

Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina

Víctor L. Urquidi*

Parece paradójico que todavía a estas alturas tenga que explicarse que las relaciones entre Europa y América Latina no son las deseables y que se deba justificar con razonamientos en el orden político y económico la conveniencia de ampliarlas y profundizarlas.

Sin entrar en antecedentes históricos lejanos —que sólo que-

dan como recuerdo de la influencia de una cultura dominante de los siglos XVI al XX—, podría tomarse como punto de partida la segunda guerra mundial, que fue en los países europeos una escisión profunda, ideológica, política y humana, a causa del asalto del nazismo contra la democracia, ayudado a veces por posiciones de extrema izquierda. La segunda guerra creó en América Latina, por un lado, una inclinación implícita por apoyar a las po-

* De El Colegio de México. El autor presentó esta ponencia en el Coloquio sobre la Democratización en América Latina: un Diálogo entre Europa y América Latina, celebrado en Estrasburgo, del 3 al 5 de junio de este año, bajo los auspicios de El Consejo de Europa y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

tencias del Bien frente a las del Mal, por apoyar la democracia, la justicia y la decencia frente al dominio y el oscurantismo, lo que también se reflejó en la guerra civil de España. Por otro lado, la situación en América Latina no era muy clara: había simpatías por el Eje, derivadas tal vez de anteriores resentimientos y odios contra las potencias imperiales, sobre todo la Gran Bretaña; quedaba también la idea del despojo económico de que había sido objeto América Latina durante varios siglos, a la cual se sumó el efecto deprimente de la crisis económica internacional de los años treinta. Por desgracia, los países latinoamericanos, con pocas y notables excepciones, no supieron calibrar las agresiones nazifascistas de preguerra a varios países, incluso a Etiopía. No debió extrañar que al iniciarse la segunda guerra mundial, América Latina no estuviera plenamente alineada con las democracias, aunque tampoco desde luego, por suerte, con el nazifascismo.

Durante la guerra, con excepción de un país, las naciones latinoamericanas se alinearon al fin con las potencias aliadas de Occidente y con lo que después se llamaría las Naciones Unidas, y simpatizaron con la valiente defensa del pueblo soviético contra la embestida nazi a partir de 1941. Los países latinoamericanos colaboraron también en la lucha contra Japón.

En el aspecto económico, América Latina se convirtió desde 1940 en abastecedor de Europa de productos primarios (incluso combustibles, considerados estratégicos) que pudieran traspasar directamente el bloqueo marítimo alemán o llegar por diversos conductos a los aliados, entre ellos por vía de Estados Unidos. La política general de abastecimientos de materias primas en tiempo de guerra tendía a concentrar el poder en el comprador, pese a su debilidad estratégica en ciertos aspectos, y a mantener los precios lo más bajos posible. Las economías de guerra implantaron el control de precios y como el dominio marítimo lo tenían en todo caso los Aliados, no parece que América Latina tuviera otra posibilidad que la de vender sus productos al precio que se le pagara. Esto dio origen a algunas dificultades y divergencias, pero de cualquier manera las compras para fines bélicos ayudaron a generar en algunos países latinoamericanos cierto grado de auge económico y, por la imposibilidad de Europa y, más tarde, de Estados Unidos, de suministrar productos manufacturados a América Latina, esa situación contribuyó a impulsar la industrialización en varios países de la región.

Con el avance de la segunda guerra mundial, el predominio de Estados Unidos en las relaciones económicas con América Latina fue aumentando, y al venir la posguerra —en cuyos preparativos participaron los países latinoamericanos por conducto de la Organización de los Estados Americanos y también directamente convocados por Estados Unidos— los problemas económicos, en lo que respecta tanto a materias primas como a otros aspectos del comercio y de las finanzas, tendieron a considerarse en sentido “hemisférico”, es decir, más que nada como una relación entre Estados Unidos y América Latina, dejando en lugar secundario la recuperación de los antiguos vínculos con Europa.

Esta antigua relación económica había sido, *grosso modo*, de venta de excedentes de productos primarios a Europa, sobre todo por los países del hoy llamado Cono Sur y algunos países productores de minerales, con los cuales se pagaba el déficit comer-

cial con Estados Unidos.¹ No debe olvidarse que a Europa se enviaban cereales, carne, café, azúcar, fibras, productos mineros y muchos otros, pero casi ninguna manufactura.

En la Conferencia Interamericana Económica y Financiera de la Postguerra, llamada de Chapultepec (México), el reajuste de posguerra a que se vio enfrentada América Latina significaba la desaparición de los contratos de venta de productos estratégicos, la pérdida de mercados, la vuelta a mercados mundiales abastecidos desde muchas regiones que competían con los productos primarios latinoamericanos, y la actualización de la política de libre comercio emprendida por Estados Unidos en los años treinta. Ésta habría de convertirse en una doctrina universal de libre comercio en la posguerra y más tarde tendría su plena expresión en la Carta de La Habana y en el GATT. En esa Conferencia, América Latina tuvo mucho temor de que la apertura de sus mercados a través de concesiones arancelarias pudiera significar la desaparición o el quebranto de sus nuevas industrias creadas durante la guerra, sin ninguna contraparte de aseguramiento de mercados para sus productos básicos exportables, que eran la fuente principal de divisas.² Se hablaba, a raíz de Chapultepec, de un célebre Plan Clayton de Estados Unidos en el que se incorporaban esas ideas, a las cuales enfrentaría América Latina un principio de nacionalismo y autonomía económicos, plan que fue de poco alcance y aún menores resultados efectivos, al menos inmediatos.

