

CARTA DE RENUNCIA DE LA "NOMINA DE LOS NUEVE"

LA Resolución 27/M/66 del CIES, adoptada en la reunión de Buenos Aires, varía profundamente el procedimiento establecido en Punta del Este de evaluar en forma multilateral los esfuerzos internos y las necesidades de financiamiento externo de los países latinoamericanos, a través de un organismo técnico independiente. Dado este cambio en la naturaleza de nuestra función, los miembros del Comité de los Nueve hemos decidido retirarnos de nuestros cargos, por considerar que las nuevas tareas que se nos asignan no justifican nuestra permanencia.

Además, deseamos dejar constancia de que no fuimos consultados en ningún momento sobre la Resolución 27/M/66. Creemos que una consulta hubiera contribuido a aclarar y rectificar los antecedentes que sirvieron de base a la Resolución. Antes de la reunión de Buenos Aires habíamos llegado a un pleno acuerdo con el Presidente del CIAP sobre las diversas formas de colaboración que el Comité brindaría al

CIAP y sobre los procedimientos para coordinar las evaluaciones de planes de desarrollo con los estudios anuales de países que realiza ese organismo.

La Alianza está atravesando un momento crítico. Hay síntomas de desaliento, escepticismo y desesperanza que tienen que ser contrarrestados con demostraciones claras y evidentes de que existe una voluntad firme de superar la crisis dentro del espíritu de la Carta de Punta del Este. Los miembros del Comité confiamos plenamente en que los dirigentes panamericanos realizarán un examen profundo y sincero del estado de su Alianza y que adoptarán las medidas necesarias para darle una nueva cohesión e imprimirle nuevo dinamismo. (Fdo.) *Emilio Castañón Pasquel*.—(Fdo.) *Ernesto Malaccorto*.—(Fdo.) *Hollis B. Chenery*.—(Fdo.) *Rómulo Almeida*.—(Fdo.) *P. N. Rosenstein-Rodan*.—(Fdo.) *Jorge Méndez*.—(Fdo.) *Felipe Pazos*.

CONSECUENCIAS DE UNA POLITICA COMPLACIENTE DE LOS ORGANISMOS INTERAMERICANOS*

Por RÓMULO ALMEIDA

Cumplo con un deber de conciencia al comunicar el propósito de renunciar al mandato que me había conferido el CIES al Nivel Ministerial, por creer que con la Resolución 27/M/66 contenida en el documento CIES/971, confirmada por la aprobación de los señores Ministros, se

ha ocasionado un daño irreparable a la eficacia del Comité de los Nueve, en el desempeño de las funciones para las que fue creado en la Carta de Punta del Este. Para formalizar la renuncia estoy dirigiendo una carta al Señor Secretario General de la OEA.

2. Si no estoy equivocado, la Resolución mencionada no es más que un episodio de un proceso: el del abandono gradual de los principales compromisos de la Carta de Punta

(*) Exposición del señor Rómulo Almeida, miembro del Comité de los Nueve a la IV Reunión del CIES a Nivel Ministerial, a propósito de la resolución contenida en el documento CIES/971. (Título de la redacción.)

del Este por parte de los Estados Unidos, el cual tiene como corolario la anulación, el aislamiento o la sumisión de los órganos y entidades que podrían ser una amenaza para la actitud de complacencia hacia su política.

3. Conforme a la interpretación (auténtica, según todas las indicaciones) del Delegado de los Estados Unidos en la Sesión Plenaria de votación (a Nivel de Expertos), el objetivo de la Resolución es el de fortalecer al CIAP, a través de la reducción del Comité de los Nueve a la condición de una mera nómina de cinco y de asesores personales del Presidente de aquel órgano político. Para la nueva función no tengo mandato ni éste sería necesario o aun justificable: no me parece que deba prevalecer limitación alguna a la libertad de elección, por el Presidente del CIAP, de sus asesores personales, ni cualquier duda en cuanto a su capacidad de elegirlos adecuadamente.

4. En circunstancias normales sería muy honrosa la posición de Asesor del CIAP o de su Presidente, tanto más cuando en el caso del actual titular siempre encontré muy agradable el trato y sin inhibición el diálogo, pero la disminución que contiene la Resolución es irreparable, dada la forma y el espíritu con que fue conducido el asunto.

Juicio en ausencia

5. En relación a la forma, es de extrañar que ni el Comité de los Nueve fuese oído, a pesar de ser mandatario del CIES, ni se hiciese preceder la reforma —mucho más profunda en sus efectos de lo que, lamentablemente, percibieran muchos delegados— de un “análisis exhaustivo de los organismos dependientes del CIES, conforme lo determinara la Resolución VII de la II Conferencia Interamericana Extraordinaria. En la Reunión Plenaria para la coordinación de las discusiones que se mantuvieron previamente en forma reservada (la única a la que tuvimos acceso contra todos los precedentes), la declaración que hizo el Representante de Perú al emitir su voto expresó esa extrañeza en cuanto al procedimiento. No parecía una reforma institucional maduramente diseñada, sino un empujamiento en ausencia. Al sumarse este nuevo hecho a ciertos antecedentes, se justifican las sospechas de que la independencia del Comité, usada para elaborar recomendaciones y opiniones incómodas para la actual política oficial del Departamento de Estado, había dejado de ser tolerable, no obstante estar inspirada por la idea de cumplir con la Carta de Punta del Este y de esa manera, a final de cuentas, mejorar el papel y la imagen de los Estados Unidos en el Continente.

