

La Conferencia de Quito: una respuesta latinoamericana a la crisis

JORGE EDUARDO NAVARRETE*

La Conferencia de Quito, con la que culminó el esfuerzo de concertación regional latinoamericana al que convocó, a principios de 1983, el presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado Larrea, puede igualmente considerarse como un nuevo punto de partida para la acción colectiva de los países de nuestra parte del mundo, tanto en sus relaciones económicas con los países industrializados, como en sus propias iniciativas de cooperación regional. Concebida para formular “una respuesta latinoamericana a la crisis”, la Conferencia recogió, en los textos de la Declaración y el Plan de Acción de Quito,¹ una visión actualizada de la posición de América Latina en las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Así, se establece el tipo de transformaciones que deben introducirse para que la región pueda recuperar la senda de desarrollo y volver a realizar una contribución positiva al crecimiento de la economía mundial. También se hace un replanteamiento de la agenda de cooperación intrarregional latinoamericana, que abarca una serie de propuestas de colaboración, cuya puesta en práctica aliviaría buena parte de las consecuencias negativas de la crisis y fortalecería la posición negociadora de la región frente a los países industrializados. De esta suerte, la Conferencia atendió a las dos vertientes en las que se configura la respuesta latinoamericana a la crisis: la relación Norte-Sur, por una parte, y la integración y colaboración económica regionales, por otra.

En estas notas se pasa revista, primero, a los antecedentes y a la organización de la Conferencia, subrayando el papel que en ella desempeñaron los países integrantes del grupo organizador. Enseguida se examina la forma en que se abordaron los principales tópicos contenidos en el documento final: entorno político, cuestiones financieras, problemas comerciales, seguridad alimentaria, cooperación energética y cuestiones de intercambio de servicios. Más adelante se alude al debate sobre el seguimiento de las conclusiones y decisiones de la Conferencia y, finalmente, se intenta una apreciación de conjunto de los resultados.

ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN DE LA CONFERENCIA

Es interesante repasar, aunque sea brevemente, los antecedentes formales de la Conferencia de Quito, a fin de apreciar mejor sus motivaciones políticas de fondo.

1. En este número puede consultarse el texto íntegro del documento final de la Conferencia de Quito: la Declaración y el Plan de Acción. N. de la R.

* Subsecretario de Asuntos Económicos de la SRE y miembro de la Delegación de México a la Conferencia Económica Latinoamericana (Quito, 9 a 13 de enero de 1984). Las opiniones expresadas en este texto son de carácter personal.

En el primero de estos planos, debe recordarse que, mediante comunicaciones directas del Presidente de Ecuador a los jefes de Estado o de Gobierno de los países de América Latina, cursadas en febrero de 1983, se les invitó a contribuir a la definición de una respuesta latinoamericana a la crisis económica internacional y a sus consecuencias para la región. Al mismo tiempo, el presidente Hurtado pidió a los secretarios del SELA y de la CEPAL, de las Naciones Unidas, que preparasen un documento que sirviese de base a las deliberaciones de los gobiernos de la región.

Los dirigentes políticos latinoamericanos reaccionaron en forma pronta y positiva a la iniciativa de Ecuador. Tal fue el caso, desde luego, de México. El presidente De la Madrid consideró importante y oportuna la iniciativa y comprometió la activa participación de su gobierno en las acciones que se derivaran de la misma. Por su parte, los secretarios de los dos organismos mencionados, Carlos Alzamora y Enrique Iglesias, prepararon un documento titulado “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, que entregaron en mayo de 1983 al Presidente de Ecuador y a los delegados de los demás países de la región, reunidos al efecto en Quito. En esta oportunidad se decidió celebrar una reunión en la que los representantes gubernamentales pudieran discutir el documento básico.

Esta reunión tuvo lugar en la República Dominicana a principios de agosto de 1983. Las conclusiones de un primer análisis del documento del SELA y de la CEPAL quedaron recogidas en un pronunciamiento al que se denominó “Compromiso de Santo Domingo”, por el que se decidió realizar una conferencia regional, que habría de efectuarse en Quito en el curso del mismo año. Se confió a la mesa de la reunión de Santo Domingo (integrada por la República Dominicana, como presidente, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y Perú, como vicepresidentes, y Argentina, como relator) llevar adelante los trabajos preparatorios de la conferencia, en estrecho contacto con las secretarías del SELA y de la CEPAL, así como con las de otros organismos regionales y subregionales latinoamericanos de cooperación.

