

PODER NEGOCIADOR LATINOAMERICANO

MARCELO E. AFTALIÓN*

1. LA CRISIS DEL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL

EL ORDENAMIENTO económico internacional posterior a la II Guerra Mundial —recién bosquejado—¹ se fue resquebrajando, hasta llegar últimamente a una situación de franca crisis. Pasaremos una ligera revista a los aspectos de lo acontecido, así como a los factores que más incidieron.²

La distancia económica entre países ricos (o desarrollados) y países pobres (o subdesarrollados) continuó acentuándose. Cualquier indicador económico que se tome muestra la brecha creciente entre ambas categorías de países. Desde el punto de vista del comercio internacional, los grandes incrementos se han producido en relación a los productos manufacturados y entre países desarrollados. Desde el punto de vista de las finanzas internacionales, las inversiones han ido a localizarse con preferencia en los países desarrollados (inversiones norteamericanas en Canadá y Europa, por ejemplo) antes que en los países subdesarrollados. En estos últimos, para agravar más el panorama, el pago de los servicios de la deuda externa cada vez resulta más gravoso y agobiante. En cuanto a los aspectos científicos y tecnológicos los grandes avances se han producido merced a los cuantiosos recursos dedicados a “investigación y desarrollo” (*research and development, R. D.*) en los países desarrollados. De esta manera se genera una nueva forma de dependencia de la economía de los países subdesarrollados en relación a los países desarrollados: aquel que controla la tecnología, el *know how* de una empresa, puede controlar también la empresa.

* Este documento ha sido preparado bajo la exclusiva responsabilidad del autor; se publica modificado en *Revista de la Integración*, Núm. 18, Buenos Aires.

¹ Véase el artículo de Rosario Green, “El nuevo orden económico internacional”, en este mismo número, en el cual se hace un bosquejo de su desarrollo.

² Véase Víctor L. Urquidí y Rosmary Thorp (eds.), “Latin American in the International Economy”, Londres, Macmillan, 1973.

Otro aspecto digno de destacar es la creciente importancia de las empresas multinacionales en el concierto económico internacional. Es mucho y variado lo que se ha escrito sobre ellas. Preocupa sobre todo su gran poderío, que puede ser mayor —y en muchos casos lo es— que el de los países pequeños, especialmente los subdesarrollados. Puede suceder que las decisiones que tome una empresa multinacional, en relación a las actividades de una filial en un país determinado, para que resulten beneficiosas para la empresa como conjunto deban ser perjudiciales para dicho país. Así, mediante sobrefacturaciones y subfacturaciones en los intercambios —reales o ficticios— de mercaderías o servicios entre filiales situadas en distintos países pueden eludir o minimizar obligaciones impositivas, o aprovechar indebidamente de ventajas fiscales o crediticias, todo ello a costo de los países sedes de las filiales.

En relación a América Latina, decíamos en otra oportunidad y citando un documento de la CEPAL³ que el panorama de las relaciones económicas internacionales no se presentaba nada halagüeño ya que el balance de las realizaciones en el campo de la cooperación internacional debía calificarse, en términos generales, como decepcionante, destacándose la preocupación por: i) nuevas restricciones arancelarias por parte de los países desarrollados para exportaciones de especial interés para América Latina; ii) las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas latinoamericanas han sido sólo parcialmente promovidas con algunos sistemas generales de preferencias (SGP),⁴ puestos en vigencia por algunos países desarrollados; iii) las Comunidades Europeas tienden a consolidar una política comercial que no favorece a las exportaciones de América Latina; iv) tampoco ha habido una liberalización del comercio de exportación hacia Estados Unidos, y la CEECON⁵ no habría logrado ningún progreso significativo en tal sentido; v) las negociaciones sobre los precios de los productos básicos no han registrado avances significativos; vi) los proble-

³ Véase la sección séptima del Informe de INTAL, "El proceso de integración de América Latina en 1973", Buenos Aires, BID/INTAL, 1974. El documento de la CEPAL es "América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional", E/CN.12/947, 24 de enero de 1973.

⁴ El SGP es un mecanismo propuesto por la UNCTAD en 1964 que se comenzó a implementar recién entrada la segunda mitad de 1971. Se trata de que los países desarrollados reduzcan o eliminen las tarifas aduaneras de las importaciones provenientes de los países subdesarrollados, beneficiándolas así en comparación a las provenientes de otros países. Véase Tracy Murray, "UNCTAD's Generalized Preference: an Appraisal...", *Journal of World Trade Law*, Twickenham England, julio-agosto 1973, y UNCTAD, "General Report on the Implementation of the GSP". TD/B/C.5/9, 25 de enero de 1973.

⁵ Véase más adelante el punto 4.

mas monetarios internacionales tienden a ser resueltos en interés exclusivo de los países desarrollados, que incluso han acudido al planteamiento de represalias comerciales para inducir cambios en las paridades monetarias; vii) la transferencia neta de recursos financieros externos hacia América Latina resulta insatisfactoria.

2. LA RESPUESTA DE AMÉRICA LATINA Y DEL TERCER MUNDO

América Latina y, en general, los países subdesarrollados no permanecieron estáticos ante el cariz que venía tomando la situación económica internacional. En la década de los años 1960-1970 los países perjudicados por aquella situación comenzaron a movilizarse.⁶ Debe mencionarse a la UNCTAD como el máximo esfuerzo institucional preconizado por los países subdesarrollados para procurar mejorar el estado de cosas.⁷

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) fue prevista en un principio como una reunión temporaria pero luego fue institucionalizada como un organismo permanente. El economista argentino, Raúl Prebisch, sería uno de sus principales sostenedores, y también su primer Secretario General. Hasta ahora se han realizado tres conferencias: la I UNCTAD en 1964, en Ginebra; la II UNCTAD en 1968, en Nueva Delhi; y la III UNCTAD en 1972, en Santiago de Chile. Originariamente este organismo debía ocuparse de los problemas del comercio mundial, con especial énfasis en tratar de solucionar aquellos que más perjudicaban a los países subdesarrollados. Luego, el campo de acción de la UNCTAD, se fue extendiendo hasta abarcar prioritariamente toda la problemática económica de los países subdesarrollados.

⁶ Esta movilización estuvo facilitada por la atenuación de la estructura bipolar mundial, fruto de la "détente". Ello permitió un cierto multipolarismo, al menos económico, que amplió el espectro y el grado de posibilidades del mundo subdesarrollado. Véase Celso Lafer y Félix Peña, "Argentina y Brasil en el Sistema Internacional", Buenos Aires, Nueva Visión, 1973.

⁷ Véase Informe del INTAL, "La Integración Económica de América Latina. Realizaciones, problemas y perspectivas", Buenos Aires, INTAL, 1968, pp. 73 y ss.; INTAL, *El proceso de integración de América Latina en 1972*, Buenos Aires. BID/INTAL, 1973, Cap. IX, Posiciones comunes de los países latinoamericanos en el contexto internacional; CEPAL/UNCTAD/PNUD... *op. cit.*; SIC, III UNCTAD, Antecedentes y Resultados, México, mayo de 1972; *Revista Mensaje*. Número Especial, Santiago de Chile, marzo-abril, 1972, No. 207; Otto Matzke y Karl-Heinz Stanzick, "UNCTAD III. Perspectiva y Resultados", Santiago de Chile, ILDIS, 1972; Günter Heiduk, "GATT and UNCTAD-Development Theory and Practice", *Intereconomics*, No. 1, 1974.

La creación de la UNCTAD fue ocasión para que los países subdesarrollados formaran el "Grupo de los 77", llamado así por ser ése el número de países participantes.⁸

Por su parte, los países latinoamericanos crearon en 1964 la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), cuyo objeto originario era aunar posiciones ante la I UNCTAD. Luego la CECLA permaneció como el foro latinoamericano destinado a elaborar políticas comunes para las negociaciones económicas internacionales de América Latina, en los distintos campos (comercio, inversiones, productos básicos, tecnología, etc.) y con diversos interlocutores (UNCTAD, GATT, FMI, CEE, etc.).

La actividad de los nucleamientos de los países latinoamericanos y de los países subdesarrollados ha sido incesante. Ella se ha visto plasmada en un gran número de declaraciones en donde se han ido instrumentando y concretando los principios preconizados y los reclamos sustentados con respecto al orden económico internacional.⁹

⁸ Con posterioridad el número se ha ido ampliando hasta alcanzar el centenar, pero sigue conservando su denominación original.

