

Sección latinoamericana

ASUNTOS GENERALES

Reunión cuatripartita en Panamá

Con el fin de estudiar problemas regionales y en especial para respaldar a la República de Panamá en su histórica reivindicación sobre la Zona del Canal de Panamá, se reunieron en la capital panameña y en la isla Contadora, centro turístico enclavado en el océano Pacífico, a 50 km del Continente los presidentes de Colombia, Costa Rica, Venezuela y el Jefe de Gobierno de Panamá.

En el encuentro cuatripartito se revisó un largo temario de asuntos latinoamericanos y bilaterales sobre los cuales se tomaron posiciones colectivas de importancia para el Hemisferio Occidental. Las dos declaraciones finales resumen los puntos de vista comunes, de los que destacan los postulados de solidaridad para fortalecer la soberanía de los países, impulsar la integración regional y posibilitar un amplio programa de colaboración independiente y multinacional.

Los resultados de la reunión cuatripartita reflejan la nueva postura de los gobiernos reformistas latinoamericanos, que buscan fortalecer su capacidad de negociación colectiva frente a Estados Unidos mediante acuerdos bilaterales y multilaterales que eviten disensiones entre ellos y eleven su cooperación.

Uno de los propósitos de la reunión

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del *Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.*, sino en los casos en que así se manifieste.

cuatripartita fue el de fortalecer la posición de Panamá en sus ya largas negociaciones con Estados Unidos sobre el Canal. Las relaciones colombiano-panameñas, fueron revisadas por primera vez en la historia independiente de Panamá. Este país se separó de Colombia en 1903, cuando el Congreso de esta nación se negó a ratificar el acuerdo Herrán-Hay por considerarlo atentatorio a su soberanía ya que permitía a Estados Unidos abrir y controlar el Canal. A raíz de ello Estados Unidos decidió imponer la separación de la región ístmica, que a los pocos días de declararse independiente suscribió el Tratado Hay-Bunear Varilla, que concedió a Estados Unidos el uso de la zona del Canal a perpetuidad. Desde esos hechos nunca un presidente colombiano visitó Panamá, lo que aprovecharon los norteamericanos para tratar separadamente con cada uno de los países lo relativo al Canal. Como parte de esa estrategia Estados Unidos concedió a Colombia el privilegio de libre tránsito de buques y cargas por el Canal, de acuerdo con el Tratado Thompson-Urrutia, suscrito en 1914.

“La Declaración de Panamá”, nombre de la resolución principal del encuentro cumbre, resuelve estos anacrónicos diferendos. En ella se dice que: “el Gobierno de la República de Panamá, como libre expresión de su voluntad soberana, declara que una vez aprobado un nuevo tratado del Canal con los Estados Unidos, está dispuesto a llegar a un acuerdo con la República de Colombia y la República de Costa Rica, dirigido a otorgar a estos dos países vecinos los siguientes beneficios:

“1. El tránsito por el Canal de Panamá de los productos naturales e industriales de Colombia y Costa Rica, así como de sus respectivos correos, estará

libre de todo gravamen o derecho, salvo aquellos que en términos de igualdad se apliquen o pudieran aplicarse a los productos y correos de la República de Panamá.

“2. Los nacionales de Colombia y Costa Rica que transiten por la ruta interoceánica panameña, lo harán libres de la imposición de peajes cargas o impuestos cuando éstos no sean aplicables a los nacionales panameños, siempre que presenten prueba fehaciente de su nacionalidad.

“3. Los gobiernos de las repúblicas de Colombia y Costa Rica podrán en todo tiempo transportar por el canal interoceánico sus tropas, sus naves y materiales de guerra sin pagar peaje alguno.”

En reciprocidad... “La República de Colombia declara que una vez concertado por Panamá un nuevo tratado del Canal con los Estados Unidos de América y perfeccionado el acuerdo a que se hace referencia en la presente declaración, ella renuncia a todo derecho otorgado por tratado con respecto a materias que son propias de la exclusiva jurisdicción soberana de la República de Panamá”.

Esta declaración equivale a la denuncia del Tratado Thompson-Urrutia, con lo cual se superan viejos rencores. El presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, manifestó su satisfacción por el acuerdo. Al respecto dijo: “Para nosotros es mucho más satisfactorio recibir beneficios otorgados por una República auténticamente soberana como es Panamá, que de una potencia extraña a este territorio...” Por su parte, el general Omar Torrijos declaró que sus vecinos requieran un trato especial ya que en

caso de un conflicto bélico, “no estarían exentos de lluvia radiactiva”, expresión que alude al hecho de que Estados Unidos mantiene depósitos de armas atómicas en la zona como lo reconoció implícitamente el Consejo de Seguridad de la ONU, cuando en marzo de 1973 celebró su reunión en la capital panameña. Sobre estos peligros, la declaración cuatripartita también apunta: “que el Canal de Panamá, ubicado en territorio panameño, está sujeto a los riesgos y peligros que se derivarían de una guerra nuclear en caso de una conflagración internacional, lo cual expone a los tres países a sufrir consecuencias semejantes, no obstante su fundamental interés en la neutralización de dicho canal y su probada adhesión a los propósitos concertados de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

Al resolver antiguos conflictos y modernizar las formas de colaboración, los países vecinos de Panamá, a la vez que fortalecen y garantizan la paz en la región, resultan económicamente beneficiados con un trato preferente en su comercio marítimo, ya que el 32.5% del de Colombia y el 27.2% del de Costa Rica transitan por el Canal.