Este grupo preparatorio sesionó por primera vez en Caracas, en septiembre de 1983, coincidiendo con la reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA. En esta oportunidad decidió, por una parte, que la conferencia se realizara en enero de 1984 en Quito y, por otra, incorporar a su seno a Colombia, presidente en turno del Consejo Latinoamericano. Más adelante, el grupo preparatorio, al que formalmente se denominó “Comité de seguimiento”, se reunió en dos ocasiones: en noviembre de 1983, en San José y, ya en vísperas de la Conferencia, en Quito en enero de 1984.

En esta última reunión, el grupo preparatorio discutió la documentación que habría de examinarse en la Conferencia. Al efecto,

propuso un proyecto de documento final dividido en dos partes: una declaración política y un programa de trabajo. Este texto sirvió de base a las deliberaciones de la Conferencia y en su examen y discusión se concentraron los trabajos a nivel técnico durante ella.

En el plano de las motivaciones de fondo de la iniciativa del Presidente de Ecuador habría que destacar, inicialmente, que la misma se entronca con las preocupaciones que en la región suscitaron dos acontecimientos cruciales del pasado inmediato, que la sacudieron y la enfrentaron a la realidad incontestable de su vulnerabilidad política y económica: el conflicto de las Malvinas y la explosión del endeudamiento externo.

Estos fenómenos, concurrentes con una crisis económica internacional de alcance y severidad inusitados y de devastadoras consecuencias para los países de la región y, en rigor, manifestación directa de esta misma crisis, provocaron en éstos una nueva toma de conciencia acerca de la necesidad de encontrar respuestas comunes que permitiesen reducir dicha vulnerabilidad externa y, para ello, fortalecieran la posición regional en las relaciones internacionales.

Las primeras expresiones de esta nueva percepción se dejaron sentir, en septiembre de 1982, en los debates y conclusiones del Consejo Latinoamericano del SELA. Entonces se manifestó el rechazo unánime de los países latinoamericanos a las medidas económicas coercitivas, aplicadas por consideraciones de naturaleza política. Por otra parte, también se dieron los primeros pasos para definir una estrategia de seguridad económica regional, basada tanto en la redefinición de las relaciones de América Latina con el resto del mundo como en el fortalecimiento franco y decidido de la propia cooperación regional latinoamericana.

Los traumas de las Malvinas y el endeudamiento provocaron en esta oportunidad el abandono, por parte de no pocos países del área, de las tradicionales resistencias, basadas en una percepción de corto plazo, a los nuevos enfoques políticos, a las nuevas iniciativas de cooperación, abriendo la posibilidad de ver más allá, por encima de lo inmediato, hacia una concepción más amplia y ambiciosa de las potencialidades de acción común latinoamericana.

Surgida unos meses después de la reunión ordinaria de 1982 del Consejo Latinoamericano, la iniciativa del presidente Hurtado cayó en terreno abonado. De ahí el rápido desarrollo de su proceso preparatorio y, desde luego, la trascendencia de su culminación, que marca un nuevo punto de partida, en la Conferencia de Quito.

La conferencia se desarrolló en dos fases: la primera, a nivel de altos funcionarios, se realizó del 9 al 11 de enero; la segunda, a nivel de jefes de Estado o de Gobierno y de representantes personales de éstos, tuvo lugar los días 12 y 13. Participaron delegaciones de 26 países de América Latina. La conferencia eligió una mesa integrada por un presidente (Ecuador), seis vicepresidentes (Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú y la República Dominicana) y un relator (Argentina). En la primera fase funcionaron tres grupos de trabajo simultáneos: un plenario de jefes de delegación, encargado de analizar el proyecto de declaración política; un primer grupo de trabajo, encargado del tema de asuntos financieros del proyecto de programa de trabajo, y un segundo grupo, dedicado a los restantes temas (comercio, alimentos, energía y servicios) de este mismo proyecto de programa. En la segunda fase de la Conferencia se realizaron dos sesiones plenarias, destinadas a escuchar las declaraciones de los jefes de Estado o de

Gobierno y de los representantes personales de éstos.² Los trabajos concluyeron con la firma de la declaración y el Plan de Acción de Quito, por parte de los representantes personales de los jefes de Estado o de Gobierno de los países participantes, en presencia de los presidentes de Costa Rica, Ecuador y la República Dominicana y del Primer Ministro de Jamaica.

ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN DE QUITO

Desde la fase inicial de la Conferencia se decidió que su resultado se expresaría en un solo documento, dividido en dos partes: una declaración política y un texto, que a la postre se convino en denominar Plan de Acción, que recogiese las medidas que se conviniera adoptar. Esta decisión fue resultado del criterio, expresado por numerosas delegaciones, entre ellas la de México, de que la "respuesta latinoamericana a la crisis" que la Conferencia había sido llamada a definir, abarcaba, esencialmente, dos dimensiones: una referida a la posición de América Latina en la economía mundial y a su papel en las negociaciones económicas multilaterales y otra relativa a las acciones de cooperación regional latinoamericana que podrían adoptarse para reforzar la posición económica de la región. Adicionalmente se consideró, no sin cierto debate, que una conferencia de muy alto nivel político no podría dejar de pronunciarse sobre las cuestiones centrales de la vida internacional contemporánea, en los aspectos políticos y económicos de mayor repercusión regional.

Las cuestiones políticas internacionales

Si bien algunas delegaciones expresaron el criterio de que la Conferencia era de naturaleza "esencialmente económica" y no debería abordar, por tanto, cuestiones de orden político, prevaleció la posición anotada de que resultaría inexplicable que una reunión como la de Quito omitiese pronunciarse sobre cuestiones políticas internacionales que clara y abiertamente afectan la vida de la región.

En la sesión inaugural de la primera fase de la Conferencia, la Delegación de México advirtió que la respuesta latinoamericana a la crisis, que se intentaba definir, no podía darse en un vacío político, sino que resultaba indispensable entroncarla con la posición latinoamericana ante los acuciantes problemas políticos internacionales, como las crecientes tensiones Este-Oeste y su repercusión en los países en desarrollo; la carrera armamentista y el estancamiento de los esfuerzos en favor del desarme; el cada vez más frecuente recurso a la fuerza y a la intervención, y la situación en América Central.

Los pronunciamientos políticos de la Declaración de Quito reiteran la voluntad latinoamericana de desarrollarse en un marco internacional pacífico, libre de injerencias, presiones y amenazas, que permita a cada uno de los países de la región seguir con autonomía el rumbo que libremente elija; reafirman el rechazo de la región a la amenaza o al empleo de la fuerza en las relaciones internacionales; subrayan que existe un vínculo entre desarme y desarrollo, viéndose éste frenado por los ingentes recursos que se destinan a la carrera armamentista; manifiestan la negativa de la región a convertirse en "escenario de enfrentamientos ajenos", así como su voluntad de que "el espacio latinoamericano sea una zona de paz", y reiteran el abierto rechazo a la intervención, "que ha tenido recientes y dramáticas manifestaciones en la región".

2. Véase, en la Sección latinoamericana de este número, una selección de los aspectos más destacados de estos documentos. N. de la R.

Más específicamente, en relación con Centroamérica, la Declaración reconoce que es en la insatisfactoria situación interna donde se originan los problemas, tensiones y enfrentamientos que la aquejan y reclama para ellos una solución negociada, expresando un amplio y claro apoyo político al Grupo de Contadora. Concurrentemente, en el plano de la cooperación económica, se registra el reciente establecimiento, en el marco del SELA, del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y se expresa un decidido respaldo a este nuevo mecanismo.

América Latina en la economía mundial

La Declaración, al afirmar que la región se enfrenta a la crisis más grave del presente siglo y señalar que las condiciones prevalecientes en la economía mundial influyen negativamente en su desarrollo y estabilidad, plantea las dos vertientes básicas de la respuesta latinoamericana, examinadas en dos niveles: uno, las acciones conjuntas de cooperación regional que fortalezcan la capacidad de respuesta de la región, aunadas a un mejoramiento efectivo de la cooperación internacional para el desarrollo; otro, la atención inmediata a las situaciones urgentes, plantada en una perspectiva de mediano y largo plazos que tenga en cuenta las causas estructurales de la crisis.

Se reconocen, clara y abiertamente, los factores internos que han provocado el surgimiento y la intensificación de las dificultades económicas en América Latina, señalándose sus consecuencias económicas, sociales y políticas. En otras palabras, no se intenta atribuir sólo a las circunstancias externas la situación prevaleciente, sino que se advierte la dimensión interna de su origen. En este sentido, se subraya también que, para responder a la necesidad de corregir dichos factores internos, buen número de países de América Latina han emprendido procesos nacionales de ajuste, destinados a restaurar el equilibrio interno y externo de sus economías. Se señala que, complementariamente, la región está dispuesta a redoblar sus esfuerzos de desarrollo, a movilizar los recursos humanos y materiales con que cuenta y a fortalecer las acciones de cooperación en su propio ámbito.

