

Relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina. ¿Bilaterales, regionales o globales?

EL ACTUAL PANORAMA INTERNACIONAL

El sistema económico internacional de la generación de postguerra se ha disipado en grado considerable, presentando políticas de economía exterior con una gran variedad de opciones dentro de un nuevo contexto económico internacional. Actualmente ese contexto se caracteriza por varios aspectos que impiden un análisis definitivo y hacen muy difícil predecir cuáles serán las principales tendencias en los próximos cinco a diez años.

*En primer lugar, en 1973 se cuadruplicó el precio del petróleo, lo cual disminuyó la utilidad de los proyectos económicos anteriores. Si bien se están realizando verdaderos esfuerzos en el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), el FMI (Fondo Monetario Internacional) y dentro de distintos gobiernos para determinar las implicancias internas e internacionales del cambio de precio, poco se ha aprendido excepto que muchos países menos desarrollados necesitarán mayor cantidad de recursos para pagar sus importaciones de petróleo (quizás sea tanto como U\$S 10 mil millones además de lo correspondiente a los años 1974-75). Aun cuando la cifra de U\$S 10 mil millones sea precisa, todavía no está definido si se va a realizar dicha financiación y de dónde provendría la misma. Gran parte de esto podría provenir de los mercados de capitales internacionales dentro de los términos convencionales *siempre* que esa mediación financiera sea conducida de manera tal que proporcione un acceso continuo a los países del Tercer Mundo, tales como Brasil y México, a los mercados de divisas europeas. Parte podría provenir de las crecientes facilidades del FMI —tanto el financiamiento especial para petróleo como un nuevo financiamiento sólo para países menos desarrollados— *siempre* que ambos estén capacitados para ayudar a dichas transferencias de capital masivo más que*

marginalmente. Parte del mismo podría provenir de las naciones de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), *siempre* que se produzca un cambio en la actitud que ha caracterizado sus esfuerzos hasta ahora. Por último, los países desarrollados podrían asegurar dichas transferencias de capital *a condición* de que los Estados Unidos modifiquen su posición actual que debilita todos esos esfuerzos en un intento de presionar a los países de la OPEP para que bajen el precio del petróleo.

En resumen, la Comisión tendrá que proceder a recomendar políticas, con el conocimiento de la gran incertidumbre que caracteriza las inferencias que produce la crisis del petróleo en el sistema económico internacional en general, y en particular, su impacto en las perspectivas de desarrollo de América Latina y todas las áreas de desarrollo.

Una segunda dificultad concierne al futuro de los precios de productos y al hecho de que aproximadamente el 80 % de las ganancias de exportaciones de América Latina provienen de la venta de productos tradicionales de materias primas y agrícolas. Asimismo, casi no hay acuerdo entre los expertos. Por un lado están aquellos que sienten que el mundo ha entrado en la actualidad en la comúnmente denominada era de escasos recursos. En tal caso, el precio de las exportaciones de materias primas de América Latina en general aumentarán en relación a los precios de sus importaciones y las condiciones cada vez más favorables de comercio gradualmente liberarán a la región de la escasez de divisas que impedían, hasta la década del 70, un más rápido crecimiento económico. La versión más sofisticada de esta opinión se basa no sólo en la supuesta escasez de materias primas sino también en un cambio que se percibe en cuanto a la potencia relativa del "Sur" que entonces aumentará los precios de sus materias primas —mediante monopolios o patrones simples de fijación de precio oligopólicos— aunque los recursos no sean tan escasos.

Otra escuela de expertos pone en duda que se haya logrado alguna definición con respecto a la igualación de la oferta y la demanda de materias primas en general. Este grupo sostiene que, aunque pueden haber excepciones, la demanda de los países industrializados continuará creciendo lentamente en la próxima década, la oferta no será un impedimento y, por lo tanto, no existirán las condiciones favorables para que surjan monopolios y mucho menos para los precios en aumento establecidos por el mecanismo del mercado. Verdaderamente, muchos proyectos para el resto de la década del 70 sugieren una baja en los términos de comercio actuales para la

mayoría de las materias primas, mientras los precios de productos se estabilizan o bajan, a medida que los precios de exportación industrial de los países desarrollados aumentan rápidamente. Los cambios cruciales pero inciertos en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y en el proceso de desarrollo son, en consecuencia, los términos de comercio de evolución entre el Norte y el Sur.

La tercera incógnita importante incluye el impacto a corto plazo de los cambios en los precios del petróleo en los patrones de crecimiento de los países desarrollados. Aun un crecimiento moderado tendrá un impacto considerable sobre las ganancias de las exportaciones de los países menos desarrollados. Además, en caso que el crecimiento sea menor que las cifras estadísticas, el impacto en regiones como América Latina podría ser importante. La combinación de las posibilidades inherentes a las tres incógnitas mencionadas anteriormente es lo que hace que cualquier estimado razonable de las necesidades de América Latina —las necesidades, en este sentido, definidas como las contribuciones *externas* al proceso de crecimiento de América Latina, ya sea en forma de ganancias de exportaciones, préstamos de mercados de capitales internacionales en los términos convencionales, financiación de fomento, etc.— sean tan difíciles de desarrollar. El actual poder adquisitivo adecuado de las exportaciones de América Latina podría aumentar, mantenerse estable o disminuir bruscamente. La capacidad de Argentina, Brasil y México para cubrir los déficits en sus cuentas corrientes mediante préstamos del mercado de eurodólares podría continuar indefinidamente así como terminar de repente. Si las dificultades de uno o dos países de la OCDE¹ llegasen a intimidar a la comunidad financiera internacional y si un mayor número de países de la OCDE ingresase en el mercado del eurodólar para cubrir sus propios grandes déficits producidos por el petróleo (aproximadamente U\$S 40 mil millones en 1974 solamente) el mercado, como fuente de recursos, aun para los países latinoamericanos con economía más sana, podría desaparecer tan rápidamente como surgió.

Otras tres incógnitas caracterizan el panorama económico internacional, aunque son de corto plazo. *La cuarta está simbolizada por el estado interrumpido de las negociaciones monetarias internacionales.* Por el momento —quizás varios años— el sistema monetario internacional, tal como está, dependerá de “códigos de conducta” algo frá-

¹Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

giles, desarrollado por el Comité de los Veinte (Committee of Twenty). El mundo de las tarifas de cambio fijo de Bretton Woods ya no existe; existe en cambio un mundo de tarifas de cambio fluctuante y códigos de conducta que surgen entre los países desarrollados, los cuales intentan evitar las políticas crediticias de los países vecinos, ya que estas podrían pretender que los países desarrollados redujesen sus importaciones y subvencionasen las exportaciones de manera de cubrir los déficits ocasionados por el petróleo que aumentan rápidamente. Si existe o no el grado de voluntad política y de propio interés ilustrado necesarios para evitar severos conflictos financieros (y consecuentemente, comerciales) es aún incierto.

La quinta incógnita concierne a los proyectos de importantes reformas en el sistema de comercio mundial. Si bien la séptima ronda de negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) se inauguró oficialmente en el verano de 1973 en Tokio, esa negociación no conducirá a nada hasta tanto no se le conceda al Presidente de los Estados Unidos el poder para celebrar una nueva serie de acuerdos comerciales. El proyecto de ley que le otorgaría dicho poder, Trade Reform Act de 1973 (Ley de Reforma de Comercio), está actualmente en el Comité de Finanzas del Senado después de haber sido aprobado por la Cámara de Representantes en diciembre pasado.

Si el proyecto de ley se convirtiese en ley de alguna manera similar a su forma actual, los Estados Unidos tendrían un grado considerable de flexibilidad con el cual podrían negociar la reducción de tarifas, una serie de códigos sobre barreras no arancelarias y reformas básicas en el GATT mismo. Hasta que no se apruebe el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo no tiene esperanza de celebrar con éxito ninguno de esos acuerdos, ya que los mismos requerirían la sanción del Congreso en serie.

La última incógnita concierne al futuro del flujo de ayuda entre el Norte y el Sur en general, y el programa de ayuda de los Estados Unidos, en particular. Como porcentaje del Producto Nacional Bruto, el flujo de ayuda oficial de los países del CAD ha ido disminuyendo lentamente con el correr de los años. Esta tendencia está particularmente marcada para los Estados Unidos. Dados los recientes aumentos en el precio del petróleo y su distribución de ganancias globales y sus inferencias en la balanza de pagos, las presiones políticas para reducir aún más la ayuda exterior bien pueden acentuarse dentro de los Estados Unidos y otros países donantes.

A estas seis incógnitas económicas internacionales podría agregarse una séptima, quizás más psicológica que económica. Es el *grado en el cual los cambios que se perciben en el poder político y económico internacional se han materializado en los dos últimos años*. El tema se ilustra mejor con referencia al problema de la "escasez". El cambio en la psicología de un país en desarrollo puede llevar a que las materias primas *actúen* como si los recursos fuesen escasos y como si sus políticas de fijación de precios o arreglos de monopolios fuesen capaces de alterar permanentemente los términos de comercio entre materias primas y productos industriales. De actuar así, y si los países desarrollados creen que se ha alcanzado una definición en materias primas, entonces *si se habrá* alcanzado una definición prescindiendo de la verdadera naturaleza del problema de la escasez. Además, esta incógnita con respecto a un traslado de potencial del poder de negociación económica puede resultar ser un parámetro tan importante en el panorama económico internacional como cualquiera de los otros en los próximos cinco años. Para entonces, la percepción del poder relativo variable, o bien se habrá confirmado con los hechos, o se habrá revelado como una conclusión imprecisa, exagerada por uno o dos casos divergentes tales como el petróleo.

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS
Y AMÉRICA LATINA: EL PUNTO DE VISTA DEL SUR

Cambiando de un enfoque global a los detalles más específicos de la relación económica entre los Estados Unidos y América Latina, se puede observar a Latinoamérica desde dos puntos de vista diferentes: en primer lugar, desde el impacto potencial de las actuales incógnitas globales sobre desarrollo económico de América Latina; y en segundo lugar, desde las repetitivas críticas y/o requerimientos de cambios de la política económica de Estados Unidos por parte de América Latina.

América Latina y el enfoque global

Durante los últimos años ha habido una tendencia cada vez mayor de considerar a América Latina como una región que ha superado la necesidad de préstamos de fomento. Se ha indicado que el nivel

de desarrollo económico de la región (excluyendo el Caribe) ya no requiere acceso a grandes cantidades por medio de subvenciones y préstamos repagables en divisas inestables. El PNB de la región superará los U\$S 200 mil millones este año, y la cifra per cápita excederá los U\$S 650.

Estos argumentos se basan en tres premisas. En primer lugar, que el *proceso de desarrollo* en la región ha alcanzado el punto donde las tasas de crecimiento altas y más bien constantes se han institucionalizado —es decir que se han logrado los niveles requeridos de ahorro, inversión, desarrollo de infraestructura, diversificación de exportaciones y otros componentes internos para el crecimiento económico sostenido. En segundo lugar, que los proyectos de crecimiento de América Latina convierten a la mayoría de los países de la región en riesgos productivos dentro del mercado de capital internacional, abriéndoles, de esta forma, nuevas fuentes de financiación de no fomento en los mercados de Estados Unidos y de eurodólares. Y en tercer lugar, que la combinación de esfuerzos satisfactorios de América Latina en relación a la diversificación de exportaciones y las condiciones favorables de comercio para sus exportaciones tradicionales de materias primas, asegurarán que los puntos de atascamiento de la deuda externa no surgirán en un grado tal que restrinja el proceso de crecimiento actual a pesar del cambio de préstamos de fomento a comerciales.

Con respecto a la primera premisa, resulta irrefutable el hecho que la institucionalización del proceso de crecimiento en América Latina —excluyendo nuevamente al Caribe— está en marcha. Se dan datos al respecto en los Cuadros 1 y 2, que resumen el registro de crecimiento y los componentes estructurales variables de América Latina durante la última década.

Se proporciona información adicional en los Cuadros 3 y 4 que documentan los patrones de ahorro e inversión de los países latino-americanos desde el año 1960. Finalmente, debe señalarse con respecto al punto de diversificación de exportaciones, que la cuota de exportaciones de productos manufacturados en conjunto con las exportaciones de América Latina aumentó de 3,1 % en 1960 a 9,3 % en 1970; la mayor parte de este crecimiento se produjo después de 1965.

Sin embargo, deben hacerse varias advertencias con relación al “despegue” de América Latina hacia el crecimiento económico continuo. En primer lugar, tal como lo sugieren las cifras de los cuadros adjuntos, “América Latina” debe separarse y, al hacerlo, esta premisa en particular, pierde algo de su urgencia. La región del Caribe comparte muy pocas similitudes económicas con el área como para tratarla del mismo modo. Además, deben hacerse otras distinciones: las tasas de ahorro e inversiones de Bolivia están muy por debajo del

promedio de la región, y su ingreso per cápita —US\$ 150 en 1973— está un 25 % por debajo del promedio de América Latina. El mismo panorama general es válido para Paraguay y Uruguay, siendo la única excepción el mayor ingreso per cápita de Uruguay (Ver Cuadro 5).