En la Declaración de Panamá se señala que “el 7 de febrero la República de Panamá y los Estados Unidos de América suscribieron una declaración de 8 puntos¹ en la cual se hicieron constar principios fundamentales que servirán de guía a los negociadores de los dos países, en los cuales se determina, entre otras cosas, que el territorio panameño del cual forma parte el Canal de Panamá, será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá y que ésta asumirá la total responsabilidad por el canal interoceánico a la terminación del nuevo tratado”.

Además, en la Declaración se dice que “Los presidentes de Colombia, Costa Rica y Venezuela reiteran el decidido apoyo de sus respectivos pueblos y gobiernos a las justas aspiraciones panameñas en la cuestión del Canal de Panamá, y acuerdan dirigirse a todos los gobiernos latinoamericanos con el fin de invitarlos a que desarrollen nuevos esfuerzos para materializar el apoyo ofrecido a Panamá en sus gestiones para concertar

un nuevo tratado del Canal con los Estados Unidos de América, que elimine las causas de conflicto entre los dos países, en armonía con los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.”

Los presidentes y el jefe de Gobierno de Panamá criticaron el proceso de revisión del anterior tratado al expresar “. . . su honda preocupación por la lentitud con que vienen desarrollándose, después de once años de iniciadas, las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos para concertar un nuevo Tratado sobre el Canal. Destacan, asimismo, el contraste que existe entre la manera como tres países latinoamericanos han conseguido superar obstáculos, merced a la concepción hemisférica de Panamá, y las excesivas trabas que todavía se interponen en el arreglo del problema canalero, una cuestión que América Latina mira como propia y cree de urgente solución.”

El 24 de marzo los presidentes de Colombia, Costa Rica y Venezuela dirigieron una carta a todos los gobernantes latinoamericanos en la cual analizan el estado que guardan las negociaciones. En ella afirman: “Esta situación reviste caracteres de suma gravedad, debido a las declaraciones de prominentes personajes del Gobierno norteamericano que reflejan la renuencia de ese país a reconocer plenamente a la República de Panamá el legítimo ejercicio de sus derechos soberanos en la franja canalera. . . En estas circunstancias, nos permitimos solicitar a los jefes de Estado y de Gobierno de la América Latina que expresen su preocupación ante el Gobierno de Estados Unidos por los excesivos obstáculos que parecen todavía entorpecer el arreglo del problema canalero, que es una cuestión que no sólo interesa a Panamá, sino que América Latina lo mira como propio y considera de interés continental su solución.”

La respuesta de los gobiernos latinoamericanos al llamado ha sido positivo. En varios países fue publicada la carta. En su respuesta, el Presidente mexicano afirmó: “México siempre ha considerado que la pronta y justa solución del problema del Canal no es sólo una cuestión bilateral entre Panamá y los Estados Unidos, sino que interesa y debe atraer la atención de todos, ya que están involucrados principios de relevante importancia, especialmente para nuestros países, como son la integridad territorial

e independencia política de los estados y el respeto al derecho a explotar sus recursos naturales a fin de llevar adelante el desarrollo económico y social de sus pueblos.” Tras exponer el “permanente interés de México en la cuestión del Canal”, el mandatario mexicano apuntó: “recibo con el mayor entusiasmo su propuesta para que coordinemos nuestra acción en favor de Panamá y solicitemos del Gobierno de los Estados Unidos dar una justa y pronta resolución a este problema.”

El 25 de marzo se dio a conocer un segundo documento de los cuatro mandatarios sobre los problemas latinoamericanos. De los varios temas abordados destacan los siguientes:

- Convocatoria a una reunión regional de presidentes en Panamá, para conmemorar el próximo año el sesquicentenario del Congreso Anfictiónico, realizado el 22 de junio de 1826 a iniciativa del libertador Simón Bolívar.

- Crítica a la Ley de Comercio de los Estados Unidos e inconformidad expresa con ella, ya que “contradice los principios de equidad que deben regir las relaciones internacionales.”

- Respaldo al Comunicado Conjunto México-venezolano del 22 de marzo último.²

- Adhesión de los cuatro países a la iniciativa de crear el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

- Respaldo a la pronta aplicación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en las relaciones internacionales.

- Apoyo a la creación de empresas multinacionales latinoamericanas.

Los expertos afirman que a mediados del presente año se concluirá la formulación del nuevo proyecto de tratado sobre el Canal. Por otra parte, en Estados Unidos, 37 senadores suscribieron en el mes de marzo último una resolución en la cual se oponen a la reivindicación panameña y amenazan con que evitarán su aprobación en el Congreso, valiéndose de que superan por tres votos al mínimo necesario para rechazar un Tratado.