⁹ Las mismas llevan generalmente el nombre de "consenso", "carta", "declaración", "acuerdo", etc. y el de la ciudad donde se realiza. Se cita con mayor frecuencia la "Carta de Alta Gracia", el "Consenso de Viña del Mar", el "Consenso de Bogotá", en relación a los países latinoamericanos, y la "Carta de Argel", y la "Declaración de Lima", en relación a los países del Tercer Mundo. En las consideraciones de esta última declaración se señala con toda crudeza la alarmante situación, resumiéndola así: "A pesar del mejoramiento general del comercio internacional y de la economía mundial en su conjunto, la posición relativa de los países en desarrollo sigue deteriorándose: en el decenio de 1960, mientras que el ingreso per cápita de los países desarrollados aumentó en más de 650 dólares, el de los países en desarrollo sólo aumentó en unos 40 dólares: la participación de estos países en las exportaciones mundiales disminuyó del 21.3% en 1960 al 17.6% en 1970; la carga de su deuda exterior está creciendo a un ritmo tan alarmante que a fines de 1969 ascendía a unos 60 000 millones de dólares; las corrientes financieras de los países desarrollados a los países en desarrollo, expresadas en porcentaje del producto nacional bruto, están disminuyendo como también lo está la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo en dichas corrientes; las diferencias tecnológicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo aumentan sin cesar. La actual crisis monetaria internacional, así como la tendencia de los países desarrollados a intensificar el proteccionismo ponen en peligro los intereses vitales del comercio y el desarrollo de los países en desarrollo y constituyen una amenaza para la propia base de la cooperación económica internacional cuando acaba de iniciarse el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La diferencia de niveles de vida entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha aumentado como consecuencia de todas esas tendencias desfavorables; desde la reunión que celebraron en Argel en 1967, los países pobres se han vuelto relativamente más pobres y los ricos más ricos". También se habla de las contra-

En realidad todas las declaraciones emitidas han girado en torno a los mismos puntos esenciales, con diferencia de detalles originados por su adecuación, en cada caso, a hechos circunstanciales o coyunturales, como pueden ser, por ejemplo, una temporaria restricción en la demanda de productos básicos, la puesta en vigencia de un determinado SGP, o la reunión de algún organismo vinculado a la reforma del sistema monetario internacional. El hecho de que las innumerables declaraciones tengan que seguir repitiendo más o menos lo mismo desde hace muchos años es índice elocuente del limitado éxito que tienen los principios y reclamos contenidos en las mismas.

Los principios y reclamos se refieren fundamentalmente a una mejor división internacional del trabajo, que facilite la industrialización de los países subdesarrollados, para lo cual hace falta, entre otras cosas, un mejor y mayor comercio de exportación de dichos países, lo cual deberá traducirse en precios estables y remunerativos para sus materias primas y posibilidad de acceso —incluso de los productos semielaborados y manufacturados— a los mercados de los países desarrollados. También se alega por un más justo sistema monetario y financiero internacional, para lo cual debería producirse una transferencia neta de recursos financieros, en condiciones aceptables, de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados. Asimismo, debería procurarse que aquellos países no transfieran a éstos sus problemas de balanzas de pagos, a través de los mecanismos del sistema monetario internacional. Los países subdesarrollados también reclaman la posibilidad de disponer libremente de sus recursos naturales y, en general, mayor autonomía con respecto al manejo de los resortes fundamentales de sus respectivas economías. En este sentido, por ejemplo, últimamente han enfatizado su preocupación por la actividad de las empresas multinacionales y por la necesidad de crear, disponer y controlar la tecnología necesaria para un desarrollo económico independiente.

América Latina, como parte del mundo subdesarrollado, ha suscrito todos los principios y reclamos. Además ha puesto especial énfasis en problemas que le atañen más de cerca, como las relaciones con los Estados Unidos, como veremos más adelante.

Las presentaciones y reclamos hechos por los países subdesarrollados no han caído en el vacío. En lo que se refiere a las negociaciones comerciales multilaterales y cabe señalar que al GATT se le añadió un capítulo IV

dicciones inherentes de la estructura de las relaciones económicas internacionales, “basadas en una división internacional del trabajo, anacrónica e irracional, que no responde a las necesidades de la actual situación económica mundial ni contribuye a acelerar el proceso de desarrollo en los países en desarrollo”.

—que entró en vigor en 1966 para algunos países miembros, y en 1969 para la gran mayoría de ellos— dedicado al “Comercio y Desarrollo” —tal es su título. Dicho capítulo IV está integrado por los artículos 36, 37 y 38 en los cuales se incorporan toda una serie de principios, metas y aspiraciones de los países subdesarrollados. En efecto, los temas contemplados se refieren a las dificultades del comercio exterior de dichos países y a las medidas necesarias para superarlas, como la disminución o supresión de derechos arancelarios y no arancelarios, estabilización de precios a niveles equitativos y remunerativos, márgenes comerciales equitativos, etc., a todo lo cual quedarían comprometidas las partes contratantes desarrolladas.¹⁰ Pero en el mismo articulado se incluyeron frases —a las que ha dado en llamarse “cláusulas de escape”—,¹¹ que limitan los compromisos ya que los países desarrollados quedan obligados “en la mayor medida posible” (art. 36), “en toda la medida de lo posible —es decir, excepto en el caso de que lo impidan razones imperiosas que, eventualmente, podrán incluir razones de carácter jurídico—” (art. 37), y a “hacer cuanto esté a su alcance” (art. 37). Como no existe ninguna instancia independiente, política o jurídica, que determine concretamente cuál es la “medida de lo posible” o lo que “está al alcance” de los países desarrollados, va de suyo que son ellos mismos los que, en definitiva, lo determinarán. Es cierto que se contempla la realización de consultas entre las partes contratantes, a pedido de cualquier parte contratante interesada, cuando considera que no se cumple con alguna disposición. Pero dichas consultas tendrán por objeto “llegar a soluciones satisfactorias para todas las partes contratantes concernidas”, con lo cual la cuestión no puede ser dirimida imparcialmente, sino que queda sujeta a negociación en donde, claro está, se impondrá el de mayor poder.¹²

¹⁰ También quedó suprimido el “principio de reciprocidad y de las ventajas mutuas” para las negociaciones comerciales en donde intervengan países subdesarrollados, vista la dificultad de éstos para retribuir las concesiones otorgadas por los países desarrollados. En consecuencia, quedó entendido que aquel principio quedaría reemplazado por la “contribución” de los países en desarrollo al logro de los objetivos generales de las negociaciones.

¹¹ Véase CEPAL/UNCTAD/PNUD... *op. cit.*

¹² Como bien ha dicho Santiago Macario, en Víctor Urquidí y Rosemary Thorp (eds.) ... *op. cit.*, p. 78 “for all the recognition given in GATT to the special trade and development problems of the developing countries, the results obtained so far have been disappointing, commensurate with neither the effort nor the expectations of those involved. A major reason has been that the developed countries with few exceptions have acted only marginally and sporadically on the different measures to which they are committed, refusing to accept commitments concrete enough to ensure the effective implementation of measures they were willing to agree to in principle. Meanwhile the position of the developing countries in

Los aspectos monetarios y financieros internacionales, especialmente la reforma del sistema monetario internacional, han sido motivo para que los países latinoamericanos procuraran hacer valer sus reclamos, pretensiones y derechos.¹³

En el aspecto monetario, han tenido particular relevancia las continuas crisis del sistema internacional, que comenzaron en 1967 y se han acentuado en la década actual. En ellas han tenido que ver el déficit creciente de la balanza comercial y de pagos de los Estados Unidos y el cambio en la posición relativa de la economía de ciertos países como Alemania y el Japón —particularmente en su sector externo— *vis à vis* los países industrializados de Occidente. En Estados Unidos tuvo influencia el inmenso costo de la guerra en el Sudeste Asiático, unido a la necesidad de tener que atender a los reclamos de sus diferentes sectores sociales y económicos —en especial de ciertos sectores hasta entonces marginados, como las minorías raciales, o los necesitados de asistencia social. El resurgimiento alemán y el “boom” japonés, por otra parte, habían colocado a esos dos países en una mejor situación relativa que debía incidir en la valuación de sus monedas. Así fue como el mundo asistió (y todavía asiste) a una gran conmoción en el ámbito monetario que se ha traducido, entre otras manifestaciones, en sucesivas devaluaciones del dólar y otras monedas —como la libra esterlina y la lira italiana—, y en revaluaciones de monedas como el yen japonés, el marco alemán, los francos suizo y belga y el guilder holandés. Las paridades fijas entre las distintas monedas alternaron con periodos de flotación, creando incertidumbre y desazón.

world trade and other aspects of the world economy has continued to deteriorate. This situation largely reflects the fact that the special provisions in favour of the developing countries added to the General Agreement have not substantially modified its nature and operation; since even with such provisions, the principles and rules embodied in this Agreement, and particularly the procedures established to enforce or to put them into effect, are still far from satisfactorily remedying the main failure of the GATT (at least from the point of view of those countries) the failure to compensate adequately for the substantial difference between the bargaining power of the developed and the developing contracting parties”.

