



ACTUALIDAD

5

AMERICA LATINA ANTE LOS CAMBIOS EN EUROPA ORIENTAL

Klaus BODEMER

Para el Tercer Mundo en general y para Latinoamérica en particular, los años 80 se presentan como una década perdida. Excepto en pocos países, los cuatro "tigres" asiáticos por ejemplo, los pequeños progresos en lo social y económico, logrados hasta entonces con tanto esfuerzo, se perdieron.

«**E**n general, los africanos son hoy casi tan pobres como hace treinta años», dice brevemente un informe del Banco Mundial sobre la miseria de los cuarenta y cinco países al sur del Sahara y sus aproximadamente 450 millones de habitantes. Cerca de cincuenta países, africanos en su mayoría, tienen un ingreso *per cápita* anual de sólo 580 dólares. Según un balance del BID el nivel de vida se redujo en Latinoa-

mérica y el Caribe en un 70% por debajo del nivel de 1980. Algunos países han retrocedido incluso a la situación de los años 60. Sólo se observa un crecimiento en aquellos países que desde hace tiempo tienen bajo control el problema de la inflación, es decir, en Chile, Bolivia, Costa Rica y Paraguay.

La crisis de la deuda del Tercer Mundo es presentada a la vez como fórmula resumida y

A partir de la avalancha de la deuda desencadenada en 1982 se ha llegado a una progresiva pauperización de los países deudores.

explicación de esta miseria. A partir de la avalancha de la deuda desencadenada en 1982 con el llamado *shock* mexicano se ha llegado a una progresiva pauperización de los países deudores. Características de este proceso son la descapitalización de las economías deudoras, resultado de la fuga de capitales, la falta de inversiones directas internas y extranjeras (la tasa de inversión se redujo del 23%, o sea de 240.000 millones de dólares, a 16-17%, 160.000 millones de dólares y un flujo continuo de divisas para satisfacer el servicio de la deuda (anualmente el 3,9% del producto bruto desde 1982; 220.000 millones de dólares en los últimos ocho años, lo que corresponde a aproximadamente el 50% de la deuda actual). A esto se agregan una inflación galopante (según las cifras del Banco Mundial, Argentina mantiene en 1989 el récord con el 4.923%, seguida por Perú con el 2.775% y Brasil con el 1.764%), recesión, drásticos descensos del salario y agitaciones sociales (que ya se han observado en Brasil, Venezuela y Argentina), como consecuencia de un proceso cada vez más marcado de marginalización de amplias capas de la población (el número de pobres se elevó de 120 a 160 millones, un tercio de la población total).

El querer presentar la crisis de la deuda como la causa principal de la miseria ya no tiene hoy, a ocho años del *shock* mexicano, la misma capacidad de convicción que antes. El desastre económico de América Latina ya no se explica tanto por la pérdida de los medios ahorrados originados por el pago a los acreedores externos, sino más bien por la

aniquilación del ahorro provocada por grandes excesos de gastos estatales y, consecuentemente, por la ampliación de circulante que estimula la inflación. Por otro lado, también los déficits fiscales son evidentemente una consecuencia tardía de la crisis de la deuda.

El servicio de la deuda, que creció mucho a comienzos de la era Reagan a causa del alza de los intereses y del dólar, ha gravado en gran medida las cuentas presupuestarias en todas partes. Dado que hoy, a diferencia de en los años 70, la financiación externa prácticamente no existe, los gobiernos deben dirigirse a los mercados financieros internos de limitados recursos. Esto impulsa los intereses hacia arriba (con lo que además se recarga todavía más el servicio de los intereses), impide también la actividad de inversión privada y la recuperación económica, la que, desde el anuncio del (hoy ya prácticamente fracasado) Plan Baker (1986), es apreciada, incluso por parte de los deudores, como elemento fundamental de una solución constructiva y válida del problema de la deuda. Las deudas internas han aumentado muchísimo como resultado de este círculo vicioso, especialmente en los grandes deudores. En México y Brasil, los intereses de la deuda interna representan ya más del triple de los de la externa.

Este panorama tenebroso se ve algo mejorado desde 1988 por un aumento de los precios de numerosos productos de exportación de la región. La recuperación del comercio exterior, sin embargo, no es suficiente, ni mucho menos, como para alterar sustancialmente y a largo plazo la situación económica general de América Latina. Dado que la recuperación del comercio exterior no va acompañada de un ingreso de capitales, se otorga hoy en los países de la región una gran prioridad al aumento de las reservas de divisas y a la ampliación de las importaciones. Como los intentos realizados para conseguir un equilibrio económico externo

no produjeron las mejoras deseadas, cada vez se otorga mayor preferencia al crecimiento del mercado interno. Como consecuencia de estos fenómenos, hoy en día se extiende, tanto entre los deudores como entre los acreedores, un agotamiento del tema de la deuda.