Sin embargo, y como es natural en un documento de la naturaleza de la Declaración, se señalan en particular los factores externos que han contribuido a agudizar la crisis económica en la región, especialmente en la esfera del comercio y las finanzas internacionales. Se advierte que el esfuerzo regional será insuficiente para superar la crisis si no se complementa y refuerza "con un importante apoyo externo". Así, se indica con particular claridad que "los ajustes con consecuencias recesivas prolongadas sobre la producción, el empleo y los niveles de vida no son compatibles con los objetivos perseguidos [la restauración del equilibrio y el restablecimiento de las condiciones del crecimiento]. Por ello, se requieren de la comunidad internacional acciones convergentes que permitan a los países de la región restaurar prontamente las condiciones para la reanudación del desarrollo".

Al debatir este tipo de cuestiones, se advirtieron entre las distintas delegaciones más diferencias de matiz en la manera de verlas, que puntos de vista realmente divergentes. Quizá el único punto realmente controvertido fue el que se refirió a la caracterización de los procesos de ajuste. Los países que están todavía por echar a andar lo sustancial de su esfuerzo interno propusieron un enfoque mucho más crítico del tipo de proceso de ajuste que se ha puesto en marcha en los últimos años, subrayando los elementos de condicionalidad a que han estado sujetos. En cambio, los que ya los han iniciado y llevado adelante en buena medida, hicieron

notar la necesidad del ajuste, como parte esencial del esfuerzo nacional de reordenación. Unos y otros coincidieron en la conveniencia de ajustes positivos, que desemboquen en una pronta reanudación del desarrollo, como expresa la Declaración.

Cuestiones financieras: deuda, tasas de interés y flujos de capital

Como se preveía desde antes de comenzar la Conferencia, las cuestiones financieras internacionales ocuparon, en buena medida, el centro de la atención de las delegaciones (y de los medios de información que cubrieron la Conferencia). En materia de endeudamiento externo, se destacan en la Declaración los siguientes conceptos:

- El servicio de la deuda tiene que adecuarse, en forma dinámica, al aumento de la capacidad de pago de los países de la región. Este aumento reclama, a su vez, un manejo conjunto de las cuestiones, estrechamente vinculadas, del comercio y las finanzas internacionales.

- Todos los actores de la escena financiera internacional (países deudores, países acreedores, organismos financieros internacionales y banca privada internacional) deben asumir una "actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa". Esta actitud debe reflejarse en "criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda", en lo que se refiere, entre otros factores, a plazos, períodos de gracia y tasas de interés, de suerte que éstos resulten "compatibles con la recuperación del crecimiento económico".

- Del crecimiento de la capacidad de pago y de la adopción de los criterios arriba mencionados depende que pueda garantizarse la continuidad en el cumplimiento del servicio de la deuda.

Estos elementos básicos, convenidos por consenso de los participantes, representan un claro avance en la posición común de América Latina ante el más presionante de los problemas económicos a que se enfrenta. Alejada de posiciones extremas o irreales, nutrida de un claro sentido de responsabilidad, esta posición común, madura y razonable, debiera ser comprendida por los otros corresponsables y bien podría ser base de un esfuerzo de negociación multilateral, encaminado a garantizar que la atención del servicio de la deuda no conduzca a la cancelación de las posibilidades de desarrollo; que las operaciones de renegociación no supongan costos excesivos que sea imposible atender sin sacrificio del crecimiento, y que no se produzca el rompimiento del sistema financiero internacional, sino que se le adapte progresivamente en favor del desarrollo. La plataforma de Quito en materia de endeudamiento externo constituye una base realista de negociación.

En lo que se refiere a las tasas de interés, la Declaración atribuye el nivel extraordinariamente elevado que ahora registran al "desajuste entre las políticas fiscales y monetarias de determinados países industrializados" y reclama que se adopten medidas internacionalmente convenidas para corregir este tipo de distorsión.

Finalmente, en este capítulo de la Declaración se advierte que "no es justo ni racional" que América Latina se haya convertido, en 1983, en exportadora neta de capital, situación del todo incompatible con su nivel y perspectivas de desarrollo. Vale la pena considerar que las causas centrales de este fenómeno se encuentran, por una parte, en las enormes transferencias que se derivaron del servicio de la deuda, por el nivel extraordinariamente elevado

de las tasas de interés y de los márgenes y otros cargos asociados a las operaciones de renegociación y, por otra, en el empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados de las exportaciones latinoamericanas. Es evidente que una salida neta de recursos, del orden de 30 000 millones de dólares, como la que se produjo en 1983, no puede repetirse, so pena de afectar negativamente, por un largo período, la perspectiva global de desarrollo de la región.