Los países latinoamericanos habían ya expresado en todo caso su interés en las instituciones de posguerra que se estaban gestando desde 1942 y 1943. Se adhirieron a la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, se incorporaron al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial (con excepción de Argentina), así como a la FAO y la UNESCO, y renovaron su interés en la OIT y otros organismos.

En todo esto —tal vez con excepción de la UNESCO y la OIT— poco contaban las relaciones con Europa. En lo económico, la reanudación de las exportaciones no había sido fácil, por lo menos hasta que el Plan Marshall revitalizó a las economías europeas y permitió a éstas hacer compras *off-shore* en América Latina con fondos estadounidenses, a la vez que aquellos países reanudaban con fondos propios su comercio con la región. Además, a medida que se beneficiaban de la reconstrucción de posguerra, los países europeos se colocaban nuevamente en posición de exportar manufacturas a América Latina. Debe recordarse que, antes de la guerra, Alemania había suministrado a los países latinoamericanos maquinaria y equipo, productos metálicos y químicos y otros, de manera que la reconstrucción de la economía alemana fue importante. Claro que de 1948 en adelante, Estados Unidos mismo, reconvertida su muy ampliada industria a condiciones de paz, estaba en muchos casos en mejor condición que Europa para exportar a América Latina. A la vez, se reanudaba paralelamente la inversión estadounidense directa, tanto en actividades petroleras, azucareras y otras, como en la industria ma-

1. League of Nations, *The Network of World Trade*, Economic Intelligence Service, League of Nations Publications, II. Economic and Financial, Ginebra, 1942, II.A.3, pp. 54-57, 73-87 y *passim*.

2. Víctor L. Urquidí, “Problemas económicos planteados en la Conferencia de Chapultepec”, en *Boletín del Banco Central de Venezuela*, año IV, núm. 16, Caracas, abril de 1945, pp. 32-40.

ufacturera. Estados Unidos pudo así llevar fuerte delantera a Europa Occidental, que todavía no se reponía financieramente.

América Latina tuvo la primera advertencia importante de que no habría una vuelta a las condiciones de preguerra con Europa con los Tratados de Roma de 1957, por los cuales se iba a crear el Mercado Común Europeo de los Seis —hoy de los Doce—, a través de la Comunidad Económica Europea y otros organismos afines. Se planteaba no sólo el ensimismamiento de Europa el centrarse en sus propios problemas de integración, de relaciones con Estados Unidos y con Europa Oriental, sino que también se consolidaba la nueva relación que tendrían algunos países europeos con sus antiguos territorios coloniales en Asia y en África, así como en la región del Caribe y el norte de Sudamérica, en la medida en que todos ellos se fueran independizando pero retuvieran a la vez, no obstante, vínculos económicos, financieros y culturales con los viejos países metropolitanos. No tardó en desarrollarse en la Comunidad Europea, por el complejo de culpa colonial y por conveniencia política y económica propia, la idea del Mercado Común Europeo como un área comercial y económica preferencial para las excolonias, lo cual supondría en cierta medida una discriminación en contra de países en desarrollo y otros que no tuvieran esa condición, entre ellos las repúblicas latinoamericanas.

Esta situación habría de continuar por muchos años y tiene derivaciones hasta nuestros días merced a la intensificación del Mercado Común Europeo mismo, a sus propias políticas proteccionistas y restrictivas que afectan las exportaciones de muchos productos latinoamericanos y a los convenios de Yaundé y Lomé que han ampliado las preferencias para los países de Asia y África y algunos ex territorios coloniales del Caribe y Sudamérica.

Sin embargo, debe reconocerse que el auge de las economías europeas en los años cincuenta y sesenta —la época de oro a la que se ha hecho referencia en los escritos de muchos economistas— favoreció considerablemente a las exportaciones latinoamericanas y a la economía de América Latina en general, a pesar de ciertas restricciones a productos específicos. Tuvo también dicho auge el efecto de hacer virar parte del enriquecimiento financiero de Europa Occidental hacia América Latina, por medio de inversiones directas, con frecuencia en cooperación con inversionistas nacionales latinoamericanos, sobre todo en Brasil, aunque también en muchos otros países de la región. Europa Occidental participó así mismo en el desarrollo latinoamericano mediante sus aportaciones a las instituciones financieras multilaterales, incluso al Banco Interamericano de Desarrollo, en el cual 14 países europeos participan como miembros y dan acceso a sus mercados financieros.

