

LOS CAMBIOS INTERNACIONALES EN LOS ULTIMOS 25 AÑOS

Oswaldo Hurtado *

En un mundo de grandes conglomerados, en el que la distancia que separa a los países industrializados de los subdesarrollados es cada vez mayor, las posibilidades de un camino autónomo de desarrollo se tornan cada vez más complejas. Un mercado minúsculo que no llega a los 3 millones de personas para los productos industriales de gran consumo, la absoluta carencia de tecnología propia y la casi imposibilidad de crearla dentro de nuestras fronteras; un sistema productivo fundamentalmente agrícola que apenas empieza a incursionar en la industrialización; una organización social que margina al 52 por ciento de la población sujeta a situaciones de pobreza y explotación extremas; la enajenación de las clases dominantes más interesadas en los valores europeos y norteamericanos que en nuestra cultura; (1) el desprecio sistemático que todavía sufre "lo indio" a pesar de constituir una base nacional esencial; la supervivencia del regionalismo con todas sus secuelas desintegradoras; en suma, la inexistencia de una nación ecuatoriana que sirva de base al Estado ecuatoriano, crean serios obstáculos para la viabilidad nacional del país.

En estas condiciones, es explicable que el desarrollo del Ecuador quede supeditado a las fuerzas que se generan en los grandes centros imperiales. Como se verá enseguida, esta realidad, bien conocida con el nombre de dependencia, en el período histórico que se analiza adquiere nuevas características.

La fundación de la CEPAL (1948) constituye el punto de partida de las modificaciones que sufre el contexto internacional. En efecto, es el primer organismo que reflexiona en términos latinoamericanos y que, como

(1) Al respecto cabe anotar un hecho que no es tan simple como parece. Cuando fumaban marihuana los integrantes de los bajos fondos portuarios de la Costa, la práctica de este vicio era "mal vista" por todos. Pero desde que los norteamericanos la usan, fumar marihuana se ha convertido en una costumbre "decente" que da "categoría social".

* El Doctor Oswaldo Hurtado ex-Miembro de la Honorable Junta Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, ante el pedido de esta revista consintió que se publicara este artículo, que fue tomado de su libro "El Poder Político en el Ecuador" (Ediciones de la Universidad Católica, Quito, 1977, pgs. 272 a 279). El título con que aparece en la presente publicación fue sugerido precisamente por su autor.



consecuencia, cuestiona la aplicabilidad de la teoría económica originada en los países desarrollados que hasta entonces había sido aceptada sin beneficio de inventario. Racionaliza ciertos hechos económicos como los del crecimiento "hacia afuera" y "hacia adentro" y señala sus efectos; niega la posibilidad de reeditar un proceso de desarrollo librado a la acción de las fuerzas del mercado en los términos que se dió en los países capitalistas; propone y fundamenta la planificación en una época en que todo intento de programación era mirado con sospecha; señala los riesgos de la inversión extranjera y las condiciones que debe llenar la colaboración externa; plantea los problemas del comercio mundial, desarrolla la teoría del deterioro de los términos del intercambio y en la UNCTAD propone las condiciones básicas que ha de llenar para que no siga siendo un medio de extracción de recursos de los países latinoamericanos; lanza la idea de la integración como una alternativa al estancamiento económico y contribuye al nacimiento de la ALALC; subraya los problemas que plantean la estructura social, la mala distribución del ingreso, la extranjerización de nuevas economías y la necesidad de "un nuevo orden de cosas" que sólo podrá emerger de "cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de la región". (2)

Este pensamiento de la CEPAL influye hondamente en los técnicos ecuatorianos y constituye el origen de muchos de los cambios estructurales que se realizan en el país. Ella ejecuta el primer estudio global de la realidad nacional (1954) en el que se analizan sus principales características y se formulan ciertas recomendaciones para superar los problemas estudiados; (3) además propicia la creación de la Junta de Planificación (1954).- y sus téc-

(2) CEPAL, el pensamiento de la CEPAL, Ed. Universitaria, Santiago, 1969, p. 45. En general en este libro se puede ampliar la temática tratada.

(3) CEPAL, El Desarrollo Económico del Ecuador, Naciones Unidas, México 1954.

nicos asesoran los tres planes de desarrollo que elabora este organismo.