¹³ Véase INTAL, “El proceso de integración de América Latina en 1972”, *op. cit.*, INTAL. “El proceso de integración de América Latina en 1973”, *op. cit.*, CEPAL/UNCTAD/PNUD ... *op. cit.*, pp. 51 y ss; CEMLA, *Negociaciones sobre reforma monetaria y negociaciones comerciales*, CECLA/XV/DR 40; 1973; Wolfgang Köning, *International Financial Institutions and Latin America Development*, y el debate subsiguiente, en Víctor Urquidí y Rosemary Thorp, *op. cit.*, Hans O. Schmitt, “The International Monetary System”, *International Affairs*, Chatham House, London, Vol. 50, No. 2, abril, 1974; Morris Harf, “Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema monetario internacional y la posición de América Latina”. *Revista de Planeación y Desarrollo*, Bogotá, enero-marzo, 1974.

Todo ello implicaba una cambiante situación competitiva de los productos de exportación, haciendo más vulnerable el ya deteriorado orden económico internacional, agravado últimamente por el aumento del precio del petróleo.

Cabe destacar que en agosto de 1971 los Estados Unidos iniciaron una nueva política económica que comprendió, entre otras medidas, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, un recargo del 10% sobre todas las importaciones y una reducción del 10% al financiamiento externo global para el desarrollo. Ello provocó las protestas de los países latinoamericanos,¹⁴ las cuales fueron llevadas al seno del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), de la OEA. Al respecto, Estados Unidos decidió mantener el recargo a las importaciones, y exceptuar a América Latina de la reducción del 10% en los programas de ayuda exterior.

En los meses siguientes, como expresa un documento ya citado,¹⁵ “se sucedieron intensas negociaciones políticas, exclusivamente entre naciones industriales, en busca de algún compromiso que permitiera, por una parte, el retorno a cierta estabilidad monetaria sobre la base de nuevas paridades fijas para algunas monedas y, por otra, la eliminación de restricciones comerciales impuestas por los Estados Unidos, particularmente la sobretasa del 10% a las importaciones. Durante el proceso, los países en desarrollo perdieron parte considerable de su patrimonio monetario en dólares, vieron despreciadas sus exportaciones y encarecidas muchas de sus importaciones; pese a ello, no fueron informados ni consultados y mucho menos invitados a participar en las negociaciones decisivas”.

Finalmente, el Grupo de los Diez (Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Suiza, Holanda, Bélgica, Suecia y Japón) firmó, a fines de 1971, el Acuerdo Smithsoniano, por medio del cual Estados Unidos eliminó la tasa extraordinaria del 10% y otras medidas restrictivas, devaluó el dólar y se establecieron nuevas paridades monetarias. Este acuerdo tenía depositadas las esperanzas del mundo industrializado, llegando incluso a considerárselo como un nuevo Bretton Woods, en la medida que procuraba reencauzar el sistema monetario internacional. Sin embargo, América Latina, y el resto del mundo subdesarrollado, sólo habían podido asistir como meros espectadores de los resultados del proceso. De cualquier

¹⁴ En septiembre de 1971, se realizó la XI Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial de la CECLA, donde se aprobó el “Manifiesto de América Latina”, transmitido al Gobierno de Estados Unidos. En dicho documento se expresa que “los países de América Latina consideran injusto tener que soportar las consecuencias correctivas del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos de América, dado que no son responsables de las causas que lo originaron”.

¹⁵ CEPAL/UNCTAD/PNUD... *op. cit.*

manera, a principios de 1973, quedaba demostrada la ineficiencia del Acuerdo ante el desorden monetario: el dólar debía devaluarse nuevamente y nuevas paridades cambiarias entraron en vigencia.

Los países latinoamericanos, junto con el resto de los países subdesarrollados, decidieron unificar sus posiciones ante la situación monetaria internacional, a fin de poder incrementar su poder negociador. A fines de 1971, con motivo de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77, se creó el Grupo de los 24, encargado de fijar dichas posiciones comunes.¹⁶ El Grupo de los 24 acordó,¹⁷ que la tarea más importante en ese momento era procurar mejoras fundamentales en el proceso de toma de decisiones en el plano monetario internacional, ya que las mismas venían siendo tomadas por un reducido grupo de países desarrollados. Por ello se recomendó la creación de un Comité Asesor de la Junta de Gobernadores del FMI. Este Comité debería estar integrado por 20 Gobernadores, de los cuales el número de representantes de los países en desarrollo no podría ser menor al que tienen en la Junta de Directores Ejecutivos.

Por su parte, la III UNCTAD había aprobado una resolución apoyando la participación efectiva de los países subdesarrollados en aquel respecto, e invitó al FMI a que creara el Comité de 20 Miembros, de los cuales nueve deberían representar a los países en desarrollo.

Finalmente, la Junta de Gobernadores del FMI aprobó la creación del "Comité de los Veinte", a efectos de emprender la reforma del sistema monetario internacional y estudiar su vinculación con el comercio, la inversión y las existencias internacionales. El Comité quedó constituido por once miembros de los países desarrollados y nueve de los países subdesarrollados.¹⁸

Es así como los países latinoamericanos han podido institucionalizar su participación en el tratamiento de los temas monetarios y financieros. Asimismo los distintos esquemas de integración latinoamericana han veni-

¹⁶ El Grupo de los 24 se integra con representantes de ocho países de cada una de las regiones subdesarrolladas: América Latina, África y Asia.

¹⁷ En ocasión de la Primera Reunión Ministerial del Grupo de los 24, realizada en Caracas, Venezuela, en abril de 1972. América Latina estuvo representada por Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú, Trinidad-Tobago y Venezuela.

¹⁸ En el primer grupo, automáticamente cinco miembros correspondieron a Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania Occidental y Japón, por aportar las mayores cuotas al fondo: las seis membresías restantes recayeron en Australia, Bélgica, Canadá, Holanda, Italia y Suecia. Los nueve países subdesarrollados distribuyeron su participación de la siguiente manera: tres plazas para América Latina (Argentina, Brasil y México, conforme al convenio del FMI) y las seis restantes para Asia, África y el Medio Oriente, a saber: India, Indonesia, Etiopía, Zaire, Marruecos e Irak.

do sosteniendo posiciones comunes al respecto. América Latina ha sostenido con mucho énfasis la necesidad de que la reforma del sistema monetario internacional vaya acompañada de una transferencia real de recursos financieros del mundo desarrollado a los países subdesarrollados. A tales fines bregó, junto con los demás países subdesarrollados, por el establecimiento de un "vínculo" entre la creación de los DEG y la transferencia real de recursos. En este sentido, tuvo éxito parcial, pues dicho principio fue admitido en el Bosquejo de Reforma al sistema monetario internacional preparado por el Comité de los Veinte.¹⁹ Sin embargo, América Latina no se consideró satisfecha, ya que entiende que la transferencia de recursos debe admitir más medios, además del "vínculo" con los DEG. Por otra parte, América Latina reclama una reasignación más equitativa de las cuotas en el FMI, lo cual importa —entre otros motivos— porque las asignaciones de los DEG se han venido haciendo en función de dichas cuotas.

Como dijimos, el panorama financiero mundial se agravó últimamente por los déficits en las balanzas de pagos de muchos países ante el aumento del precio del petróleo. Esta circunstancia crítica, que afecta no sólo a países subdesarrollados sino también a los desarrollados, ha dificultado los avances en la reforma al sistema monetario internacional. Los problemas específicos de los países subdesarrollados han quedado de lado, ya que los mayores esfuerzos se concentran en la posibilidad del establecimiento de fondos —a ser administrados internacionalmente por organismos como el FMI u otros creados *ad hoc*— para financiar las compras de petróleo de los países deficitarios. Debe destacarse que los llamados a la cooperación y solidaridad internacionales se han hecho sentir con fuerza, lo cual permite conjeturar que, una vez más, en definitiva, pesa más la magnitud de los intereses en juego que la legitimidad de los derechos afectados. En otras palabras, sólo cuando los países desarrollados se ven perjudicados (v. gr., el déficit en su balanza de pagos por el aumento del precio del petróleo) se produce una gran movilización internacional susceptible de modificar ciertas situaciones, y no en el caso de que los países subdesarrollados sean los perjudicados (v. gr., el deterioro generalizado de su situación financiera reflejado en su creciente deuda externa; o el constante endurecimiento de las condiciones y plazos de los préstamos internacionales en los últimos quince años).

¹⁹ Dicho Bosquejo fue presentado en la Asamblea Anual de Gobernadores, realizada en septiembre de 1973, en Nairobi, Kenia.