CUADRO I
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PNB, 1961-72¹
(Porcentajes)

País	1961-70	1961-65	1966-70	1970	1971	1972
Argentina	4,2	4,4	4,1	4,4	3,7	3,7
Barbados	4,9	3,9	5,8	7,1	1,5	— 2,4
Bolivia	5,1	3,9	6,3	5,2	3,8	5,1
Brasil	6,0	4,5	7,5	9,5	11,3	10,4
Chile	4,4	5,0	3,9	3,7	8,3	1,6
Colombia	5,2	4,7	5,7	6,7	5,6	7,1
Costa Rica	5,9	4,9	7,0	5,9	7,4	6,4
Rep. Dominicana	5,2	2,6	7,8	10,2	9,9	12,5
Ecuador	4,9	4,2	5,7	11,0	7,9	9,9
El Salvador	5,6	6,8	4,4	5,1	4,3	4,4
Guatemala	5,5	5,2	5,8	5,7	5,6	6,5
Haití	0,8	0,6	1,0	0,7	5,7	5,1
Honduras	4,5	4,1	4,9	3,0	4,3	4,0
Jamaica	5,0	4,7	5,3	9,0	4,5	7,0
México	7,0	7,1	6,9	6,9	3,4	7,5
Nicaragua	7,3	10,2	4,4	5,0	5,5	5,1
Panamá	8,0	8,2	7,7	7,0	8,7	7,5
Paraguay	4,8	4,9	4,6	6,1	4,6	5,3
Perú	5,3	6,7	4,0	7,6	5,9	5,8
Trin. y Tobago	3,9	4,4	3,4	2,0	2,5	5,0
Uruguay	1,5	0,8	2,2	5,0	— 0,5	0,0
Venezuela	5,7	7,3	4,1	5,5	4,3	5,5
América Latina	5,5	5,4	5,8	6,8	6,2	6,9

¹Calculado de acuerdo a los precios de mercado de 1970. Las cifras en monedas locales fueron convertidas a dólares estadounidenses al tipo de cambio que prevaleció en 1970.

Fuente de Información: BID, basada en estadísticas nacionales oficiales.

Finalmente, el nivel de desarrollo generalmente más bajo de los países del Mercado Común de Centro América (detallados por un PNB promedio per cápita de US\$ 395 en contraposición al promedio de la región de US\$ 635 en 1973, significativamente inferior a los promedios de ahorro y con una muy limitada diversificación de exportaciones) sugiere que la región de Centro América también debe ser exceptuada de la mayoría de las generalizaciones con respecto a "América Latina". De esta breve revisión podría llegarse a la conclusión que el Caribe, los países del Mercado Común de Centro América y Bolivia, Uruguay y Paraguay deberían ser excluidos de la mayoría, si no de todas, las generalizaciones económicas y prescripciones políticas para América Latina.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

La variación en los precios del petróleo cambiarán la situación de muchos países latinoamericanos pero tan sólo acrecentará la necesidad de diferenciación política. Por ejemplo, las exportaciones bolivianas de petróleo de este año se triplicarán en valor; mientras que las importaciones de petróleo de Brasil, Uruguay y Chile se triplicarán. Los costos adicionales de importación de petróleo de América Latina para 1974 —aproximadamente U\$S 2,5 mil millones— serán especialmente perjudiciales para Chile, Uruguay, Centro América y varios países del Caribe. La mitad del costo incrementado será pagada por Brasil, pero su capacidad de exportación y la posición de su reserva internacional ayudarán a suavizar substancialmente el impacto.

CUADRO 2
ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, 1960-72¹
(Porcentajes)

	Composición		Promedio de la Tasa de Crecimiento Anual			Tasa de Crecimiento Anual		
	1960-62	1970-72	1961-70	1961-65	1966-70	1970-71	1972	
<i>Sector Primario</i>	23,3	18,2	3,2	3,9	2,5	4,2	3,5	0,5
Agricultura	19,1	14,9	3,1	3,7	2,4	5,0	4,6	0,9
Minería	4,2	3,3	3,7	4,4	8,1	1,0	—1,6	—1,1
<i>Sector Secundario</i>	33,2	37,7	6,8	6,1	7,5	8,3	7,5	8,8
Manufactura	22,2	26,0	7,1	6,5	7,6	7,8	7,8	9,2
Construcción	3,6	3,7	5,6	3,0	2,1	8,0	6,9	10,1
Electricidad	1,3	2,1	10,9	10,4	11,4	10,3	10,1	6,7
Transporte	6,1	5,9	5,4	5,3	5,5	10,0	5,7	6,8
<i>Sector Terciario</i>	43,3	44,0	5,7	5,6	5,9	6,6	6,6	7,3
Comercio	19,7	19,8	5,5	5,2	5,8	6,4	5,8	7,4
Servicios Financieros	7,1	7,7	3,7	6,9	6,4	7,1	6,9	4,6
Otros Servicios	9,4	9,4	5,3	5,0	5,6	7,1	7,6	9,7
Gobierno	7,1	7,1	5,9	5,8	5,8	6,0	8,3	6,4
Producto Nacional Bruto	100,0	100,0	5,5	5,4	5,8	6,8	6,2	6,9

¹Precios del Mercado de 1970.

Fuente de Información: BID, basada en estadísticas oficiales del país.

La segunda advertencia se refiere a lo que estas estadísticas ocultan. Por ejemplo, el destacado crecimiento de Brasil eleva todas las estadísticas en conjunto de América Latina y sugiere más potencia y flexibilidad de la que realmente existe en las economías de América Latina. Si no se incluye a Brasil en el producto regional total, la tasa de crecimiento para el resto de América Latina ha sido sólo del 5,4 % por año entre 1961 y 1970, 4,5 % en 1971 y aproximadamente 5,5 % en 1972 y 1973 (comparado con las cifras de 5,5 %, 6,2 % y 6,6 % provenientes del Cuadro 1).

CUADRO 3

LA INVERSIÓN BRUTA^a COMO PORCENTAJE DE PRODUCTO NACIONAL BRUTO,
1960, 1969-72, POR PAÍSES

País	1960	1969	1970	1971	1972
Argentina	21,6	19,5	20,3	21,2	21,8
Bolivia	15,1	16,1	15,6	15,1	12,0
Brasil	18,4	16,9	17,2	17,4	19,0
Chile	17,4	16,7	17,0	12,6	12,1
Colombia	20,5	20,5	21,5	22,6	20,8
Costa Rica	19,2	26,3	24,3	28,8	27,5
República Dominicana	11,7	16,8	18,8	19,7	22,1
Ecuador	14,6	17,5	22,1	24,1	21,5
El Salvador	15,4	12,7	13,8	16,7	13,1
Guatemala	10,3	11,4	12,3	14,4	12,9
Haití	7,4	5,3	5,5	6,1	6,4
Honduras	18,1	19,4	22,0	16,6	16,0
Jamaica	22,0	26,8	25,6	25,3	24,0
México	20,0	20,6	21,7	19,6	20,5
Nicaragua	14,5	18,3	17,2	16,7	16,1
Panamá	16,3	23,6	26,4	27,8	30,9
Paraguay	12,4	16,0	14,7	14,6	15,1
Perú	21,6	18,6	12,2	12,7	11,8
Trinidad y Tobago	31,1	20,4	23,7	24,5	23,5
Uruguay	17,6	9,8	9,2	9,5	8,5
Venezuela	20,6	26,0	24,6	24,5	26,6
América Latina ^b	19,4	18,9	19,4	19,0	19,8

^aEstimado a precios actuales^bExcluyendo a Barbados.

Más aún, estas cifras de crecimiento, ahorro e inversión en conjunto no muestran algunos de los obstáculos más apremiantes para el desarrollo económico que en muchos casos está creciendo y no retrocediendo. Quizás los dos obstáculos principales son la tasa cada vez mayor de desempleo y subempleo y la carencia de algún progreso perceptible hacia patrones equitativos de distribución del ingreso.

Los sectores manufactureros, que están creciendo con rapidez, simplemente no pueden absorber la suficiente cantidad de personal obrero urbano —que aumenta a diario por los migrantes de los sectores rurales generalmente estancados— para solucionar el problema de empleo. Una combinación de cuatro políticas internas bastante evidentes podría aliviar el creciente y gran problema de desempleo. Una incluye esfuerzos para detener algunas de las tasas de crecimiento de población más altas del mundo. Excluyendo el Caribe, actualmente la tasa de crecimiento de población de América Latina es más alta que en cualquier otra región del mundo. Otras tres políticas, cuyo impacto se sentiría inmediatamente, incluyen un traslado de las prioridades del gobierno al desarrollo del sector rural tradicional (tanto para aumentar la producción alimenticia como para proporcionar empleos para la población rural); políticas de redistribución de ingresos que podrían aumentar los mercados internos de manu-

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO 4

EL AHORRO* COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1960, 1969-72, POR PAÍSES

<i>País</i>	1960	1969	1970	1971	1972
Argentina	20,0	18,7	20,2	20,0	21,0
Bolivia	7,3	10,2	13,2	10,9	7,9
Brasil	16,3	16,0	15,7	14,4	16,0
Chile	12,5	16,0	15,3	9,8	9,1
Colombia	19,5	16,9	17,1	16,4	16,7
Costa Rica	13,5	19,1	15,9	16,3	17,3
República Dominicana	18,0	9,7	10,5	10,6	17,5
Ecuador	11,8	11,8	13,5	10,7	14,0
El Salvador	10,4	9,3	12,5	12,2	13,6
Guatemala	7,4	9,6	11,4	10,8	10,7
Haití	9,9	4,8	4,5	2,3	1,4
Honduras	6,8	14,3	12,1	12,9	14,3
Jamaica	16,0	15,8	21,4	12,4	11,4
México	17,7	18,5	18,4	17,3	18,1
Nicaragua	11,6	13,0	11,7	11,5	16,0
Panamá	8,1	19,4	20,6	21,2	22,7
Paraguay	8,1	9,2	11,1	10,2	13,0
Perú	21,7	14,2	14,9	12,5	11,0
Trinidad y Tobago	20,3	15,5	13,6	12,2	7,5
Uruguay	11,5	9,2	7,5	6,8	6,6
Venezuela	25,7	24,4	24,4	24,4	26,0
América Latina ^b	17,6	17,2	17,4	16,1	16,8

*Estimado a precios actuales.

^bExcluyendo a Barbados.

Fuente: de Información: Estimaciones del BID basadas en estadísticas oficiales nacionales.

facturas agrícolas y de consumo; y reformas impositivas para aumentar los índices actuales de ahorro e inversión de América Latina con el fin de acelerar la marcha del crecimiento y de absorción de empleo.

Con una implementación adecuada, las tres políticas aliviarían el problema del desempleo cada vez mayor. Pero las tres se oponen a los intereses y grupo de presión internos básicos de las sociedades latinoamericanas, ya que implican un traspaso de medios de los que "tienen" a los que "no tienen" a través de impuestos o políticas de inversión. Por lo tanto, a cada una de ellas se le opone una combinación de grupos situados en la cima de la escala socio-económica latinoamericana. Esta posición, junto con el impacto natural de la industrialización sobre la distribución de ingresos en las "economías dobles" producen, actualmente en América Latina, un patrón de desigualdad de ingresos significativamente peor que aquel de los países desarrollados, de economías con planificación central y aun de muchos países en desarrollo de Asia². Dadas estas condiciones, la comisión puede interesarse en fijar en qué grado —o no— las políticas norteamericanas deben ser dirigidas hacia este conjunto general de problemas y políticas.

²Ver Comisión Económica para América Latina, Distribución de Ganancias en América Latina (ONU, Nueva York, 1971, pp. 5-6 y *passim*).