Se ha entrado así a nuevas formas de cooperación europea-latinoamericana, no sólo en el comercio sino también en los servicios y las finanzas. Esa cooperación no se ha limitado a los países miembros de la CEE. Ha incluido, igualmente, a los que quedaron fuera de ésta, o ingresaron después, como el Reino Unido, España y Portugal. Las relaciones con Europa tuvieron, por otra parte, un foco de interés en los miembros de la EFTA, y en Yugoslavia, único entre los países socialistas que ha desarrollado de manera significativa el comercio y las inversiones con América Latina (excluida la relación especial de la URSS con Cuba).

De cualquier manera, la renovación de las relaciones económicas con Europa, así como en el campo político, ha estado siempre opacada por la mayor dependencia latinoamericana respecto a Estados Unidos en todos los terrenos y por la serie de problemas que esa dependencia ha involucrado conforme han variado las políticas estadounidenses y se han creado tensiones Este-Oeste que han tenido reflejo en América Latina (como el caso de Cuba a partir de 1959 y, más recientemente, los de Chile, Granada y Nicaragua).

Al lado del ensimismamiento europeo y los demás problemas en escala mundial de Europa, hay otro elemento que dificulta la relación europea-latinoamericana: ha ocurrido un ensimismamiento en América Latina, la cual se ha volcado hacia sus propios problemas internos, a la vez que se han complicado las relaciones con Estados Unidos. En general, América Latina, fuera de una nostalgia cultural con respecto a España y Francia, sobre todo, y en algunos aspectos con el Reino Unido y Alemania Federal, se ha desentendido bastante de la evolución moderna de Europa, tanto en el aspecto cultural y político como en el económico, financiero y tecnológico. Los latinoamericanos —con las excepciones que siempre hay que reconocer— saben poco de lo que pasa en Europa y no estudian los fenómenos europeos sistemáticamente como debieran. Esto tiene sin duda su consecuencia en el desarrollo de las nuevas relaciones y en cualquier negociación.

Por otro lado —hay que decirlo con claridad— los europeos tampoco se interesan mucho por lo que sucede en América Latina. Apenas existen unos cuantos centros de estudios sobre esta región en los principales países europeos, aunque hay buenas bibliotecas; además, son pocos los nuevos especialistas en las ciencias sociales que hayan hecho algún trabajo de significación sobre América Latina, algunas de sus subregiones o determinados países. Éste es un fenómeno que ocurre también entre América Latina y África o Asia. Es un signo de los tiempos; pese a la mayor interdependencia económica mundial y al mayor grado de comercio y de intercambio de servicios y tecnología, así como a la mayor intercomunicación, la comprensión mutua se ha debilitado.

Debe admitirse, asimismo, que todos los intentos de acercamiento, ya sea por las vías multilaterales o por las bilaterales, han tenido resultados bastante infructuosos. La CEE ha suscrito apenas cuatro convenios de cooperación económica y financiera con países latinoamericanos (Argentina, Uruguay, Brasil y México), y existen convenios de cooperación con los países del Pacto Andino y con Centroamérica; pero cuando América Latina ha hecho planteamientos de conjunto, la Comunidad no ha podido responder activamente, o sus procesos de consideración de esta problemática han sido lentos y muy engorrosos, aun en el campo diplomático. Tal vez algunos países europeos han visto en América Latina simplemente un campo apetecido para inversiones, para proyectar su propia economía industrial, y no han considerado a la región latinoamericana como un área susceptible de integrarse en mayor grado con la economía de Europa. Siguen vigentes algunos convenios bilaterales de cooperación económica de los años cincuenta, sin mayor consecuencia. Los de cooperación tecnológica más recientes, aunque aplicados en escala limitada, quizá tengan algún potencial. La CEE, por su parte, ha comenzado a prestar cooperación técnica a algunos países latinoamericanos en materia industrial, energética y científica.

Vale la pena destacar que un país de reciente ingreso a la Comunidad Europea, España, ha tenido muy en cuenta sus relaciones con América Latina en su transición más intensa hacia el resto de Europa y en especial hacia la Comunidad, y ha ofrecido ser un portavoz de los intereses latinoamericanos. Sin embargo, no creo que América Latina debiera descansar en un portavoz sino hablar por sí misma en la Comunidad, por más que la amistad y el afecto por la España democrática induzcan a un acercamiento directo con este país y, a través de él, con el resto de Europa. En todo caso, cualquier gestión que lleve a cabo España en la CEE en pro de las relaciones económicas con América Latina será sin duda bienvenida en esta región. Lo mismo puede decirse, guardando las proporciones, del papel de Portugal en la CEE, sobre todo en relación con Brasil.

No debe olvidarse que en muchos de los grandes planteamientos hechos por América Latina en el ámbito internacional, Norte-Sur, y en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional, con referencia a asuntos económicos, financieros y tecnológicos, a los perennes problemas de estabilización de precios y mercados de los productos básicos y a muchos otros característicos de los años sesenta y setenta —sin descuidar el caso de la OPEP y las crisis petroleras—, los países europeos se han colocado en su mayor parte del lado opuesto de la barrera, a menudo con fuertes diferencias políticas, económicas y financieras respecto de la posición latinoamericana. Esto se ha manifestado claramente en las Naciones Unidas, en la UNCTAD y en las más de las conferencias internacionales.