3. LOS PRODUCTOS BÁSICOS: EXPECTATIVAS Y REALIDADES

El tema de los productos básicos ha sido nuevamente centro de atención durante estos últimos tiempos debido al alza, en algunos casos espectacular, del precio de los mismos.²⁰

El alza de los precios de los productos básicos fue particularmente notoria en 1973. Varias razones confluyeron para ello. Algunas tienen que ver con problemas coyunturales en la producción y oferta de los mismos (condiciones climáticas adversas, dificultades en los transportes por huelgas, etc.), otras con la demanda (aumento de la misma por mayor consumo, por razones especulativas o para protegerse contra la inflación) y, en fin, otras razones han sido de naturaleza política. Entre estas últimas cabe recordar cómo, a partir de octubre de 1973, el conflicto bélico en Medio Oriente llevó a los países árabes —nucleados en la OPEP— a aumentar sensiblemente el precio del petróleo.

Para América Latina, el aumento del precio de las materias primas implicó, en 1973, una mejora en la relación de los términos del intercambio del orden del 13%; el poder de compra de las exportaciones aumentó un 21%. Puede decirse, entonces, que aquel aumento ha beneficiado a América Latina en su conjunto, considerada como un todo. Pero deben destacarse algunas características.

El mundo industrializado también se ha beneficiado con el aumento del precio de las materias primas, ya que participa considerablemente en el comercio mundial de las mismas. Si dejamos de lado al petróleo, la participación de los países desarrollados en el total de las exportaciones

²⁰ Véase CEPAL. "Evolución reciente del mercado internacional de productos básicos", E/CN.12/L.104, 5 de abril de 1974, e *Idem Add.* 1. 18 de abril de 1974. ONU, "Estudio de los problemas de las materias primas del desarrollo. Informe de la Comisión Ad-Hoc del 6o. Período Extraordinario de Sesiones. Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Programa de Acción". A/9556 1o. de mayo de 1974; ONU, "Estudio de los problemas de las materias primas y del desarrollo. La Repercusión hipotética de los movimientos de precios de los productos básicos en el comercio mundial", A/9544/Add. 2, 12 de abril de 1974, ONU, "Estudio de los problemas de las materias primas y del desarrollo. La repercusión hipotética de los movimientos de precios de los productos básicos en el comercio mundial." A/9544, Add. 2. 12 de abril de 1974; OEA-CIES, "Evolución reciente y perspectivas inmediatas del desarrollo de América Latina y de la cooperación externa", OEA/Ser.A/X.23, CIES/2013, 7 de febrero de 1974; CEPAL, "América Latina en un contexto de grandes mutaciones internacionales", mimeo, anticipo del cap. I del Estudio económico de América Latina 1973; Jorge Gutman. "La situación actual de los productos básicos: Incidencias, perspectivas para América Latina". INTAL, Sem. 26/dt. 5 „17-9-74. Miguel Álvarez Uriarte. "La comisión de productos básicos de la UNCTAD", *Comercio Exterior*, México DF, junio 1973.

mundiales de productos básicos es mayor que la de los países subdesarrollados y, asimismo, los productos básicos originarios de aquellos países han registrado mayores alzas que los originarios de los países subdesarrollados. Esto significa que en términos de relaciones de poder, las posiciones no varían sustancialmente. Sin embargo, esta línea de razonamiento no debe llevarse mucho más allá para concluir, como algunos lo han hecho, que los países subdesarrollados no verán alterada su situación. En efecto, debe recordarse que la importancia relativa de los productos básicos en la economía de los países subdesarrollados es mayor que en la de los países desarrollados. En efecto, la participación de las materias primas en su PBI es muy significativa y también alrededor del 75% de las exportaciones de los países subdesarrollados corresponde a materias primas.²¹

Otra circunstancia que debe tenerse en cuenta es que si bien, como dijimos más arriba, América Latina, *tomada en su conjunto*, se beneficia con el alza de los precios de los productos básicos —ya que las exportaciones de los mismos son mayores que las importaciones—, la situación cambia si se analiza país por país. En efecto, varios países latinoamericanos tienen saldos negativos en su balance comercial de productos básicos. Esta situación deficitaria se acrecienta más todavía (en cuanto al número de países comprendidos y en cuanto a la magnitud del déficit), si se toman en cuenta los últimos aumentos del precio del petróleo.

También deben tenerse presentes estos otros factores:

Nada puede decirse acerca de la perdurabilidad en el tiempo del aumento de precio de los productos básicos. En efecto, algunas circunstancias que han favorecido tal proceso resultan de tipo coyuntural —como las condiciones climáticas— y no puede esperarse su continua repetición. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los países productores de bienes industriales (o sea: el mundo desarrollado) han reaccionado ante el fenómeno aumentando los precios de dichos bienes. También se ha producido una contracción en la economía de esos países, la cual ocasiona una menor demanda de productos básicos. En efecto, la demanda de algunos productos básicos puede ser tan elástica, a tal punto que incluso, puede llegar a niveles muy bajos o desaparecer; esto último cuando se procede a la sustitución por otros productos, por ejemplo, sintéticos.

²¹ Como ha dicho Álvarez Uriarte, *op. cit.*, "todavía por muchos años la mayoría de los países en desarrollo seguirán dependiendo de sus ingresos de exportación de algunos cuantos productos primarios. No sólo como principal fuente de divisas para adquirir otros bienes, como los de inversión, indispensables para el crecimiento económico, sino como principal fuente de ocupación y de generación de ingresos y de su producto nacional bruto. De ahí que resulte vital a sus intereses el influir para modificar las condiciones desfavorables que en el comercio internacional les imponen las naciones más avanzadas".

Todo esto apunta, en definitiva, a que la economía mundial, como cualquier otra economía, no se guía por supuestas leyes propias, autónomas, universales, con validez independiente de los intereses en juego. Son éstos, o en todo caso los más fuertes entre éstos, los que imponen las reglas del juego y, por ende, los que aprovechan con beneficio los resultados del mismo. No habiéndose alterado, todavía, la distinción entre países desarrollados, o fuertes, y países subdesarrollados, o débiles, no es dable pensar que los primeros no puedan contestar y resarcirse de los embates de los segundos.²²

Lo que sí es cierto y, en cierta medida novedoso, es el intento de los países débiles para obtener mejores precios para sus productos de exportación. Se trata de unirse solidariamente para imponer mejores condiciones de comercialización: precios remunerativos y estables. Visto el éxito obtenido por la OPEP (el precio del petróleo ha llegado a cuadruplicarse), ciertos países productores de materias primas están tratando de imitarla. En efecto, y para limitarnos a América Latina, deben mencionarse los esfuerzos de los productores de carne, de banano, de café, de cobre, de bauxita y de azúcar, de cacao y de té. Todavía resulta prematuro emitir juicio sobre la viabilidad o posibilidades de éxito de tales acuerdos. Sin embargo, pueden apuntarse algunas cosas.

Las materias primas tienen diverso peso negociador de acuerdo a su condición estratégica, o de insumo crítico para el aparato productivo, su posibilidad de sustitución, su renovabilidad, la dispersión o concentración geográfico-política de sus fuentes de abastecimiento, etc. En este sentido, es muy distinto el peso negociador del petróleo frente al peso negociador del banano, por ejemplo.

Determinadas materias primas constituyen el único o principal rubro exportador de algunos países. En consecuencia la dependencia de la estructura económica de estos países en relación a un determinado producto básico le quita margen de maniobra para negociar, pues ningún país —salvo situaciones extremas— está dispuesto a “jugarse al todo o nada”. En otras palabras, una negociación acerca del precio de determinado producto puede requerir una limitación o cancelación, momentánea o prolongada, de su comercialización externa, lo cual significará una disminución de sus ingresos de exportación. Como esto último no es fácilmente asimilable, puede entenderse la estrechez del margen de maniobra existente.²³

²² Por ejemplo, 16 países desarrollados consumidores de petróleo, por iniciativa de Estados Unidos, han creado la Agencia Internacional de Energía, para concertar medidas ante la subida del precio del petróleo.

²³ Por supuesto que ese margen de maniobra se ampliaría si los países productores de materias primas consiguieran fuerte apoyo financiero para el caso de tener

Ciertas materias primas producidas en América Latina son producidas también en otros países, sea del Tercer Mundo, sea del mundo desarrollado. En el primer caso, existe la afinidad consistente en que, por definición, se trataría siempre de países subdesarrollados, con similitud de problemas y reclamos *vis à vis* las potencias industriales. Esto daría margen para formar acuerdos entre, por ejemplo, países latinoamericanos y países africanos o asiáticos.²⁴ Aunque este tipo de acuerdos resulta alentador —en la medida que significa la ampliación y, por ende, el fortalecimiento del frente común—, deben también tenerse presentes ciertas consideraciones. En efecto, la solidaridad transcontinental está acechada por las vinculaciones verticales (en muchos casos de dependencia) de las zonas geográficas subdesarrolladas con los respectivos centros dominantes (p. ej. América Latina vinculada verticalmente con Estados Unidos; África con Europa,²⁵ etc.). Vinculado a esto están las relaciones, más o menos intensas según los casos, de varios países del Tercer Mundo con el bloque comunista. Por detrás de todo ello, lo que puede influir es la endeble estructura económica de los países subdesarrollados, que los torna vulnerables a las presiones ejercidas por los centros dominantes. De esta manera, también se estrecha el margen de maniobra, tan necesario para un efectivo poder negociador. Puede pensarse también que los eventuales acuerdos transcontinentales entre países productores de productos básicos resultarán siempre más complejos que aquellos realizados entre los de un mismo continente. Ello será así porque, además de las razones ya expuestas como las vinculaciones verticales, entran en juego otros factores como la diversidad de sistemas productivos o de canales de comercialización, las diferencias étnicas y culturales, la lejanía y las dificultades de comunicación (que suele ser a través de los centros desarrollados, con los sesgos previsibles), el desconocimiento mutuo, etcétera.