CUADRO 5

AMÉRICA LATINA: PIB PER CAPITA EN PRECIOS CORRIENTES DE 1972 (EQUIVALENTES EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES) *

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972 ^a	1973 ^b	
Argentina	788	740	699	723	788	775	792	807	842	773	821	862	835	802	871	938	980	938	964	1.025	1.056	1.076	1.095	1.102	
Bolivia	224	227	238	287	253	202	262	275	290	101	105	105	109	118	115	117	123	125	138	185	189	141	146	150	
Brasil	521	530	549	568	557	539	528	576	584	563	583	609	625	614	657	674	701	702	709	719	770	797	795	763	
Chile	289	288	244	250	255	260	261	250	258	264	267	271	276	275	288	284	290	292	299	307	316	324	335	349	
Colombia	215	228	243	243	230	258	279	286	295	287	298	455	468	492	461	439	504	528	557	572	589	594	623	652	
Costa Rica	208	204	215	217	228	226	226	230	230	238	241	236	240	248	252	251	251	260	265	280	277	290	309	335	
Repúbl. Dominicana	220	285	285	236	235	237	258	261	266	273	274	279	282	282	282	286	297	303	302	302	302	302	303	305	307
Ecuador	201	208	214	221	217	217	218	286	281	286	241	285	286	285	230	240	251	251	258	267	266	264	267	271	270
El Salvador	897	420	421	438	438	457	467	458	498	486	517	522	530	558	596	614	694	649	679	698	723	724	753	787	
Guatemala	227	287	265	268	283	293	290	308	300	298	295	289	333	355	392	407	403	426	410	432	448	461	463	461	
Honduras	300	375	385	307	333	404	414	446	440	461	481	521	550	580	592	614	645	674	699	737	765	809	839	867	
México	240	287	229	235	236	245	245	265	264	255	248	257	265	263	268	278	275	285	291	294	308	310	318	327	
Nicaragua	800	324	327	327	351	361	369	364	368	371	395	417	443	443	465	474	487	488	474	470	495	511	525	536	
Panamá	540	586	610	680	677	707	738	789	819	868	808	873	916	950	1.087	1.062	1.056	1.069	1.089	1.091	1.143	1.144	1.166	1.206	
Paraguay	348	358	359	365	377	390	393	408	410	415	434	450	456	459	480	492	500	507	525	545	568	586	609	685	
Perú	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Uruguay	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Venezuela	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Total países anteriores	348	358	359	365	377	390	393	408	410	415	434	450	456	459	480	492	500	507	525	545	568	586	609	685	
Memorandum Items																									
CAOCN-Total ^c	281	241	261	256	259	262	269	280	280	282	285	287	298	309	316	327	335	344	354	361	368	374	384	398	
LATPA-Total ^d	857	968	968	973	986	999	1.033	1.118	1.228	1.425	1.445	1.492	1.498	1.639	1.692	1.705	1.712	1.720	1.738	1.854	1.913	1.961	2.025	2.052	

^a Preliminar.
^b Mercado Común de Centro América: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
^c Asociación de Libre Comercio de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Para determinar si el proceso de crecimiento está suficientemente institucionalizado como para terminar con la financiación de fomento deberían hacerse las siguientes observaciones: en primer lugar, el Caribe, los cinco países del MCCA y varios países de Sudamérica, incluyendo Bolivia, Paraguay y Uruguay, deberían excluirse de cualquier generalización. Segundo, el proceso de crecimiento en el resto de América Latina aún tiene problemas fundamentales: ¿serán las tasas de crecimiento o las estructuras cambiantes de producción lo suficientemente altas para cumplir con las demandas potenciales del cada vez mayor desempleo, subempleo y patrones injustos de distribución de ingresos? Los regímenes autoritarios-corporativistas que actualmente prevalecen en muchos países latinoamericanos pueden, con la ayuda de sus empleados técnicos, lograr la estabilización del proceso de desarrollo económico continuo en la década siguiente. Pero cualquier conclusión general de este tipo es como mucho una probabilidad, no una certeza.

Aquellos que ven en América Latina como "más allá de la ayuda de fomento" basan su argumento en las posibilidades de la región de responder a sus necesidades de recursos externos pidiendo prestado en los mercados de capital internacionales, bajo condiciones comerciales. Esto puede haber sido cierto antes de la crisis del petróleo, pero la verdadera prueba de su veracidad aún no se ha producido. Los préstamos anunciados de monedas europeas a países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP superan los U\$S 2 mil millones en 1972 y U\$S 5 mil millones en 1973. Recientes informes sugieren que los préstamos pedidos por América Latina al mercado de divisa europea en la primera mitad de 1974 fueron casi iguales a la totalidad de lo pedido en 1973.

¿Pueden continuar estas tendencias? Aquellos con grandes dudas observan que la mayoría de los préstamos se efectuaron antes de que los banqueros implicados consideraran la confiabilidad crediticia a mediano y largo plazo de sus clientes del Tercer Mundo. Aún más, temen que dado que la crisis del petróleo conduce a los países desarrollados del mundo, especialmente a Europa y Japón, al mismo mercado para cubrir los grandes déficits en sus balanzas de pago, la mayoría, si no todos, de los países en desarrollo encontrará pocos créditos comerciales disponibles. Las variantes de índole económica, psicológica y política son en extremo complejas, permitiendo una variedad de resultados.

Otro aspecto del "acceso latinoamericano a los capitales comerciales" implica el grado de diversificación de sus exportaciones, las condiciones de comercio supuestamente favorables a las exportaciones tradicionales y el panorama resultante que una capacidad de exportación (junto con la confiabilidad crediticia comercial) ha llevado a

América Latina más allá de las dificultades de los "recursos externos". Aquí también *deben* expresarse dudas persistentes. Supóngase el siguiente conjunto (razonable) de hipótesis: 1) tasas de crecimiento por debajo del promedio en los países desarrollados en un intento de hacer frente al problema del precio del petróleo, la inflación y los grandes déficits en la balanza de pagos; 2) como consecuencia de lo anterior, una menor demanda de las exportaciones de materias primas latinoamericanas; y 3) que nuevamente los términos de comercio exterior se vuelvan en contra de las exportaciones tradicionales latinoamericanas, como ha ocurrido después de los auges anteriores en el mundo industrializado.

En caso de surgir este patrón, el auge de las exportaciones latinoamericanas se vería postergado en el momento en que los precios de sus productos manufacturados de importación estaban aumentando rápidamente, y quizás al mismo tiempo que su acceso a los mercados de capital mundiales se estaba restringiendo.

¿Se han diversificado realmente las exportaciones latinoamericanas lo suficiente como para soportar tales cambios sin ser obligadas a detener perceptiblemente el crecimiento interno o a buscar financiación de fomento para cubrir otra "brecha de los recursos externos"? Quizás no. En primer lugar, los productos manufacturados de exportación de los países latinoamericanos aún están en el orden del 10% del total de las exportaciones, y esto incluye las exportaciones inter-regionales. En segundo lugar, solamente tres países —Argentina, Brasil y México— producen más del 70% de todas las exportaciones de productos manufacturados de la región, y únicamente estos tres cuentan con una gran diversificación dentro de sus exportaciones industriales.

La tasa de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos se ha aproximado al 20% en los últimos cinco o seis años, pero aquí también los aumentos más rápidos han sido registrados por los tres grandes países. No obstante, las tasas de crecimiento de los países medianos como Venezuela, Chile, Perú y Colombia también han superado el 15%, lo cual indica que se ha producido algún progreso.

Lo que surge más claramente es la indefinición de la situación económica actual y futura. Antes de los aumentos en el precio del petróleo y las consecuentes incógnitas internacionales, "América Latina" parecía una región que se alejaba de la necesidad de "ayuda", yendo hacia un escenario de relaciones comerciales con un subsidio mínimo. Después de los cambios en los precios del petróleo, su futuro es más incierto, al menos a corto plazo. La mayoría de los países del Caribe y de Centro América, aún más cercanos al "Cuarto Mundo" que al "Tercer Mundo", han sido golpeados por la crisis

del petróleo, como así también Chile y Uruguay. Muchos países latinoamericanos utilizarán entre 10-25 % de sus ganancias de exportaciones para cubrir los costos adicionales de la importación de petróleo para 1974.

La medida en la cual "América Latina" (nuevamente excluyendo Centro América y el Caribe) pueda hacer frente a las actuales incógnitas económicas internacionales dependerá de cuatro importantes variantes:

1. En la medida en que haya un retraso en el crecimiento económico de las economías de los países desarrollados (que afectaría adversamente los proyectos de las exportaciones latinoamericanas);

2. En la medida en que los países desarrollados intenten aliviar los déficits en sus balanzas de pagos ocasionados por el petróleo mediante la deliberada disminución de las importaciones de los productos que reditúan divisas a los países latinoamericanos;

3. En la medida en que la comunidad financiera internacional —con el crucial apoyo de gobiernos coadyuvantes— sea capaz de manejar el problema de mediación financiera planteado por los aumentos de los precios en el petróleo de manera que mantenga los mercados financieros internacionales abiertos a otorgamientos de préstamos a los países latinoamericanos bajo condiciones que no conduzcan irremediablemente a serios problemas en el reintegro de las deudas; y

4. En la medida en que los acuerdos internacionales, regionales y, en algunos casos, bilaterales, mejoren la capacidad latinoamericana de adquirir divisas en términos razonables en los próximos 24 meses. A nivel internacional, dichos acuerdos incluirán las dos recientes iniciativas del FMI para aumentar su capacidad de préstamo a países menos desarrollados en general ("recursos especiales") y en particular, a los problemas de la balanza de pagos de los precios del petróleo (Recurso Especial de Petróleo). También pueden incluir iniciativas en conjunto del FMI-BIDF resultantes de los esfuerzos para replantear todo el problema de "transferencia de recursos". Finalmente, podrían incluir nuevas disposiciones en el comercio internacional.

Una de las medidas que podrían ayudar a los países latinoamericanos en el área comercial podría ser la aprobación de las leyes norteamericanas otorgando aranceles preferenciales generalizados a los países en desarrollo y, aún más, que preparen el terreno para

una negociación más importante en la cual los países en desarrollo puedan lograr ganancias significativas en términos de "acceso al mercado" para sus exportaciones. Los cambios adicionales de beneficio potencial para América Latina sin duda incluirán un renovado interés en la aceptación de los acuerdos de productos básicos sancionados internacionalmente por parte de los países desarrollados.

Los acuerdos regionales también pueden ser de gran ayuda. Venezuela, que incrementó sus ganancias con el petróleo en aproximadamente U\$S 7 mil millones en 1974 solamente, ya ha ofrecido U\$S 500 millones a sus vecinos latinoamericanos por intermedio del BID. Si este fuese tan sólo el primer plazo, y si se encontrasen medios de influenciar estas contribuciones de manera de aumentar nuevas fuentes de préstamos para América Latina, se podría desarrollar, regionalmente y en cooperación con los Estados Unidos, un progreso sustancial para superar algunos de los problemas planteados por la situación en el precio de petróleo.

Los esfuerzos regionales podrían incluir la formación de monopolios y/o acuerdos de fijación de precios donde América Latina controle la suficiente cantidad de producción global (o donde desarrolle la capacidad para influenciar a los productores ajenos a la región) como para retener el máximo posible de sus últimas ganancias en los términos de comercio exterior de productos básicos tradicionales. De más está decir que en la medida en que se negocien a un nivel global los acuerdos de mercaderías, dichos esfuerzos regionales eventualmente serían innecesarios.

Finalmente, algunas respuestas de Estados Unidos a los reclamos latinoamericanos también pueden tener una importancia que aumenta gradualmente, dependiendo del *grado* de respuesta. ¿Cuáles son las críticas frecuentemente enunciadas por América Latina con referencia a la política económica exterior norteamericana y cuáles son los cambios que se requieren?

Visión latinoamericana de las políticas económicas de Estados Unidos: cambios requeridos.

La esencia del diálogo económico entre los Estados Unidos y América Latina desde el punto de vista latinoamericano se compone de los siguientes puntos:

1. Un acceso mucho mayor para las exportaciones latinoamericanas —productos manufacturados, materias primas y agrícolas— al mercado norteamericano;

2. Cooperación norteamericana apoyando los acuerdos de productos básicos que aumentarán y estabilizarán los precios de los principales productos de exportación latinoamericanos;

3. Apoyo norteamericano para aumentar el flujo de recursos —tanto de fomento como comerciales —a los países latinoamericanos;

4. Ayuda norteamericana a América Latina en sus esfuerzos para maximizar las ganancias y minimizar los costos de las inversiones extranjeras directas en América Latina, siendo la ayuda mínima un principio de discreción en el uso de “palancas” diplomáticas (económicas o políticas) para apoyar a los inversionistas norteamericanos en sus litigios con gobiernos latinoamericanos; y

5. El requerimiento de que el gobierno norteamericano “coopere” en los esfuerzos para acelerar la transferencia de tecnología a América Latina a un costo menor del que se está realizando actualmente.

Indudablemente, otros analistas agregarían otros principios. Sospecho que las relaciones Estados Unidos-América Latina —por lo menos en el escenario económico— mejorarán sólo en la medida que la política norteamericana responda a estos cinco puntos proporcionando a América Latina un sustancial beneficio neto en lo que respecta a transferencia de recursos, y que aun este logro no eliminará las tensiones continuas en la “relación especial”.

Una última palabra con relación a este programa. Para la mayoría de los latinoamericanos, éste es *el* programa para la década del 70 y más allá; en comparación, casi todos los programas no-económicos son de una importancia marginal. A menos que y hasta tanto muchos de los conflictos potenciales internos de América Latina conduzcan a uno u otro país a buscar apoyo norteamericano o se produzca un cambio importante en el escenario político-estratégico internacional, la atención principal de los gobiernos latinoamericanos se concentrará en los problemas de desarrollo económico.