6. No se discute la facultad ni la conveniencia de que haya cambios. Pero, si fuesen oídos el Comité o sus miembros, estoy seguro de que los delegados gubernamentales tendrían mejor información sobre las deficiencias operativas del propio Comité y del sistema, en lo que se refiere al perfeccionamiento del proceso de evaluación de los planes nacionales de desarrollo. De esas informaciones podría resultar un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y administrativos, ya sea manteniendo al Comité o mediante otras soluciones. Entre éstas podría figurar, si no se considerase absolutamente conveniente la evaluación por un grupo independiente, ajeno a las instituciones, la de encargar la evaluación de los planes al BID y al Banco Mundial, de preferencia conjuntamente, evitando duplicaciones, economizando tiempo y aprovechando la capacidad de los dos organismos de disponer de consultores especializados permanentes, en mejores condiciones que los Nueve o el CIAP. (En esta hipótesis, los Nueve quizás podrían quedar adscritos al BID, proveyendo el Banco Mundial los miembros complementarios para los Comités *ad hoc* y, ambos, los consultores para el trabajo de éstos, sin perjuicio de la colaboración de la Secretaría del CIES y de otros organismos). Obsérvese que si bien la Secretaría de la OEA viene registrando un progreso constante desde fines de 1960, continúa presa del tumulto de obligaciones que significa atender numerosas resoluciones en todos los niveles, sin una programación que jerarquice los asuntos conforme a su importancia y los coordine con los trabajos de otros organismos que están más cerca de las realidades y de los intereses latinoamericanos. Podría decirse que está resultando muy lenta la adaptación del sistema a la doctrina, así como al nuevo método consecuente que emana de la Carta de Punta del Este. Será deseable que el CIAP llegue a este resultado, mas para ello

tendrá que luchar contra sus condiciones operativas de órgano político asentado en Washington y con miembros latinoamericanos ausentes.

Fortalecimiento aparente del CIAP

7. Me temo que la Resolución contribuya a que el fortalecimiento del CIAP sea más bien aparente que efectivo. En este sentido sería técnicamente inenata. Aumenta el número de asesores, amplía y concentra el poder. Este tributo a las apariencias puede ser un medio de que se acentúe la tendencia a la dispersión. Lo que importa para el cumplimiento del papel del CIAP no es que presente numerosos documentos, entre ellos algunos de mucha valía, como aquel sobre las necesidades de financiamiento externo en comparación con las disponibilidades, o como el más reciente, de los cuatro especialistas, sobre el problema de la liquidez visto desde el ángulo de los intereses latinoamericanos. Tampoco se trata simplemente del ejercicio regular de los “estudios de países”, de gran utilidad a pesar del alcance limitado que tiene. Se trata de promover la acción articulada de un sistema de organismos para alcanzar los siguientes objetivos de conformidad con la Carta de Punta del Este:

- a) un progreso efectivo de la planificación y de las reformas básicas en la América Latina;
- b) un mejoramiento en las condiciones del comercio para la América Latina, al menos con los Estados Unidos;
- c) el progreso de la integración latinoamericana, como un proceso realmente autónomo, o al menos la eliminación de factores negativos que la práctica de la Alianza tenía trazada para él;
- d) *last, but not least*, el financiamiento externo multilateral, en atención a los déficit de capacidad para importar que habría que llenar para el cumplimiento de los programas nacionales, esto es, un verdadero financiamiento por programas.

8. En síntesis, el objetivo general del CIAP es hacer lo necesario a fin de que el sistema interamericano sea efectivamente eficaz para el desarrollo de América Latina, sobre la base de un crecimiento mínimo per cápita de 2.5 por ciento, en cada país, como promedio para este decenio. La función no se cumple multiplicando las tareas técnicas y administrativas de responsabilidad propia. Parece lógico suponer que de esta manera es difícil que el CIAP tenga tiempo para cumplir sus más altos objetivos. Sería lamentable que se desviase el esfuerzo, alejándolo de los objetivos fundamentales para, por ejemplo, empeñarse en justificar frente a América Latina las frustraciones de la Alianza o para atribuir a la Alianza lo que es resultado de la coyuntura mundial o de un ingente esfuerzo propio por parte de los países.

9. Como veremos adelante, las finalidades básicas de la Alianza no se han cumplido en estos cinco años de la Carta de Punta del Este y dos años de existencia del CIAP. No deseo insinuar que el CIAP no haya hecho esfuerzos por alcanzar sus objetivos, mas creo que sería deseable un evaluación de sus actividades y de los resultados para preservarlo de inconveniencias, aun teniendo el privilegio de contar con los hombres que lo componen.

10. Humildemente someto al gobierno de los Estados Unidos la sugestión de que responda por su parte a los objetivos fundamentales para los que fue creado el CIAP, fortaleciéndolo efectivamente de esa manera.

11. No creo en la viabilidad de una buena tarea técnica de evaluación de los planes nacionales bajo un órgano político como es el CIAP. No diré que sea imposible pues la buena calidad de los administradores puede compensar los errores de principio. La Resolución, sin embargo, en nada acrecienta la coordinación en el uso de los recursos técnicos, que, por otra parte, ya se había realizado gracias a la situación que existía: el papel del Comité de los Nueve en cuanto a asesor del CIAP, sin perjuicio de sus funciones propias, y el convenio de unificación de los *staffs* que el Comité hizo con la Secretaría, el cual fue posible gracias a la presencia del Dr. Germánico Salgado en la dirección del Departamento

de Asuntos Económicos de ésta. Los efectos inmediatos de la Resolución son: a) depositar la responsabilidad de una tarea larga, paciente, minuciosa, de bastidor, sobre un órgano que ya realiza en dos o tres días un "estudio de país" (*country review*) y que maneja numerosas tareas técnicas, misiones y promociones; b) poner bajo la responsabilidad de un órgano político una actividad que, para rendir resultados plenos, necesita, supongo yo, ser realizada por técnicos independientes de alto nivel y prestigio (también se requerirían otras condiciones para la plena eficacia de los trabajos de evaluación de planes, incluyéndose entre ellas el apoyo del CIAP). Con relación al primer efecto, será fácil condenar fulminantemente un trabajo minucioso de evaluación de los planes como tarea "burocrática", sobre todo habiendo intereses importantes que no desean se llegue a un verdadero financiamiento por programas. En cuanto al segundo efecto, es tan difícil que el CIAP deje de asumir la responsabilidad del trabajo de los asesores personales de su Presidente, como es difícil que convalezca el prestigio de Los Nueve (o de Los Cinco) o de los Comités *ad hoc*, que ya había sido perjudicado por la confusión que se creó entre las funciones del CIAP y las de Los Nueve y por el rumor acerca de la absorción de éstos por aquél. Más todavía, el CIAP no podrá librarse de las presiones que sufre un órgano político, ni podrá beneficiarse de la posibilidad de utilizar o rechazar la evaluación de un cuerpo técnico independiente para sobreponerse a esas presiones y para ir presionando él mismo en el sentido de que prevalezca el financiamiento por programas.