En el Pentágono, según se afirma en la prensa norteamericana, se piensa que después de la derrota en el Sudeste Asiático, la opinión pública de Estados

¹ Véase “Panamá: Convenio de principios para un nuevo tratado sobre la zona del Canal” en *Comercio Exterior*, vol. XXIV, núm. 2, febrero de 1974, pp. 177-179.

² Véase en el Suplemento de este número el texto del comunicado.

Unidos no tolerará que Panamá ejerza sus derechos soberanos. Analistas de la agencia de prensa AP opinan que en ese medio desfavorable, el Gobierno estadounidense puede posponer la presentación del texto del nuevo Tratado hasta después de las elecciones presidenciales de 1976, para evitar la oposición del Congreso al documento y al Presidente en plena campaña electoral, lo que afectaría la posición de los republicanos.

Por su parte, Panamá continúa pidiendo solidaridad en los foros internacionales tal como ocurrió en la reciente Reunión de Materias Primas y en el Comité de los Países no Alineados. En esa línea, Panamá ha planteado su deseo de ser electo el próximo otoño como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, en lugar de Perú, que concluye su período.

En la segunda quincena de abril, el diario *Excelsior*, de la ciudad de México, publicó un largo artículo de Ellsworth C. Bunker, exembajador en Saigón y principal negociador de Estados Unidos el nuevo tratado. Después de recordar los motivos imperialistas del tratado de 1903, el diplomático señaló que el problema político de fondo no es la soberanía de Panamá sobre la Zona, sino las formas exageradas de la presencia norteamericana en ella. En efecto, al responderse a sí mismo a la pregunta "¿En dónde radican los intereses vitales de Estados Unidos?", escribió lo siguiente:

"Opino que radican en la continuación del funcionamiento y defensa del Canal por parte de Estados Unidos durante un nuevo y razonable período.

"No obstante, permítanse sugerir que Estados Unidos podrá servir adecuadamente esos intereses sólo si toma medidas para cambiar - para modernizar - la naturaleza de la presencia de Estados Unidos en la zona del canal.

"Es una presencia bastante insólita. Unos 40 000 ciudadanos estadounidenses viven y trabajan en una superficie de 1 295 kilómetros cuadrados, en forma muy parecida a como pudieran vivir y trabajar en cualquier área de 1 295 kilómetros cuadrados en Estados Unidos continentales.

"En resumen, sin embargo, esa presencia descansa en el consentimiento del pueblo panameño.

"Y es así, porque si el nivel del consentimiento descendiera a cero, pero permaneciera nuestra presencia, nos hallaríamos en la posición de enfrascarnos, en su suelo, en hostilidades con un pueblo que, en otros aspectos, es un Estado americano amigo.

"Si no me equivoco respecto al sentir de los estadounidenses y a la época, esa posición sería inaceptable.

"En tanto que el consentimiento de Panamá respecto de nuestra presencia permanezca en alto nivel, Estados Unidos puede dedicar todas sus energías allí a las funciones requeridas para la eficiente operación de esa vía.

"Pero en la proporción en que se disminuya ese nivel de consentimiento, en esa proporción debemos distraer algunas de nuestras energías a funciones no relacionadas directamente con la operación del Canal. Y en esa proporción es de esperar que decaiga la eficiencia de la operación, en detrimento de nuestros intereses vitales.

"Por muchos años el nivel del consentimiento de Panamá ha ido persistentemente en decadencia.

"Al decir Panamá me refiero al pueblo panameño, de todas las esferas, no simplemente al gobierno. Los gobiernos en Panamá pueden cambiar.

"Pero estoy convencido de que un cambio gubernamental nunca más apartará al pueblo panameño del curso de legítimo nacionalismo que ahora persigue.

"Desafortunadamente, debo decir que considero inaceptablemente bajo el presente nivel de consentimiento. Comenzó a serlo hace 10 años, cuando los acontecimientos en al Zona del Canal condujeron a motines que ocasionaron 24 muertes entre estadounidenses y panameños.

"¿Por qué ha decaído? Los panameños ofrecen las siguientes razones:

"Estados Unidos ocupa una faja de terreno de 16 kilómetros de ancho a través del centro del territorio de Panamá, dividiendo la nación en dos, deteniendo el crecimiento natural de sus zonas urbanas.

"Estados Unidos gobierna como soberano en ese pedazo de territorio de

Panamá. Mantiene una fuerza policiaca, tribunales y cárceles para hacer valer las leyes norteamericanas, no sólo respecto de los norteamericanos, sino también de los ciudadanos panameños.

"-El gobierno de Estados Unidos maneja virtualmente todas las empresas comerciales dentro de la zona, negando a Panamá los derechos de jurisdicción que le permitirían competir a su empresa privada.

"-Estados Unidos controla virtualmente todas las instalaciones de puertos de aguas profundas que sirven a Panamá.

"-Estados Unidos mantiene, sin darles uso, grandes porciones de terreno dentro de la zona.