Corroborando lo recién expuesto pueden señalarse las dificultades ocurridas en 1973, en relación a las negociaciones internacionales del café.²⁶

que restringir la oferta de sus productos en el mercado internacional. Así en diciembre de 1974, Venezuela acordó —mediante la Declaración de Guyana— con los cinco países centroamericanos y Panamá una serie de medidas de cooperación económica, una de las cuales consiste en otorgar préstamos a dichas naciones para contribuir a financiar las retenciones de las exportaciones de café, con el objeto de regular la oferta y lograr precios justos y remunerativos.

²⁴ Es el caso del CIPEC (Comité Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre), integrado por Chile, Perú, Zambia y Zaire.

²⁵ Los acuerdos económicos preferenciales, como el de Yaoundé entre el Mercado Común Europeo y países africanos, son una muestra de lo recién expuesto.

²⁶ El caso del café resulta destacable porque, como bien ha señalado Villagrán Kramer (en "Mecanismos de Regulación Internacional de Productos Básicos",

En efecto, en el seno de la UNCTAD se planteó una seria divergencia entre el grupo latinoamericano —con el apoyo de los países desarrollados de occidente— y el grupo afro-asiático —apoyado por el bloque comunista. El segundo grupo consiguió la mayoría necesaria para sancionar la resolución que buscaba, en contra del grupo latinoamericano.²⁷

En el segundo caso, o sea, cuando los productos básicos exportados por los países subdesarrollados son también productos de exportación de los países desarrollados se plantea el siguiente dilema: ¿puede pensarse que privará el hecho de que el producto sea común a diferentes categorías de países o, por el contrario, privará la distinción entre países subdesarrollados y países desarrollados? De darse la primera alternativa, se formarían uniones de productores en las cuales actuarían conjuntamente países subdesarrollados y países desarrollados.²⁸ La segunda alternativa significaría que las uniones de productores no juntarían a los países subdesarrollados con los desarrollados.

Algunos han pensado que privará la primera alternativa, con lo cual se modificaría la geografía político-económica mundial, ya que las alineaciones de países se harían según las materias primas que produzcan y no como hasta ahora según su grado de desarrollo y su ubicación continental. Por nuestra parte pensamos de otra manera. Son muchas las diferencias que subsisten entre los países subdesarrollados por oposición a los desarrollados. Los vínculos económicos (comerciales, financieros, industriales,

Estudios Internacionales, Santiago de Chile, No. 23, julio-septiembre de 1973), es “el producto básico que más interesaría a los países latinoamericanos, en atención al número de éstos que son exportadores y al valor de las cantidades exportadas”. Claro está que no se pretende que el caso del café pueda tomarse, metodológicamente, como muestra representativa, pero es dable pensar *a fortiori* que los inconvenientes serán más difíciles de sobrellevar todavía en el caso de aquellos productos básicos que no cuentan con tanto respaldo latinoamericano como el café.

²⁷ Véase Ursula Wasserman, “Breakdown in Commodity Agreements”, *Journal of World Trade Law*, Twickenham, mayo-junio 1974, quien llega a decir “the much hailed unity of the 77 —which now number more than 90— is unlikely to survive any real conflict of interest”. Álvarez Uriarte, en *op. cit.* también ha dicho, con referencia a la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, que “en el Grupo de los 77 es en donde con mayor frecuencia y agudeza se presentan enfrentamientos de intereses que resultan verdaderamente conflictivos, al punto de que por momentos parece que se fracciona su endeble unidad”.

²⁸ Es el caso de la carne, donde varios países de América Latina (Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia), además de actuar como grupo latinoamericano, unieron fuerzas con Australia para reclamar por las severísimas restricciones a la importación de carne impuestas por la CEE en 1974. Los resultados hasta ahora fueron negativos, tanto que la medida restrictiva fue prorrogada cuando venció el plazo originario en noviembre de 1974.

tecnológicos, etc.) que unen a los países desarrollados, seguirán pesando como para no desdibujar tal categoría. Por más importancia que cobren las materias primas, no puede olvidarse que la civilización es un proceso continuo y creciente de mayor sofisticación, mayor complejidad, mayor mediatez y mayor abstracción, que han significado un progresivo control de la naturaleza, lo cual se ha reflejado, entre otros aspectos, en la industrialización. Y aunque algunos productos básicos pueden resultar importantes para la producción de energía, su ubicación como medio y no como fin en sí de los procesos económicos les resta carácter *decisivo*. Lo decisivo son los productos finales que, como se ha señalado recientemente, necesitan e incorporan en forma creciente, las características propias de las sociedades industriales. También debe considerarse la posibilidad de que los adelantos científicos y tecnológicos propios de los países industrializados permitan sustituir a ciertos productos básicos.²⁹ En definitiva, no parece que los productos básicos vayan a desalojar el carácter prioritario de los productos industriales.

Además, el menor margen de maniobra que tienen los países subdesarrollados —según se señalara más arriba— resulta disfuncional para una estrategia planeada junto con países desarrollados. En efecto, el mayor margen de maniobra de esos últimos les inducirá a delinear estrategias que no podrán ser compartidas por países subdesarrollados. Por ejemplo, los países desarrollados podrán proponer estratégicamente una prolongada suspensión de la venta de un producto básico, sacrificio éste que difícilmente podrá ser soportado por los países subdesarrollados.

Habíamos señalado antes que los países latinoamericanos, así como el resto del Tercer Mundo, son también grandes importadores de materias primas. ¿Qué actitud tendrán ellos ante la formación de uniones de productores de materias primas tendientes a mejorar las condiciones de comercialización de las mismas? Existe aquí un factor que podría atentar contra la solidaridad latinoamericana y tercermundista. Podemos señalar que en la VI Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, realizada a mediados de 1974, los representantes de Argelia y Ecuador reclamaron por el aumento del precio de un producto básico que sus países importan: el trigo. Éste resulta ser un importante producto de exportación para un país de América Latina como Argentina. También resulta importante señalar que los países centroamericanos han iniciado presentaciones conjuntas ante Venezuela, con el fin de obtener seguridad en el abastecimiento del petróleo y una política favorable en materia de precios. Es lógico pensar que mientras las uniones de produc-

²⁹ Ya circulan noticias del invento de un carburante sintético, preparado a partir de residuos industriales, con el cual se intentaría reemplazar al petróleo.

tores sólo reclamen estabilidad en los precios de las materias primas, el conflicto será menor. Pero como en la mayoría de los casos se persiguen también incrementos de precios, cabe esperar la oposición aun de los países latinoamericanos (y del resto del Tercer Mundo) que importen los productos en cuestión, a menos que celebren acuerdos compensatorios.*

La tendencia a la formación de uniones de productores de materias primas, a pesar de las dificultades recién señaladas no dejan de inquietar al mundo desarrollado.³⁰ Es que aun cuando los emprendimientos no resulten, a la postre, exitosos, de cualquier manera significan una impugnación ostensible del *statu quo*. Significan también un cambio de estrategia: se va más allá de las palabras —expresadas en conferencias y declaraciones internacionales— y se llega a los hechos concretos. La confrontación deja de ser meramente retórica y, por lo tanto, asume características mucho más agresivas.

4. LAS NEGOCIACIONES DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS

Las negociaciones económicas de América Latina con Estados Unidos se han enmarcado dentro de una estructura de relaciones económicas que ha sido excelentemente resumida de la siguiente manera:³¹ “Una visión

* El caso de los países centroamericanos, que pidieron condiciones preferenciales para la importación del petróleo venezolano, se resolvió satisfactoriamente mediante la Declaración de Guyana, uno de cuyos puntos incluye el financiamiento venezolano de sus exportaciones de petróleo a los países del istmo, a fin de fortalecer sus balanzas de pagos, y la creación de un mecanismo mediante el cual parte de los fondos provenientes de las ventas de petróleo son destinadas a programas de desarrollo del istmo. Esta declaración incluye otros tópicos en los cuales Venezuela prestará su cooperación para el desarrollo económico y social de Centroamérica y Panamá.