Los años 90: ¿luz al final del túnel o una mayor marginalización de América Latina?

¿Se ve América Latina amenazada por una mayor periferización de su posición en la economía mundial en los años 90? ¿Se dirige hacia una catástrofe o se halla ante una década de esperanzas? Mientras que los datos económicos inducen al pesimismo, en los últimos tiempos se observan algunas señales de apertura en el ámbito político. Un elemento propicio es, sin duda, el hecho de que desde 1989, por primera vez en la historia, hay regímenes democráticos en todos los países de Sudamérica.

Los cambios de Europa oriental también se consideran como un signo positivo, aunque no indiscutido. Para Enrique Iglesias, presidente del BID, este proceso no es motivo de preocupación y envidia: ve en él una exigencia para los países latinoamericanos de mejorar su posición en la competencia internacional y una confirmación de la reconversión, ya iniciada en el subcontinente, hacia los principios de la economía libre del mercado.

¿Se trata acaso de una expresión de deseo, de una táctica hábil (un optimismo dirigido a los inversores del Norte) o es una visión realista de las cosas? La respuesta es difícil dado que por el momento, sobre todo a causa de los vertiginosos acontecimientos del Este de Europa, muchas cosas quedan todavía reservadas al terreno de la especulación. Lo cierto es que en la década del 90, con el Mercado Unico Europeo anunciado

para 1992 y el proceso de transformación cuasi revolucionario que se desarrolla en Europa central y oriental, se producirá un traslado de intereses en la Comunidad Europea y en sus países miembros que seguramente no permanecerá sin consecuencias para América Latina y las relaciones europeo-latinoamericanas. Sobre esto se formularán a continuación algunas apreciaciones.

Optimismo en Europa occidental y miedo en el Sur

Después de años de «europesimismo» y «euroesclerosis», la actitud de los políticos y de los actores económicos de la Comunidad Europea ha cambiado radicalmente ante la perspectiva de la formación del Mercado Unico en 1992 y de la apertura de los países de Europa oriental. Ahora domina una atmósfera de despegue casi eufórica. Especialmente en los círculos económicos, se consideran muy promisorias las posibilidades que dichos procesos de transformación ofrecen a medio plazo. La otra cara de la moneda es la creciente preocupación del Sur en general, y de América Latina en particular, ante la posibilidad de que el interés político y económico de los europeos (y también de los EE.UU., Japón y las instituciones financieras internacionales) por los países pobres continúe disminuyendo y que la ayuda técnica y financiera a Europa oriental se lleve a cabo a costa de los países en vías de desarrollo. El temor de quedar rezagados que tienen estos países no es injustificado:

El querer presentar la crisis de la deuda como la causa principal de la miseria ya no tiene hoy la capacidad de convicción que antes.

1. Como demuestran los datos sobre la participación del Tercer Mundo en el comercio mundial, se observa cada vez más un proceso que podría denominarse de «*de-linking*» involuntario de las economías del Sur. Es así que la participación de Latinoamérica en el comercio mundial se ha reducido en los últimos diez años de un 7% a menos de la mitad. Contrariamente a lo que hacía pensar la imagen, tan proclamada en los años 70, de una *dependencia inversa* de las metrópolis con respecto a la periferia, la capacidad de autosostenimiento (autocentrismo) de los países capitalistas industrializados ha aumentado y así se ha evaporado el *potencial de amenaza y veto* de los países en vías de desarrollo productores de materias primas. A comienzos de los años 80, el recurso de las materias primas como arma de negociación ya había dejado de tener efecto. Paralelamente aumentaron las barreras proteccionistas de los países industriales con respecto a la importación de los productos elaborados competitivos provenientes de los llamados países en situación de despegue del sudeste asiático y América Latina. La crisis del Diálogo Norte-Sur y el debilitamiento de los grupos de presión del Sur (de la UNCTAD, del Grupo de los 77 y, como consecuencia de la distensión Este-Oeste, también del Movimiento de Países no Alineados) reflejan un proceso de creciente marginalización política y económica de los países subdesarrollados.

2. Como demuestra el caso de la República Federal Alemana, los latinoamericanos pueden olvidarse por el momento de sus es-

Mientras que los datos económicos inducen al pesimismo, en los últimos tiempos se observan señales de apertura en el ámbito político.

peranzas en un crecimiento de las inversiones privadas directas. Por lo demás, tampoco hay demasiado que perder. Recientemente Bernd Kitterer, un alto funcionario en cuestiones de comercio exterior, declaró no sin cierto sarcasmo: «El interés de las empresas alemanas por los países subdesarrollados no disminuirá de ninguna manera: en los últimos años ya se ha reducido al mínimo».