La opinión latinoamericana sobre el interés y compromiso norteamericano hacia América Latina y sus problemas se formará en base a la respuesta norteamericana a estos cinco requerimientos latinoamericanos mencionados anteriormente. Si la respuesta es generosa, se minimizará en algo las continuas fricciones entre Estados Unidos y América Latina. Si no se produce a corto plazo, la “relación especial” se caracterizará por un grado de conflicto que supera al existente con la mayoría de las otras regiones del mundo. Los motivos de esto son los siguientes: primero, que la falta de respuesta norteamericana a nivel de política global generalmente intensificará el conflicto que surja entre el Norte y el Sur ya que involucra a los Estados Unidos; y segundo, que el rol del mercado norteamericano para las exportaciones de productos manufacturados latinoamericana-

nos y el papel dominante que desempeñan las compañías norteamericanas como principales inversionistas extranjeros directos en América Latina garantiza una mayor posibilidad de conflicto que en cualquier otro lugar.

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA
LATINA: EL PUNTO DE VISTA DEL NORTE

La perspectiva desde el Norte depende de quién sea el observador. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Hacienda, el Congreso norteamericano, la FAT-COI (Federación Americana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales), las compañías multinacionales y la industria textil todos tienen una imagen diferente, creando en consecuencia grandes dilemas para formular una política norteamericana coherente e internamente consistente relacionada a la política económica exterior en general, y a las políticas referidas a América Latina, en particular. Estos dilemas, con los cuales debe tratar la comisión al formular sus propias recomendaciones, pueden ser más provechosamente examinados en relación a las cinco demandas latinoamericanas de cambios en la política norteamericana reseñadas en la sección precedente. Sin embargo, antes de proceder a dicho examen, un breve panorama estadístico de las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina puede ayudar a preparar el campo para la discusión.

RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS
Y AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS BÁSICAS

1. *Comercio*: El cuadro 6 presenta una visión relacionada de los vínculos comerciales entre las dos regiones. Lo primero que conviene destacar es que desde 1960, tanto América Latina como los Estados Unidos han incrementado su comercio con otros países con mayor rapidez que entre ellos mismos. Una segunda característica es la naturaleza asimétrica de la relación comercial: los Estados Unidos siguen siendo un mercado mucho más importante para América Latina que viceversa. Las exportaciones norteamericanas a América Latina constituyen sólo el 13 % del total de las exportaciones nor-

ESTUDIOS INTERNACIONALES

teamericanas, la cifra decrece lentamente y para 1973 aproximadamente 52 % del total fue a México y Brasil. Excluyendo estos dos países, América Latina absorbe sólo el 6 % del total de exportaciones norteamericanas.

La asimetría se realiza al notar que en 1971 los Estados Unidos absorbieron el 45 % de las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados.

En la medida en que el mundo se vuelque hacia un período de escasez de materias primas (aparente o real), la asimetría en esta área puede resultar favorable para los esfuerzos latinoamericanos para mejorar las condiciones de comercio con los Estados Unidos y otras naciones industrializadas. Entre los principales minerales (además del petróleo) de importancia estratégica para los Estados Unidos, y para América Latina como exportadora, está la bauxita y alúmina, mineral de hierro, cobre, plomo, manganeso, estaño y zinc. Otros minerales como la fluorita de México, son de menor importancia cuantitativa en lo que respecta a la región en general pero de una importancia bilateral significativa potencialmente.³

Si esto llevase a una reconsideración de los conceptos norteamericanos sobre el valor de los acuerdos de mercaderías, América Latina podría estar en posición de lograr uno de los principales objetivos de la región —una transferencia de recursos substancial.

CUADRO 6

EL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DEL COMERCIO GENERAL

	<i>Importaciones Latinoamericanas de E.E.U.U. Total de Importaciones Latinoamericanas</i>	<i>Exportaciones Latinoamericanas de E.E.U.U. Total de Exportaciones Latinoamericanas</i>	<i>Importaciones Norteamericanas de América Latina Total de Importaciones Norteamericanas</i>	<i>Exportaciones Norteamericanas a América Latina Total de Exportaciones Norteamericanas</i>
1960	45,2	41,8	21,8	16,7
1965	43,0	33,6	18,4	14,4
1970	41,1	31,2	13,0	13,9
1972	37,1	33,8	11,2	13,8
1973	n.a.	n.a.	12,6	13,1

n.a.: No disponible.

Fuente de Información: FMI-DIDF, "Dirección de Comercio".

En este cuadro "América Latina" incluye el Caribe.

³Los minerales con los que cuenta o podría contar Estados Unidos para sus importaciones y de los cuales son importantes proveedores uno o más países latinoamericanos, además de los minerales anteriormente nombrados, son: antimonio, baritina, bismuto, cadmio, fluorita, grafito, gypsum, estroncio y tungsteno.

Inversiones extranjeras directas. En la actualidad el valor de balance de la inversión extranjera directa norteamericana en América Latina supera en algo los U\$S 17 mil millones. Las últimas cifras oficiales (1972) indicaron la siguiente distribución: manufactura, U\$S 5,6 mil millones; petróleo, U\$S 4,3 mil millones; minería y fundición, U\$S 2,1 mil millones; y otras industrias, U\$S 4,7 mil millones. En ese mismo año la inversión extranjera directa norteamericana en América Latina y el Caribe constituyó las dos terceras partes de la totalidad de tales inversiones en el mundo menos desarrollado, y alrededor del 17 % del total de la inversión global extranjera directa norteamericana.

CUADRO 7

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
(porcentajes)

	1967	1968	1969	1970	1971
OEE	8,1	7,3	10,8	11,1	8,6
Gran Bretaña	1,7	1,5	1,9	1,7	1,4
Otros países de Europa	1,9	2,5	1,9	2,3	2,0
Canadá	,6	,7	,9	,8	1,1
EE. UU.	36,5	42,2	39,8	38,7	44,5
Japón	1,7	1,0	1,2	1,6	1,2
Demás países desarrollados	1,8	,8	,9	,5	,6
América Latina	45,0	41,5	40,6	39,4	37,5
Otros países en desarrollo	1,1	,9	1,6	2,2	1,7
Economías de Planificación Centralizada	2,1	1,6	,9	1,7	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente de Información: OEA.

La inversión norteamericana en América Latina representa aproximadamente las dos terceras partes del total de la inversión extranjera directa de la región. Se está trasladando cada vez más hacia el sector manufactura, en el cual con frecuencia controla entre el 50 y el 100 % de la propiedad en los llamados "sectores líderes".

Finalmente, es interesante destacar que la inversión extranjera directa norteamericana representó bastante más que el 50 % de los flujos financieros netos norteamericanos a América Latina en los últimos años. Tal como muestra el Cuadro 9, durante el período 1969-71, más del 60 % de dicho flujo norteamericano fue constituido por la inversión extranjera directa.

Ayuda. Un breve comentario sobre las tendencias de la ayuda norteamericana al desarrollo de América Latina. Tal como se indica en el Cuadro 10, la ayuda económica bilateral a América Latina cobró auge en 1966 y ha decaído desde entonces. Las indicaciones actuales

ESTUDIOS INTERNACIONALES

demuestran que las cifras para 1974 y 1975, o bien confirmarán esa tendencia o se mantendrán alrededor de los U\$S 300 millones. Mientras que los préstamos de fomento han sido disminuidos sustancialmente en los últimos ocho años, el acceso latinoamericano a los fondos del Ex-Im Bank (Banco de Exportación e Importación), Banco Mundial y del BID ha aumentado rápidamente. El elemento de cesión incluido en los préstamos provenientes de estas tres fuentes ha variado, pero en general, se ha acercado mucho más al fin comercial de las escalas que los fondos a largo plazo y bajo interés de la Alianza para el Progreso. Sólo los préstamos del Fondo para Operaciones Especiales del BID han proporcionado a América Latina una importante transferencia de recursos a tasas muy convenientes.

CUADRO 8

PRINCIPALES EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS: 1968-1978

Producto	(en millones de dólares estadounidenses)					(Porcentaje del Total de Exportaciones Latinoamericanas)				
	1968	1970	1971	1972	1973	1968	1970	1971	1972	1973
Petróleo	2.126	2.589	3.087	3.091	4.521	18	17,4	20,5	18	19,9
Café	1.609	2.058	1.786	2.091	2.844	18	14	12	12	12,5
Cobre	971	1.182	870	836	1.854	8	7,8	6	5	6
Azúcar	499	545	625	834	1.208	4	3,7	4,2	5	5,3
Carne	297	500	587	856	1.045	8	3,4	3,6	5	4,6
Mineral de hierro	278	493	509	473	638	2	3,4	3,4	2,8	2,8
Algodón	458	435	368	472	597	4	3	2,5	2,8	2,8
Bananas	884	862	870	414	450	3	2,5	2,5	2,4	2
Trigo	139	186	76	116	300	1	,9	,5	,7	1,3
Lana	175	144	119	124	289	1,5	1	,8	,7	1,3
Total Exportaciones Latinoamericanas	11.815	14.570	14.812	17.118	22.689	58,5	57,1	56	54,4	58,5

Las diez principales exportaciones como porcentaje del total de las exportaciones.

Fuente de Información: OEA, FMI, ADI.

LAS ACTUALES RESTRICCIONES SOBRE LA RESPUESTA NORTEAMERICANA A LOS PRINCIPALES REQUERIMIENTOS LATINOAMERICANOS

¿Cuáles son las restricciones que limitan la respuesta norteamericana a los cinco principales requerimientos latinoamericanos para los cambios de la política económica detallados al final de la Segunda Parte? Si la comisión llega a la conclusión general, una de ellas sostenida por el autor, de que se puede esperar poca respuesta del gobierno norteamericano en los próximos 3 a 5 años a los cinco puntos elevados por América Latina, entonces sería el colmo de la

locura fingir que existe o que probablemente existirá una "relación especial" en el sentido positivo, es decir, de compartir las cargas del desarrollo latinoamericano. Puesto que tal fingimiento sería pronto descubierto como otro aspecto de la retórica norteamericana, con la consecuente frustración y enojo en el Sur, tal reconocimiento podría resultar muy costoso en todos los aspectos —económicos y no económicos— de las relaciones Estados Unidos-América Latina en la próxima década. Si la verdad de la cuestión es que un sistema de restricciones internas limita rigurosamente los proyectos de respuesta norteamericana, entonces mientras menos se hable de una "relación especial" mejor.

Mayor acceso a los mercados norteamericanos para los productos norteamericanos. De todos los requerimientos, éste quizás sea tanto el más prominente como el más improbable de producir una respuesta satisfactoria norteamericana. La razón puede resumirse muy brevemente. Primero, la coalición dentro de los Estados Unidos que ha apoyado las políticas para un comercio más libre en las últimas tres décadas está debilitada. Temiendo el poder relativo cada vez mayor de las multinacionales, disgustado con las engañosas promesas de un programa de ayuda de ajuste interno y cuestionando el criterio normativo que coloca a la eficiencia económica pura por encima de las recompensas psíquicas del empleo fijo, el movimiento laboral norteamericano se ha volcado al campo proteccionista en masa. La comunidad comercial está muy dividida y dado que los Estados Unidos están enfocando una etapa de desarrollo de "economía de servicio" (por lo menos hasta la crisis del petróleo) cada vez mayor cantidad de sectores industriales están teniendo, en consecuencia, dificultades compitiendo con productos extranjeros. Finalmente, el sector agricultor está dividido y ambivalente. De cosecha a cosecha y cada vez más de año a año es partícipe del comercio libre o proteccionista.

Además de la lenta declinación de la mayoría de congresistas necesarios a favor del libre comercio, el principio de inversión comercial y de transferencia de tecnología Este-Oeste ha debilitado la causa del libre comercio identificándolo con principios impopulares.

Además, la naturaleza descentralizada del gobierno norteamericano resulta sumamente ventajosa a esos grupos de interés especial que desean restringir antes que extender el acceso externo a mercados norteamericanos. El Ministerio de Agricultura, presionado por los cultivadores de tomates, bloquea el acceso a los tomates mexicanos. El Ministerio de Comercio, por instrucciones impartidas por varios presidentes que han hecho las paces con la industria textil, negocia

ESTUDIOS INTERNACIONALES

internamente "esquemas de comercio ordenado" sancionados que retardan la importación de productos en los cuales la mayoría de los países menos desarrollados tienen una ventaja competitiva.