³⁰ Prueba de ello es que en la VI Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, Henry Kissinger, señaló a los países productores de materias primas que correrían un grave riesgo si intentaran formar bloques para la defensa de las mismas. Esta advertencia se sumó a la ya realizada por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, con motivo de la XV Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID (abril de 1974), en donde se había opuesto a que los países latinoamericanos formaran carteles de productores de materias primas ya que “restringirían la oferta”. En cuanto al petróleo —que es un caso especial por el éxito indiscutido de la OPEP, y por la importancia crítica del producto—, en 1974 diversos sectores del mundo desarrollado comenzaron a manifestar la posibilidad de acciones bélicas contra los países productores de petróleo.

³¹ Aníbal Pinto, “Relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos: implicaciones y perspectivas políticas”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, abril-junio 1973, No. 22.

completa de las relaciones comerciales y financieras entre las dos áreas podría llevar a las siguientes conclusiones. De un lado, es evidente el debilitamiento relativo de los lazos entre América Latina y los Estados Unidos en los dos planos considerados y sin perjuicio de la apreciable expansión absoluta de las transacciones. Por otra parte, lo anterior va de la mano con el significado 'estratégico' que tienen ciertos nexos tanto para nuestra región como para Estados Unidos. Para la primera, el país del norte continúa siendo el principal cliente y abastecedor en lo comercial y la fuente mayor de capitales oficiales y privados. Para los Estados Unidos, las economías del sur juegan un papel de importancia como origen de una serie de productos básicos, a la vez que son clientes destacados en lo que se refiere a ciertos bienes industriales. Más aún las transacciones con América Latina han involucrado un soporte de consideración para el cuadro global de balance de pagos. Finalmente, habría que subrayar el sensible y creciente desequilibrio que causan las relaciones económicas en perjuicio de América Latina. Éste tiene su origen tanto en los desniveles del comercio (América Latina importa bastante más de Estados Unidos que lo que éste compra a la región) como en el desbalance de las corrientes financieras, originado en el peso y crecimiento de los compromisos de América Latina que está lejos de compensarse con un flujo proporcional de créditos y capitales norteamericanos. Las tendencias del comercio, en lugar de proveer medios para hacer frente a ese desequilibrio, han tendido a acentuarlo en los últimos años al inclinarse la balanza comercial en contra de América Latina".

La posición negociadora de los países latinoamericanos ante la situación descrita fue evolucionando con el correr de los años.³² Después de la II Guerra Mundial, y vista la existencia de un mundo bipolar, la región latinoamericana quedó férreamente aliada al bloque occidental, donde predominaba la hegemonía norteamericana. Desde un punto de vista económico la tendencia sobresaliente se expresaba en la idea de una supuesta "armonía de intereses" entre Estados Unidos y América Latina. Ello tuvo su correlato en los intentos de organizar institucionalmente una "cooperación interamericana". Estos intentos culminaron en la década de 1960, cuando entraron en funcionamiento la Alianza para el Progreso y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se trataba de la materialización de ideas preconizadas por políticos reformistas, tanto norteamericanos como latinoamericanos, y por expertos latinoamericanos —principalmente pertenecientes a organismos internacionales.

³² Véase Luciano Tomassini, "Tendencias Favorables o Adversas a la Formación de un Subsistema Regional Latinoamericano", INTAL, Sem. 26/dt.2/Rev.1, 5/6/74.

Como la idea básica subyacente era la "cooperación", las negociaciones de América Latina con Estados Unidos estaban mayormente despojadas de controversia o conflicto. La imagen que se procuraba dar no era la de dos partes sentadas frente a frente para negociar, sino más bien la de dos socios sentados a un mismo lado de la mesa con el fin de encarar conjuntamente proyectos comunes.³³

Al finalizar la década de 1960 y a comienzos de la actual comienza a hacerse patente la crisis del sistema interamericano:³⁴ los países latinoamericanos toman conciencia creciente de la inequidad en sus relaciones con Estados Unidos y, consiguientemente, procuran adoptar una posición negociadora *frente* a Estados Unidos.

Es así como se crea la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON).³⁵ Esta Comisión está integrada por representantes, a nivel ministerial, de todos los países miembros de la OEA y su función principal es actuar como mecanismo de consulta y negociación entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. En materia de comercio, se dispuso que se establecerían consultas entre Estados Unidos y los países latinoamericanos antes de que el primero adopte medidas que puedan afectar adversamente las importaciones provenientes de éstos. También se dispuso que se procedería a identificar las restricciones arancelarias y no arancelarias que dificulten o impidan el acceso al mercado de Estados Unidos de productos primarios y manufacturados originarios de los países subdesarrollados miembros del Sistema Interamericano, para considerar recomendaciones tendientes a su eliminación progresiva. En materia de financiamiento, la CECON debe establecer y revisar procedimientos para aumentar, en condiciones adecuadas, el volumen de financiamiento exterior para el desarrollo de América Latina.³⁶

Pero la CECON no ha tenido mayor éxito: las decisiones económicas

³³ No todo eran tendencias cooperativas en las relaciones interamericanas. Debe destacarse que algunos países latinoamericanos manifestaron su contraposición en relación a Estados Unidos, reivindicando una posición nacionalista. El ejemplo extremo fue Cuba que fue expulsada del sistema interamericano, institucionalizado en la OEA, y bloqueada económicamente.

³⁴ Buen índice de ello es el agotamiento y desaparición de la Alianza para el Progreso, y de los organismos concomitantes como el CIAP (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso).

³⁵ Mediante la resolución REM 1/70, sancionada con motivo de la VIII Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social.

³⁶ Otras funciones de la CECON se refieren a la incidencia de incrementos de costos operativos, generados fuera de la región latinoamericana, en el valor de los fletes que puedan afectar las exportaciones de particular interés para las naciones de dicha región; y a la promoción de programas específicos que contribuyan al desarrollo acelerado del turismo en América Latina.

fundamentales de los Estados Unidos que afectan o puedan afectar el interés latinoamericano no son consultadas previamente. Así sucedió con la nueva política económica iniciada por Estados Unidos, en agosto de 1971. Ante el hecho consumado, América Latina sólo pudo contestar con una nueva declaración.³⁷ Cuando en el seno del CIES los países reclamaron ante Estados Unidos por no haber utilizado a la CECON para hacer consultas previas al lanzamiento de dicha política económica, este último país contestó que los problemas eran demasiado amplios como para someterlos a un órgano tan especializado como la CECON.

Es poco probable que Estados Unidos se aparte de esta tesis. Cabe destacar que a principios de 1973 se presentó otra situación de alguna manera similar. En efecto, Estados Unidos primero sólo anunció que se propondría comercializar parte de sus reservas estratégicas de minerales, a raíz de lo cual los países latinoamericanos, reunidos en el seno de la OEA, consiguieron dictar una resolución por la cual se exhortaba al Gobierno norteamericano a que adoptara las medidas pertinentes para que no se produjeran efectos adversos al desarrollo de otros Estados miembros. Sin embargo, a los pocos días de la resolución, el Presidente de los Estados Unidos pidió autorización al Congreso de su país para vender el 90% de las reservas de materias primas estratégicas acumuladas desde la terminación de la II Guerra Mundial.³⁸

Otro dato a tener en cuenta es la lentitud manifestada para la sanción de un reglamento para las reuniones de consulta de la CECON, lentitud que, en parte, se ha debido a la reticencia de Estados Unidos respecto de una ampliación o mayor codificación del compromiso asumido en la Resolución REM-1/70.³⁹ Si bien ya se ha aprobado un proyecto, el mismo no ha sido promulgado definitivamente.

La CECON no ha satisfecho, hasta ahora, las expectativas de los países latinoamericanos. Los hechos así parecen demostrarlo. Si bien ha realizado importantes estudios para identificar un conjunto importante de barreras arancelarias y no arancelarias que traban el acceso de un gran número de productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos, lo que en definitiva cuenta —mucho más allá de los estudios y declaraciones— es que cuando Estados Unidos puso en vigencia su SGP, él mismo ocasionó mayo-

³⁷ Se trata del "Manifiesto de América Latina". Véase nota 14.

³⁸ Ello representa un valor de 4 100 millones de dólares, que sumados a los 1 900 millones de dólares autorizados anteriormente por el Congreso totalizan 6 000 millones de dólares de materias primas comercializables. Véase "Reacción latinoamericana ante la venta de reservas estratégicas de Estados Unidos", *Comercio Exterior*, México, mayo 1973, No. 5.

³⁹ Véase INTAL, "El Proceso de Integración de América Latina en 1973", Buenos Aires, BID/INTAL, 1974.

res problemas. Este otro dato de la realidad señala las dificultades reales con que se encuentran los intentos para conciliar los intereses latinoamericanos con los norteamericanos.