Desde la agudización de la crisis de la deuda, son sobre todo los países latinoamericanos los que han perdido atractivo para la economía alemana. Los capitales germano-federales fluyeron durante los últimos años en forma creciente hacia el sudeste asiático, atraídos por salarios bajos, una estabilidad política relativa y una inflación calculable. Pero, incluso estos países, a los que se considera en vías de desarrollo y, en general, comparables con los Estados del Este europeo por su estructura económica y sus perspectivas de futuro, podrían quedar rezagados con respecto a sus nuevos competidores de Europa oriental. Las encuestas realizadas en las asociaciones empresariales alemanas indican una clara preferencia del capital alemán por sus vecinos del Este, cuyas motivaciones principales están en la proximidad geográfica, mentalidad más familiar, cultura similar, mejor formación profesional y menores dificultades idiomáticas.

3. En lo que hace a la cooperación para el desarrollo, la situación presenta una imagen ambivalente. Lo que comienza a delinearse con claridad es un compromiso creciente de los prestatarios nacionales y multinacionales en el proceso de reforma de Europa oriental, que flanquea —por decirlo así— las actividades de la economía privada. Polonia y Hungría obtendrán probablemente el *status* de países subdesarrollados después de un examen del CAD de la OCDE. Otros Estados del Este europeo podrían seguirles. La República Federal Alemana y los Estados Unidos

disponen ya los fondos de su ayuda para Europa oriental, por lo menos en parte, de los presupuestos para Ayuda para el Desarrollo. Holanda, Dinamarca y Suecia han anunciado intenciones similares. En algunos círculos de expertos se propone la apertura de una *segunda ventanilla* para Europa oriental.

El Banco Mundial acordó a fines de 1989 un paquete de medidas para Polonia de nada menos que dos mil millones de dólares (para adecuación de estructuras, créditos para proyectos, cofinanciación, etc.), si bien condiciona su compromiso a nuevos créditos o reducción de deudas por parte de los gobiernos y bancos privados y al cumplimiento de las imposiciones del FMI. En los últimos días se puso a disposición un primer adelanto de 610 millones de dólares para el saneamiento de la economía agraria y del sector público. También está en marcha la acción de ayuda para Polonia y Hungría acordada el año pasado por los jefes de Estado de veinticuatro países occidentales. En estos momentos se examina de qué manera se podría apoyar el proceso de reforma de la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Bulgaria, y la no alineada Yugoslavia por medio de acciones coordinadas.

Cometidos similares a los del Banco Mundial serán asumidos por el Banco Europeo de Desarrollo que en diciembre de 1989 fue creado por los jefes de Estado y Gobierno de los países de la CE y dotado con un capital inicial de diez mil millones de ECU. A la manera de los bancos regionales de desarrollo, esta institución se ocupará de la constitución y restablecimiento de instalaciones de infraestructura y de la eliminación de deformaciones estructurales del sector agrario y de las empresas públicas. Por lo demás hay discusiones sobre el peso que ha de corresponder a los Estados Unidos en el banco. Aunque la CE habrá de responder por el 53% del capital, Washington reclama por su participación del 6 al 10% un derecho de

Existe una creciente preocupación del Sur de que la ayuda a Europa oriental se realice a costa de los países en vía de desarrollo.

veto en los acuerdos de créditos a los países del Oeste europeo. Los Estados Unidos insisten además en que la Unión Soviética no ha de recibir créditos por el momento. Por su parte, la CE quiere contar a Moscú entre los países fundadores junto con otros Estados orientales y occidentales.

La cuestión de si tal compromiso habrá de llevarse a cabo a costa de la política de desarrollo para el Tercer Mundo (es decir, en forma de un juego de suma) o aparte de ella permanece en discusión y todavía no ha sido respondida inequívocamente.

4. La distensión Este-Oeste habrá de repercutir más bien en forma contraproduktiva para el Tercer Mundo. Los intereses de la política exterior y de seguridad fueron durante tres décadas, junto con los intereses económicos propios (aseguramiento de materias primas, acceso a nuevos mercados de colocación), un impulso decisivo para la cooperación para el desarrollo. En general, tanto los dadores como los receptores de fondos para el desarrollo obtuvieron beneficios de esta situación. Con la desaparición de los intereses alimentados por la política de bloques a resultas de la distensión Este-Oeste, desaparece al mismo tiempo un instrumento de sanción (positivo: la ayuda como premio para los fieles, negativo: su ausencia como forma de castigo para los *traidores*), instrumento que había sido muy importante para los dadores en su política exterior. Por su parte los receptores pierden también una carta comodín en el juego entre Oriente y Occidente.