El Ministerio de Hacienda se empieza a movilizar para poner en vigor el estatuto de derechos compensadores norteamericano contra los esquemas de subsidio de las exportaciones latinoamericanas. Cajas con zapatos de Brasil y Argentina y flores de Colombia están siendo investigadas. En caso de imponer gravámenes el efecto psicológico será enorme. Primero, alentará a otras compañías norteamericanas a actuar contra otros productos latinoamericanos, la mayoría de los cuales se benefician en la actualidad de uno u otro tipo (o tipos) de subsidio. Segundo, dado que la acción la efectúa *el gobierno* de los Estados Unidos, obviamente parecerá un acto poco amistoso y una contradicción a toda nuestra retórica de una nueva era de "compañerismo".

El estatuto de derechos compensadores ha existido desde 1892. Si el ministro de Hacienda determina que se ha recibido una "subvención o concesión" por un artículo extranjero importado, deberá ordenar la imposición de un derecho compensador, pero el problema definitorio es tremendamente complicado y el Congreso está cada vez más exasperado con el Ministerio de Hacienda por su renuencia a poner en vigor la ley.

CUADRO 9

COMPOSICIÓN DEL FLUJO FINANCIERO NETO A AMÉRICA LATINA
(DISTRIBUCIÓN DE PORCENTAJES, PROMEDIO DE 8 AÑOS)

	O.A.D.	1969-71	
		EE. UU.	O.A.D. negativo EE. UU.
Asistencia oficial para desarrollo	25,9	32,4	20,18
Otros flujos oficiales	1,9	0,0	8,56
Créditos para exportación con garantía privada	22,0	8,5	38,45
Inversiones privadas directas	42,0	80,9	25,16
Otros inversores privados	8,1	8,1	12,65
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente de Información: OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

Dos recientes iniciativas amenazan con poner la ley nuevamente en vigor y así aumentar la frustración latinoamericana con el gobierno de los Estados Unidos. Primero, el Senado ha amenazado con agregar una cláusula a la Ley de Reforma de Comercio de 1973 que hará obligatorio un fallo por parte del ministro de Hacienda dentro de una cierta cantidad de meses después de presentada una queja;

además, probablemente, se insertará una cláusula que agregue la revisión judicial de fallos negativos así suprimiendo por completo la sentencia definitiva del Poder Ejecutivo.

Segundo, las compañías norteamericanas han decidido que también pueden superar las tácticas dilatorias del Ministerio de Hacienda. En varios casos recientes han ido a juicio buscando mandamientos para obligar al ministro de Hacienda que inicie una acción de acuerdo con la ley. Si las cortes fallan a su favor puede esperarse que los exportadores latinoamericanos tendrán que enfrentar un repentino aumento en el número de acciones de derechos compensadores.

Aun si el Congreso aprueba la Ley de Reforma Comercial, hay poco en ella que proporcione un mayor acceso a los mercados norteamericanos. El esquema generalizado de preferencias en el proyecto de ley está tan defendido de las importaciones que pueden "inundar el mercado" desde América y otros países menos desarrollados que los estudios de impacto potencial sugieren un aumento bastante por debajo de los US\$ 300 millones por año en las exportaciones latinoamericanas adicionales. Está reconocido que a largo plazo las reducciones de tarifas de ciertos productos de las naciones más favorecidas resultarían más beneficiosas para América Latina que la cobertura de la PEG (Preferencia Especial Generalizada). Pero la apertura de los mercados de países desarrollados a productos manufacturados y agrícolas sólo se produciría en respuesta a una amplia estrategia de negociación de los PMD (Países Menos Desarrollados) que se desempeña en la necesidad percibida para el acceso de país desarrollado a las materias primas del Tercer Mundo.

El pesimismo que está difundido en estas observaciones sobre el "acceso al mercado" de los productos latinoamericanos se ve aumentada por el hecho de que la "stagflación"⁴ puede ser nuestro principal problema económico en los próximos años. En un mundo donde todos los grupos luchan para conservar sus niveles relativos de ingresos reales y reputación social, las presiones al Congreso para restringir el acceso al mercado norteamericano, sobre una base cada vez más *ad hoc*, cuando quiera que las importaciones amenacen a los trabajadores o compañías, aumentarán año a año a pesar del hecho de que las barreras comerciales más bajas son, en conjunto, un arma importante en la lucha contra la inflación. Como siempre, el interés particular de protección vs. el interés global en mayor cantidad de bienes a precios más bajos, probablemente triunfará en el Congreso y en el Poder Ejecutivo.

"Stagflation" = palabra formada por "stagnation" (estancamiento) e "inflation" (inflación).

COMPROMISOS BILATERALES Y MULTILATERALES DE AMÉRICA LATINA
OBLIGACIONES DE DONACIÓN NEWAS Y AUTORIZACIÓN DE PRÉSTAMOS

PROGRAMA	(Años fiscales norteamericanos-millones de dólares)*										Total 18 años			
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970		1971	1972	1973
Ayuda oficial de EE. UU. para el desarrollo*	401,0	947,8	910,8	1.014,3	1.004,3	1.001,7	905,8	1.026,0	704,4	863,2	898,0	507,8	841,6	10.669,8
Convenios económicos bilaterales de EE. UU.	888,0	1.007,7	971,0	1.180,0	1.148,0	1.219,2	1.385,2	1.825,4	965,4	1.026,4	570,7	1.155,9	1.349,9	14.098,9
A.D.I.P. (Agencia para el Desarrollo Internacional-AID)	258,7	478,7	542,0	603,0	520,1	638,3	556,9	496,9	290,4	377,7	260,5	324,0	314,4	5.059,7
Alimentos para la Paz (P. L. 480)	145,4	126,4	104,4	286,3	96,3	142,3	62,2	192,6	81,9	159,4	108,5	102,6	88,0	1.752,2
Transferencias al BID	—	60,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Suscripciones a los fondos del BID/OC	—	—	—	(205,9)	(205,9)	(205,9)	(205,9)	(205,9)	(205,9)	(205,9)	(200,0)	(136,8)	(185,4)	257,6
Capital redimible del BID/OC	—	—	—	50,0	250,0	250,0	250,0	300,0	300,0	300,0	—	—	—	1.740,6
Contribuciones al BID/TSO*	—	—	—	36,2	96,2	18,2	—	—	—	—	—	—	—	2.122,1
Otra ayuda oficial para el desarrollo	—	219,9	121,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	494,2
Fondos fiduciarios para el progreso social	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Préstamos Cuorpo de la Uaz, Darfon Cap, Orogamientos del EFPS, y Ruta Pan-americana, etc.	1,9	12,3	22,8	86,8	88,7	42,9	36,2	36,5	32,1	26,1	28,9	36,4	82,0	884,0
Otros préstamos del gobierno de EE. UU. ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Banco de Exportación o Importación (Ex-Im Bank)*	437,0	60,4	60,7	155,7	143,7	127,5	430,9	282,6	261,0	163,1	182,2	550,0	426,3	3.200,6
Ventas de Exportación de la COO, CIPU, COP*	—	—	—	—	—	—	—	16,8	—	0,1	1,5	88,6	81,5	188,5
Total de organizaciones internacionales	282,7	626,2	373,4	487,7	527,5	397,8	774,8	888,2	1.085,0	1.487,1	1.428,8	1.588,5	1.600,0	11.788,5
Total del Banco Mundial	160,5	445,8	142,3	206,2	233,7	394,6	288,3	393,5	491,0	747,5	745,9	907,1	672,6	5.044,0
INND	180,0	408,1	121,0	249,1	205,0	364,7	269,7	372,2	451,8	703,0	670,6	915,3	504,8	5.425,3
AID (Asociación Internacional de Desarrollo-IDA)	27,4	30,0	11,3	11,6	18,5	7,5	2,0	9,1	14,6	11,0	38,6	11,2	46,1	234,0
SFI (Sociedad Financiera Internacional-IFC)	3,1	7,7	10,0	5,5	10,2	22,4	11,5	12,2	24,6	33,5	41,7	40,6	61,7	284,7
Total BID	61,3	186,4	183,1	118,2	238,8	302,3	487,6	855,4	489,2	668,1	614,5	536,5	864,7	5.090,9
Fondo Ordinario de Capital	38,5	100,7	139,9	109,2	169,9	98,2	148,5	113,5	183,1	224,0	238,5	859,0	419,6	2.368,3
Fondo para Operaciones Especiales	27,9	85,8	49,2	9,0	64,8	269,0	239,1	271,9	306,1	443,0	975,8	177,8	445,1	2.704,0
Agencias de las Naciones Unidas	37,4	38,7	41,5	43,8	51,5	70,8	47,1	40,0	40,5	42,3	67,9	65,3	55,6	647,9
Comunidad Económica Europea	3,6	5,3	6,5	10,0	8,5	10,1	6,9	14,9	8,9	9,2	0,5	14,9	7,1	105,7
Totales bilaterales del CAD	181,7	272,5	332,8	360,8	393,6	417,4	407,3	368,1	459,3	458,3 ^h	504,9	504,9	509,0 ^a	5.098,8
Para naciones independientes	86,5	156,1	204,6	195,3	231,3	211,7	100,1	237,4	160,2	224,3	224,3	100,5	100,5	2.511,8
Para dependencias (Reino Unido, Fr. Neth.)	95,2	116,4	128,2	165,5	162,3	205,7	217,2	205,8	198,0	229,0	229,0	814,4	814,4	2.581,5
Totales bilaterales y multilaterales: (excluyendo transferencias al BID)	1.282,4	1.796,4	1.617,2	1.928,5	1.819,1	2.234,4	2.267,9	2.801,3	2.069,1	2.646,8	2.458,6	3.140,4	3.049,4	28.601,0

La suma de los parciales quizás no concuerden con los totales debido a los redondeos. () = Negativo.

Sólo un importante y nuevo conjunto de políticas, incluyendo asistencia de ajuste, re-entrenamiento y ubicación de los recursos humanos y un grado cada vez mayor de planificación industrial que involucre al gobierno norteamericano en un mayor grado puede proporcionar una base duradera para incrementar el acceso, sustancial y rápido, de América Latina y otros países PMD al mercado norteamericano. Los programas de asistencia de ajuste y de re-entrenamiento de recursos humanos significativos pueden proporcionar a los congresistas conservadores así como liberales que justifiquen la votación a favor de políticas de comercio más liberales. Aun los trabajadores agremiados podrían aceptar este enfoque —por lo menos en privado— si creyesen que el interés del Poder Ejecutivo encaminado a desarrollar tanto los *costos* como los *beneficios* del libre comercio y, en especial, proporcionar asignaciones de asistencia de ajuste, adecuadas facilidades para re-entrenamiento y la promesa de oportunidades de nuevos empleos a los trabajadores que pierdan sus empleos en industrias afectadas por la importación.

Pero el problema del acceso al mercado norteamericano va mucho más allá del simple apoyo u oposición a un comercio más liberal. Si los Estados Unidos realmente están preparados para abrir su mercado a las exportaciones latinoamericanas y otros países productores menos desarrollados, algunas industrias de este país serán borradas literalmente del comercio de las líneas de productos más importantes. El cambio debe ser acompañado de alguna previsión en cuanto a cuál será la nueva ventaja competitiva internacional norteamericana. La clasificación de algunos segmentos industriales debería estar acompañada por el desarrollo más o menos racional de otras áreas donde exista la oportunidad de beneficiarse de ventajas comparativas internacionales acrecentada.

*AOD es ayuda oficial de fomento con fines de desarrollo (ODA).

^bExcluye los fondos de la Alianza para el Progreso utilizados para los programas no regionales. Incluye interés capitalizado.

^cLas transferencias incluyen las Cartas de Crédito de la Reserva Federal en las siguientes cantidades para el Mantenimiento del Valor (MOV): u\$s 4,3 millones en año fiscal 1972; u\$s 88,3 millones y u\$s 97,1 millones en año fiscal 1973.

^dDiferente a AOD que es en términos de fomento.

^eDesde años fiscales 1961 a 1968, la información se refiere a préstamos a cinco años o más de duración. Excluye participaciones compradas por bancos privados y otras instituciones, así como garantías y seguros de exportación autorizados por el banco. Incluye participaciones del Ministerio de Hacienda de Estados Unidos.

^fCCO = Corporación de Créditos Comerciales, OGPU = Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar (OPIO), CCP = Convenios Comerciales Privados (PTA) bajo Sección I de P. L. 480, Alimentos para la Paz. Incluye u\$s 0,1 millón para centros binacionales, USIS en año fiscal 1978.

^gAño calendario reembolso neto de préstamos y donaciones, la información del año fiscal 1961-68 incluye préstamos de fomento y no fomento, por ejemplo Banco de Exportación e Importación, Corporación de Créditos Comerciales, etc., ayuda. La información del año fiscal 1969 al 1978 incluye solamente la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

^hEl estimado para el año 1971 y 1978 en breve será fijo.