*Comercio internacional:
proteccionismo, restricciones e inestabilidad*

El proyecto de declaración que sirvió de base para los trabajos de la Conferencia no contenía un planteamiento sustantivo en materia de comercio internacional. Sin embargo, a propuesta de algunas delegaciones —la de México entre ellas—, se incluyó el tema, con énfasis e importancia similares a los otorgados a las cuestiones financieras, en el texto final de la Declaración. Los elementos que en esta materia se destacan son, principalmente, los siguientes:

- La contracción del comercio mundial, al iniciarse los años ochenta, frenó las economías y redujo los ingresos por exportación de los países en desarrollo, forzándolos a abatir sus importaciones, con efectos restrictivos secundarios sobre su propia actividad económica y sobre el comercio mundial.

- Las acciones proteccionistas en los países avanzados se intensificaron, afectando en buena medida las exportaciones de los países en desarrollo, en especial las de América Latina, a pesar de que a estas exportaciones, debido sobre todo a su reducido volumen global, no pueden atribuirse de manera alguna los problemas de desorganización de mercado en los países avanzados. A este respecto, se demanda que se detenga el establecimiento de nuevas barreras y que se proceda a desmantelar las ya existentes, en especial las erigidas en los últimos años, al calor de la crisis.

- Se hace notar la necesidad de revertir las medidas limitativas y los criterios discriminatorios, como la graduación, así como las cuotas y las exigencias de reciprocidad, que afectan el acceso a los mercados o restringen el alcance del Sistema Generalizado de Preferencias.

- Al señalar el muy marcado deterioro y la aguda inestabilidad que han sufrido los precios de los productos básicos y su efecto de empeoramiento de la relación de precios del intercambio, se reitera la necesidad de adoptar medidas efectivas para la estabilización dinámica de esos precios.

El contenido de la Declaración en materia de comercio internacional puede verse como una puesta al día de la posición latinoamericana frente a los principales problemas del comercio mundial. Con estos planteamientos, la región sale al paso de las muy preocupantes tendencias restrictivas que parecen dominar la perspectiva del comercio internacional y que amenazan con evitar que éste recupere su función de motor de crecimiento de la economía mundial.

En suma, en la Declaración de Quito hay un importante planteamiento y una actualización vigorosa de las posiciones de América Latina ante las principales cuestiones económicas internacionales, que reconocen y subrayan la vinculación entre éstas y las relaciones políticas internacionales. En el documento se plantean criterios comunes que permitirán que la región aborde estos

tópicos en las negociaciones económicas multilaterales con criterios y enfoques firmes, positivos y realistas. No se desconoce la responsabilidad propia de los países de la región en la situación prevaleciente, pero se reclaman las acciones de cooperación internacional que complementen y refuercen las políticas nacionales de ajuste. La Declaración está animada de un espíritu positivo, abierto al diálogo y a la negociación, orientado a encontrar el interés mutuo con los demás participantes en la economía mundial, en especial los países avanzados, y abriga el propósito de convertirlo en la base de los entendimientos que se proponen. Este espíritu de Quito puede resumirse en la expresión siguiente: América Latina está convencida de que si sus países "recuperan la senda de su desarrollo económico, serán nuevamente elemento dinámico en la necesaria y sana reactivación de la economía mundial".

PLAN DE ACCIÓN DE QUITO: CONTENIDO BÁSICO

Como se advirtió, la segunda parte del documento final de la Conferencia está constituida por el Plan de Acción de Quito. En él se recogen aquellas medidas que los países participantes estuvieron acordados en llevar adelante o en proponer a los organismos internacionales competentes. La mayor parte de las medidas comprendidas en el Plan de Acción se refieren a iniciativas de cooperación regional latinoamericana, aunque se incluyen también algunas otras, orientadas a la cooperación Norte-Sur. El Plan está organizado en cinco capítulos: financiamiento, comercio, seguridad alimentaria regional, cooperación energética, y servicios. En este apartado se reseña de modo selectivo el contenido básico del Plan de Acción.

*Financiamiento: deuda, apoyo al comercio
y relaciones internacionales*

En forma congruente con la Declaración, el Plan de Acción de Quito propone, en materia de endeudamiento, un esquema de corresponsabilidad de todas las partes interesadas, planteando la necesidad de establecer procesos de ajuste positivos y de compatibilizar el servicio de la deuda con los requerimientos y objetivos del desarrollo.