Todas estas dificultades contrastan ante el marco oficial de las declaraciones de buenas intenciones de las autoridades políticas norteamericanas. En efecto la política del *low profile* o *benign neglect* que caracterizó los comienzos del gobierno republicano de Richard Nixon —política basada en una supuesta poca importancia estratégica o económica de América Latina para Estados Unidos— fue cambiada, al menos terminológicamente, por otra que el presidente Nixon llamó de “asociación madura”.⁴⁰ Pero visto el desequilibrio de poder entre ambas partes que, como se ha señalado, en la práctica significó que América Latina se viera marginada de las decisiones económicas fundamentales en el ámbito internacional, varios países latinoamericanos manifestaron su inconformidad por lo que entendían como una relación de dependencia más que como un sistema de interdependencia. El intento de Estados Unidos por crear una “asociación madura” entre ambas partes no pudo, en consecuencia, tener mayor resonancia entre los gobiernos latinoamericanos, que no se conformaban con ser los socios menores. Con estos antecedentes, se produce un nuevo intento por parte de Estados Unidos para mejorar la situación. A fines de 1973 el secretario de Estado Henry Kissinger decide iniciar un “nuevo diálogo” con América Latina, en donde se puedan expresar con toda franqueza los reparos latinoamericanos al sistema interamericano. Durante 1974 se suceden diversas instancias de ese nuevo diálogo, mediante conferencias y reuniones internacionales de alto nivel, en las cuales se continúa con la usanza de emitir “Declaraciones”.⁴¹

Pero el año 1974 permite apreciar, más allá del “nuevo diálogo”, la “nueva confrontación”. Cuando se trata de los intereses concretos no que-

⁴⁰ En oportunidad de la VIII Reunión del CIES, la “asociación madura” fue definida por el delegado norteamericano como la determinación de los países miembros del sistema interamericano de compartir la responsabilidad de la dirección y de los resultados que se obtengan. Véase OEA/Ser. H/X-21/CIES/1910, lo. de febrero de 1973.

⁴¹ Previamente, en noviembre de 1973, se realizó en Bogotá la “Conferencia de Cancilleres de América Latina para la Cooperación Continental.” Como resultado de la Conferencia se acordaron unas “Bases para un Nuevo Diálogo entre América Latina y los Estados Unidos” y se aprobó un “Documento de Bogotá”, en el cual se reiteran las consabidas aspiraciones y posiciones de América Latina en el campo de las relaciones económicas internacionales. En febrero de 1974 tuvo lugar la Conferencia de Cancilleres de América Latina para la Cooperación Continental (en México, que emitió la Declaración de Tlatelolco), y en abril de 1974 tuvo lugar, en Washington, la Reunión de Cancilleres Latinoamericanos, con Henry Kissinger.

da mucho lugar para la retórica y sí aparecen las divergencias. Ya mencionamos más arriba la firme y expresa oposición de altos funcionarios norteamericanos a la formación de carteles de productores de materias primas. A principios de 1975, Estados Unidos promulgó —luego de dos años de discusiones parlamentarias— su ley de comercio, que incluyó un SGP. Pero éste fue considerado restrictivo y discriminatorio por los países latinoamericanos ya que entre otras cosas, dispone la no elegibilidad para las preferencias arancelarias de países miembros de la OPEP, de países miembros de asociaciones destinadas a controlar el flujo de materias primas o elevar su precio a niveles que puedan distorsionar seriamente la economía mundial y de países que expropien propiedades de ciudadanos y empresas norteamericanos. Estos condicionamientos provocaron la condena unánime de los países latinoamericanos. Ecuador y Venezuela decidieron no concurrir a la tercera reunión del “nuevo diálogo”, que estaba previsto para marzo de 1975. Otros países latinoamericanos también manifestaron su reticencia al respecto. Finalmente, se decidió cancelar dicha reunión y llevar el asunto al seno de la OEA.

Parece evidente que el sistema de cooperación interamericana está afectado en sus fundamentos. Fue un presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, quien dijo⁴² que las bases más promisorias para la cooperación interamericana “son naturalmente, aquellas áreas en las cuales los intereses de nuestras naciones ya coinciden”. No se puede negar la más absoluta franqueza en esta frase que, en definitiva, parecería decir que no hay mejor cooperación que la que conlleva un interés. Con el mismo razonamiento, puede entenderse que los problemas de la cooperación interamericana surgen en la medida en que los intereses de ambas partes no coinciden, y la perjudicada toma conciencia de ello y busca otras alternativas.

5. LAS NEGOCIACIONES DE AMÉRICA LATINA CON EL MERCADO COMÚN EUROPEO

Las negociaciones económicas de América Latina con la Comunidad Económica Europea no escapan a la característica más común de todas las negociaciones ya comentadas más arriba: por un lado, acuerdo en lo formal, en lo “principista”, en lo institucional; por el otro, pocos resultados concretos beneficiosos para América Latina.

Las negociaciones comenzaron en forma muy lenta: en 1963, se crea un “Grupo de Contacto” —entre la Comisión de la CEE y las represen-

⁴² En ocasión de la VIII Reunión del CIES véase OEA/Ser. H/X 21, CIES/1969, 10. de febrero de 1973.

taciones diplomáticas de los países latinoamericanos en Bruselas—; en 1966, un memorándum —presentado a la CEE por los países latinoamericanos— puntualiza los problemas que les creaba la política comunitaria, especialmente en lo que se refería a productos tropicales y de la zona templada, combustibles, manufacturas y asuntos financieros; sólo en 1969 dicho memorándum fue considerado, con las formalidades del caso, por las autoridades de la CEE. Así se llega a 1970, cuando la CECLA⁴³ emite la “Declaración de Buenos Aires”. En la misma, además de establecerse una serie de aspiraciones relativas a cuestiones comerciales, financieras, de transporte y de colaboración científica y tecnológica, se propuso un mecanismo de consulta y negociación. Dicha propuesta, con algunas modificaciones introducidas posteriormente, ha dado origen a que se celebren periódicamente “encuentros” entre representantes de los países miembros de la CECLA —a nivel de embajadores— y representantes de los países miembros de la CEE.

A partir de 1971 se han celebrado ya cinco “encuentros” América Latina-CEE. Los mismos no han permitido satisfacer las expectativas de los países latinoamericanos. Cuando se trata de cuestiones concretas, los intereses contrapuestos han pesado más que las declaraciones de buenas intenciones y los “lazos de sangre y amistad” que unirían a la CEE con América Latina.⁴⁴ Así ha sucedido con el SGP de la CEE, que sólo beneficia una ínfima proporción de las exportaciones latinoamericanas, y con el ya mencionado caso de las carnes.

Por otra parte, cabe destacar que, simultáneamente con las negociaciones emprendidas en forma conjunta entre América Latina y la CEE, esta última ha realizado acuerdos económicos concretos con países latinoamericanos individualmente considerados.⁴⁵ Ello hace presumir que, desde la óptica europea, América Latina no cuenta con una suerte de “personería unificada” como para realizar tal tipo de acuerdos.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Para poder entender mejor qué es lo que ha pasado con las negociaciones económicas internacionales de América Latina, conviene recordar cuáles son las características políticas de la comunidad internacional.

⁴³ Con motivo de su VI Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial.

⁴⁴ Por ejemplo, el punto 19 de la Declaración sobre la Identidad Europea, emitida en Copenhague en diciembre de 1973, expresa que “los Nueve, que tienen tradicionalmente con los países de América Latina relaciones de amistad y de intercambios de todas clases, entienden desarrollar los unos y los otros”.

⁴⁵ La CEE ha firmado acuerdos con Argentina, Brasil y Uruguay, y está negociando otro con México.

La comunidad internacional ha sido y todavía es un conglomerado de estados más o menos soberanos —según los casos— que se rigen por pautas *mínimas* de convivencia. Estas pautas son mínimas en el sentido de que hasta ahora, han permitido asegurar la supervivencia de la humanidad como un todo. Pero dichas pautas no han permitido asegurar la igualdad política y económica de las naciones. El dato de la realidad es que ha habido y hay naciones más poderosas que otras y que, en consecuencia, las relaciones internacionales están caracterizadas, en mayor o menor grado, por situaciones de dependencia, de dominación y hasta de exterminio que es el caso de la guerra.