Por otra parte, no puede dejarse de lado la enorme corriente de créditos bancarios que fluyó a América Latina a partir de los años setenta y hasta 1982. Pero ¿fue esto un acto de cooperación con América Latina, un deseo de participar en el desarrollo latinoamericano y de ayudar a la industrialización y a la modernización tecnológica? ¿O fue simplemente un negocio bancario, hecho por cierto con los fondos flotantes que dejaban en Europa los países petroleros y otros? Se reconoce que buena parte de este crédito se otorgó sin suficiente consideración de la perspectiva latinoamericana ni de las consecuencias peligrosas de un incremento tan rápido del endeudamiento; fue también otorgado en condiciones bastante onerosas, si bien hay que admitir que nadie obligó a los prestatarios latinoamericanos a usar todos esos créditos de Europa, así como de Estados Unidos y Japón, en forma tan desordenada y tan poco consecuente. Mas el hecho está, y ahora América Latina se encuentra fuertemente endeudada con Europa, con una carga anual de intereses muy elevada, que en 1985 fue de entre 10 000 y 15 000 millones de dólares (más otros 15 000 a 20 000 millones a Estados Unidos, Canadá, Japón y otros países).³

La crisis del endeudamiento externo latinoamericano a partir de 1981-1982 ha acabado por poner de relieve en forma dramática los problemas de las relaciones económicas entre Europa y América Latina, en todos los terrenos: el comercio, las inversiones, el financiamiento, el turismo, y la cooperación científica, técnica y cultural. Y no sólo son problemas de América Latina, sino también de la propia Europa, que ante la crisis económica y financiera mundial tampoco ha podido definir el futuro de sus re-

laciones con aquélla, a la vez que padece restricciones en el orden financiero que, por ejemplo, impiden la expansión del intercambio cultural. América Latina, por añadidura, está más dividida internamente que en años anteriores y se encuentra bastante perpleja ante su propio futuro económico; tampoco percibe cuáles pueden ser los signos positivos que vengan de Europa en la práctica, no obstante las buenas intenciones diplomáticas de ambas partes.

En estas condiciones, ¿cabría aventurar algún vaticinio positivo sobre las relaciones Europa-América Latina?

No se trataría de trazar un escenario ideal, y mucho menos de lanzarse a una alegre utopía. En lo que sigue se pretende poner el acento en ciertos factores que seguramente condicionarán el desarrollo de una relación más intensa y productiva. Cuál sea el peso de los factores en sí, o su importancia relativa, tendría que ser objeto de otras consideraciones, principalmente de tipo político, que rebasan el alcance de estas páginas.

Para un latinoamericano, el punto de partida realista debiera ser la actitud que guardan los propios europeos, en los círculos de poder (incluida la CEE), con respecto a la América Latina en su conjunto o con referencia a alguna de sus partes o a ciertos países principales. En un importante documento de la CEE, de 1984,⁴ se afirma que "en materia de política comercial, el margen de maniobra para fortalecer una acción de la Comunidad [respecto de América Latina] pareciera ser extremadamente estrecho, al menos a breve y mediano plazo"; y se insiste en que "no ha sido un exceso de protección industrial o siquiera agrícola de parte de la Comunidad el factor predominante de la disminución o estancamiento de la parte relativa a las exportaciones latinoamericanas, [ya que] el progreso de las exportaciones de otros países en desarrollo hacia la CEE lo demuestra suficientemente".⁵

Esta actitud encuentra apoyo en foros en que se han discutido las relaciones con América Latina; por ejemplo, el Vicepresidente de la Comisión de la CEE subrayó en una reunión sobre cooperación económica entre América Latina y Europa —con referencia especial a la República Federal de Alemania, Austria y Suiza—, llevada a cabo en 1984, que 85% de las exportaciones latinoamericanas a la CEE está libre de gravamen arancelario o paga no más de 5%, por lo que "el margen para mejoras resulta limitado, dado que las restricciones existentes se refieren, por regla general, a sectores económicos que están afectados dentro de la Comunidad por una crisis estructural".⁶ Y añade: aunque la Comunidad "está decidida a perseguir una mayor liberación

4. *Orientaciones para el esfuerzo de las relaciones entre la Comunidad y América Latina*, COM (84), 105, 6.4.1984, p. 5, citado, en traducción del francés, en SELA, Secretaría Permanente, *La política comercial de la Comunidad Económica Europea y sus efectos sobre el comercio de América Latina*, Secretaría Permanente, XI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17-19 de septiembre de 1985, doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, p. 2.

5. *Ibid.*

6. Karl Haferkamp, vicepresidente de la Comisión de la CEE, "¿Una respuesta europea al reto latinoamericano?", en Albrecht von Gleich, Jean-Max Baumer y Waldemar Hummer, *Europäisch-Lateinamerikanische Wirtschaft-Kooperation — Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz als Partner Lateinamerikas*, Deutscher Instituts-Verlag, Colonia, 1985, p. 50.