Para ello, se adoptan varios criterios básicos, entre los que destacan: destinar al servicio de la deuda una proporción razonable de los ingresos por exportación, de suerte que puedan mantenerse niveles adecuados de importaciones y de actividad productiva interna; abatir la carga del servicio, mediante la reducción drástica de los costos del refinanciamiento, con vistas a estabilizar en el tiempo el monto de los recursos destinados a ese servicio; mejorar los términos y condiciones de la deuda, conviniendo plazos más amplios y, de ser posible, convirtiendo parte de la deuda acumulada en obligaciones de largo plazo; asegurar que, como componente de las operaciones de renegociación, se garantice el mantenimiento de ingresos netos de recursos, y fortalecer y ampliar la capacidad de pago de los países deudores, sobre todo mediante mayores ingresos por exportación.

Se recomienda, además, realizar, entre las autoridades financieras de los países latinoamericanos, "intercambios efectivos, directos y confidenciales de información sobre las condiciones en que se den la refinanciación y la reprogramación de la deuda externa".

Los criterios básicos arriba resumidos y el acuerdo en materia de intercambio de información reflejan un común denominador en las posiciones de las delegaciones participantes. Algunas pre-

sentaron a la discusión medidas más específicas, como la conversión de adeudos acumulados en bonos de largo plazo, la demanda de establecimiento de tasas de interés fijas o la determinación de relaciones cuantitativas específicas entre servicio de la deuda e ingresos por exportación. En el debate se hizo notar que algunas de estas propuestas adolecían de escasa factibilidad, resultaban en extremo rígidas para el manejo de un fenómeno esencialmente dinámico o parecían francamente inconvenientes. Es claro que los criterios finalmente adoptados, junto con los contenidos en la Declaración, pueden servir de guía a las futuras operaciones individuales de renegociación y sería conveniente proponer que los adopten los organismos financieros internacionales.

En materia de apoyos financieros a la expansión del comercio intralatinamericano, el Plan de Acción recoge diversas propuestas orientadas a fortalecer los mecanismos de compensación y de pagos y créditos recíprocos existentes en la región, para hacerlos más eficaces y para ampliar su ámbito de aplicación, de suerte que éste abarque a todos los países. Se propone, asimismo, fortalecer y desarrollar los mecanismos de financiamiento de las exportaciones, a través del perfeccionamiento de los ya establecidos, más que mediante el establecimiento de nuevas instituciones.

En el inciso relativo a las relaciones financieras internacionales se reitera y actualiza, como complemento a lo señalado en las secciones pertinentes de la Declaración, el enfoque regional conjunto de los grandes temas de la relación económica y financiera Norte-Sur: reforma monetaria y financiera internacional, relaciones comerciales y financiamiento del desarrollo. El contenido de esta sección bien pudiera servir de guía a la posición de los países latinoamericanos y de otros en desarrollo en los foros multilaterales en que se traten estas cuestiones, tanto en los de carácter financiero y monetario como en los de las Naciones Unidas.

Comercio: acciones para estimular el intercambio regional

Este capítulo del Plan de Acción se concentra en las propuestas orientadas a impulsar el comercio intrarregional latinoamericano. Esencialmente, registra el "compromiso de no introducir, a partir de la presente fecha, nuevas restricciones no arancelarias a las importaciones originarias" de la región; la decisión de promover "el establecimiento de una preferencia arancelaria [regional] de tal magnitud que pueda desviar y crear corrientes comerciales"; el objetivo de "intensificar las negociaciones comerciales, en forma bilateral o multilateral" entre los países de la región; la conveniencia de utilizar las compras estatales como mecanismo de expansión del intercambio regional y la de promover operaciones de intercambio compensado y acuerdos de complementación económica en la región.

Para cada una de las iniciativas recogidas en el Plan de Acción en materia de comercio regional se plantea un mandato específico para uno o más de los organismos regionales competentes, señalándose, en la mayor parte de los casos, las oportunidades y los plazos en los que dichas entidades habrán de proceder al examen y adopción de las acciones recomendadas. En este sentido, se plantea un programa de trabajo detallado, de cuyo puntual cumplimiento depende la instrumentación de los objetivos establecidos.

Al examinar las cuestiones comerciales, la Conferencia hubo de enfrentarse al hecho de que algunas delegaciones no se hallaban preparadas para asumir compromisos inmediatos en esta materia, como, por ejemplo, la determinación de la magnitud cuantitativa

de la preferencia arancelaria regional. Por ello, fue necesario limitarse, por una parte, a registrar el acuerdo general sobre la conveniencia o deseabilidad de llevar a la práctica las medidas propuestas y, por otra, a establecer mandatos específicos de negociación para que, en un plazo u oportunidad determinados, uno (o varios) de los organismos de cooperación comercial de la región aborde el tema y llegue a una decisión al respecto.