"-Estados Unidos paga a Panamá solamente dos millones de dólares [25 millones de pesos mexicanos] al año por inmensos y valiosos derechos de que disfruta en territorio panameño.

"Estados Unidos opera, en territorio panameño, un gobierno completo que nada tiene que ver con el gobierno de Panamá, que es su anfitrión.

"El tratado estipula que Estados Unidos puede hacer todas estas cosas por siempre.

"A esto se oponen los panameños alegando que tal cosa resta dignidad a su país, lo priva de su capacidad de desarrollarse naturalmente y, ciertamente, de su total independencia.

"Podría uno discrepar. Podría uno decir que Panamá descansa en el trópico y disfruta a perpetuidad de los enormes beneficios, directos e indirectos, que ha traído a su territorio el manejo del Canal por parte de Estados Unidos. Sin embargo, esto no elevaría el nivel de conformidad.

"En cambio podría uno preguntar más provechosamente:

"¿Cuál es la naturaleza de los puntos que objeta Panamá?

"Considero que un minucioso estudio indica que su naturaleza representa los complementos del poder, más que el poder en sí mismo, esto es, la clase de la presencia de los Estados Unidos en Panamá, no la presencia misma, es el verda-

dero meollo de nuestro problema con ese país y, tengo que decirlo, con la comunidad mundial.”

Tras esta conclusión, Bunker plantea que el nuevo tratado deberá respetar los intereses de ambos países, de tal forma que Panamá amplíe el ejercicio de su jurisdicción en la Zona bajo la presencia limitada de Estados Unidos, para lo cual el Tratado contemplaría en sus cláusulas los intereses principales de Estados Unidos y renunciaría a los secundarios: “Mi opinión —afirma Bunker— es que Estados Unidos haría bien en examinar qué es lo que tiene nuestra presencia en la Zona del Canal, qué es esencial a nuestros intereses vitales, y qué no lo es, y luego proceder a modificar esto último a fin de proteger lo primero.”

La Declaración de Panamá y los discursos de los presidentes de Colombia, Costa Rica y Venezuela, así como del Jefe del Gobierno panameño fueron publicadas el 10 de abril en *The New York Times*, en una inserción pagada por los gobiernos signatarios de la Declaración. En esos documentos se expresan ideas que difieren sustancialmente de las manifestadas por el vocero de Estados Unidos. Así, por ejemplo:

—“Queremos expresar a Panamá y a su Gobierno la satisfacción con que Colombia toma nota de su justa aspiración de ejercer plena jurisdicción sobre su territorio. . .” (Alfonso López Michelsen, presidente de Colombia.)

—“... Por encima de todo, reiteramos la convicción de que Panamá, desde su frontera con Colombia hasta su frontera con Costa Rica, ejercerá lo más pronto posible plena jurisdicción sobre su territorio.” (Daniel Odúber, presidente de Costa Rica.)

—“En el nombre de la justicia, en el nombre de la Humanidad, el Canal de Panamá no puede continuar siendo extranjero ni pertenecer a otro. El Canal de Panamá pertenece a Panamá y pertenece al Mundo, pero no pertenece a una potencia extranjera.” (Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela.)

—“No hay situación colonialista que dure 100 años ni latinoamericano que la resista. . . Este valiente, este consciente país, ocupado solapadamente. . . está agotando su paciencia. . .” (Omar Torrijos, jefe del Gobierno de Panamá.)

Conferencia sobre el financiamiento del desarrollo (COFINDE)

Del 3 al 7 de marzo último, se realizó en la ciudad de México la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (COFINDE), convocada por un Comité Organizador integrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) y Nacional Financiera, S. A (NAFINSA), de México. Esta última fungió como coordinadora de la Conferencia; como asesor técnico funcionó el Instituto de Integración de América Latina (INTAL), institución dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Al evento asistieron 371 delegados, observadores e invitados; representantes de instituciones financieras de fomento; entidades nacionales relacionadas con la política y la administración del financiamiento para el desarrollo y asociaciones de bancos o financieras de los países del área. En el encuentro estuvieron representados los países de América Latina y del Caribe, excepto Cuba.

Numeroso fue también el grupo de observadores de los organismos multilaterales de financiamiento, de la banca internacional, pública y privada, de los países capitalistas, de las instituciones internacionales de integración y financiamiento y de los organismos nacionales de África y Asia encargados de financiar el desarrollo.

Con carácter de invitados especiales encargados de exponer aspectos del temario, asistieron el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Antonio Ortíz Mena; el Secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL), Enrique Iglesias; el director adjunto del Dresdner Bank, de la República Federal Alemana, Arno Graf von Bothmer-Plates; el secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas, Raúl Prebisch; el director general del Instituto Mobiliare Italiano, Giorgio Cappon; el secretario ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano, Jorge González del Valle; y el ex director del Fondo Monetario Internacional (FMI), Robert Triffin.

El temario de la Conferencia comprendió cinco aspectos:

1) Posición y perspectivas de América Latina y el Caribe frente a sus requerimientos financieros.