El primer informe público del Consejo del Presidente sobre Política Económica Internacional se inclinaba en esta dirección. Desde la emisión de ese informe, la exposición razonada de un consolidado programa de asistencia de ajuste y entrenamiento de recursos humano, junto con una modesta inclinación hacia la "planificación indicativa" se ha vuelto mucho más apremiante. La "Operación Independencia", el potencial para un mayor número de situaciones de escasez de recursos y la consiguiente necesidad de efectuar grandes programas de inversión que, con el tiempo, alterarán sustancialmente la estructura de la mezcla industrial norteamericana, apoyan la necesidad de que los Estados Unidos se inclinen hacia la planificación industrial. Este movimiento, junto con los programas de asistencia para el obrero necesitado, puede resultar en un nuevo contrato social interno para una nueva era en la historia económica norteamericana.

Apoyo norteamericano a los convenios de productos básicos. Este conjunto de principios ofrece más oportunidades a la cooperación entre los Estados Unidos y América Latina que cualquiera de los otros cuatro ya mencionados. La razón es evidente: Sudamérica es un continente rico en recursos y los Estados Unidos son los mayores consumidores de materias primas en el mundo. Además, la evidencia sugiere que algunas de estas materias primas serán cada vez más escasas en las próximas décadas.

Dadas las circunstancias, parecería que tanto el gobierno norteamericano como el sector privado están reconsiderando su antigua resistencia a los acuerdos internacionales de productos básicos. El momento es propicio para adoptar un enfoque mucho más flexible sobre el tema, y para intentar entrar en acuerdos de productos básicos a largo plazo a cambio de garantías latinoamericanas y de otros proveedores con respecto al acceso a suministros a precios "razonables".

Hay varios puntos que vale la pena tener presente. Mientras los países latinoamericanos piensen que la situación de escasez es permanente y que sus condiciones de comercio mejorarán, serán renuentes a entrar en acuerdos de productos básicos a cambio de un acceso asegurado a la provisión. Podrían estar más interesados en negociar el acceso a los suministros por el acceso a los mercados para su producción industrial. Y, en la medida en que los acuerdos de productos básicos sirvan como un poder de otros tipos de transferencias de recursos, persiste la muy seria cuestión de si son o no una forma de transferencia viable y satisfactoria. Sin embargo, en la

medida en que las otras transferencias son limitadas e inciertas, esta última cuestión puede convertirse en algo académico.

Apoyo norteamericano para flujos cada vez mayores de créditos de fomento y comerciales para América Latina. ¿Demostrarán los Estados Unidos estar suficientemente interesados en los requerimientos latinoamericanos como para producir un conjunto de relaciones Norte-Sur más cooperativo dentro del Hemisferio Occidental? La evidencia sugiere de que no lo harán. En realidad los Estados Unidos aparentan ser cada año menos correspondientes.

Las cifras del Cuadro 11 proporcionan un ejemplo. A lo largo de la última parte de la década del 60 y principios de la del 70, la cantidad de ayuda oficial norteamericana para el desarrollo ha crecido en relación a la mayoría de los miembros del CAD. También ha decrecido sustancialmente como porcentaje del producto nacional bruto norteamericano. La cifra para 1973 (no dada) es un estimado del 0,24 % —otra fuerte baja que deja a los Estados Unidos con un peor record que 13 de los otros 16 países miembros del CAD (Nueva Zelandia, no incluida en el Cuadro 11, ingresó recientemente al CAD).

Detrás de estas cifras hay toda una historia de reducciones a los presupuestos de la ADI (Agencia para el Desarrollo Internacional - AID) por el Congreso y largas demoras en el cumplimiento de los compromisos norteamericanos de reembolso de los "préstamos repagables en divisa inestable" tanto del Banco Mundial (la Asociación Internacional de Desarrollo) como del BID (el Fondo para Operaciones Especiales). El Congreso en la actualidad tiene un atraso de casi dos años en asignar los últimos U\$S 500 millones de un compromiso de U\$S mil millones con el Fondo para Operaciones Especiales y casi igual retraso en la asignación restante norteamericana a la AID (Asociación Internacional de Desarrollo - IDA). Las cifras sobre préstamos de la ADI (Agencia para el desarrollo Internacional - AID) a América Latina dadas en el Cuadro 10 confirman que América Latina no ha sido eximida de la creciente decepción por parte del Congreso en lo relacionado con la ayuda.

Además, las políticas del Poder Ejecutivo que afectan las transferencias potenciales de recursos a América Latina y al Tercer Mundo en general continúan exhibiendo un negativismo que ya es característico. Entre los muchos ejemplos está el escaso apoyo a los esfuerzos del FMI de financiar los déficits de las balanzas de pagos de los países menos desarrollados ocasionados por la crisis del petróleo; la retórica que prospera en la Asamblea Especial de la ONU sobre materias primas sin ninguna propuesta positiva, hasta último momen-

to en que éstas se consideraron como una maniobra para dividir al Grupo de los 77; la continua negativa para apoyar o bien un esquema financiero suplementario del Banco Mundial para los países menos desarrollados o el vínculo propuesto entre las finanzas del SDR y del desarrollo, etc.

¿Existe alguna razón para formular una hipótesis que la actitud del Congreso cambiará y que las transferencias de fomento de los Estados Unidos a América Latina se pueden incrementar? La evidencia parece señalar lo contrario para toda la región en general. Primero, otros dos grupos de países en desarrollo estarán encabezando la línea de préstamos de fomento. Estarán aquellos que sostienen estar conectados con los síndromes de "seguridad" norteamericana. A menos que todos los vacíos de las leyes actuales sean cubiertos, el Poder Ejecutivo continuará gastando el dinero destinado para ayuda en países cuyo apoyo es considerado esencial para la seguridad norteamericana. Estarán también aquellos miembros del llamado "Cuarto Mundo" cuyos compromisos económicos son tan desesperados que los préstamos de fomento pueden ser la única alternativa posible para una política real que podría dejar que algunos estados se mueran de hambre.

Segundo, posiblemente América Latina sea, en la próxima década,

CUADRO 11

NETO DE AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO, EN RELACIÓN AL PNB, 1962-1972¹

(Porcentajes)

Países	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Australia	0,43	0,51	0,48	0,53	0,53	0,60	0,57	0,56	0,59	0,53	0,61
Austria	0,03	0,05	0,08	0,11	0,12	0,14	0,14	0,11	0,07	0,07	0,09
Bélgica	0,54	0,57	0,46	0,60	0,42	0,45	0,42	0,50	0,46	0,50	0,55
Canadá	0,09	0,15	0,17	0,19	0,33	0,32	0,26	0,33	0,42	0,42	0,47
Dinamarca	0,10	0,11	0,11	0,13	0,19	0,21	0,23	0,38	0,38	0,43	0,45
Francia	1,27	0,98	0,90	0,76	0,69	0,71	0,67	0,67	0,66	0,66	0,67
Alemania	0,45	0,41	0,44	0,40	0,34	0,41	0,41	0,38	0,32	0,34	0,31
Italia	0,18	0,14	0,09	0,10	0,12	0,22	0,19	0,16	0,16	0,18	0,08
Japón	0,14	0,20	0,14	0,27	0,28	0,31	0,25	0,26	0,23	0,23	0,21
Holanda	0,49	0,26	0,29	0,36	0,45	0,49	0,49	0,50	0,61	0,58	0,67
Noruega	0,14	0,17	0,15	0,16	0,18	0,17	0,29	0,30	0,32	0,33	0,41
Portugal	1,26	1,46	1,48	0,59	0,54	0,54	0,54	1,29	0,67	1,42	1,91
Suecia	0,12	0,14	0,18	0,19	0,25	0,25	0,28	0,43	0,67	1,42	1,91
Suiza	0,05	0,05	0,07	0,09	0,09	0,08	0,14	0,16	0,15	0,12	0,22
G. Bretaña	0,52	0,48	0,53	0,47	0,45	0,44	0,40	0,39	0,37	0,41	0,40
EE. UU.	0,56	0,59	0,56	0,49	0,44	0,43	0,37	0,33	0,31	0,32	0,29
Total Países											
CAD	0,52	0,51	0,48	0,44	0,41	0,42	0,37	0,36	0,34	0,35	0,34

¹A precios del mercado.

una región marcada por fuertes gobiernos autoritarios/corporativistas, con ausencia de lo que la mayoría de los norteamericanos consideran como derechos humanos básicos, presupuestos de armamentos cada

vez mayores y conflictos militares inter-regionales en potencia y una fuerte oposición a los grupos norteamericanos de interés especial en el área de política de océanos. En la medida en que estos gobiernos sean más fuertes que aquellos de la década del 60 estarán más dispuestos y serán más capaces de desafiar a los Estados Unidos en un variado campo de temas, incluyendo políticas de recursos naturales (que serán fáciles de caracterizar como políticas destinadas a "exportar inflación" a los Estados Unidos). Cada acto de auto-afirmación económica latinoamericana puede producir una reforma "Hickenlooper" o "Gonzales" propia. Estas posibles tendencias no prometen mucho apoyo para una política positiva hacia el proceso de desarrollo latinoamericano por parte del Congreso.

Además, la nueva ley de ayuda externa expresa un sentimiento creciente del Congreso de que tal ayuda vaya al "cincuenta por ciento olvidado" de la población. Dado el patrón latinoamericano de distribución de ingresos, que es extremadamente injusto, y a la falta de compromiso por parte de los gobiernos locales de hacer algo al respecto, hay razones para pensar que el Congreso considerará la ayuda hacia toda América Latina como "quitarle a los pobres en los países ricos para darle a los ricos en los países pobres".

Si se suman los conflictos que probablemente surgirán en relación a la inversión directa externa norteamericana en América Latina, que debilitarán no sólo los programas de ayuda bilateral norteamericanos sino también las transferencias de recursos a América Latina por medio del Banco Mundial y el BID, las perspectivas de un programa reforzado de ayuda para la región resultan oscuras. Y finalmente, los conflictos de la inversión externa podrían crear problemas a los préstamos latinoamericanos en todos los mercados de capitales del mundo.

Este panorama puede cambiar si la escasez de recursos se vuelve lo suficientemente crítica como para llevar a los Estados Unidos a realizar negocios bilaterales con países latinoamericanos por separado. En este caso, podemos estar seguros de que cualquiera sea el requerimiento de transferencia de recursos necesarios estos se efectuarían sobre una base de "ayuda para seguridad", en este caso la "seguridad" se define en términos económicos. Tales políticas podrían contar probablemente con el apoyo público y del Congreso.

Máximas ganancias económicas latinoamericanas de compañías multinacionales norteamericanas operando en América Latina y, en un mínimo, como finalidad para la "coerción económica". En la medida en que las generalizaciones sean apropiadas, parece válido formular una hipótesis que América Latina dirigirá a todas las demás regiones

del mundo en desarrollo en términos del conflicto entre el país receptor y las inversiones extranjeras directas norteamericanas. Esto proviene de: 1) la clara magnitud de la inversión directa norteamericana en América Latina; 2) el creciente nacionalismo "defensivo" y ocasionalmente "ofensivo" de la mayoría de los principales gobiernos de la región; 3) una tendencia hacia la contratación de "técnicos" latinoamericanos en altas esferas que sospechan de, si no son totalmente opuestos a, la propiedad externa directa; 4) la aparición de competidores tales como inversionistas europeos y japoneses menos preocupados por la propiedad mayoritaria. Estas variantes parecen estar correlacionadas con los conflictos entre las empresas multinacionales con los gobiernos receptores; y todas prevalecerán en América Latina en la próxima década. Agréguese a esta lista la definición percibida sobre el principio de la escasez de recursos y el creciente dogmatismo del gobierno receptor para que esta imagen de conflicto potencial se vuelva más real.

Generalmente se necesitan dos para empezar una pelea; y si los inversionistas norteamericanos en América Latina tuvieran que suprimir sus déficits y buscaran nuevas formas de hacer negocios, quizás podría disiparse gran parte del potencial de conflicto. Pero es difícil de estimar la rapidez con que las compañías norteamericanas renunciarán a la "santidad de los contratos" en favor de un estado de negociación más o menos continuo sobre condiciones de acceso a productos y mercados consumidores latinoamericanos.

Además el enfoque norteamericano involucra al Congreso y al Poder Ejecutivo. Con respecto al Congreso, es evidente que la "negociación obsoleta" no es aún un invento del dominio del Congreso: obsérvese la prolongada existencia de las Reformas Hickenlooper y Gonzales. Pero el problema es aún más profundo. Existe el tema recurrente —proclamado tanto en el Poder Ejecutivo como en el Congreso de nuestro gobierno— que la inversión externa directa tiene un rol más importante que desempeñar en el proceso de desarrollo, y que la opinión norteamericana sobre el compromiso de desarrollo de un país podría ser informada ampliamente mediante su actitud hacia la inversión externa directa. Además, tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso han declarado abiertamente que lo que se considera como coacción económica a los latinoamericanos, por ejemplo, reducir el acceso latinoamericano a los Fondos para Operaciones Especiales del BID o a mayores deudas acumuladas, es considerada una política norteamericana justa en caso de que el país que requiere ayuda haya expropiado inversiones externas directas sin hacer acuerdos inmediatos para una compensación adecuada.

