aumenten los niveles de eficiencia y reduzcan las presiones sobre la balanza externa, pero también implica riesgos. La única forma real de conciliar la apertura al exterior, con la defensa de nuestra autonomía, es diversificar tanto nuestras estructuras de exportación como nuestros mercados; fortalecer nuestra capacidad de exportar productos con alto valor agregado; sustituir selectivamente la importación de bienes de capital; ampliar nuestros mercados internos intentando integrarlos en los marcos regionales. Como lo demuestra la reciente experiencia chilena, sin esa estructura de apoyos, las estrategias de desarrollo, basadas exclusivamente en el crecimiento de las exportaciones, conducen inevitablemente al aumento de nuestra vulnerabilidad externa.

La condición fundamental para la reforma estructural nacional y para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo más abiertas, pragmáticas y flexibles, es establecer y ampliar espacios y mecanismos que garanticen nuevas formas de participación social en el manejo de las relaciones económicas. Para poner en práctica los programas de es-

tabilización y reforma estructural, es necesario que los gobiernos latinoamericanos incorporen a los principales sectores sociales en marcos de regulación cooperativa que permitan resolver los conflictos que naturalmente provocan los cambios y adecuaciones de nuestras políticas económicas.

En un medio que exige la coordinación de una gran variedad de intereses, metas y capacidades, los sistemas políticos abiertos y democráticos son la única forma para alcanzar niveles más altos de crecimiento y bienestar. La centralización excesiva restringe la flexibilidad, la creatividad y la eficiencia que requieren nuestras economías y nuestras sociedades para adaptarse a un entorno internacional en rápido proceso de cambio. Más que imposición se necesita cooperación; en lugar de centralización, necesitamos formas nuevas y más efectivas de descentralización. Tenemos que crear mejores condiciones para el desarrollo de un empresariado creativo y dinámico, encontrar la forma para que la ciudadanía participe activa y responsablemente en la solución de problemas colectivos.

#### INTEGRACIÓN REGIONAL EN UN MUNDO CAMBIANTE

La enorme magnitud de la crisis que nos ha tocado vivir, desde principios de este decenio, nos hace plenamente conscientes de la imposibilidad de enfrentar el futuro de manera individual y aislada. La naturaleza y el impacto de la crisis nos han obligado a repensar nuestras ideas tradicionales acerca de las formas más adecuadas para hacer de la cooperación regional un proceso viable.

La crisis nos ha obligado a compartir obstáculos y oportunidades; también ha desatado procesos de cambio paralelos en el terreno de las ideas. La crisis ha hecho dolorosamente visibles los costos de no haber logrado aún niveles más altos de cooperación e integración económica. También ha puesto al descubierto las profundas limitaciones de los arreglos institucionales vigentes para la promoción de formas más efectivas y dinámicas de integración regional y subregional.

El retorno de la democracia a muchos de los países de la región ha multiplicado las posibilidades y ha reforzado nuestro compromiso de buscar la unión. Lamentablemente, los efectos positivos de la crisis al obligarnos a revisar y corregir conceptos e instituciones heredados de experiencias de cooperación anteriores, han tenido una costosa contrapartida en lo que se refiere a la evolución concreta de las transacciones económicas entre las economías latinoamericanas. La crisis intensificó

nuestras disparidades estructurales y reveló las serias insuficiencias de nuestros esquemas de pago regionales. A partir de 1982, el comercio intrarregional ha disminuido, y los mecanismos institucionales que existían a nivel regional prácticamente han dejado de funcionar.

Los últimos años nos han demostrado con mayor claridad la impostergable necesidad de revisar los objetivos y mecanismos que nos legaron las experiencias integracionistas de décadas pasadas. Seguimos pensando que la meta final de la fórmula integracionista es crear una comunidad de Estados latinoamericanos. Sin embargo, hemos aprendido que para alcanzar tal objetivo tenemos que ser más realistas y quizás menos ambiciosos que en el pasado.

El cambio en nuestra concepción de la integración latinoamericana es tan profundo como la transformación de nuestras ideas respecto al desarrollo económico. Nos hemos dado cuenta de que la integración significa mucho más que la simple expansión del comercio regional. Hemos comprendido que la tradicional orientación supranacional de nuestros esfuerzos integracionistas tiene que ser remplazada por fórmulas que favorezcan una cooperación capaz de conciliar los intereses y las metas individuales de países, empresas y empresarios que participan en el proceso.