12. Los estudios por países, que han ido mejorando, cumplen objetivos limitados y útiles, pero no equivalen a las evaluaciones de planes, si se quiere ayudar a los gobiernos a perfeccionar el proceso de planificación y establecer una base sobre la que pueda asentar un sistema de financiamiento externo por programas. Para cumplir este último objetivo es importante y tal vez imprescindible el mecanismo establecido en la Carta de Punta del Este: una evaluación hecha por un grupo de técnicos independientes, de alto nivel, con el prestigio de mandatarios directos de los países, a través del CIES.

13. No pretendo que el procedimiento de evaluación que se viene realizando bajo la responsabilidad de Los Nueve se aproxime siquiera a la perfección. Se trata de una experiencia nueva y compleja, que a mi modo de ver presenta muchas deficiencias. No me propongo analizarlas ahora, no obstante mencionarse algunas en relación con diferentes puntos en este texto. Esta experiencia debería ser analizada y no interrumpida por una reforma no planeada.

14. Por otro lado, si hubo equivocaciones en cuanto a la elección de los participantes del Comité, cabría hacer esa elección más exigente y prestigiar al órgano para que vuelva a atraer candidatos de alta categoría.

Inconvenientes políticos

15. Desde el punto de vista político, los inconvenientes de la Resolución son, a mi manera de ver, los siguientes:

- a) debilitar el movimiento que inició la Carta de Punta del Este a favor del financiamiento externo por programas;
- b) hacer responsable de las evaluaciones a un órgano político, con miembros que representan a los gobiernos (formalmente a todos, realmente a algunos) y con su presidente y el delegado de los Estados Unidos como únicos permanentes en Washington;
- c) perder los efectos que las recomendaciones de un cuerpo técnico independiente, de alto nivel y prestigio, podrían tener en cuanto a reducir, para países grandes y pequeños por igual, el precio político que conlleva el actual estilo de negociaciones;
- d) perder la posibilidad, como ya se dijo, de que se aproveche la experiencia acumulada y la independencia del Comité, para la realización de estudios que podrían ser importantes a fin de cumplir los objetivos de la Carta de Punta del Este.

16. Un verdadero financiamiento por programas de carácter multilateral parece requerir, como condición esencial, una evaluación con recomendaciones que sean técnicamente satisfactorias y respetadas por el gobierno interesado y por las entidades multilaterales y gobiernos colaboradores. Un cuerpo técnico independiente de alto nivel y prestigio puede desempeñar su papel a cubierto de ciertas condicionantes políticas.

La participación de las entidades financieras multilaterales en los equipos de evaluación sería deseable para proporcionar recursos técnicos y economizar tiempo.

17. La sede en Washington puede ser conveniente para un órgano financiero, pero me parece una debilidad fundamental del sistema interamericano, de la cual participa el CIAP, sobre todo en las condiciones indicadas. El hecho de estar en la fuente de los "favores" y de contar con la solícita asesoría del Departamento de Estado es, más bien, negativo; deforma la visión de los problemas y los envuelve en inhibiciones. Entre éstas, cabe aludir a las que resultan del hecho de que los países de América Latina se rehusan a contribuir para la OEA, quizá debido a un resabio de la vacilación que experimentaron originalmente ante la perspectiva de mantener una oficina de promoción comercial (y después política) de los Estados Unidos, de la que nació la Unión Panamericana. Es ilustrativo referir que uno de los argumentos utilizados por los norteamericanos para eliminar el Comité de los Nueve fue el de economizar, porque los países latinoamericanos no pagan (de lo cual no debe inferirse que con la Resolución se vaya a obtener una reducción en los gastos).

18. A propósito del tercer punto, creo que su validez es obvia para los países menores. Supongo que la existencia de Los Nueve convendría a los países que hacen un gran esfuerzo, pero que tienen menor presencia en el CIAP. En cuanto a los países mayores, es cierto que a veces adoptan el supuesto de que tienen más poder en las negociaciones bilaterales, lo que circunstancialmente puede ser verdad, aunque sin percatarse de que este método aumenta el precio político que se ven obligados a pagar. A algunos gobiernos y funcionarios les causa suspicacia —y con razón, hasta cierto punto— un examen minucioso de sus números y de lo que está detrás de las palabras. Es verdad que en los "estudios de países" esto no se hace, pero también lo es que en ellos se ha indicado siempre que su valor depende de que constituyan una secuencia de verdaderas evaluaciones de los planes y políticas. No creo que sea realista pensar en un financiamiento multilateral y por programas sin un sistema multilateral de evaluación técnica independiente. Esta evaluación debe hacerse por un órgano predominantemente latinoamericano, preservando la confidencialidad necesaria y animado por el espíritu de comprender y colaborar y no en el de censurar y someter. En lugar de este tipo de evaluación, los países, pequeños o grandes sólo tienen otra posibilidad: la multiplicación de las evaluaciones y la intromisión de funcionarios de gobiernos extranjeros.

19. La experiencia de evaluación de los planes nacionales ha venido dando a la Nómima (más tarde "Comité", pues la conveniencia de que funcionase como un organismo fue reconocida en reuniones anteriores del CIES, lo que por deficiencia de información escapó a uno que otro delegado técnico en la presente reunión) un material informativo y un cúmulo de observaciones, de los cuales se han venido derivando estudios que podrían ser de importancia para el futuro de la planificación y de la colaboración económica en el sistema interamericano. (Si el Comité no ha hecho más en el sentido de aprovechar este material, ello se debe a la deficiencia numérica de personal y a factores externos.) Deseo que la alegada economía de recursos técnicos que se obtendría al desintegrar el Comité convirtiéndolo en una nómina e incorporándolo al cuerpo técnico del CIAP, permita realizar esa tarea, mas dudo que los asesores de un órgano político puedan estar en condiciones de hacerla, bajo la vigilancia de funcionarios norteamericanos que tienen sus propias ideas.

20. La permanencia de siete técnicos latinoamericanos en Washington, en las condiciones previstas para la Nómima de los Nueve, al lado de otros dos seleccionados entre los cuadros académicos más elevados de los Estados Unidos, pero independientes del gobierno norteamericano, parece ser importante también como apoyo para el *staff* de la OEA y de otros organismos. En la condición exclusiva de asesores del CIAP, esa función se debilita.