Como bien ha señalado Hans Morgenthau,⁴⁶ la característica distintiva de la sociedad internacional radica en que su fuerza —política, moral y social— está concentrada en sus miembros, o sea las naciones. Esto trae aparejado el hecho de que la debilidad de la sociedad internacional es el reflejo de aquella fuerza. La realidad es que la comunidad internacional no tiene instancias superiores —supranacionales— que permitan establecer normas obligatorias que organicen jurídicamente dicha comunidad de acuerdo a ciertos valores aceptados por todos los miembros (las naciones) o, al menos, por la mayoría de los mismos. Va de suyo que tampoco pueden existir instancias superiores aptas para dirimir jurisdiccionalmente las relaciones conflictivas entre los miembros, capaces de aplicar sanciones que se cumplan efectivamente. Esto se vincula con la existencia misma del derecho internacional, que ha sido discutida acerbamente. En efecto, aun cuando los estados convienen, de tanto en tanto, ciertas normas internacionales e, incluso, crean tribunales internacionales, el hecho es que todo ello depende, en definitiva de la aquiescencia discrecional de cada uno de los estados. Siempre queda expedito el resorte de denunciar un convenio internacional y rehusarse a aceptar las decisiones que hayan podido tomarse al respecto. Al separarse un estado de un determinado ordenamiento jurídico creado convencionalmente, sólo podrá ser castigado mediante represalias o guerra, las cuales no pueden ser consideradas como sanciones jurídicas.⁴⁷

En virtud de las consideraciones recién expuestas puede entenderse que el interés nacional sea, en última instancia, lo que determina el rumbo de

⁴⁶ Hans Morgenthau, "The Nature and Limits of a Theory of International Relations", en *Theoretical Aspects of International Relations*, por William T. R. Fox (comp.), Indiana, University of Notre Dame Press, 1959.

⁴⁷ Véase Enrique Aftalión, Fernando García Olano y José Villanova "Introducción al Derecho", Buenos Aires, 9a. Ed., Cooperadora de Derecho, 1972.

las negociaciones económicas internacionales. Como se ha afirmado,⁴⁸ el principio subyacente en aquella famosa frase de Winston Churchill en el sentido de que “Gran Bretaña no tiene amigos permanentes, ni tiene enemigos permanentes; Gran Bretaña sólo tiene intereses permanentes”, ha terminado por ser el principio rector en la formulación de la política exterior de cualquier nación.⁴⁹ Claro está que son los mismos estados, soberanamente, quienes definen cuál es su propio interés nacional. Habiendo formulado esa definición, el poder necesario para defenderlo no es delegado a ninguna entidad extranjera o supranacional, *en tanto se quiera seguir considerando realmente una nación independiente*. ¿Qué pasa cuando el interés nacional de un estado entra en colisión con el interés nacional de otro estado? Parece claro que prevalecerá el estado más fuerte, independientemente de que la razón o la justicia estén de su lado o no.

Puede entenderse, entonces, que el poder negociador de América Latina no haya sido lo suficientemente fuerte como para impedir la desmedrada situación que padece en las relaciones económicas internacionales.⁵⁰ Su debilidad económica, unida a la inexistencia de un verdadero orden jurídico justiciero y eficaz en la comunidad internacional, explican aquel desmedro.

Últimamente se insiste cada vez más en la noción de “interdependencia” en el orden mundial, noción que parecería limitar lo recién expuesto. Con ella se alude a que todas y cada una de las naciones necesitarían de los recursos, bienes y servicios de las demás. Se trataría de una especie de ineludible concatenación, indispensable para satisfacer las necesidades de manera recíproca. La conclusión lógica de este tipo de razonamiento sería que el mundo forzosamente se iría reorganizando, orientado fundamentalmente por el valor “cooperación”. Todas las naciones serían mutuamente dependientes. El lema de esto sería algo así como “o nos salvamos todos, o no se salva nadie”. No puede negarse que este tipo de razona-

⁴⁸ Werner Levi, “The Relative Irrelevance of Moral Norms in International Politics”, en *International Politics and Foreign Policy*, James N. Rosenau (comp.), New York, The Free Press, 1969.

⁴⁹ Levi agrega una expresión similar de John Foster Dulles cuando, en defensa del Departamento de Estado, afirmó que la tarea de ese organismo no era hacer amigos para Estados Unidos, sino ocuparse de sus intereses. Todas estas expresiones son corolarios de aquella vieja doctrina anglosajona sintetizada en la frase “My country, right or wrong”.

⁵⁰ Como bien dice Macario, en *op. cit.*, “The relative economic power of a country (and of course its ability to use it) is the main determinant of its bargaining power; it thus also determine the extent to which it can effectively exercise economic independence and sovereignty, and its capacity to influence outside economic events and policies”.

miento, quizás una verdadera ideología, tiene parte de razón. Las naciones necesitan unas de las otras porque resulta conveniente aprovechar las ventajas comparativas que cada una puede ofrecer al resto. Así es como, a pesar de la situación desmembrada de América Latina, también le ha sido posible obtener algunas concesiones en las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, es necesario analizar más a fondo la ideología de la interdependencia, pues pueden descubrirse ciertas dimensiones que no la tornan tan atractiva como quiere aparecer. Para empezar, la interdependencia no suele ser una relación simétrica. En efecto, que un país (o una región) A necesite de ciertos recursos de otro país (o región) B, no significa necesariamente que dependa de B, y viceversa. Puede suceder que A tenga los medios suficientes para procurarse fuentes alternativas que sustituyan a B. Y puede suceder también que A tenga los medios persuasivos (desde la presión económica hasta la guerra) para convencer a B de que deberá seguir suministrándole esos recursos. El análisis de la interdependencia no puede desgajarse del contexto más amplio de la desigualdad de las naciones —consideradas éstas en todas sus dimensiones: potencial económico, militar y político. O sea que, en definitiva, la satisfacción recíproca de necesidades no significa necesariamente interdependencia.

No puede extrañar, sin embargo, que se siga insistiendo con el tema de la interdependencia. Para los países ricos, hablar de interdependencia es un útil eufemismo para disimular situaciones de franca dependencia. Para los países pobres, resulta un argumento eficaz para reclamar mayores concesiones a los países ricos que “dependerían” de ellos.

Al principio de este trabajo abogábamos por la conveniencia de tomar conciencia desprejuiciadamente de la actual situación económica y política mundial, de desembarazarnos mentalmente de la configuración mundial que se nos ofrece como vigente. Dentro de esa configuración, América Latina debe tomar conciencia de la validez o no del concepto del Tercer Mundo en tanto y en cuanto forma parte de él.

Hemos abundado en este trabajo acerca del estancamiento y deterioro del Tercer Mundo y del escaso éxito real que han tenido sus intentos por negociar mejoras en las relaciones económicas internacionales. Quizá haya llegado el momento de explicitar sin ambages que el Tercer Mundo existe más como aspiración que como realidad que “cuenta”.⁵¹ Creemos que ha quedado claro que, cuando deben tomarse decisiones cruciales en las rela-

⁵¹ Entiéndase bien que éste es un juicio de realidad y no de valor, pues el autor de este trabajo comparte y apoya los esfuerzos destinados a hacer del Tercer Mundo una realidad que *cuenta* tanto por su potencial como por sus valores e ideales.

ciones económicas internacionales, cuenta principalmente el interés del mundo desarrollado. El Tercer Mundo no está en condiciones, todavía, de cambiar la faz económico-política del orbe.⁵²

El Tercer Mundo no está *en desarrollo*, en el sentido de que esté en marcha para aproximarse al mundo desarrollado. Pensar así resulta *asincrónico* con la realidad, tantas veces denunciada por las Naciones Unidas, de la brecha creciente entre países ricos y países pobres.

¿Qué puede decirse, entonces, del poder negociador latinoamericano, últimamente estimulado mediante la dimensión externa de la integración?

La participación conjunta de los países latinoamericanos en las negociaciones económicas internacionales ha permitido incrementar su poder negociador en alguna medida. Sin embargo, tal como hemos visto, las mejoras conseguidas han sido generalmente principistas, formales y no sustantivas. Como contrapartida, el hecho de aparecer “negociando” en los foros internacionales ayuda a legitimar el sistema, pues toda participación —aun contestataria— significa aceptar las reglas del juego.⁵³ Por el lado positivo, el actuar conjuntamente permite tomar conciencia de los problemas comunes, fortaleciendo los lazos solidarios. Y la solidaridad será necesaria para el día que el mundo desarrollado —por crisis internas de su estructura social o por cualquier otra causa deba ceder su situación privilegiada.

⁵² La crisis del petróleo no contradice lo afirmado en el texto. Pensamos que, en definitiva, pueden suceder dos alternativas. La primera serían negociaciones (no exentas de amenazas bélicas) tendientes a integrar a los países productores de petróleo al sistema del mundo desarrollado, con lo cual dejarían de pertenecer al Tercer Mundo. La segunda sería una guerra que perderían los países productores de petróleo. En cualquiera de las dos alternativas, el Tercer Mundo —como un todo— seguiría siendo una realidad que no “cuenta”.

⁵³ Claro está que de dicha afirmación no puede inferirse que América Latina debe autoexcluirse de los diversos foros internacionales.