La creación de organismos de integración constituye la primera respuesta concreta a los problemas del espacio económico y de la viabilidad nacional. Más que la ALALC (1960) -de efectos irrelevantes en el Ecuador y cuyo mérito mayor es el haber sido un punto de partida- el Acuerdo de Cartagena, mejor conocido con el nombre de Pacto Andino (1969), constituye un idóneo instrumento para crear un mercado común y quizás algún día la unidad política de los seis países que lo integran. No es improbable que tales metas se cumplan si se toma en cuenta la decisión con que se ha ejecutado y sus muchas originalidades. Cabe señalar algunas: liberación automática del comercio intrazonal una vez cumplidos los plazos; arancel externo común para la protección de la producción andina; programación industrial conjunta y armonización de las principales políticas nacionales; desarrollo armónico y equilibrado de la zona; órganos regionales con capacidad de tomar decisiones obligatorias; estatuto de capitales extranjeros que seleccione u oriente la inversión foránea y garantice un desarrollo autónomo de la región.

A estos intentos de integración económica se suman los esfuerzos realizados para romper el bilateralismo en las relaciones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos. En el Consejo de Viena del Mar (1969), los gobiernos de América Latina por primera vez acuerdan transmitir a los Estados Unidos, a través de una sola voz, sus principales aspiraciones, especialmente en materia de comercio exterior, transporte, financiamiento, inversiones, tecnología, cooperación y desarrollo social. Así nace la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) que devendrá en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), instrumento permanente de consulta y coordinación de los países latinoamericanos, para la adopción de posiciones y formulación de estrategias frente a terceros países, a grupos de estados y a los organismos internacionales.

Gualesquiera que hayan sido los objetivos políticos que persiguieran los norteamericanos con la Alianza para el Progreso fundamentalmente salir al paso de la Revolución Cubana cada vez más influyente. La Carta de Punta del Este (1961) coloca al gobierno de los Estados Unidos y a su Embajada en Quito a la "izquierda" de muchos partidos políticos ecuatorianos y sin duda de los grupos económicos organizados en las Cámaras de la Producción. Cabe recordar que en ellos los Estados Unidos, dejan a un lado sus viejas tesis sobre las bondades de la inversión privada y aceptan como una responsabilidad pública el financiamiento del desarrollo latinoamericano, para obtener el cual incluso se establece como requisito la organización de un sistema de planificación y la realización de reformas agraria, fiscal, administrativa, etc. Sin esta toma de posición del gobierno de los Estados Unidos, difícilmente los militares ecuatorianos tan dependientes del pensamiento norteamericano habrían impulsado las reformas ejecutadas por la Junta Militar.

En lo político, el influjo de la Revolución Cubana (1959) es fundamental, en la medida en que se constituye el principio del fin del monolitismo ideológico consagrado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), del que se había valido los Estados Unidos para legitimar sus intervenciones en los países latinoamericanos y cortar procesos de cambios sociales, bajo el pretexto de "combatir el comunismo internacional" y "guardar el sistema democrático". La Revolución Cubana, la permanencia de Fidel Castro en el poder y su alineación en el bloque socialista, a pesar de todas las represalias y de la agresión inducida por los norteamericanos, significa la presencia de un gobierno marxista en América Latina y por tanto la negación de las disposiciones fundamentales del referido Tratado. La descomposición del "sistema interamericano" continúa con la Revolución Peruana que con su política internacional nacionalista e independiente de los Estados Unidos contribuye a romper el aislamiento de Cuba, proceso que se afirma con el triunfo de la Unidad Popular en Chile. La Junta

Interamericana de Defensa prácticamente pierde su función y varios países latinoamericanos establecen relaciones diplomáticas con Cuba, con lo cual en la práctica concluye su proscripción originada en las sanciones acordadas por la OEA. Con estos antecedentes, la Tercera Asamblea de la OEA reunida en Washington en 1973 adopta una resolución sobre el pluralismo ideológico que de hecho deroga el TIAR. Hoy la OEA no puede ser considerada como un simple instrumento de la política continental norteamericana.

Los Estados Unidos no son ya la superpotencia hegemónica que emergió luego de la II Guerra Mundial. Ahora el contexto internacional es mucho más complejo. A pesar del síma producido en el mundo socialista por el conflicto chino-soviético, la expansión económica de la URSS y la constitución de gobiernos marxistas en Asia, África y América Latina y posiblemente en Europa, le han permitido multiplicar significativamente su influencia y colocarse en un nivel de poder similar al de los Estados Unidos. Por otra parte, la emergencia del Japón, Europa y China desbordan el bipolarismo norteamericano-soviético. A ellos se suman la terminación de la guerra fría, la adopción de la "convivencia pacífica" y la "detente" que abren las puertas para la cooperación y el entendimiento entre la URSS y los Estados Unidos. Además, se crean organismos multinacionales de crédito como el Banco Mundial y el BID y los países exportadores de petróleo forman la OPEP que trae consigo una transferencia substancial de recursos de los países industrializados a los países productores de petróleo, una parte de los cuales recoge el Ecuador.