2) Experiencia en la obtención de recursos. Análisis de políticas. Diseño de nuevos mecanismos y financiamiento por programas.

3) Racionalización y coordinación en el uso de recursos. Negociación conjunta.

4) Complementación e integración de América Latina y promoción de empresas multinacionales.

5) Fortalecimiento de las instituciones financieras, mejoramiento de la asistencia técnica y programas de preinversión.

“El sentido de las deliberaciones se orientó —afirma el resumen publicado por *El Mercado de Valores*, año XXXV, suplemento al número 10, de marzo 10 de 1975— a situar los problemas del financiamiento de América Latina y el Caribe, en el contexto más amplio de sus posibilidades futuras de desarrollo.”

COFINDE caracterizó así a la actual coyuntura internacional en la que América Latina intenta buscar recursos complementarios para su desarrollo:

“La crisis que afecta a los mercados financieros y monetarios internacionales, constituye el inicio de un profundo proceso de ajustes a los moldes establecidos al término de la segunda guerra mundial y que conduce hacia fórmulas o mecanismos nuevos todavía no perfectamente delineados. Tal situación establece un vacío en las relaciones y transacciones internacionales que ha comenzado a afectar y continuará afectando de manera muy pronunciada a los países en desarrollo. Además, los fenómenos causantes de los cambios radicales en la estructura de las tenencias de reservas líquidas internacionales, ha creado presiones todavía no resueltas en la organización financiera mundial que, como ya es manifiesto, pueden agravar dificultades previas en la canalización de recursos hacia las economías en desarrollo.

“En las circunstancias expuestas, se juzgó poco probable que los mecanismos establecidos de transferencia de fondos puedan generar, de manera espontánea o automática, las corrientes suficientes y apropiadas de recursos financieros para asegurar el sostenimiento de los ritmos

de desarrollo de la región y el financiamiento de las balanzas de pagos.

"A pesar de la importancia que los participantes atribuyeron al financiamiento externo y a la inversión extranjera directa, se consideró evidente que éstas solamente desempeñan un papel complementario en lo que atañe a la resolución de los problemas del crecimiento, la formación de capital y la distribución de los frutos del progreso económico en los países latinoamericanos y del Caribe."

Respecto a la movilización de los recursos nacionales y regionales, en las diferentes intervenciones se pusieron de relieve diversos factores limitantes. "En ciertos casos, los mercados financieros y monetarios son poco avanzados o restringidos los instrumentos de captación de ahorro y, en otros, los gobiernos no disponen de ingresos suficientes para atender las crecientes responsabilidades públicas en materia económica y social... Se reconoció que la cooperación financiera intrazonal, no alcanza todavía el perfeccionamiento necesario para contribuir con mayor peso en programas y proyectos de alcance regional. De aquí surgieron una amplia gama de posibilidades de acción por parte de la banca latinoamericana de fomento y de otras instituciones financieras, lo mismo a nivel de países individuales que a los correspondientes al conjunto de América Latina o a subregiones específicas."

Tocó al Director del BID exponer los problemas relativos al financiamiento externo de la región, de los cuales presentó el siguiente panorama:

"Desde el comienzo de la década pasada, América Latina considerada en su conjunto, ha logrado un progreso sostenido en su desarrollo económico y social, proceso que alcanzó un ritmo todavía más favorable en los últimos seis años. Entre los años 1960 y 1967 el producto interno bruto creció a una tasa media anual de 5%, tasa que aumentó a 6.7% para el período 1968-1973. Es así como entre 1960 y 1973, el producto interno bruto aumentó de 83 600 a 174 200 millones de dólares, a precios de 1970. Este progreso tan significativo se debió, en su mayor parte, a un aumento sustancial del ahorro interno y de las exportaciones, particularmente a partir de 1968. Mientras en el período 1960-1967, el ahorro nacional y las exportaciones aumentaron un promedio

anual de 5 y 4 por ciento, respectivamente, en los seis años siguientes los porcentajes correspondientes alcanzaron a 9 y 7 por ciento.

"Las cifras anotadas ponen en evidencia una evolución económica de carácter muy dinámico que, no obstante, presenta algunos puntos débiles. Sin menoscabar la importancia del esfuerzo realizado, es oportuno aquí señalar una tendencia negativa que se manifiesta en la relación decreciente entre el ahorro local y la inversión interna bruta, cuyos niveles medios alcanzaron a 94.1 y 87.5 por ciento en los períodos 1960-1967 y 1968-1973, respectivamente. Otro tanto ocurrió con las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, incluidos pagos netos a factores externos, cuya relación para los mismos períodos fue de 92.0 y 85.9 por ciento.