La única conclusión razonable es que, salvo por una gran reversión de la política norteamericana frente a la libertad de los países latino-

americanos para negociar con los inversionistas norteamericanos sin presiones gubernamentales ni privadas, poco se logrará en cumplir los deseos latinoamericanos en relación a las compañías multinacionales. Sin embargo, nuevamente debemos repetir la advertencia de que si persistiera la escasez de materias primas posiblemente se producirá una reversión importante. Esto es particularmente factible en vista de la presión negativa que han sufrido las multinacionales en los últimos años en varias audiencias del Congreso y como resultado de la crisis del petróleo.

La transferencia de tecnología. Este requerimiento parece defender dos metas distintas pero relacionadas: primero, la transferencia de tecnología de las compañías norteamericanas a sus subsidiarias latinoamericanas a precios más bajos; y segundo, la transferencia de la tecnología más moderna junto con la capacidad de adaptación al ambiente latinoamericano.

¿Puede el gobierno norteamericano responder a los deseos latinoamericanos en este campo con el grado de correspondencia necesaria para aliviar las tensiones de los principios en juego? Lo dudo seriamente. ¿Ayudará el gobierno norteamericano a los latinoamericanos en el desarrollo de lineamientos para controlar las rentas exigidas en la actualidad por las compañías norteamericanas con relación a la transferencia de tecnología a otros países? ¿Respaldará y apoyará la ejecución de ciertas limitaciones en este campo en el futuro inmediato? ¿Otorgará el Congreso al Poder Ejecutivo los poderes necesarios para comprometerse a tal cooperación?

Con respecto a la transferencia y forma de operación de la tecnología más moderna, incluyendo los cambios apropiados para los factores de producción internos, ¿podrá el gobierno norteamericano presionar a las compañías norteamericanas para cumplir con las especificaciones latinoamericanas? Y aun si pudiese —una conjetura muy dudosa— ¿debería hacerlo? ¿Qué opinaría la AFL-CIO (Federación de Trabajo Americano - Congreso de Organizaciones Industriales) de una política del gobierno norteamericano que fomentara la exportación del sector tecnológico público y privado norteamericano más moderno y cómo vería las inevitables oportunidades de trabajo norteamericanas de salarios altos implícitas en dicha política?

Nuevamente volvemos al problema fundamental que enfrentan los Estados Unidos a medida que empiezan a competir con una cada vez mayor interdependencia económica. La meta esencial de los países latinoamericanos con respecto a las compañías multinacionales y a la transferencia de tecnología es utilizar la tecnología, dirección, recurso humano capacitado, sistemas de comunicaciones y comercia-

lización para aumentar el propio empleo, producción y base de exportación latinoamericana al menor costo posible. Aun si los Estados Unidos decidiesen que el apoyo a tales políticas es de "interés nacional", ¿cómo podrían persuadir a los principales sectores de la población norteamericana, especialmente a los gremios y al Congreso? Mi opinión es que no podrán persuadirlos, a menos que esa política tomase en consideración las inferencias de bienestar interno de una política económica externa "interdependiente" y distribuyese las ganancias y pérdidas de dicha política considerada equitativa por todos los principales grupos de interés de este país.

El compromiso sería enorme, y especialmente molesto para muchos aspectos de la "tradición liberal en Norteamérica". Pero, ¿hay alguna alternativa? Un paso importante hacia alguna forma de planeamiento indicativo y otras políticas parecerían ser las únicas opciones que concuerdan con este enfoque. Parece improbable que una pequeña preferencia especial generalizada, una mayor cantidad de préstamos repagables en divisa inestable, unos cuantos miles de millones más de la OPEP y una decisión venezolana de financiar la mayoría de los déficits latinoamericanos ocasionados por la crisis del petróleo mantendrán al sistema actual caminando con cierta dificultad hacia un futuro más benigno.

Implicancias políticas para los Estados Unidos. ¿Cuáles son —o cuáles deberían ser— las metas norteamericanas frente a América Latina? ¿Perciben los Estados Unidos algún interés sobre los valores esenciales en la región? ¿Perciben algún interés económico esencial? ¿Perciben alguna "meta de medio ambiente" especialmente destacable en la región que, como consecuencia tanto de conceptos ligeros como de circunstancias históricas, sean considerados por muchos como "cercaños" a los Estados Unidos geográfica, histórica y culturalmente? Cualquiera que haya volado de Nueva York a Buenos Aires ya habrá comenzado a sospechar del tema de afinidad geográfica (o cultural), no obstante dichas generalidades insubstanciales persisten. Debido a que mis conclusiones están en gran parte condicionadas por mi propio punto de vista sobre interés nacional norteamericano en América Latina, las expondré muy brevemente.

Una nota preliminar: Exceptúo a México y al Caribe de todas mis observaciones siguientes. Prescindiendo del tipo de política a la que nos estamos refiriendo, estas dos áreas son en cierta forma "especiales": el Caribe por su extraordinaria fragilidad económica; y México por el alto grado al que ya se ha integrado con la economía norteamericana y en consecuencia —al menos en la actualidad— "depende"

de los Estados Unidos en mayor grado que otros estados latinoamericanos.

Por lo demás, no veo ningún interés de seguridad norteamericana en la región desde el punto de vista estratégico-militar. Tampoco veo ningún interés basado en una línea de argumento política democrática. Algunos elementos en los Estados Unidos estarían más cómodos viviendo en un mundo "seguro para la democracia", pero no veo ninguna evidencia persuasiva de que esto sea ni muy relevante en el actual contexto latinoamericano ni que los Estados Unidos tengan la capacidad de mejorar los proyectos para gobiernos democráticos en América Latina o en cualquier otro lugar del Tercer Mundo. Verdaderamente, en la medida en que hemos intervenido en el Tercer Mundo, la correlación es quizás mayor entre intervención y surgimiento de gobierno autoritario/dictatorial que entre intervención y surgimiento de democracia.

El principio de intereses de "seguridad económica" norteamericana en América Latina es mucho más complejo de analizar, y mucho menos fácil de deshechar. Depende en su mayoría del principio de escasez de recurso potencial y acceso asegurado a abastecimientos de tales recursos. Como destacó el Profesor W. W. Rostow recientemente, la humanidad ha sobrevivido a cuatro períodos anteriores donde el problema de escasez de recursos fue de gran preocupación; en cada caso una combinación de expansión geográfica y cambio tecnológico redujo los temores de los pesimistas en cuanto a recursos. En la actualidad, es imposible predecir si estamos pasando o no por otro estado cíclico de "escasez" en relación a materias primas, o si realmente estamos enfrentando las primeras etapas de una tendencia secular hacia la escasez de materias primas cada vez más acentuada⁵. Todo lo que se debe decir es que se debería reflexionar considerablemente sobre el problema potencial, incluyendo un examen de qué manera podrían contribuir las posibilidades de relaciones menos conflictivas entre Estados Unidos y América Latina a la resolución de los problemas de escasez de recursos.

Más allá del problema de recursos naturales, América Latina no representa ningún problema serio para la seguridad económica norteamericana. Es un mercado en merma tanto para las exportaciones como para las inversiones norteamericanas. La última sin duda continúa siendo importante, pero la tendencia es claramente descendente. Los vínculos de inversión norteamericana probablemente crecerán mucho más rápido con Europa, Canadá, Japón, los países árabes y aun con algunas otras áreas del Tercer Mundo que con América

⁵Ver "Las Políticas de Escasez" de Roger D. Hansen en *The US and the Developing World: Agenda for Action*, 1974, L. W. Howe, editor, publicado por Editores Praeger para el Consejo de Desarrollo de Ultramar (Nueva York, 1974).

Latina (excepto México y, por lo menos por el momento, Brasil).

Aun cuando el problema *potencial* de escasez de recursos es la única inquietud de interés nacional del tipo más tradicional, existe también una inquietud por "un orden de mundo pacífico". A medida que el mundo se vuelve más interdependiente, todas las naciones, ricas o pobres, comienzan a rozarse entre sí. ¿Puede esta proximidad psicológica resistir la presión de conflicto cuando una tercera parte del mundo es muy rica mientras las otras dos terceras partes son, en términos relativos, muy pobres? ¿No requiere "un orden de mundo pacífico" un continuo apoyo occidental para el proceso de desarrollo económico en América Latina y en cualquier otro lugar si hemos de evitar un conflicto entre el Norte y el Sur de considerable magnitud (aunque no fuera militar)?

Desde mi propio punto de vista, la contestación es afirmativa. Por lo tanto, mi visión del interés nacional norteamericano por América Latina se reduce a dos puntos esenciales: desarrollar y continuar políticas que sustenten el proceso de desarrollo económico latinoamericano, y dentro de ese sistema general, prestar una atención especial a las medidas que, al examinarlas, aumenten en vez de disminuir la capacidad global de exportación de materias primas latinoamericanas que *pueden* llegar a ser escasas.

¿Cómo pueden lograr mejorar los Estados Unidos estas dos metas? En general, hay cuatro enfoques modales.

Política Nº 1 — Una política de relación especial. Esta política le daría primacía a América Latina en el uso de recursos norteamericanos para ayudarla en el proceso de desarrollo y en la extracción de materias primas. Si bien podrían variar sus componentes, incluirían algunos, si no todos, los siguientes:

1. Preferencias especiales para exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos (en otras palabras, terminar con la política de "nación más favorecida" en espíritu si no en ley, de acuerdo al modo en que hayan sido otorgadas dichas preferencias).

2. La programación de la mayor parte de la ayuda externa norteamericana a las repúblicas latinoamericanas, dejando que la Comunidad Europea y Japón se encarguen de sus propias "relaciones especiales" con África y el Sudeste Asiático, respectivamente.

3. El desarrollo de los esquemas que garantizaban el acceso de las repúblicas latinoamericanas a mercados de capital norteamericanos en términos convencionales. Por ejemplo, los Estados Unidos podrían

introducir políticas por las cuales algún nuevo fondo de desarrollo norteamericano garantizase el interés y el capital de los préstamos a América Latina en los mercados de capitales norteamericanos.

4. Una serie de contratos a largo plazo sobre materias primas en los cuales los Estados Unidos prometieran comprar ciertas cantidades de productos latinoamericanos a precios mínimos garantizados a cambio de un acceso asegurado a tales materiales.

Política Nº 2 — Una política puramente global. Esta política no pretendería favorecer a América Latina de ninguna forma. Trataría los problemas de ayuda para el desarrollo y de acceso a los recursos sobre una base global, y tomaría decisiones de manera que América Latina no se distinga de ninguna otra área del mundo.

Entre otros componentes estarían los siguientes:

1. Una concentración en los *mecanismos globales* de transferencia de recursos. Por ejemplo, PEG para todos los países sin favoritismo; total reforma monetaria que sea más compatible con las necesidades de todos los países en desarrollo; una transacción comercial que intente bajar las tarifas sobre los productos de interés para la gran mayoría de los países en desarrollo; políticas de ayuda que canalicen los fondos de fomento hacia los más necesitados y los fondos casi comerciales para aquellos países cuyos gobiernos parezcan más comprometidos con el desarrollo *con* una redistribución de ingresos gradual; y apoyo a corto plazo para los distintos Fondos de Bancos y otros esfuerzos para financiar los "déficits de petróleo" de los países menos desarrollados.

2. Ningún esfuerzo especial para lograr acuerdos de mercaderías con los latinoamericanos, solamente en la creencia que los acuerdos regionales son factibles en el escenario de los productos básicos y que los contratos bilaterales a un plazo excesivamente largo entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos podría ser simplemente replicado por otras combinaciones entre PD-PM.D (Países Desarrollados - Países Menos Desarrollados).

3. Un intento de tratar el problema de las materias primas al nivel de las empresas multinacionales, previo a o durante el curso de la supuesta futura transacción comercial promovida por el GATT.

4. Un esfuerzo por negociar prácticas standarizadas en el uso de esquemas de subsidios de exportaciones por países menos desarrolla-

dos que podrían ser aceptadas por todos los países desarrollados. Dicho código, si fuera aceptado por el Congreso, disiparía gran parte de la incertidumbre actual referente a la política norteamericana en el área de compensación de impuestos.

5. Un esfuerzo por negociar prácticas standarizadas para el uso de restricciones de las importaciones para los productos de países en desarrollo (y de países desarrollados también) bajo condiciones de "perjuicio interno". Los procedimientos standarizados serían más fáciles de controlar y probablemente, beneficiarían el crecimiento de las exportaciones de los productos manufacturados por los PMD.