La integración debe verse no en función de unidades nacionales separadas y coherentes, sino como una secuencia, cuyo eje debe ser sectorial y funcional más que global. Debemos dedicar todo nuestro esfuerzo a construir un entorno propicio para inversiones que ayuden a la integración regional. En este sentido, resulta urgente alentar a empresas individuales para que inviertan en proyectos de carácter regional y subregional.

Una de las experiencias más decisivas para dar nueva vida a la integración regional fueron los acuerdos de cooperación económica de 1986 entre Argentina y Brasil. Las metas de este novedoso proyecto integracionista incluyen, entre otros elementos: liberación comercial recíproca, integración en las áreas de suministro y producción de energéticos, coinversión en el desarrollo de nuevas tecnologías, creación de empresas binacionales para el desarrollo de la industria aeroespacial, de bienes de capital y de energía nuclear.

Otro elemento importante en la revaloración de la integración latinoamericana ha sido la cooperación política interregional, la creación de mecanismos nuevos y más flexibles para diseñar plataformas y posiciones comunes. Las negociaciones que condujeron a la Declaración de Quito y al Plan de Acción, y más tarde al Consenso de Cartagena, así como el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, indican que las naciones latinoamericanas se han propuesto establecer

medios más adecuados para impulsar el desarrollo de canales más amplios y eficaces de cooperación regional.

Los cambios profundos que están teniendo lugar en la economía internacional también nos han hecho conscientes de la necesidad de combinar nuestros esfuerzos nacionales para evitar el enorme riesgo que implicaría no ajustarse a las nuevas condiciones internacionales. En un mundo regido por la operación de mercados que están más allá del control de cualquier estado individual, resulta imprescindible establecer esquemas de coordinación de políticas entre los gobiernos nacionales.

Sin el aumento importante de nuestra fuerza y presencia regional a través de formas más flexibles de integración, nuestros países se volverán cada vez más vulnerables a los efectos adversos de una economía internacional errática y fluctuante. En la coyuntura presente, las soluciones exclusivamente nacionales están destinadas al fracaso. Para enfrentar la creación de fortalezas económicas, el deterioro de los acuerdos multilaterales, y la amenaza de quedarnos rezagados en los cambios tecnológicos que sustentan actualmente los polos de crecimiento de la economía mundial, necesitamos concertar esfuerzos y sumar nuestras capacidades.

Los esquemas de integración regional y subregional, obviamente no constituyen un remedio mágico para todos nuestros problemas. Sin embargo, constituyen una forma de hacer que fructifiquen nuestros esfuerzos individuales. Mientras más continua y decisiva sea la cooperación e integración regional, más eficaz será la estrategia para preservar nuestra autonomía política y nuestra identidad cultural.

Los países de América Latina deben revisar los acuerdos existentes de cooperación regional tanto en el plano institucional como en el plano organizativo. Debe establecerse una clara jerarquía entre las diversas agencias para evitar que haya duplicación de funciones. Debe buscarse activamente una conciliación y sincronización de formas de cooperación bilateral, subregional y regional. Necesitamos sistemas más efectivos y flexibles para equilibrar nuestra cuenta comercial y un enfoque más integrado para manejar los aspectos financieros y comerciales de la integración. Necesitamos un liderazgo más responsable en los principales países de la región. También se necesita explorar y ampliar las posibilidades de coinversión en industrias de alta tecnología, investigación y desarrollo de otras nuevas, y producción de bienes de capital seleccionados. Tenemos que promover una integración industrial a nivel subregional en sectores estratégicos, fomentar y multiplicar las inversiones multinacionales en infraestructuras y en la producción de alimentos y energéticos.

Sólo a través de la participación de las empresas públicas y privadas en la creación de corporaciones de desarrollo comercial capaces de identificar nuevos mercados para nuestros productos y de reducir el costo de recabar datos y las incertidumbres de promover exportaciones, podremos beneficiarnos de las oportunidades que ofrece la economía mundial. También debe fomentarse el desarrollo de corporaciones de coinversión para financiar investigación y desarrollo en el campo de la tecnología estratégica. En el área de los servicios, especialmente en finanzas y procesamiento de datos, hay mucho todavía por hacer.