3. Cifras estimadas, basadas en Banco Mundial, *World Development Report 1985*.

del comercio. . . en general los impulsos de crecimiento para las exportaciones latinoamericanas resultarán más bien de una reactivación económica en los países industriales y no tanto de la política comercial".⁷

Como lo señala la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "esta manera de exponer el problema de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE reduce singularmente las posibilidades de entrar en un proceso de consultas constructivas y de negociaciones que culminen de modo satisfactorio".⁸ Yo diría más: revela una falta de comprensión del problema en sí, en dos aspectos principales: en la excesiva generalización respecto a "América Latina" y respecto a las "exportaciones latinoamericanas"; y en la proyección a futuro del problema del comercio en relación con el endeudamiento latinoamericano. A esto último me referiré más adelante, y sólo quiero dejar anotado aquí que la Comisión de la CEE, al mencionar la proporción declinante de las exportaciones latinoamericanas en el mercado que ofrece la CEE, frente a las de otras áreas, emplea un argumento falaz, por varias razones: primero, porque ante el gran trastorno petrolero de los años setenta, Europa se abasteció preferentemente de los países del Medio Oriente y del norte de África y no de América Latina, por diversas consideraciones políticas y económicas; segundo, porque se olvida mencionar el efecto de las convenciones de Yaoundé y Lomé; y tercero, porque se soslayan los factores de tipo estructural e institucional. Dar a entender que no existen limitaciones arancelarias y no arancelarias importantes es pasar por alto la realidad de la restrictividad de la CEE respecto a cualquier producto que amenace el proteccionismo agrícola y los sectores "sensibles", la elevada incidencia de los impuestos internos al consumo de productos tropicales como el café, el cacao y el banano, y otras prácticas restrictivas que con frecuencia se aplican en forma discriminatoria.⁹ Y dar a entender que la expansión del comercio con América Latina tendrá que venir más de la reactivación económica de la propia Europa que de su política comercial es usar un pretexto burdo y miope, que tampoco hace frente a las realidades que estarán presentes aun en el caso de que la economía europea logre crecer más rápidamente que lo hasta ahora proyectado.

En lo que hace a inversión privada europea directa, que se ha concentrado en tres o cuatro países latinoamericanos y proviene principalmente de Alemania Federal, el Reino Unido y Francia, la actitud que se percibe en los europeos es, como dice un destacado economista alemán,¹⁰ "reservada", es decir, los inversionistas europeos no están satisfechos de las disposiciones y reglamentaciones que rigen en los principales países latinoamericanos la inversión extranjera privada, la coinversión, las garantías cambiarias, los pagos por tecnología, etc. Voceros alemanes y suizos de la empresa privada insisten en que el grado de riesgo es todavía elevado, en que existen restricciones excesivas de carácter jurídico, en que no gozan de suficiente protección en cuanto a patentes y pago de tecnología, y anuncian con frecuencia que es indispensable que se "liberalice" más la inversión extranjera, sobre todo en Brasil y en México.¹¹ Nuevamente, la cuestión de

la inversión extranjera directa —y se escuchan posiciones semejantes entre los grupos conservadores de Estados Unidos— no es una que se pueda tratar en forma tan simple. Cabría preguntarse también cómo ha sido que, aun con las disposiciones prevalecientes, ha aumentado tanto la inversión directa europea en América Latina en áreas de nueva tecnología, pero también en ramas tradicionales. Ante la crisis del endeudamiento, podría pensarse que los europeos considerarían más conveniente reanudar sus inversiones directas que embarcarse en nuevos programas de crédito bancario.

Con la vuelta general al conservadurismo en Europa, cabe tener en cuenta que "el orden económico vigente en los países de Europa Occidental excluye casi por completo la intervención directa del Estado en el comercio exterior", según afirma Von Gleich.¹² Este autor concluye que "mientras no se logre mejorar la aceptación de los productos de América Latina en el mercado europeo y mientras sus economías nacionales no resulten más atractivas para los inversionistas extranjeros, no aumentarán en escala notable ni las relaciones comerciales ni la actividad inversionista, a pesar de todos los llamamientos y medidas de fomento".¹³ Aunque en América Latina se han extendido las políticas económicas de liberalización y privatización, sería irreal suponer que se acercan a la "filosofía" que encierra el orden económico vigente en Europa, pues la larga tradición latinoamericana de intervención del Estado en la economía —y de hacer funcionar una economía mixta— tiene raíces históricas y jurídicas profundas, y responde, entre otras cosas, a la necesidad de hacer más equitativo y menos desigual el proceso de desarrollo económico y social.