21. Si a pesar de los defectos de la Resolución, las tendencias generales fuesen favorables para promover realmente la eficiencia del CIAP, sería razonable aceptar el *capitis diminutio* y el error institucional y continuar colaborando dentro del nuevo marco. (Después de todo, es ilusorio esperar un grado ambicioso de racionalidad en las instituciones políticas, sobre todo de parte de las reuniones internacionales.) Al mismo tiempo, el cuadro es el que se esboza más adelante. Los objetivos fundamentales de la Carta de Punta del Este no han sido atendidos en los cinco años de la Alianza y en los dos de existencia del CIAP.

22. El esfuerzo de planificación de los países, que provenía de una promoción previa de la CEPAL, pero que pudo consagrarse con el apoyo del presidente Kennedy (quien levantó el reiterado veto norteamericano), fue desalentado por el bilateralismo al por menor de la AID, que llega a confundirse con una venta humillante de favores: un perfecto clientelismo internacional de tipo neocolonialista. Esta observación no intenta juzgar la intención. Admito que en parte la mira de esa política sea cuidar que los recursos se apliquen bien, objetivo que también conviene a los países recipientes, pero que podría alcanzarse a través de métodos y mecanismos que respetasen más su autodeterminación y reforzasen su autoridad nacional y su responsabilidad propias. En el método adoptado se esconden, ineludiblemente, dos motivos: una fundamental falta de confianza en la capacidad latinoamericana para el autogobierno y el propósito de hacer negocios políticos. Este método no toma en cuenta el esfuerzo propio de América Latina, manifestado en el aumento real de las exportaciones, en la sustitución de las importaciones, en el desarrollo interno de las instituciones de política económica: esfuerzo importante aunque pudiera haber sido mayor. El método de ayuda de la Alianza no es apropiado para estimular el esfuerzo de planificación.

23. Esperamos que el gobierno de los Estados Unidos, que tanto ha mostrado el deseo de fortalecer al CIAP, acepte multilateralizar la colaboración externa a través de ese órgano sobre la base de las necesidades y del esfuerzo global de los países, revelados en los programas nacionales. No pueden considerarse seriamente como financiamientos por programas las modalidades que hoy día designan con ese término.

24. En lo que concierne al comercio, ningún éxito importante para América Latina es consecuencia de la Carta. Ni las mejoras pasajeras han resultado de la Alianza, ni los empeoramientos han encontrado resistencia en ella. El Convenio del Café fue sancionado por los Estados Unidos con gran retardo, mas al final lo fue y constituye un paso adelante; pero, en términos de comercio con los Estados Unidos, ha sido para América Latina una simple victoria pírrica. En el caso del azúcar, ha mejorado la situación de algunos países en el mercado norteamericano, si bien a costa de Cuba, dificultándose, por lo tanto, la recuperación de esa república en la comunidad latinoamericana. Pero la posición relativa de América Latina en el mercado estadounidense se ha deteriorado. Raras son las medidas de eliminación de restricciones adoptadas por los Estados Unidos (plomo y cinc parecerían los mejores casos), mas nada de ello representa una concesión importante; persiste el arsenal de medidas de protección interna, de restricciones justificadas por motivos de seguridad militar o económica (para evitar que haya *market disruption*), de programas de disposición de excedentes y de exportaciones dañosas para muchos productos latinoamericanos. Y se crearon nuevas restricciones a la importación, bajo diversas formas, para muchos productos. Nada en la política comercial de los Estados Unidos reflejó un interés especial por América Latina, lo que, entre otras cosas, no me parece motivo de sorpresa, tratándose de la mayor potencia mundial, por un lado y, por el otro, de un área de la cual ella es incondicional conductora. ¿Dónde está el efecto de la Alianza? Se puede decir que las condiciones relativas de América Latina en el mercado norteamericano se han deteriorado en los cinco años de la Alianza. Tampoco son alentadoras las perspectivas para el futuro, pues hay "elementos indicadores de una nueva etapa de incertidumbre", según quedó registrado en la relatoría de esta Conferencia al Nivel de Expertos. Solamente en lo que se refiere a productos que representan entre el 10 y el 15 por ciento de las exportaciones latinoamericanas son buenas las perspectivas del mercado mundial. Y aun en esto debe absolverse a la Alianza de toda "culpa".

25. Me parece enteramente inadecuado depositar esperanzas para América Latina en la "Rueda Kennedy". Esta podría tener algunos efectos favorables leves para el conjunto de los países subdesarrollados de todo el mundo; pero es, esencialmente, un juego para grandes. Sus resultados serían, más bien, un agrandamiento de la distancia entre los países desarrollados y aquellos en proceso de desarrollo, en lo que toca al comercio y al crecimiento económico. La lucha contra las preferencias y el proteccionismo agrícola europeos debe seguir adelante: es de importancia para muchos productos latinoamericanos. ¿Podrían los Estados Unidos ayudarnos? Es evidente que su poder de negociación va a ser utilizado para las exportaciones de sus "pollos" y no para las nuestras. Si, además, América Latina se presenta ante Europa como una zona protegida por Estados Unidos, está claro que debilita su posición de negociación propia en vez de fortalecerse. Lo mismo se puede observar en cuanto a la colaboración financiera. Europa siente renuencia natural a prestar ayuda a través de un mecanismo dominado por los Estados Unidos. Las negociaciones con la CEE y con los mismos Estados Unidos sólo podrán ser eficaces cuando nos presentemos unidos en un bloque genuinamente latinoamericano y con objetivos propios. Es éste uno de los motivos fundamentales de la integración regional. Hay una insistencia máxima sobre las dificultades que presenta el Mercado Común Europeo, aparentemente con la intención de atenuar las responsabilidades que corresponden a los Estados Unidos, sin registrar el hecho de que, a pesar de aquellas dificultades, que deben ser eliminadas por la estrategia de la UNCTAD, nuestras exportaciones destinadas a Europa han crecido más que las destinadas a nuestro aliado superpoderoso, a pesar de la fase excepcional de continuo crecimiento económico que ha experimentado éste. Se ha llegado hasta el punto de diseñar en el CIAP, más bien que un ataque enérgico contra la política comercial de los Estados Unidos, una escapatoria de equívocos orígenes: la de una "preferencia defensiva" por parte de los Estados Unidos, movimiento que, si no fuera a distraer los esfuerzos alejándolos de la integración latinoamericana y de una acción común con otros grupos de países subdesarrollados en el seno de la UNCTAD, tendría el efecto de provocar que se retraigan nuestros mercados más elásticos y de hacer a América Latina más dependiente de los Estados Unidos. Aun desde un punto de vista comercial inmediato, dudo que este esquema, felizmente rechazado por el CIES, pudiese producir efectos benéficos frente a condiciones estructurales de la economía norteamericana que limitan sus mercados para América Latina.