No es de esperar que la disminución de los gastos de armamento se traduzca automáticamente en medios para los fines de desarrollo.

5. No son pocos en América Latina (y en otras partes del Tercer Mundo) los que temen que la cooperación Este-Oeste acabe en una complicidad Este-Oeste en perjuicio de la cooperación Norte-Sur y que la solidaridad con Europa oriental se transforme en una desolidarización con respecto a dos tercios de la humanidad. Los próximos años demostrarán si las repetidas afirmaciones de los europeos occidentales de que la solidaridad es indivisible se verán o no acompañadas por los actos.

6. Igualmente ajeno a la realidad sería esperar que la disminución de los gastos de armamento (como consecuencia de la distensión) se traduzca automáticamente en más medios para los fines de desarrollo (como exigieron ya años atrás los dos informes de la Comisión Brandt y los movimientos europeos de solidaridad con el Tercer Mundo). Los políticos de Europa occidental responden con el argumento de que el desarme nuclear de los Estados Unidos obliga a los europeos a mayores gastos en armas convencionales. En los Estados Unidos, donde tales ahorros se discuten bajo el título de *dividendos de la paz*, se perfilan por el momento cuatro formas en las que puede gastarse el dinero resultante (para los años 90 se cuenta con un 5% anual). Las cuatro formas son: rebajas impositivas, financiamiento de programas sociales, disminución del terrorífico déficit presupuestario y ayuda estructural para la reconversión de la capacidad de producción de armamentos en producción civil. Todas estas soluciones se orientan a la situación

del mercado interno. En ningún sitio se menciona una ampliación de la ayuda al exterior.

¿Fracaso del socialismo igual a triunfo mundial de la economía de mercado?

Con el fracaso del «socialismo realmente existente» desaparece la alternativa de desarrollo que los países del bloque oriental recomendaron a sus clientes del Tercer Mundo durante décadas. La marcha triunfal del mercado parece imparable en todo el mundo, si se atiende a las consignas oficiales tanto en Oriente como Occidente, y en el Norte como en el Sur. La política de desarrollo de los gobiernos de Europa occidental se va adecuando a esta situación. Así, por ejemplo, ciertos políticos alemanes de matiz conservador vuelven a clamar una vez más (los años 50 se alegran) por una ayuda para el desarrollo destinada sólo a aquellos Estados que hayan abjurado de la *des-economía socialista*, sin tomar en cuenta las repetidas advertencias de los científicos contra una transferencia acrítica de recetas abstractas y homogéneas a las economías del Sur.

Dejando de lado la arrogancia que expresan tales consignas, se pasa aquí por alto que las debilidades de un sistema no constituyen automáticamente las virtudes de otro. Teniendo en cuenta todo lo que a lo largo de tres décadas hemos aprendido acerca de los éxitos y fracasos de las estrategias de desarrollo, sería prematuro llevar a la tumba, junto con el proyecto histórico del socialismo evidentemente desmitificado, cualquier variante de socialismo democrático con sus políticas económicas (neo)-keynesianas que caracterizaron fundamentalmente la discusión de la política de desarrollo a fines de los años 60 y en la década del 70. La creciente concentración del poder económico en los países latinoamericanos, con la congruente pauperización de amplios seg-

mentos de la población (incluidos los sectores medios), no puede ser sólo la consecuencia de *demasiado* Estado —como sostienen los apologetas del mercado— sino también de demasiado *poco* Estado (*eficiente*). La libre competencia, en muchos casos, puede provocar costos sociales demasiado altos e incluso destruir las instituciones democráticas si no existe un Estado que corrija los desequilibrios y marque los límites del libre juego de las fuerzas económicas.

A pesar de todas las críticas que hay que hacer al optimismo ingenuo de aplicar las recetas de la economía de mercado a cualquier situación, puede suponerse que los procesos de transformación de Europa central y oriental, en caso de que continúen progresando en dirección a estructuras democráticas y de economía de mercado, podrían aportar experiencias de las que, por lo menos en forma indirecta, los países latinoamericanos tendrían algo que aprender. Si ahora, después del desastre de la economía planificada, el papel del mercado experimenta una revalorización en las sociedades del Este europeo, ello se debe no sólo a sus aportes para una coordinación flexible y descentralizada de los rendimientos económicos sino también al hecho de que se lo aprecia como un mecanismo de separación de la sociedad y el Estado. El mercado y las relaciones contractuales se conciben así como condiciones positivas para liberar al individuo de la tutela del Estado.