"Los antecedentes expuestos realzan la importancia del papel jugado por el financiamiento y las inversiones directas externas en el desarrollo de la región, contribución que sin duda seguirá teniendo una importancia decisiva en el futuro mediato. Veamos algunas cifras que revelan lo ocurrido en el período bajo examen. Entre los años 1961 y 1967, el flujo neto total de financiamiento externo se mantuvo más o menos estacionario alrededor de los 1 500 millones de dólares anuales; a partir de 1968 crece paulatinamente hasta alcanzar un nivel de casi 3 600 millones en 1971; y sobrepasa los 5 000 millones en 1972 y 1973. Todavía no se cuenta con cifras consolidadas para 1974, pero los antecedentes ya disponibles indican que en dicho año ese flujo fue todavía mucho mayor. Para comprender la importancia de estos recursos financieros, basta señalar que ellos representan entre el 20 y el 25 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios correspondientes a los años 1972 y 1973.

"Veamos la relación de este flujo financiero con la situación de la deuda externa. En términos globales, la deuda pública externa de América Latina se ha incrementado gradualmente, de 7 200 millones de dólares en 1960 a 29 650 millones en 1972. No se dispone todavía de una cifra consolidada para los años 1973 y 1974. El servicio de la deuda se estima que fluctuó entre 1 400 millones en 1960, y 3 080 millones en 1972, lo cual representa aproximadamente el 14% de las exportaciones de bienes y servi-

cios. Esta es una carga financiera razonable que la región puede atender ordenadamente, siempre que se mantenga un crecimiento sostenido de la economía latinoamericana. Cabe anotar, sin embargo, que algunos de nuestros países están en una situación mucho más desfavorable en cuanto al servicio de su endeudamiento externo, situación que ha sido agravada en el último año por la crisis que afecta a la economía mundial, lo cual hace necesario una cooperación externa transitoria de carácter extraordinario."

Frente a esta situación, COFINDE consideró que "Hace falta, en consecuencia, impulsar políticas nuevas e imaginativas en cuyo diseño toca desempeñar un papel destacado a la banca de desarrollo.

"Un primer requisito a satisfacer en esa materia, consiste en mejorar sensiblemente los sistemas de coordinación entre países e instituciones financieras de la región. Acciones relativamente simples, como el intercambio oportuno de información, permitirían intervenir de manera ordenada en los mercados de capitales y lograr condiciones financieras mejores a las usuales. Más importantes que lo anterior, sería el aprovechar la experiencia en la negociación de créditos internacionales de los organismos regionales, subregionales y nacionales, con el propósito de integrar grupos conjuntos de negociación que, además de tener mayor fuerza, prestarían servicios especialmente benéficos a las economías más débiles de la región. Mediante el procedimiento anotado, se haría visible diversificar las fuentes de fondos y establecer contactos directos con los países que disponen de los mayores excedentes de liquidez. A tal efecto, se tomó nota de la idea de establecer un fondo financiero destinado a captar y canalizar recursos cuantiosos a la región.

"Un camino alternativo o complementario, consistiría en pedir al Banco Interamericano de Desarrollo que intensifique las actividades que viene desarrollando con el fin de negociar la captación de petrodólares fuera del área, o de otros fondos, y que paralelamente participe en negociaciones financieras, ofreciendo su garantía en operaciones en que intervengan países latinoamericanos, siempre que tal acción no interfiriera las que realicen las instituciones financieras de fomento de América Latina y el

Soluciones para el desempleo de la población rural

MARIO TRAJTENBERG

El rostro de la miseria que asoma en las urbes latinoamericanas contrasta con la prosperidad de algunos sectores de la economía. Parece una imagen nueva y amenazadora. Y sin embargo, existe, menos visible, desde hace muchos años, en el medio rural. Es la gran miseria del campesino sin tierra que emigra a las ciudades en número cada vez mayor para engrosar la masa de los desocupados y los subempleados.

Nota: Este artículo se reproduce de *El mundo del trabajo y del desarrollo*, boletín del Servicio de Información de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), diciembre de 1974.

EL ESPEJISMO DE LAS CIUDADES

El porcentaje de la población urbana aumentó sin excepción en todos los países latinoamericanos de 1950 a 1970. En Brasil pasó de 30.8 a 47.6 por ciento; en Colombia, de 35 a 57.7; en México de 46.1 a 62.3 y en Venezuela ascendió de 48.7 a casi 72 por ciento.

Al campesino que carece de estímulos para quedarse en el medio rural, el mercado de trabajo urbano se le presenta como una meta donde se resolverán sus problemas de subsistencia y de porvenir. Pero la realidad que los aguarda en ella es por lo general bien triste: la ciudad no tiene la capacidad de absorber ilimitadamente los brazos que llegan

del campo y condena al inmigrante rural a una espera del empleo que nunca llega o, en muchos casos, a un trabajo efímero o sin estabilidad. Así se crean los cinturones de miseria de las "barriadas", "favelas" "callampas" y tantos otros nombres locales que denotan el mismo fenómeno. Se estima que en las ciudades latinoamericanas había 30 millones de habitantes marginales hacia fines de los años sesenta. Así aparece, también, el "sector informal" de la economía urbana (es decir, el que agrupa a todas las actividades de bajo nivel de productividad, incluso los trabajadores independientes y las empresas muy pequeñas).