A las anteriores realidades se suman los efectos del endeudamiento externo de América Latina, que según cifras recientes excede los 365 000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente de 120 000 a 150 000 millones se adeudan a los países de Europa Occidental. En términos generales, Europa participó con plena conciencia en el endeudamiento externo latinoamericano de los años setenta y principios de los ochenta. Bien sabemos que no es posible tratar todos los casos por igual, sino que habría que considerar las circunstancias específicas de cada país latinoamericano y su capacidad para hacer frente al servicio de la deuda. Sin embargo, visto el problema en su conjunto, lo que se plantea crecientemente es que los países latinoamericanos —como por lo demás la mayoría de los de África y Asia— no podrán "pagar" el principal de su deuda externa, sino que estas obligaciones tendrán que ser objeto de continuas recalendarizaciones y renegociaciones.

Mientras tanto, los pagos por concepto de intereses permanecen muy elevados y en casi todos los casos fuera de la capacidad corriente de servicio sin sacrificio de importaciones necesarias para el crecimiento. Se afirma que la actitud de los bancos comerciales europeos es, por un lado, más conservadora que la de los estadounidenses, por lo que su insistencia en el pago puntual y cumplimiento de los intereses será mayor. Se dice, por otra parte, que los bancos europeos pudieran ser más flexibles en casos concretos, pero que no darían un solo paso heterodoxo en escala nacional

7. *Ibid.*, pp. 50-51.

8. SELA, doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, *op. cit.*, pp. 2-3.

9. SELA, *op. cit.*, caps. III y IV.

10. Von Gleich, *loc. cit.*, p. 82.

11. Por ejemplo, Jean-Max Baumer, "Las relaciones económicas entre Suiza y América Latina", y Bernd H.-J. Kitterer, "Cuestiones actuales

de la cooperación alemana con América Latina desde la perspectiva de la empresa privada alemana", ambos en Von Gleich, *loc. cit.*, pp. 256-261 y 284-287, respectivamente.

12. Von Gleich, *loc. cit.*, p. 83.

13. *Ibid.*

mientras la banca norteamericana mantenga sus posiciones actuales, y que incluso el llamado Plan Baker no obligaría a los bancos europeos, aun en el caso de que los de Estados Unidos respondieran al mismo haciendo nuevos préstamos a los deudores latinoamericanos principales. El hecho es que, tratándose de algunos países latinoamericanos, el pago puntual de los intereses ya no se realiza. Por otro lado, el tomar nuevos préstamos de los bancos para poder pagar los intereses anuales, con poca esperanza de aligerar la carga que los intereses representan para la balanza de pagos (pues aumentarían cada año también), no sería una solución viable.

Si se examina a fondo el problema del servicio de la deuda externa, se encontrará que el país deudor sólo tiene una forma de pagar: mediante un excedente de exportaciones de bienes y servicios. El mecanismo de la "transferencia real", es decir, en bienes y servicios, quedó expuesto con toda claridad en las controversias de la posguerra de 1919 en adelante, a propósito de las reparaciones que se exigían a Alemania y con relación, además, a las deudas inter-aliadas. Keynes, actor importante en aquella época, lo dijo sin ambages: "Quienes crean que Alemania puede pagar anualmente cientos de millones de libras esterlinas deberán especificar *con qué mercancías concretas* se podrá hacer el pago y *en qué mercados* habrán de colocarse dichos productos."¹⁴ Se desarrolló también una controversia teórica sobre elasticidades-ingreso vs. elasticidades-precio, en la que participaron Keynes, Ohlin y Rueff, que hoy, junto con el planteamiento básico de la transferencia real, podría aplicarse a América Latina. La enseñanza histórica es que deudas externas de gran monto, equivalentes, como las reparaciones, a un porcentaje elevado del producto interno bruto, no pueden pagarse, porque no es posible generar el excedente necesario de exportaciones. Aún más: si este excedente se generara, los países acreedores no estarían en posibilidades de absorberlo, es decir, no aceptarían un excedente de importaciones, o sea, en principio, un déficit de balanza de pagos. Por ello, en cuanto al principal de las deudas, lo más prudente sería que, como se apuntó, se sigan renegociando y recalendarizando indefinidamente.¹⁵

Sin embargo, los mismos principios tendrán que acabar por aplicarse al pago de intereses. Mientras éstos fueron de reducida magnitud, al menos nominalmente, como hasta la primera y segunda guerras mundiales, los países deudores no consideraban dichos pagos como un problema mayor. Ciertamente que a veces entraban en mora, y de hecho en los años treinta, a raíz de la crisis económica mundial de entonces, hubo moratoria general; todos los países latinoamericanos, excepto Argentina, faltaron a sus obligaciones por concepto de deuda. En el mejor de los casos, los intereses, como en el siglo XIX, se capitalizaron y al fin se llegó a arreglos con los comités de acreedores para liquidar por poco dinero la deuda pendiente, y así comenzar de nuevo con préstamos del Banco Mundial, del Eximbank y, desde 1961, del Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy día, los intereses, elevados en

términos reales (alrededor de 6%) y gigantescos en su monto, representan una parte significativa del producto interno bruto de los países deudores.¹⁶ Su pago en divisa convertible equivale a transferir al exterior una parte muy cuantiosa del ahorro nacional, sin posibilidad de emplear este ahorro para el crecimiento y el desarrollo. Tan sólo para pagar intereses, por lo demás, habría que generar un excedente de exportaciones de bienes y servicios, en los principales países deudores, por el monto de divisas necesario para cubrir esos intereses. La situación actual de los principales deudores latinoamericanos empieza a poner en duda esa posibilidad; aun en términos generales habría que ver el lado opuesto de la ecuación, es decir, investigar si los acreedores estarían dispuestos a aceptar un excedente de importaciones (déficit comercial) en su comercio con los deudores.