Al mismo tiempo hay que hacer referencia a la estrecha relación entre el funcionamiento del mercado y la democracia. Hace muy poco, Jakowlew, miembro del Politburó y persona muy cercana a Gorbachov, calificó el mercado libre como el fundamento económico de la democracia. La vinculación entre el mercado y la economía se ve complementada por el hecho de que el funcionamiento del mercado puede hallar su sentido y sus límites sólo en el contexto de un proceso

de democratización que se desarrolle paralelamente. Fueron las instituciones y formas de procedimiento democráticos y las posibilidades de participación los que delinearon un marco para que el sistema occidental de administrar no crease solamente más bienestar para los fuertes sino, finalmente, también más justicia para todos. Y viceversa: los sistemas democráticos pueden mantenerse a largo plazo sólo si crean un espacio libre en el que las fuerzas sociales y económicas puedan desarrollarse y procuren que los valores producidos no sean sólo para beneficio de una pequeña minoría sino de la gran mayoría.

Finalmente, no habría que perder de vista en la puja por «más mercado-menos Estado» que tanto el ejemplo de la República Federal de Alemania como el de los países en desarrollo del sudeste asiático (hoy saludados en América Latina como dignos de imitación) muestran que sólo un Estado eficiente, dotado con suficientes competencias para actuar y conducir, con una configuración activa y que no se arredre ante las reformas estructurales necesarias (reformas agraria, educativa, etc.), es capaz de crear las condiciones para el funcionamiento de las fuerzas de mercado.

Estas enseñanzas valen tanto para Europa oriental como para América Latina. La tarea de los gobiernos y actores económicos de Europa occidental sería recordar con insistencia esa interrelación y orientar su ayuda para el desarrollo de la forma correspondiente.

Los procesos de transformación de Europa central y oriental podrían aportar experiencias de las que Latinoamérica tendría algo que aprender.

Lecciones para el futuro:

¿Qué habría que hacer, en vista de esta situación, para evitar que también la última década de este milenio se pierda para latinoamérica?

En cuanto a los países industrializados:

— Si la solidaridad es realmente indivisible (como aseguran tranquilizadamente una y otra vez políticos de diferentes colores en los países ricos frente a las dudas del Tercer Mundo) no habría que impulsar la democracia solamente allí donde ésta garantice una política económica beneficiosa para el Norte.

— Como requisito mínimo de una política solidaria sería necesario reconocer que la verdadera democracia no puede prosperar en medio de una montaña de deudas.

— La satisfacción de las necesidades básicas debería anteponerse al interés por la exportación de alta tecnología.

En lo que hace a América Latina:

— En vistas del desastre económico de muchos de los Estados latinoamericanos, que cada vez menos puede atribuirse con credibilidad a los factores externos, los responsables políticos de estos países deberían mirar más hacia adentro en los próximos años y de una vez por todas encarar con coraje las reformas tantas veces prometidas desde el comienzo del proceso de democratización, especial-

mente una reforma financiera, impositiva y administrativa.

— En su ininterrumpida fijación por las magnitudes cuantitativas (crecimiento económico, cifras de exportación, etc.), los responsables políticos pierden de vista los costos que el progreso técnico provoca para el medio ambiente. Esto es comprensible teniendo en cuenta la lucha cotidiana de amplios grupos de la población por la supervivencia, pero es catastrófico a medio y largo plazo. Ante los problemas sociales y ecológicos cada vez más complejos a los que el subcontinente latinoamericano (y no sólo él) se ve sometido, habría que comprender que la superación del subdesarrollo requiere en primer término un crecimiento cualitativo y sólo en segundo lugar uno cuantitativo. En las palabras del experto en América Latina Manfred Wöhlcke: «El crecimiento cualitativo se orienta en primer término a las condiciones concretas de vida de las masas de la población con relación a tres dimensiones: aseguramiento de la existencia, compatibilidad social y conformidad con el medio ambiente». A comienzos de los años 90 América Latina está muy lejos de estos objetivos. Una política interior que se orientara hacia esas dimensiones sería a largo plazo la mejor garantía de estabilidad de las jóvenes democracias del subcontinente. Por lo demás, tal política interna sería también la mejor política exterior ya que crearía aquellas condiciones generales y aquella confianza (tanto dentro como fuera del subcontinente) sin las cuales América Latina no tendrá posibilidad alguna de volver a ser un socio codiciado en la economía mundial.