¿Qué se debe hacer para ayudarlos? Fue la gran pregunta planteada en la reciente Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (México, 26 de noviembre-5 de diciembre de 1974). Pueden seguirse políticas específicas para el sector informal; por ejemplo, fomentar la demanda de los bienes y servicios que éste genera. Pero para atacar el mal de raíz hay que buscar su origen, que es la migración de una masa rural hacia las ciudades y su defectuosa asimilación por el mercado de trabajo urbano.

Los que emigran, recordaba el informe preparado en esa oportunidad por la OIT, son personas que tienen pocas alternativas en su zona de origen. "El subempleo rural es tan elevado que vale la pena correr el riesgo de quedar desocupado durante un tiempo en la ciudad".

CAMPESINOS EN DOBLE DESVENTAJA

Los problemas de pobreza y baja productividad, en el área rural, alcanzan su máxima expresión en el "sector tradicional", que es el que alimenta principalmente las corrientes migratorias. Este grupo es víctima de una doble desigualdad, frente a la minoría agrícola más rica por una parte, y frente al sector no agrícola por otra. Está caracterizado por su bajo nivel de ingreso y por un subempleo crónico que tiene dos causas principales:

La estructura agraria. En América Latina, entre la mitad y los 3/4 del total de explotaciones tienen una superficie promedio de apenas dos hectáreas. El minifundista y los miembros de su familia representan 400 a 500 días potenciales de trabajo por año, en tanto que las necesidades de la finca no sobrepasan los 100 a 150 días efectivos. En esas condiciones, sólo una cuarta parte de la mano de obra disponible está efectivamente empleada. Sus ingresos no exceden en promedio el equivalente anual de 50 dólares *per capita*.

La mecanización. En 1969, América Latina estaba a la cabeza de otras regiones del mundo en vías de desarrollo, con un tractor por 220 hectáreas. La mecanización ha elevado la producción y la productividad del trabajo, pero beneficia principalmente a las grandes propiedades y ha tenido consecuencias negativas sobre el volumen de mano de

obra empleada. En México, se ha calculado que mecanizando todos los ejidos, y manteniendo su nivel de producción se provocaría el desempleo de un millón de trabajadores.

LAS SOLUCIONES POSIBLES

La Conferencia regional de la OIT discutió la incidencia de estos factores de subempleo rural y la manera de neutralizarlos para evitar el éxodo en masa a las ciudades. Analizó diversas medidas que podrían contribuir directamente a una elevación del nivel de empleo:

- Tecnología. El pequeño propietario puede beneficiarse de las técnicas de producción modernas (uso de abonos, variedades seleccionadas, insecticidas, etc.) sin recurrir necesariamente a la mecanización. Hay un vasto campo para el aumento de los cultivos con un fuerte coeficiente de mano de obra.

- La colonización, cuando se realiza con intervención del Estado, puede mejorar considerablemente la situación del empleo en las zonas críticas.

- La reforma agraria, un proceso lento, largo, difícil y costoso, tiene efectos cuantitativos que todavía no se conocen con precisión. Desde el punto de vista del fomento del empleo, es preciso establecer un número máximo de unidades agrícolas y darles un tamaño suficiente para garantizar un nivel de vida adecuado y un excedente económico que permita la capitalización.

- Las cooperativas pueden resolver a la vez el problema de la tenencia de la tierra y el de la organización de la producción siempre que generen fondos susceptibles de reinversión en nuevas fuentes de empleo.

- La formación profesional es indispensable para que el trabajador rural sepa utilizar perfectamente los medios técnicos a su disposición. Al ritmo actual, el sector agrícola tendría en 1980 sólo un agricultor calificado por cada 12.

Sería necesario, además, promover en el medio rural una serie de actividades no agrícolas que pueden constituir una fuente importante de empleo productivo: la explotación de los recursos forestales, ciertas industrias de transformación de materias primas como el algodón, el azúcar y la carne, y el artesanado.

La OIT ha expuesto el resultado de los estudios llevados a cabo por el Programa Regional de Empleo de la OIT para América Latina y el Caribe (PREALC), con las conclusiones que se imponen para la planificación de todos los sectores de la economía. Su debate por la conferencia regional americana apuntó la necesidad de corregir un desequilibrio fundamental que vicia el desarrollo de todo el continente.

Caribe en el mismo sentido. Dicho planteamiento dio margen a que se sugiriese la creación de un fondo de garantía que sirviese de respaldo a este tipo de operaciones, especialmente las promovidas por la banca de desarrollo o las corporaciones subregionales.

"Asimismo, se tomó nota de la iniciativa de integrar un fondo de capital de riesgo, mediante la captación de recursos líquidos de los países productores de petróleo y aportes de los bancos de fomento de la región y de empresas privadas latinoamericanas, a fin de impulsar programas y proyectos de inversión en que se ofreciese una participación minoritaria a aquellos países. Al respecto, las delegaciones tomaron nota con satisfacción y consideraron un ejemplo digno de aplauso, la decisión de Venezuela de contribuir, mediante aportes significativos, al desarrollo de América Latina y el Caribe."