26. La situación sería todavía peor si el esfuerzo latinoamericano no hubiera sido grande y en dos frentes: el de compensar las condiciones insuficientes o negativas prevalentes en el mercado internacional, especialmente en el norteamericano, por medio del aumento de los volúmenes de exportación, y el que representa el progreso modesto, pero prometedor, del comercio intrarregional, en los dos procesos de integración que están en marcha. Considerando los servicios financieros crecientes que gravan nuestras balanzas de pagos, el déficit de capacidad para importar determinado por las exportaciones se agravó en el periodo ya transcurrido de la Alianza, sobre todo si se compara con las necesidades de importación para alcanzar las metas de crecimiento. De ahí la mayor dependencia respecto de la "ayuda externa", que tampoco ha cumplido su papel, como veremos. Es laudable que el Presidente del CIAP insista en que nos interesa antes el comercio que la ayuda, pero no está clara la respuesta que los Estados Unidos están dando a su clamor, a pesar del *lip service* que han desplegado en el sentido de reforzar aparentemente a este organismo.

27. Si se hiciese un balance, se vería que la integración económica de América Latina —la reforma básica más importante y el más importante de los esfuerzos internos de América Latina considerada en conjunto— está siendo más obstaculizada por las prácticas de la Alianza que ayudada por algunas contribuciones, que están siendo vertidas más bien en América Central.

28. En términos brutos, la colaboración financiera externa ha aumentado a partir de la Alianza; en términos netos, ha disminuido. Ello sería satisfactorio si las condiciones del comercio hubiesen mejorado suficientemente. Pero habiendo empeorado en términos relativos (relación de precios del intercambio y necesidades de importación), sería importante elevar la colaboración neta hasta el punto de asegurar la capacidad para importar necesaria, a fin de que pudiesen alcanzarse las metas de crecimiento de la Carta de Punta

del Este. Se está lejos de lograrlo. Y a pesar de que las previsiones de recursos externos brutos necesarios se habían calculado en Punta del Este por abajo de las necesidades que la realidad ha demostrado, el gobierno de los Estados Unidos no cumplió su parte.

29. Es común decir que los países no tuvieron capacidad de absorción, y esto es cierto en relación con el método de financiamiento por proyectos que se ha adoptado; pero también es verdad que las instituciones financieras, que hoy operan sobre la base de ese método, no tienen capacidad de atender a las necesidades. El endeudamiento a corto plazo y la pérdida de reservas son prueba de que los países han absorbido, por necesidad, financiamientos de carácter poco deseable, debido a la falta de colaboración externa (ayuda o créditos de desarrollo) suficiente y oportuna. Se ha reconocido que la severa privación de productos importados a que se han visto sujetos muchos países, por falta de financiamiento, ha sido causa de estancamiento económico y de disturbios políticos y sociales. Es difícil justificar la falta de asistencia oportuna y suficiente por parte de los Estados Unidos después de los compromisos contraídos en la Carta de Punta del Este.

30. Las comparaciones entre los desembolsos y los compromisos de financiamiento ocurridos desde la Alianza y los del decenio anterior, están desprovistas de significado. Lo que importa es el cotejo con lo que debía esperarse, como consecuencia de la Carta de Punta del Este, tanto en lo que se refiere a los montos como a la forma (apoyo global a los programas de desarrollo). En el decenio anterior, las condiciones del comercio eran relativamente mejores, y no había la "explosión de las deudas". El PIB de los Estados Unidos era muchísimo menor. El progreso que se observa en términos absolutos en la colaboración financiera proveniente de los Estados Unidos pierde significado, efectivamente, si se toma en cuenta que sus desembolsos brutos actuales representan apenas un 0.1 por ciento (un décimo por ciento) de su PIB, en tanto que los del Plan Marshall llegaron casi a 2 por ciento (cerca de veinte veces más en términos relativos); tal vez esa contribución no llegue a compensar las pérdidas de América Latina debidas a los precios del intercambio, ni es suficiente para cubrir los servicios financieros que gravan las balanzas de pagos de América Latina. En esa colaboración se incluyen las ventas financiadas por la Ley 480, que nada cuestan a los Estados Unidos, como ya lo mostró el señor Roberto Campos, entonces Embajador de Brasil en Washington. En otros términos, la colaboración financiera bruta anual de los Estados Unidos para América Latina representa apenas un 2 por ciento del crecimiento del producto nacional y 0.5 por ciento de su formación anual de capital. Finalmente, conviene notar que los desembolsos de "ayuda" norteamericana a América Latina no exceden de 1/20 (un vigésimo) de sus gastos anuales presentes en la guerra de Vietnam. Si todavía fuese necesario utilizar otra unidad de medida, habría que apuntar que, con todo el "panache" de la Alianza, por lo que hace a Estados Unidos, a pesar de su poderío económico hoy incomparablemente acrecentado, invierte en América Latina cerca de 0.5 por ciento de su ahorro anual, en tanto que antes de la Primera Guerra Mundial Inglaterra invertía alrededor de unas veinte veces más, en términos relativos; y, con todos los inconvenientes del financiamiento de la época, abría mercados para nuestras exportaciones (y, por lo tanto, para nuestra capacidad de pago).

31. En cuanto a las condiciones de los préstamos, hay mejoras desde 1961, si bien éstas se vienen verificando en todo el mundo, tanto de parte de los gobiernos como de las entidades multilaterales. En el ámbito continental, el BID representa un avance grande, aunque éste proviene de antes de la Alianza y es un caso especial, y lo mismo puede decirse del Banco Mundial y de su filial, la AID. En lo que se refiere a la AID, las condiciones mejores que otorga —y que no son de las más liberales— resultan anuladas por los recargos provenientes de las cláusulas de vinculación que restringen el origen del aprovisionamiento de bienes, servicios técnicos y fletes, con notorios sobrepuestos. Se trata de disfrazados créditos de proveedores, con algunas ventajas, más también con desventajas en relación a los que se declaran como tales. Las contribuciones de la Ley 480, si bien por un lado resultan benéficas, representan una fuente permanente e incalculable de perjuicios potenciales para otros países y aun para los mismos que reciben esa ayuda. Es interesante notar que, sin necesidad de la Carta de Punta del Este, los

consorcios organizados por el Banco Mundial para Paquistán y la India representan un adelanto mayor que los esquemas comparables utilizados desde la iniciación de la Alianza para cualquier país latinoamericano.