La coincidencia de nuestros esfuerzos a favor de la transformación de nuestras estructuras económicas nacionales nos ofrece la oportunidad para aprender de nuestros logros y fallas individuales y para incorporar la dimensión regional en nuestros procesos internos de reforma.

Una América Latina fuerte y unida constituye un factor de estabilidad en el escenario geopolítico. Un continente débil y fragmentado sólo puede engendrar violencia, pobreza e inestabilidad. Nuevas formas de integración parecen constituir la estrategia más viable para enfrentar las limitaciones nacionales e internacionales del desarrollo económico. También representan la mejor manera de asegurar la consolidación y expansión de nuestras democracias.

Para Estados Unidos los costos y riesgos de una América Latina económicamente estancada y políticamente inestable son enormes. Para los países industrializados en general, una América Latina débil y explosiva en potencia constituye un obstáculo formidable para la recuperación y expansión económica duradera, para la paz y seguridad internacionales.

#### AMÉRICA LATINA FRENTE A LAS TENDENCIAS MUNDIALES.

Desde principios de los años ochenta, ha decrecido sustancialmente la participación de América Latina en la economía mundial. Los efectos de la crisis de la deuda, el aumento en el proteccionismo de los países industrializados, el deterioro en los términos de intercambio, además de las altas tasas de interés y un clima monetario y financiero internacional inestable, han ampliado la brecha entre las naciones de América Latina y los estados industrializados.

Más allá de las limitaciones que impone la crisis de la deuda, las economías han sufrido, en años recientes, las consecuencias negativas de cambios profundos en la economía internacional. El deterioro constante y abrupto de los precios de nuestros productos tradicionales (hoy se encuentran en el nivel más bajo que se haya registrado frente a los

precios de las manufacturas y servicios), a pesar de la reanudación del crecimiento económico de los países industrializados, indica que las materias primas —que son aún la mayor proporción de las exportaciones latinoamericanas—, son cada día menos importantes para el crecimiento económico del mundo avanzado.

Los esfuerzos recientes para reestructurar las industrias tradicionales en Estados Unidos, demuestran que la modernización en los países industrializados, genera tendencias proteccionistas allí donde los productos de exportación latinoamericanos han alcanzado altos niveles de competitividad. A menos que podamos mantenernos actualizados en tecnología y en los nuevos sistemas gerenciales, perderemos los mercados para exportaciones de ese tipo. Las tendencias a largo plazo, en la relación entre los costos de mano de obra y producto terminado, deben alertarnos también sobre el intento de fundar nuestras estrategias exportadoras en mano de obra barata y no calificada.

El surgimiento y consolidación de bloques económicos regionales, y la importancia de la cartelización internacional en las áreas de alta tecnología y servicios, así como el debilitamiento de las negociaciones multilaterales, el fortalecimiento del bilateralismo y el aumento de las llamadas restricciones voluntarias a las exportaciones, reflejan y aceleran el deterioro del orden internacional.

La incorporación parcial o total de nuestras economías en el mercado de Norteamérica no es una solución viable a nivel individual, regional o internacional. En términos económicos y geopolíticos, sólo una América Latina integrada, activamente comprometida en transacciones económicas con el mayor número posible de países y regiones en el mundo contribuirá a restablecer la economía internacional abierta y un mundo estable y seguro.

El éxito de nuestros esfuerzos individuales para realizar transformaciones estructurales, y a favor de la integración económica regional, depende de la recuperación inmediata de nuestra capacidad de crecimiento económico, para lo cual es indispensable una solución pronta y permanente para la crisis de la deuda. Deudores abrumados por la carga de presiones exorbitantes a corto plazo, simplemente no están en posibilidad de llevar a cabo proyectos de desarrollo económico. Las naciones acreedoras, la banca privada y la comunidad financiera internacional, tendrán que entender que después de siete años de estancamiento económico y recesión, nuestro horizonte temporal se ha reducido drásticamente. La urgencia y magnitud de los problemas relacionados con el pago de la deuda exigen soluciones igualmente urgentes y radicales.

El futuro de la economía política del mundo no se puede predecir;

es necesario crearlo. Para América Latina y para el mundo entero, las alternativas son claras: o continúa la crisis y aumentan las presiones que llevarán al enfrentamiento mundial, o cooperamos para resolver la crisis y aumentar las posibilidades de un mundo mejor. Construir un futuro brillante es una tarea sumamente difícil, pero hoy está en nuestras manos hacerlo.