En este aspecto el Director del BID informó:

"Cifras aproximadas de lo ocurrido en 1974 ilustran la importancia del problema que comentamos. Se estima que en ese año los recursos excedentes del petróleo de los países de la OPEP, alcanzaron unos 55 000 millones de dólares, de los cuales alrededor de 49 000 millones revertieron a los países industrializados, en forma de préstamos y de inversiones de corto y largo plazo; poco más de 4 000 millones fueron asignados como contribuciones al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial; y sólo unos 2 000 millones de dólares fueron utilizados en forma de préstamos y donaciones a países en desarrollo.

"Para apreciar el desequilibrio de esta distribución, basta señalar que los países en desarrollo aumentaron sus importaciones de combustibles en 1974 en una cifra estimada en más de 10 000 millones de dólares. Si bien algunos de estos países han expandido sus exportaciones y cuentan con reservas monetarias para entretener el problema, por lo menos transitoriamente, la mayoría tendrá que recurrir al financiamiento externo, aun en las condiciones más desfavorables para evitar una drástica reducción del nivel de actividad económica.

"El profundo cambio en la tenencia de recursos financieros internacionales, nos indujo a establecer conversaciones

con los países exportadores de petróleo, incluidas algunas de sus instituciones tales como el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social y el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe. Asimismo, promovimos la organización de reuniones con los bancos regionales Africano y Asiático y con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a fin de establecer una coordinación informal que facilite la movilización de recursos excedentes del petróleo en las condiciones más favorables posibles. Estamos empeñados también en promover el establecimiento de relaciones directas entre países latinoamericanos y las naciones de la OPEP, a fin de explorar todas las posibilidades de obtener créditos y realizar inversiones que contribuyan al desarrollo de la región. Aunque todavía no ha sido necesario finiquitar operaciones en países del Medio Oriente, ya se han establecido las bases para hacerlo en un futuro próximo.

"Las relaciones del Banco con los países latinoamericanos exportadores de petróleo merecen un comentario aparte —afirmó Ortiz Mena. Hemos mantenido una relación muy estrecha con Ecuador, Trinidad y Tabago, y muy especialmente con Venezuela. Se comenzó por hacer préstamos y emisiones de bonos de nuestra institución en dichos países, y se continuarán realizando operaciones de esta naturaleza para allegar recursos al desarrollo de la región."

Los delegados a la Conferencia tocaron otros puntos importantes en el apartado de financiamiento externo como son el respaldo a "la tesis de vinculación de los Derechos Especiales de Giro, al respaldo financiero de las economías atrasadas". Empero, "dicho mecanismo en modo alguno debe desplazar o sustituir la ayuda que se reciba por otras vías".

Sobre el delicado tema de los recursos blandos la COFINDE señaló la necesidad de ampliarlos y canalizarlos no sólo a los países de menor desarrollo económico relativo sino también a zonas deprimidas de países de desarrollo intermedio.

Diversas opiniones abordaron críticamente las normas que siguen los organismos de desarrollo para otorgar los créditos, en especial "los problemas de cobertura de los costos locales, los alcances

limitados del financiamiento de exportaciones, el escaso margen de preferencia a los productores locales en las licitaciones de contratos internacionales"; igualmente se vio "la necesidad de gestionar financiamientos integrales por programas que rebasen los enfoques parciales sustentados en la elegibilidad de proyectos específicos, no siempre debidamente encuadrados dentro de los planes de desarrollo".

"La caída en la demanda de los principales rubros de exportación y la defensa de los recursos naturales de la región, especialmente los no renovables, han impuesto renovada actualidad a las propuestas que los países en desarrollo han venido presentando en los foros internacionales. Por ello, hubo consenso en respaldar las iniciativas relacionadas con el establecimiento de mecanismos de estabilización de los precios de materias primas, la celebración de convenios sobre productos básico de exportación que se complementarán con la creación de seguros contra riesgos cambiarios. De no alcanzarse la colaboración de los países industrializados en esos casos, las economías en desarrollo varían insoslayable la necesidad de intensificar la formación de agrupaciones de productores que siguiesen los lineamientos de la OPEP."

A fin de aumentar y movilizar recursos productivos intrarregionales los delegados considerarán adecuado:

"Fomentar e integrar gradualmente los mercados de capitales del área y estimular la inversión de ese origen en nuevas actividades, procurando favorecer a las economías con desarrollo institucional más débil. Como primer paso, hubo consenso en el fortalecimiento o la creación de bolsas de valores de cobertura multinacional y nacional, con el apoyo de los bancos subregionales y las instituciones financieras de mayor experiencia en la zona.

"Hubo opinión mayoritaria en cuanto a que las circunstancias actuales ya han madurado lo suficiente para justificar el establecimiento de una unión de pagos de alcance regional, en la que serviría de antecedente la que viene trabajando desde tiempo atrás en el Mercado Común Centroamericano. Se dispondría así, de un instrumento perfeccionado de carácter monetario que, de otra parte, permitiría otorgar créditos compensatorios con la fluidez indispensable."