32. Por último, los estudios sobre las necesidades de colaboración financiera externa de América Latina en comparación con las disponibilidades revelan una tremenda brecha, que no se puede considerar compatible con los compromisos de Punta del Este. El CIAP debería dar mayor divulgación a ese trabajo. Es sabido que las perspectivas de disponibilidad de recursos no son favorables. Resulta fácil entender que como Washington no autoriza recursos suficientes para atender sus compromisos firmados en la Carta de Punta del Este, tampoco puede aceptar el compromiso en cuanto a la forma adecuada de los financiamientos, verdaderamente por programas, que requeriría por lo menos una garantía de recursos en volúmenes mayores y a plazos medio o largo. Además, probablemente no desea perder las ventajas inmediatas de vincular los financiamientos a la venta de bienes y servicios y a la adopción de posiciones políticas, a pesar de que, a mi modo de ver, éstas sean ventajas ilusorias a largo plazo. Esto explica por qué no fue aceptado por los Estados Unidos en la Reunión de Panamá el compromiso jurídico ni siquiera en principio para dar mayor firmeza a lo que se había pactado políticamente en Punta del Este.

33. En suma, si ciertas metas concretas de orden social de la Carta de Punta del Este, tales como la educación, son irreales, la de crecimiento económico se puede considerar más bien moderada. Esta meta no es una "tarea monumental", como se ha insinuado, ni el fracaso en alcanzarla se justifica por el poco tiempo. Casi se ha alcanzado a pesar de la insuficiencia del aporte externo en términos de comercio y de financiamiento y podría ser ampliamente sobrepasada si se cumplieren las expectativas de la Carta de Punta del Este; o, si no contando con éstas, los países hubiesen hecho un esfuerzo mayor de reformas, movilización de recursos internos e integración regional. Es normal atribuir a impaciencia y a irrealismo pretender que se llegue a más de lo que se obtiene. Mas conviene notar que la paciencia y el realismo que se confunden con la conformidad y la complacencia no resuelven los problemas de América Latina. Por último, hablar de estos cinco años como si fuesen el comienzo de todo no parece ser más realista. Ellos suceden a los 15 transcurridos desde la Guerra, al Plan Marshall y a avances relativamente mayores que América Latina hizo anteriormente sin Alianza. Los progresos de carácter operativo que presenta la Alianza habrían sido importantes en años pasados, o en términos tradicionales, no en las condiciones del mundo de hoy, ante las necesidades urgentes de América Latina y ante los compromisos de Punta del Este.

Conclusión

34. Todas las consideraciones que anteceden tiene por objeto mostrar los efectos inmediatos de la Resolución examinada y el contexto en que ella se ha tomado, el cual lleva el peligro de que el CIAP se ilusione ante las apariencias de poder. Al rehuir los convencionalismos corteses con que es frecuente envolver algunas críticas tímidas a la Alianza, mi objetivo es, en realidad, contribuir con una modesta dosis de franqueza a que, si ello es posible, el sistema interamericano se reformule sobre bases realistas, desde el punto de vista de los intereses de un desarrollo suficiente y autónomo de América Latina.

35. Dudo tanto que América Latina pueda desarrollarse efectivamente bajo la amenaza de perder su identidad, tutelada por una potencia extraña a su cultura, por más amiga que ella desee ser, como no creo que América Latina pueda desarrollarse suficiente y tranquilamente aislada de los Estados Unidos. La observación madura de los hechos, vistos desde Washington, y un mejor conocimiento de las realidades latinoamericanas, me convencieron de que será necesario adoptar una nueva fórmula de colaboración digna y mutuamente ventajosa, que preserve la autodeterminación y una reunificación creciente de pueblos de origen cultural común, como son los de América Latina. Creo que si se cumpliera con seriedad la colaboración económica establecida en la Carta de Punta del Este y en la reciente Acta de Río de Janeiro, complementando así la integración latinoamericana, se estaría avanzando hacia una fórmula para actuali-

zar el sistema hemisférico, basada en una unidad de los pueblos latinos y en una negociación menos desigual y fragmentaria con los Estados Unidos, superando la vieja política tutelar y divisionista, intencional o no, a que se halla sujeto al actual sistema interamericano. Dudo que la política de hoy, tanto por lo que toca a las actuales posiciones de Washington en la colaboración con América Latina como en lo que se refiere al esquema presente del sistema interamericano sea lo que más conviene a los intereses superiores de los Estados Unidos en el Continente. Muchos funcionarios, intelectuales y políticos norteamericanos lo han manifestado ya.

36. Por eso, de no continuar el Comité de Los Nueve como un órgano independiente en el que se podía pensar con menores consideraciones de conveniencia política, considero que como mejor puedo colaborar es sirviendo más libremente al estudio de la crisis latinoamericana, aunque con serios riesgos, fuera de la armadura institucional, y luchando por el desarrollo económico, social y político de nuestros pueblos, de la manera que me lo permitan mis débiles fuerzas.

37. Cuéstame anticipar la despedida de una convivencia tan enriquecedora y agradable como fue la de mis colegas, el del competente personal de la Nómina y del CIES, el de los colaboradores eventuales de los Comités *ad hoc* de que fui partícipe, el de la comunidad latinoamericana de Washington y el de muchos amigos y espíritus abiertos a los problemas del desarrollo de América Latina que encontré entre los norteamericanos. Cúmpleme también agradecer las atenciones personales que me dispensaron tan generosamente mis ilustres amigos, el embajador José Mora, Secretario General de la OEA, y el embajador Carlos Sanz de Santamaría, Presidente del CIAP. Finalmente, deseo que la realidad demuestre que son pesimistas las expectativas que resultan de mi análisis de la Alianza y que el CIAP, por el contrario, consiga la fuerza real y el éxito efectivo que su presidente y miembros, en condiciones políticas favorables, serían capaces de promover.