En este punto quisiera retomar el problema de la política comercial europea. En las discusiones acerca del servicio de la deuda externa latinoamericana —por ejemplo, con motivo del llamado Plan Baker— se insiste en que el nuevo crédito externo deberá servir, entre otras cosas, para impulsar el crecimiento económico y, en particular, el de las exportaciones. Bien: ¿exportaciones a dónde y de qué productos? Si se tratara de generar excedentes de exportaciones a Estados Unidos, basta recordar que éste es también un país que en la práctica mantiene posiciones muy proteccionistas en todo lo que considera "sensible" o que amenaza a determinados sectores, y que quiere fomentar sus propias exportaciones a América Latina: todavía más, que Estados Unidos opera ya con un déficit en cuenta corriente que, por su monto, tendencia y características, constituye un problema principal de su política económica. ¿Sería razonable pensar que Estados Unidos estaría dispuesto a incrementar su déficit para permitir que América Latina "le pague" el servicio de la deuda externa, siquiera los intereses?

¿Podría entonces pensarse que Europa Occidental, que en general no es tan deficitaria en sus transacciones corrientes con América Latina, o cuyo déficit suele ser de menor importancia relativa —y en el caso de algunos países europeos hay superávit—, pudiera cooperar en la solución del problema del servicio de la deuda externa de América Latina, admitiendo más abiertamente los productos de ésta en su mercado para que dicha región pueda generar los excedentes de exportación necesarios? Si la respuesta fuera positiva se estaría esbozando una nueva estrategia en las relaciones económicas entre Europa y América Latina, aunque sólo pudiera llevarse a la práctica a mediano plazo. Europa asumiría un papel que tenía casi abandonado desde la segunda guerra mundial, el de absorber los excedentes comerciales latinoamericanos. Si se lograra, ello redundaría también en una mayor corriente de inversiones directas y en otras transacciones, incluida la tecnología.

En una nueva estrategia de este tipo, Europa tendría que abandonar el actual enfoque de "estrecha perspectiva" en términos de "prestataria (deudor)-acreedor",¹⁷ para marchar hacia una participación activa en el desarrollo latinoamericano. En lugar de ser "recaudadora de intereses" y de insistir en la necesidad de la apertura incondicional latinoamericana a la inversión directa

14. John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (edición estadounidense), Harcourt, Nueva York, 1920, p. 202 (el subrayado figura en el original. Traducido del inglés.)

15. En un trabajo aún inédito, "The Long-Term Consequences of the Global Debt Problem", International Federation of Institutes of Advanced Studies (IFIAS), Solna, Suecia, agosto de 1985, examino la experiencia histórica, la situación actual del endeudamiento externo de los países en desarrollo, y sus consecuencias.

16. Por ejemplo, en México representaron 7.1% del PIB en 1984.

17. Jürgen Warnke, ministro Federal de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania, en Von Gleich, *op. cit.*, p. 31.

y de reiterar las razones por las que la política comercial de la CEE sigue siendo proteccionista en la práctica, considero que Europa podría enfocarse hacia una nueva política económica, que se compondría de varias partes interrelacionadas:

1. Apertura real de su mercado en productos de interés para América Latina, sobre todo los semielaborados y las manufacturas, sin perjuicio de incrementar sus compras de productos básicos latinoamericanos. Para ello habría que negociar con América Latina y eliminar restricciones e impuestos internos al consumo, así como aplicar con espíritu más amplio las disposiciones aduaneras vigentes.

2. Reconocer, como lo asevera Von Gleich, que "dado que las fuerzas propias del mercado no tienen la suficiente capacidad de intensificar las relaciones económicas en la medida deseable, se necesitan acciones adicionales",¹⁸ y para ello, por cierto, la iniciativa debe ser asumida tanto por los europeos (a través de la CEE y por otros conductos), como por los latinoamericanos (con apoyo en el SELA y también por otros conductos).

3. Nuevas bases para la coinversión industrial en América Latina, que no necesariamente supongan el incremento de la inversión directa europea como tal, bajo el pleno control de las empresas transnacionales del mismo origen, sino la participación con empresarios latinoamericanos en actividades conjuntas en que se asocien no sólo capitales sino también recursos tecnológicos y humanos, a fin de producir para los mercados latinoamericanos y los internacionales, mediante integraciones parciales crecientes de los procesos de producción y distribución —lo que en inglés llaman *production-sharing*. Serían estas "nuevas formas de cooperación industrial con América Latina, tales como las que ya se han practicado en otras regiones del mundo por empresas europeas",¹⁹ para lograr en esta forma la diversificación industrial y que las relaciones se hagan más activas.²⁰ De hecho, estas nuevas formas de integración industrial en coparticipación se están iniciando entre México y Estados Unidos a lo largo de la frontera entre ambos países; son especialmente importantes en las áreas de nueva tecnología.