Paradójicamente, es el esquema de relaciones comerciales intralatinamericanas el que se ha visto más afectado por las condiciones desfavorables que privan en el comercio mundial. Al verse obligados a imponer restricciones a sus importaciones, los países de la región han afectado también las provenientes de otros países latinoamericanos. Ante la perspectiva de que las condiciones económicas generales los obliguen, nuevamente, a restringirlas, los países de la región se resisten a asumir compromisos inmediatos de liberación del intercambio comercial intrazonal. Al disponer de montos limitados, y desde luego insuficientes, para financiar sus importaciones, los países de la región a menudo los canalizan de manera preferente a los proveedores tradicionales de los países avanzados, que pueden ofrecer, en ocasiones, mejores condiciones de pago. Así, el comercio intrazonal no ha actuado como compensador de las dificultades del comercio mundial, sino que ha sido, en cierto sentido, la primera víctima de esas dificultades. Por ello, el alcance inmediato de los acuerdos del Plan de Acción de Quito en materia comercial es limitado; por ello, hubieron de insertarse salvaguardias y calificaciones a algunos de los compromisos asumidos. De cualquier modo, su contenido concreto y los mandatos a las entidades regionales de cooperación comercial e integración representan un significativo paso adelante, que podrá realizarse plenamente en la medida en que mejoren también las perspectivas del comercio de la región con el resto del mundo, en especial con los países avanzados.

Alimentos, energía y servicios

Los señalamientos del Plan de Acción en estas tres materias son más esquemáticos, debido quizás a que la atención de la Conferencia se centró preferentemente en las cuestiones financieras y comerciales y a que faltaron propuestas novedosas en estos ámbitos que movilizaran a las delegaciones.

En cuanto a los asuntos alimentarios, se expresa el apoyo de la región a los objetivos y programas del Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional, constituido en el marco del SELA, dando un sentido de prioridad a algunas de sus acciones principales. En especial, "se subraya la necesidad de que cada uno de nuestros países formule planes alimentarios nacionales que fomenten la producción de alimentos básicos y mejoren su distribución y consumo".

Para la cooperación energética latinoamericana se establece el objetivo general de "lograr el autoabastecimiento regional con autonomía tecnológica", fortaleciendo la capacidad de la región para aumentar y diversificar la producción de energía y para racionalizar el consumo. Para ello se propone una amplia serie de acciones que cubren desde las más generales de planeación energética hasta mecanismos de cooperación técnica y de complementación en el área del transporte, encomendándose su instrumentación a la Organización Latinoamericana de Energía, dentro del marco del Programa Latinoamericano de Cooperación Energética.

Finalmente, en cuanto a los servicios, se señalan los criterios que podrían regir una posición conjunta de América Latina para

el manejo de este tema "en los organismos internacionales que sean efectivamente competentes para tratarlo". Se avanza así en el mandato confiado al SELA para contribuir a definir un enfoque latinoamericano en las negociaciones multilaterales en materia de servicios.

CUESTIONES INSTITUCIONALES: SEGUIMIENTO Y RACIONALIZACIÓN

Al margen de los debates de la Conferencia, en consultas entre los delegados, se debatió intensamente la cuestión de cómo dar seguimiento a las decisiones a las que eventualmente se arribara y, por tanto, se puso de relieve la necesidad de racionalizar la estructura institucional de la cooperación económica latinoamericana. Sin embargo, no había posibilidad alguna de tornar formal el debate sobre estas materias, pues ello escapaba por completo al alcance de la agenda adoptada y podría distraer del tratamiento de las cuestiones sustantivas.

En materia de seguimiento de las decisiones de la Conferencia, hubo delegaciones que propugnaron el establecimiento de un grupo coordinador, integrado por cinco a siete países, que asumiese la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los acuerdos. Esta propuesta fue resistida por numerosas delegaciones que consideraban inconveniente la creación de cualquier nuevo mecanismo institucional y tampoco deseaban vulnerar la posición del SELA como órgano central de la cooperación económica latinoamericana.

En el otro extremo de las posiciones, alguna delegación se manifestó en favor de que todas las acciones derivadas de las decisiones de la Conferencia se asignasen, de manera directa, a los diversos organismos regionales competentes, sin que se confiara a ninguno de ellos una responsabilidad especial de coordinación o supervisión respecto de los demás. Esta posición fue rebatida con un argumento práctico: resultaba conveniente algún tipo de coordinación y vigilancia centralizada del grado de cumplimiento del Plan de Acción. Se hizo notar, por otro lado, que dada la diversidad de los miembros de los diferentes organismos, resultaba natural que el único que los agrupa a todos, el SELA, tuviese una responsabilidad especial.