Presento a vuestra Excelencia y a los dignos Ministros y Representantes de los países en el CIES, la expresión de mi respeto más cordial.

DECLARACION DE JAMAICA

DECLARACION SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL, HECHA POR LA SEGUNDA REUNION DE GOBERNADORES DE BANCOS CENTRALES LATINOAMERICANOS

EN la Primera Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos celebrada en la ciudad de México en septiembre del año pasado, decidimos hacer el mayor esfuerzo para llegar a ser una fuerza constructiva en las discusiones internacionales sobre reforma del sistema monetario internacional.

Es muy satisfactorio que, antes de esta Segunda Reunión, el Consejo Interamericano Económico y Social lo abordara también basándose en un informe elaborado para el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso por un grupo de cuatro expertos, y que, como resultado de ello, la Cuarta Reunión del CIES al nivel ministerial, celebrada en Buenos Aires del 25 de marzo al 1 de abril, resolviese recomendar a los Bancos Centrales de América Latina que fijasen una posición latinoamericana unificada sobre el tema y procuraran influir con ella en los distintos medios en que se discuta. Esta resolución constituyó un gran estímulo para nuestras deliberaciones.

El interés de los países latinoamericanos en general, y de sus bancos centrales en particular, por los problemas de liquidez a que se enfrentan, y la búsqueda de mecanismos cooperativos para aliviar las consecuencias de la estrechez de reservas que algunos de ellos han padecido, no es sólo algo del pasado reciente. Hace ya años que se viene estudiando y creando mecanismos cooperativos de integración financiera y se estudian hoy otros más, tanto en el campo de los pagos como en el de la coordinación de políticas.

Estamos plenamente conscientes de que nada de lo realizado o proyectado hasta ahora por los Bancos Centrales Latinoamericanos para ayudarse en sus propios problemas de liquidez internacional resuelve el problema del fondo, que es de alcance mundial. Por ello, los bancos centrales latinoamericanos vieron con profundo interés y gran satisfacción que se iniciara, y que llegara a adquirir proporciones extraordinarias, el estudio de la reforma del sistema monetario internacional, y abrigan la esperanza de que esas discusiones lleven pronto a resultados efectivos en beneficio de todos los países.

No podemos dejar de consignar, como ya lo hicieron nuestros países en más de una ocasión, y muy especialmente en la última Asamblea de Gobernadores del FMI, la convicción de que las naciones en desarrollo deben participar

en las discusiones internacionales de alto nivel sobre el particular. Se trata de un problema que interesa por igual a los países industrializados y a los en desarrollo y al que todos pueden hacer una aportación constructiva. Creemos que, dada la importancia del problema, proseguirán con igual empeño que hasta ahora los estudios sobre él, con el ánimo de llegar pronto a una solución, y que ésta es posible en un plazo breve, sin que la premura perjudique la bondad del resultado.

Las reformas al sistema monetario internacional deben subsanar los múltiples defectos advertidos en su actual funcionamiento, algunos de ellos como consecuencia de la excesiva latitud que deja a los países cuyas políticas pueden influir más sobre el mundo en general y que por tanto más pueden afectar a los en desarrollo. Por ejemplo, es preciso buscar un paralelismo mayor que el que hasta hoy ha existido entre la acción que debería esperarse de los países con superávit de balanza de pagos y grandes reservas, y la que se espera, y aun se exige, de los deficitarios. Es necesario no poner todo el peso del ajuste en estos últimos, en especial los que están en vías de desarrollo, donde tan fuertes son las presiones deficitarias estructurales y tantos trastornos crean los ajustes rápidos de las balanzas de pagos. En un mundo en el que parece haber un compromiso de los países industrializados para ayudar al desarrollo de los demás, el sistema monetario internacional es tal que exige a los en desarrollo la adopción de políticas deflacionarias de corto plazo que crean problemas al desarrollo a largo plazo, cuando esos trastornos podrían aminorarse en gran medida. La falta de una autoridad que imponga a los países industriales con excedentes de balanza de pagos políticas conducentes al equilibrio, permite hoy que tanto los superavitarios como los deficitarios pongan en difícil situación a los países en desarrollo. Debe ser posible encontrar formas de imponer ese mayor paralelismo o de inducir a los países superavitarios a seguir las políticas apropiadas. Las dificultades que se crean para los países en desarrollo no surgen sólo de falta de una política monetaria compensatoria (o de una excesiva) en los países industrializados, sino también de las políticas comerciales que éstos siguen, así como de las dificultades de acceso que se establecen a los mercados financieros internacionales para que nuestros países puedan hacer frente a déficit (cíclicos) de balanzas de pagos.

Al mismo tiempo, la experiencia reciente demuestra que no son indiferentes para el mundo en desarrollo las políticas que siguen los países industrializados para conseguir su objetivo de estabilidad, tanto en el sentido de evitar déficit como en el de no acumular superávit persistentes. Si bien se reconoce cada vez más que debe existir una coordinación estrecha entre los mercados de dinero y capitales, así como entre éstos y las políticas monetarias y fiscales o comerciales, la forma en que se realice esa coordinación puede tener consecuencias favorables, neutrales o adversas para los países en desarrollo, y es ya en principio aceptado internacionalmente que ningún problema económico puede tratarse hoy con independencia de sus repercusiones sobre los países subdesarrollados y que ningún sistema monetario internacional que no tenga en cuenta el requisito de no perjudicar, sino ayudar, a los países en desarrollo puede recibir suficiente aceptación para ser duradero.

En general, en la medida en que las situaciones de balanza de pagos de los países industrializados se deban a causas internas, debería tenderse a que la eliminación de sus superávits persistentes sean en el mayor grado posible en beneficio de los países en desarrollo, y a que la eliminación de sus déficit no perjudique a estos últimos.