4. Reconsideración del problema de pago de los intereses sobre la deuda externa. Si Europa no prevé estar en posibilidad de absorber excedentes de exportación latinoamericanos —en caso de que se generaran de manera suficiente—, y tampoco puede cambiar su política comercial hacia América Latina, llegará el momento en que los principales deudores latinoamericanos —aparte de los que ya están en estado de moratoria parcial o total— se verán en la necesidad de buscar nuevas fórmulas para atender el pago del servicio de la deuda.

Una de éstas, entre otras, y sin perjuicio de muchas otras medidas para aliviar la carga de la deuda, sería el pago en moneda nacional de una parte de los intereses sobre la deuda contraída con la banca europea, es decir, pagar una proporción de los intereses en pesos, cruzados, australes, bolívares, intis, colones, etc., en cuentas especiales de "contraparte" en el sistema bancario de cada país. Estos saldos sólo podrían utilizarse para reinvertir

en el país deudor en proyectos, debidamente negociados con los gobiernos, que generen divisas a mediano plazo o profundicen en los procesos de ahorro de divisas implícitos en una sustitución eficaz de importaciones. En algunos casos, podrían destinarse estos fondos a proyectos de interés ambiental y social. Sería un procedimiento para recircular los intereses de la deuda hacia proyectos económicamente mejores que los que originaron en un principio los préstamos del exterior. Tales mecanismos se podrían establecer gradual y voluntariamente, con los bancos acreedores que tuvieran mejor visión del futuro, tuvieran asimismo posibilidad jurídica de hacerlo y aceptaran la moneda nacional de que se tratase, debidamente garantizada, como una alternativa superior a la de la moratoria que la crisis ha estado induciendo en forma inminente. El sistema bancario de las naciones acreedoras se haría así solidario con el desarrollo de los países latinoamericanos. Éstos ahorrarían divisas para destinarlas al pago de importaciones esenciales, y los intereses retenidos en sus monedas respectivas representarían una nueva forma de "dinero fresco", sin perjuicio de la condicionalidad general que se requiera para que los deudores no dilapiden estos nuevos recursos como desperdiciaron en gran parte los de los años setenta y ochenta.²¹

Tal vez sería mucho pedir que estas nuevas concepciones se impusieran en un plazo razonable, traduciendo en una iniciativa europea, dada la lentitud con que se formulan las políticas económicas en Europa y en la CEE. Por otro lado, se carece todavía de una iniciativa latinoamericana, pese a los intentos del SELA, entre los que parece destacar —aunque el lenguaje es todavía muy débil y el alcance es limitado— la Decisión Núm. 190, del X Período de Sesiones (1984) de su Consejo Latinoamericano, en la que se pide "reanudar el diálogo entre América Latina y la CEE. . . cuando existan posibilidades ciertas de progresos significativos en la búsqueda de soluciones. . ."²²

Evidentemente, estamos todavía a gran distancia de un acercamiento efectivo y práctico. Lo importante, sin embargo, es tener conciencia de las posibilidades y trazar nuevos rumbos más dinámicos, más encuadrados en el futuro de la economía mundial y más orientados hacia la solidaridad entre las dos regiones, en vez de hacia el ensimismamiento que ha prevalecido tanto en Europa como en América Latina. □

21. Véase Víctor L. Urquidí, "Una propuesta para establecer un sistema de pago parcial, en moneda local, de los intereses sobre la deuda externa", El Colegio de México, México, agosto de 1985-febrero de 1986, inédito. Los siguientes economistas han hecho propuestas similares, en distintos contextos: Dragoslav Avramovic, Osvlado Sunkel, C. Freg Bergsten, William R. Cline y John Williamson, así como Saúl Trejo Reyes. (Véanse: Avramovic, "Foreign Debt and the Financial System", en *Development and South-South Cooperation*, vol. 1, núm. 1, Belgrado, 1986; Sunkel, *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta*, Colección Cuadernos del RIAL, vol. 1, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, pp. 67-71; Bergsten, Cline y Williamson, *Bank Lending to Developing Countries: the Policy Alternatives*, Institute of International Economics, Washington, abril de 1985, pp. 175-179; Trejo Reyes, "Deuda externa: una alternativa de solución", El Colegio de México, México, febrero de 1986, inédito.) La CEPAL insinúa el punto en un documento reciente, *El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas*, doc. LC/G.1406 (SES.21/10), Santiago de Chile, 6 de marzo, 1986, especialmente p. 48.

22. SELA, Consejo Latinoamericano, Decisión Núm. 190, *Relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea*, art. 1o. (anexo al doc. SP/CL/XI.0/DT, núm. 12, op. cit.).

18. Von Gleich, *loc. cit.*, p. 83.

19. *Ibid.*, p. 86.

20. Von Gleich, "Situación y perspectivas de las relaciones económicas entre Alemania Federal y América Latina", *loc. cit.*, p. 140.