A fin de cuentas se convino en asignar la mayor parte de las tareas contenidas en el Plan de Acción a los diversos organismos regionales, de acuerdo con sus esferas de competencia, instruyéndolos para que "preparen informes sobre los avances alcanzados en la ejecución de las acciones y tareas a ellos encomendadas y los remitan a la reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA para proceder a un análisis y evaluación de la marcha del Plan de Acción". De este modo, sin establecer nuevos mecanismos, quedó conferida a los propios gobiernos representados en Quito, al participar en el Consejo Latinoamericano, la responsabilidad de supervisar el seguimiento de las decisiones de la Conferencia.

Este debate puso de manifiesto, como se señaló, la necesidad de abordar, en un futuro no lejano, el tema de la racionalización de la estructura institucional de la cooperación económica latinoamericana. La actual familia de organismos regionales y subregionales de cooperación es muy diversa: está integrada por organismos surgidos en diferentes momentos y en respuesta a variadas circunstancias; no son ajenas a ella las duplicaciones y traslapes de mandatos y competencias. La proliferación en el número de organismos ha sido resultado de la tendencia a responder a cualquier demanda con el establecimiento de un mecanismo institucional

ad hoc, independientemente de que existan otros capaces de asumir la tarea. No es la menor de las complicaciones la que se deriva de que es difícil encontrar, en la región, dos organismos cuyos miembros sean los mismos, lo que afecta las posibilidades de concertación y cooperación interinstitucional. El debate de la Conferencia de Quito en materia de coordinación y seguimiento constituyó un claro llamado de atención sobre la necesidad de racionalizar la actual estructura institucional de la cooperación latinoamericana, capacitándola para asumir con eficiencia no sólo las tareas previstas en el Plan de Acción, sino, más ampliamente, las que caracterizarán a la nueva etapa de cooperación regional abierta por la Conferencia de Quito.

UNA APRECIACIÓN DE CONJUNTO

A lo largo de estas notas se han presentado diversos elementos de apreciación de la Conferencia de Quito, de sus resultados y de sus proyecciones. En este último apartado se intenta presentarlos en forma resumida.

Los resultados alcanzados en la capital ecuatoriana fueron congruentes con las expectativas despertadas por la Conferencia. La Declaración de Quito es un documento que plantea, con firmeza, madurez y sin estridencias innecesarias, la posición común de América Latina ante los principales problemas económicos internacionales de la actualidad y que manifiesta claramente la voluntad política de la región de seguir participando, activa y positivamente, en las negociaciones económicas multilaterales y en la búsqueda de la necesaria transformación, en favor del desarrollo, de las relaciones económicas internacionales de nuestro tiempo. El Plan de Acción contiene medidas y propuestas realistas y factibles que, en su mayor parte, pueden instrumentarse en el curso de los próximos doce a dieciocho meses. Constituye, en este sentido, un programa de trabajo viable, apoyado en una muy clara manifestación de voluntad política.

La respuesta latinoamericana a la crisis definida por la Conferencia es, por tanto, una actitud madura y constructiva. No elude la identificación clara de las causas y las manifestaciones de la crisis, pero no se detiene en ello. Plantea recursos para hacerle frente de manera efectiva, tanto en el ámbito de las relaciones de América Latina con los países avanzados como en el que corresponde a su propio esfuerzo de cooperación regional.

A partir de la Conferencia de Quito, y con base en el contenido de su documento final, América Latina puede iniciar el replantamiento de su posición común en los foros económicos multilaterales, proponiendo, como un primer paso, que sus puntos de vista sean considerados y eventualmente adoptados por el conjunto de los países en desarrollo, para actualizar la plataforma que estos países presentaron en la última conferencia de la UNCTAD, a mediados de 1983 en Belgrado, y con vistas a las negociaciones globales. Para la cooperación regional latinoamericana, el Plan de Acción de Quito constituye un compromiso de concertación y avance hacia el objetivo común de reducir la vulnerabilidad externa, por la vía del fortalecimiento y la expansión de los empeños comunes. Este Plan de Acción bien puede estimular esfuerzos similares en otras regiones del mundo en desarrollo.

Precisamente en este sentido se sugirió, al inicio de estas notas, que al tiempo que en Quito culminó el esfuerzo de concertación regional derivado de la iniciativa del Presidente de Ecuador, se planteó un nuevo punto de partida para la acción colectiva de los países de América Latina, que importa desarrollar y llevar adelante. □