Uno de los hechos más importantes de la política internacional contemporánea es la emergencia del llamada Tercer Mundo. Como consecuencia de la descomposición de los grandes imperios coloniales, un mundo que, cuando se constituyen las Naciones Unidas en 1945, se integraba con sólo 51 estados, hoy cuenta con 133 países. La organización de esta nueva fuerza internacional comienza en la Conferencia de Bandung (1955) y se concreta en los

llamados "77" que en realidad hoy son 105 países subdesarrollados. La presencia de este proletariado internacional introduce algunas modificaciones en la política mundial. Muchos de estos nuevos estados se declaran "no alineados", esto es, independientes de los dos grandes bloques en los que se divide la humanidad luego de la II Guerra Mundial. "Los 105" plantean en los foros internacionales su propia visión de los problemas del mundo y se convierten en una fuerza hegemónica en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La definición de una política común frente a los países industrializados ha solidificado sus posiciones, como puede verse en las conferencias de la UNCTAD que constituyen el primer intento serio de redefinir las bases del comercio mundial. Si bien los resultados alcanzados son todavía magros, en las élites más dinámicas de los países del norte comienzan a calar las tesis latinoamericanas y tercermundistas de que la reorientación de las relaciones comerciales constituyen el mejor medio para transferir recursos a los pueblos subdesarrollados y así alcanzar la "redistribución internacional del ingreso". En este sentido, un primer ejemplo lo constituye el Convenio de Lomé (1975) celebrado entre la Comunidad Europea y 46 países del Tercer Mundo, principalmente africanos, que modifican los tradicionales criterios sobre cooperación internacional en comercio exterior, financiamiento y tecnología.

Finalmente, cabe señalar tres hechos que también juegan a favor de los países pobres. En la resolución de muchos problemas nacionales y mundiales se ha tornado en un importante elemento de presión la aparición de una "opinión pública internacional" (4). En segundo lugar, el nacimiento de un mundo "planetario" cada vez más interdependiente en todos los órdenes, en el que las decisiones de un país, por pequeño que sea, pueden afectar el actual equilibrio económico y político y por tanto a la paz mundial.

(4) Su influencia fue muy importante para que la guerra de Vietnam concluyera. Uno de los mayores enemigos del gobierno del General Pinochet de Chile, ha sido la opinión pública internacional.

En tercer lugar, el agotamiento de las principales materias primas previsto por el Club de Roma para fines de este siglo o principios del próximo.

Estos cambios contemporáneos tornan más flexible la política internacional y explican la relativa independencia de las relaciones del país. Los Estados Unidos ya no constituyen la única fuente de crédito ni tampoco el único mercado con el que es posible comerciar y cada vez son mayores las relaciones económicas con el Japón, Europa y los países socialistas. Si bien influyen los norteamericanos en el BID y sobre todo en el Banco Mundial, los programas financieros de estas instituciones son menos condicionantes o simplemente no lo son. Gracias a la transferencia de recursos lograda por la OPEP el país depende menos de la cooperación económica externa. La participación del Ecuador en la OEA y en las Naciones Unidas escapa del control de los Estados Unidos: acepta ser anfitrión de una reunión de aquel organismo convocada para levantar las sanciones a Cuba, en la ONU vota por la admisión de la República Popular China y en algunos casos adopta una posición neutral. El país mantiene relaciones diplomáticas y un activo intercambio comercial con los países socialistas; la URSS cuenta en Quito con una embajada tanto o más importante que la norteamericana y un Presidente de la República recibe la visita de Fidel Castro. Ya no existen bases americanas en el territorio nacional ni misiones militares o policiales. Hoy es firme la defensa de las docientas millas marítimas y en general la reivindicación de nuestros recursos naturales; un ejemplo es el petróleo.