Otra característica del mundo actual, que debería tenerse en cuenta en una reforma al sistema monetario internacional, es el deseo de muchos países de integrarse económicamente con otros, y el reconocimiento general de que la integración económica es una forma, a menudo insustituible, de apresurar el ritmo de desarrollo económico. Por ello, al persistir en sus esfuerzos por lograr el equilibrio internacional de los países y analizar las políticas más conducentes a ese fin, el FMI debería tener en cuenta las consecuencias de cualquier política de estabilidad para los esfuerzos de integración. Al mismo tiempo, el FMI, como organismo central del sistema monetario internacional, debería establecer mecanismos que permitan que sus operaciones no se efectúen, como en la actualidad, sólo con países individuales, sino que también pudiesen realizarse con agrupaciones de países, así como con entes de cooperación o integración financieras de ámbito regional.

En las discusiones sobre reforma del sistema monetario internacional han tenido precedencia hasta hoy los problemas de liquidez y la manera de lograrlo en forma ordenada. Ha debido quedar claro, por lo que precede, nuestro criterio de que la coordinación internacional de políticas internas y externas debe considerarse como el aspecto más importante de la reforma de aquel sistema. En consecuencia, también es de importancia decisiva para el sistema financiero que exista un mecanismo eficaz y con autoridad suficiente para garantizar al mundo que se llegue realmente a esa coordinación.

Nos parece patente que el FMI debe seguir siendo, tras los ajustes necesarios, el centro del sistema monetario internacional. Sin embargo, un sistema monetario internacional no puede funcionar eficazmente si está dissociado de los otros aspectos de las relaciones económicas internacionales y de la influencia que sobre ellos ejercen muy diversos problemas, particularmente el del desarrollo económico. Por eso creemos en la conveniencia de que la política general del FMI se establezca en estrecha coordinación con otros organismos internacionales, sean a nivel mundial o a los niveles regionales. Tenemos en mente de manera muy especial, entidades como GATT, UNCTAD, ALALC, Mercado Común Centroamericano, BIRF, BID, etc. Debería ser posible encontrar una forma operativa de lograr la coordinación entre el FMI y esos organismos para que así todos puedan cumplir mejor sus funciones.

Consideramos que la necesidad de coordinación internacional es una realidad que data de muchos años y que por lo tanto los estudios y decisiones sobre ella no pueden relegarse a la categoría de "planeación contingente". Sin embargo, esto no excluye que también atribuyamos gran trascendencia a los problemas de creación de liquidez internacional. Hemos estudiado los argumentos en pro de la tesis de que los países en desarrollo necesitan tener reservas mayores, en términos relativos, que los países industrializados, cualquiera que sea el criterio para expresar su cuantía, y concordamos plenamente con ellos. Pensamos, en consecuencia, que la disciplina de balanzas de pagos que se imponga a los países industrializados superavitarios debe ser sobre bases distintas a aquellas que se establezcan para los países en

desarrollo también superavitarios, y debe insistirse en la tesis de que cualquier sistema concebible para aumentar en forma ordenada la liquidez internacional no podría en modo alguno llegar a satisfacer por sí solo la necesidad de liquidez que hoy tienen los países en desarrollo, de modo que ninguna solución podrá reducir los esfuerzos de estos países por aumentar su liquidez internacional mediante excedentes de balanza de pagos.

No creemos necesario repetir las razones en pro de la creación deliberada de liquidez internacional, pues es tesis que tiene hoy pocos adversarios. Al mismo tiempo, no consideramos que sea ésta la ocasión para pronunciarse sobre la forma concreta en que esa liquidez deba crearse o su monto, o de adherirse a algunos de los muchos planes que se han presentado sobre el particular. Tanto el monto total de liquidez a crear como la "clase" de ella que sea más conveniente, deberían depender de la bondad del sistema de coordinación a que nos referimos antes y de la eficacia de su funcionamiento. Podría decirse que cuanto mayores sean su bondad y eficacia, menos importante resulta que la liquidez que se cree sea propia, incondicional, o condicional.

Hay dos aspectos de este problema sobre los que, sin embargo, el tenor de algunas discusiones internacionales nos obliga a expresar opiniones concretas. Consideramos que sería inaceptable un sistema que diera a diferentes países liquidez de distintas clases, más o menos incondicional, o propia, o más o menos condicional.

No creemos que fuera congruente con las necesidades del mundo actual establecer un sistema en que la distribución periódica de un monto total de nueva liquidez se haga siguiendo sólo el criterio de la participación relativa de los países en el comercio internacional, sus cuotas en el FMI, etc. La necesidad relativamente mayor de reservas que tienen los países en desarrollo justifica que la parte alícuota de esa liquidez que vaya a éstos sea más que proporcional a la que correspondería siguiendo estrictamente cualquiera de esos u otros cánones.

En nuestras deliberaciones y estudios hemos tocado puntos pertinentes a la reforma del sistema monetario internacional sobre los que no nos parece oportuno tomar posiciones en estos momentos.

Cualesquiera que sean las críticas que pudieran hacerse al actual sistema, creemos que sus mecanismos actuales deben conservarse en la mayor medida posible y, en consecuencia, que el deseable acceso de los países latinoamericanos a nueva liquidez no es sustituto de la mejora de nuestra posición relativa actual en el FMI por la que desde hace años hemos venido abogando. Esa mejora incluye:

a) Ampliar las cuotas de los países en desarrollo en su conjunto dentro del FMI, y que los ajustes de cuotas individuales sean más dinámicos que hoy, es decir, que tengan en cuenta con prontitud y exactitud los cambios en las economías de los países en desarrollo.

b) Facilitar el acceso a los recursos del FMI y en especial que se aumenten los porcentajes de derechos incondicionales de giro contra las cuotas.

c) Aumentar en el FMI el acceso de los países en desarrollo a la financiación compensatoria de bajas de exportaciones, y que esa ayuda, al recibirse sea automática (o más automática), y no afecte a los derechos de giro dentro de las cuotas.

d) Vincular los reembolsos por obligaciones derivadas de la financiación compensatoria del FMI a la recuperación de los ingresos de divisas por exportaciones y, en el caso de las demás obligaciones de los países en desarrollo con ese organismo, estudiar la posibilidad de que los plazos de compra también tengan en cuenta el estado de las balanzas de pagos en general.

En esta declaración hemos abogado por el establecimiento de relaciones directas entre el FMI y grupos de países, así como entre éste y entes financieros de integración y cooperación regional. Creemos que esas relaciones deberían incluso poder tomar la forma de transferencias, a esos entes, de recursos que fueran administrados por ellos, con lo que se lograría un uso más flexible de las sumas que pudieran estar disponibles para tal fin.