Lo dicho de ninguna manera implica sostener que el Ecuador ha alcanzado su autonomía. Simplemente lo que se ha producido es un cambio en las relaciones de dependencia que subsisten pero con características diferentes a las que se dieron en el anterior período histórico. La industria, el comercio, la banca y la agricultura, tradicionalmente de propiedad nacional, en la actualidad sufren una progresiva penetración del capital extranjero. Los capi-

tales foráneos en buena parte han tomado a su cargo el desarrollo industrial; los bancos extranjeros controlan el 27 por ciento de los activos bancarios y las compañías de seguros extranjeras el 76 por ciento (5); según un dato de prensa originado en Washington, más del 50 por ciento del atún que se desembarca en el Ecuador es producido por dos filiales de las firmas norteamericanas Del Monte y Van Camp y la mitad de la flota pesquera cuenta con la participación de los mismos intereses (6), con la inversión del consorcio Texaco-Gulf y de otras compañías americanas en la explotación del petróleo; por primera vez puede hablarse con propiedad de la existencia de un enclave en el Ecuador (7). Este proceso de desnacionalización y "sucursalización" de la economía, se torna más grave por la presencia de las corporaciones transnacionales que ordenan el sistema capitalista mundial en términos más desfavorables para los países dependientes, por escapar de todo tipo de control y sobre todo por el vasto poder económico que acumula (8). Y es necesario tener en cuenta que, como estas inversiones se localizan en los sectores más dinámicos de la economía, el capital extranjero adquiere un gran poder de influencia en la orientación del sistema productivo, frecuentemente alentado por la provinciana oligarquía ecuatoriana que sigue desempeñándose como el mejor abogado de los intereses foráneos y la sistemática detractora del nacionalismo económico.

La necesidad de tecnología que se está constituyendo en la forma más sofisticada de dependencia aumentará en el futuro si se quiere mantener el ritmo actual de industrialización y responder

(5) Guillermo Navarro. La concentración de capitales en el Ecuador. Quito; Edit. Universitaria, 1975. p. 36 y 37.

(6) Diario El Comercio del 8 de junio de 1972.

(7) En efecto, la inversión de este Consorcio, hasta la exportación del primer barril de petróleo, alcanzó la suma de 310 millones de dólares, cantidad que equivale al monto del presupuesto del Estado ecuatoriano del año 1971.

(8) Dentro de una generación, aproximadamente 400 a 500 transnacionales serán propietarias de los 2/3 del activo fijo del mundo más o menos (A. Barber, *Emerging New Power: The world Corporation*, *War/Pace Report*, Octubre de 1968, p. 7). Citado por Oswaldo Sunkel, *Capitalismo Transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Ed. Nueva Visión, B.S. 1972. p. 68.

al reto de la integración andina; además, por la descomposición académica de la Universidad, cada día menos apta para transmitir una cultura científica. Si bien los Estados Unidos han sufrido serias derrotas en Asia y África, su asociación con el Brasil y los cambios de gobierno en Chile y Argentina, han cerrado las brechas que afectaron su tradicional hegemonía continental. Son menos probables sus acciones militares en Latinoamérica pero no otras formas de intervención más sutiles pero no menos eficaces: Chile es un buen ejemplo. El respeto de las dos superpotencias mundiales a sus respectivas zonas de influencia, no parece ser un simple ejercicio mental de los analistas internacionales. Finalmente, no debe perderse de vista la penetración cultural americana y la progresiva pérdida de los valores de la cultura nacional: la radio, el cine, la prensa, la televisión y en general la publicidad constituyen un buen ejemplo.

Se encuentra, pues, el país ante un problema de muy difícil solución que en algunos casos adquiere las características de un círculo vicioso o de una fatalidad histórica. Cabe preguntarse si el actual desarrollo económico del Ecuador habría sido posible sin la tecnología, los capitales y los sistemas empresariales traídos por algunas compañías extranjeras. En el desarrollo futuro del país, cualquiera sea el sistema económico que rija -capitalista o socialista- y sin perjuicio de las reformas estructurales que se hagan -ni una radical redistribución de tierras será suficiente para emplear a toda la población campesina- la industrialización es el proyecto fundamental a acometer, sobre todo ahora que la integración andina ofrece un mercado que la hace viable. Y la industria, en última instancia, es fuertemente determinada por la capacidad nacional de acumular los capitales necesarios para importar tecnología, equipos y materias primas; o de la competencia del país para crearlos internamente. ¿Podrá el Ecuador generar un proceso de capitalización y de creación tecnológica que no haga necesario el concurso extranjero? ¿La ruptura de los lazos que nos atan al capitalismo mundial traerá necesariamente consigo la terminación de la dependencia? (9)

(9) En el bloque socialista, entre la URSS y los países "satélites" también existen relaciones de dependencia que se expresan en lo político y económico. Pero en este último orden la dependencia adquiere otras características por darse entre dos sistemas económicos socialistas.