Política Nº 3 — Una política global con una inclinación hacia América Latina. Este tipo de política simplemente implica seguir el "globalismo" inherente a la Política Nº 2, mientras que se inclina en la dirección latinoamericana cuando quiera y donde quiera que sea posible una oportunidad para apoyar una meta deseada por América Latina. Ningún buen burócrata tendrá ningún problema entendiendo y beneficiándose de los matices de dicha política. Algunos ejemplos:

1. Asegurarse que todos los artículos PEG importantes para América Latina están incluidos en la lista final de artículos norteamericanos elegibles para preferencias generales.

2. Poner mayores sumas de dinero norteamericano en el BID *en relación* con el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo regional.

3. Comprobar que la cantidad de ayuda externa que va a América Latina aumenta en relación a las otras regiones del mundo.

4. Encontrar razones para postergar, si no evitar completamente, las aplicaciones de las reformas Gonzales e Hickenlooper cuando haya países latinoamericanos involucrados.

5. Tratar de desarrollar posiciones comunes con las naciones latinoamericanas, tan frecuentemente como sea posible, en un amplio campo de políticas que comprendan desde los océanos hasta la reforma del sistema monetario internacional. Cada una de estas políticas puede ser implementada (en algunos casos ya lo está siendo) dentro del contexto de un supuesto enfoque "global"; no se quiebran ningunas de las "reglas de juego" multilateral, a pesar de que el espíritu de Cordell Hull está algo forzado.

Política Nº 4 — Una política bilateral. En la actualidad el mundo entero se está deslizándose hacia políticas económicas internacionales que podrían caracterizarse como bilaterales de facto. Es un mundo donde perduran muchos de los lemas de la era de Bretton Woods de multilateralismo de nación más favorecida, pero por dentro y por debajo de esta elevada superestructura legal se están realizando una serie de negocios bilaterales que pueden, dentro de pocos años, reducir el concepto de multilateralismo a una expresión hueca. ¿Qué impacto tendrá el acuerdo bilateral a largo plazo entre Francia e Irán por U\$S 4 ó 5 mil millones sobre el flujo comercial de MEN, sobre la negociación de reglamentos internacionales de acceso a materias primas y sobre los flujos financieros internacionales "orientados hacia el mercado"? Asimismo, ¿qué impacto producirá el acuerdo económico-militar entre Estados Unidos y Arabia Saudita de junio de 1974, que ha sido declarado como modelo de la cooperación económica entre los Estados Unidos y los países árabes ricos en petróleo sobre estos mecanismos multilaterales cuidadosamente fomentados? En el área económica, este acuerdo exige el establecimiento de una Comisión Económica Conjunta y cuatro subcomités: el primero sobre la industrialización de Arabia Saudita; el segundo sobre recursos humanos y educación; el tercero sobre tecnología, investigación y desarrollo; y el cuarto sobre el desarrollo agrícola.

Los acuerdos similares entre países desarrollados y países en desarrollo ricos en recursos proliferan rápidamente. Algunos pueden resultar compatibles con el sistema internacional multilateral característico de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial; mientras que otros no. Es difícil juzgar a priori si esta tendencia hacia un tipo de bilateralismo más o menos secreto debería ser un motivo de alegría o de preocupación. Los acuerdos son demasiado nuevos, y su potencial para llamar a una competencia ilimitada para paralizar las principales fuentes mundiales de materias primas, demasiado especulativo como para emitir un juicio cierto de una forma u otra.

A corto plazo, estos acuerdos pueden calmar los temores, relacionados con el problema de mediación financiera, causados por los aumentos del precio del petróleo. Además, recientemente ha habido gestiones para una cooperación entre los países de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en el área de políticas de energía. Finalmente, dichos acuerdos ofrecen alguna posibilidad de mitigar los problemas de desarrollo de los países menos desarrollados del mundo mediante el rápido incremento de la producción de los fertilizantes de bajo costo, transferencias mixtas de recursos de fomento entre la OECD y la OPEP, y otras medidas que en la actualidad están tomando cuerpo.

La posibilidad menos benigna de confusión competitiva, la desapa-

rición de muchas de las reglas multilaterales que han ayudado a disipar el potencial de conflicto inherente a la competencia económica internacional y a otras fuerzas de desintegración que podrían surgir con la aparición de un sistema bilateral de facto, son demasiado evidentes como para detallarlas. Su desarrollo dependerá en gran parte del grado al cual las consultas y coordinación entre los países de la OECD acompañen al incremento de acuerdos bilaterales similares a los de Francia e Irán y Estados Unidos y Arabia Saudita mencionados anteriormente.

Con el objeto de contrapesar podemos incluir un quinto enfoque político, un enfoque "puramente bilateral" en el que se terminaría con el acatamiento al espíritu de la doctrina de Cordell Hull. Pero, según la mayoría de los analistas, los costos de esa política excederían ampliamente a cualquier ganancia.

De los cuatro enfoques generales de entre los cuales podría elegir los Estados Unidos, ¿cuál de ellos o qué combinación parecería maximizar los intereses nacionales norteamericanos de acuerdo a lo definido en esta presentación? Comienzo por descartar las políticas generales N^o 1 y N^o 4. Con respecto al enfoque de "relación especial", dudo de que América Latina realmente desee vínculos funcionales más cercanos con los Estados Unidos que podría imponer la implementación de esa política. La diversificación de sus mercados de exportación, acceso a capital, acceso a tecnología y a diversas formas de inversión externa directa son, sin duda, preferibles para América Latina que una mayor confianza en los Estados Unidos. La confianza en estas áreas solamente acrecentará la probabilidad de conflicto en la medida en que las *demandas* latinoamericanas en cada una de estas áreas exceda la *capacidad de respuesta* de Estados Unidos.

Las probabilidades de que la respuesta norteamericana se juzgue adecuada desde el punto de vista latinoamericano es la razón fundamental por la que yo rechazaría cualquier política que despierte el mito de una relación especial. Salvo esas reformas de "política industrial" antes mencionadas, temo que la promesa de una relación especial en el ámbito económico sería tan imposible de implementar que el resultado final sería una profunda desilusión con respecto a los Estados Unidos y sus móviles en América Latina.

Sin las reformas mencionadas anteriormente casi todos los principales requerimientos latinoamericanos a los Estados Unidos serían rechazados: mayor acceso al mercado, presión de transferencia tecnológica sobre las multinacionales para exportar más de América Latina a los Estados Unidos, etc. Los contratiempos finales serían efectuar las contribuciones de ayuda más lentamente y aplicar el estatuto de derechos compensadores contra los manufactureros latinoamericanos.

Tomaría esfuerzos titánicos lograr el tipo de reformas necesarias

dentro del Poder Ejecutivo, el Congreso y los principales grupos de interés que agreguen algo positivo al tema de "relación especial". Además, los obstáculos para progresar serán seguramente mayores en períodos de inflación que en períodos de estabilidad de precios.

También descartaría la Política N^o 4. Aparentemente el enfoque de "bilateralismo de facto" es una política altamente riesgosa, a pesar de que evidentemente, en la actualidad, está siendo implementada de muchas formas. Las dos razones principales para adoptarla son: 1) el temor de escasez de recursos, y 2) los problemas de las balanzas de pagos provocados por los aumentos en el precio del petróleo desde fines de 1973. Un tercer factor que la apoya, a pesar de que por lo general se le da menos énfasis, es la creencia de que una cantidad de interdependencias económicas entre amigo y enemigo (potencial) puede resultar en algo que vaya de una coexistencia razonable a una auténtica armonía.

Para rebatir el punto número uno, la escasez de recursos aún no está comprobada ¿Se deberían hacer cambios importantes en la política, a menos que sean convincentes en otros terrenos, antes de que las premisas fundamentales de las nuevas políticas hayan sido cuidadosamente analizadas?

En lo que respecta al punto número dos, es poco probable que los Estados Unidos enfrenten emergencias en su balanza de pagos como resultado de la crisis del petróleo. Nuestra posición de cuenta corriente se deteriorará, pero sin duda los Estados Unidos cubrirán ampliamente las salidas de la cuenta corriente con afluencia de capital. Indudablemente este proceso no puede proseguir indefinidamente, pero la cuestión es si los Estados Unidos necesitan adoptar una política de bilateralismo de facto *ahora*. Lo que puede ser apropiado de aquí a cinco años no es necesariamente apropiado en la actualidad. Mientras tanto, los Estados Unidos tienen en efecto, el tiempo y el poder económico para cuidar todas las respuestas de política potenciales para la crisis del petróleo y otras cuestiones de materias primas y no necesita preocuparse, como Francia, sobre las cuentas de petróleo de este año y del próximo.

Por último, en cuanto a si las complicaciones económicas pueden llevar a una distensión (con árabes, soviéticos, latinoamericanos u otros) es una propuesta que merece más ser analizada que aprobada. Desde un punto de vista internacional, la correlación entre el intercambio económico y las relaciones pacíficas está generalmente sin comprobar y, donde está comprobada, es con frecuencia poco ilustrativa o falsa. Y desde el punto de vista interno norteamericano, todavía no se sabe cuáles serán los *efectos de prosperidad interna generales* de dichas cuestiones externas. ¿De qué modo afectarán el rol de las compañías norteamericanas a la sociedad norteamericana? ¿De qué

manera afectarán la relación entre las compañías norteamericanas y el gobierno norteamericano? Estas cuestiones merecen una mayor atención antes de adoptar en su totalidad dicho enfoque. La alternativa restante está entre las políticas generales dos y tres —el enfoque puramente multilateral o el enfoque multilateral con una “inclinación” hacia América Latina. De los dos, yo prefiero el último por varias razones.

En primer lugar, ya es demasiado tarde para ser totalmente “neutral” con respecto a América Latina. La evidente magnitud de las inversiones externas norteamericanas en la región y la importancia de Estados Unidos como mercado para las exportaciones latinoamericanas han creado una “relación especial” en sentido económico que no puede borrarse. Parece evidente que muchos aspectos de esa relación implican un fuerte potencial de conflicto continuo. Por esta sola razón, una política norteamericana que pusiese énfasis en una inclinación hacia América Latina podría lograr algún progreso en el logro de soluciones mutuamente satisfactorias de problemas bilaterales y multilaterales. De inmediato acuden a la mente problemas como la lista norteamericana de PEG, coordinación de política para la próxima negociación comercial y posiciones conjuntas sobre ciertos aspectos de reforma monetaria internacional.

En segundo lugar, desde fines del 1800 se han establecido las bases para diversas reuniones de debate sobre la cooperación entre Estados Unidos y América Latina. A pesar de la verbosidad intrascendente que ha llenado esas reuniones, su propia existencia ha creado un problema a la política de absoluta neutralidad en el escenario de política económica internacional. No importa cuán bien intencionada, dado el contexto histórico, una política de absoluta neutralidad podría inevitablemente parecer negativa para los latinoamericanos. Esa apariencia no debería permitirse a no ser que los resultados fuesen considerables.

En tercer lugar, con respecto al problema de las materias primas en específico, bien puede haber suficiente fuerza en el argumento de la “seguridad económica” para sugerirles a los prudentes estadistas norteamericanos la necesidad de buscar una solución mutuamente compatible a la cuestión del “acceso a los recursos” con América Latina. Preferentemente, este punto debería ser resuelto a nivel internacional. Ciertamente, es algo difícil imaginar cómo puede resolverse de otra forma, de manera que garantice abastecimiento *global* cada vez mayor a precios que den las indicaciones adecuadas a todos los mercados. Sin embargo, las segundas mejores soluciones son frecuentemente lo mínimo que se puede obtener en asuntos internacionales, y en este caso debería darse especial consideración al examen de un eventual segundo mejor enfoque, especialmente uno que no

excluiría la consiguiente globalización de los acuerdos entre los Estados Unidos y América Latina.

Por último, con respecto al objetivo de "orden mundial", una tendencia norteamericana hacia América Latina dentro de un sistema multilateral cumpliría una función aún más importante. Involucraría a los Estados Unidos en un constante y frecuente diálogo hostil con un área importante del mundo en desarrollo. Esto podría serle útil a las dos partes por igual. En primer lugar, haría cada vez menos posible a los Estados Unidos adoptar su posición cada vez más uniforme de complacencia doctrinaria con respecto a las posiciones y deseos cambiantes del Tercer Mundo. En segundo lugar, le recordaría a América Latina que el costo del apoyo continuo del Congreso norteamericano y otras élites norteamericanas prominentes constituían algún movimiento dentro de América Latina en nombre del "cincuenta por ciento olvidado" en sus propios países.

A la larga, el diálogo en vigencia puede resultar ser tan estéril como en el pasado. Pero ese resultado, siempre que no haya sido precedido por promesas de una "relación especial" y de "una comunidad de intereses", seguramente no sería peor que la ausencia total de algún diálogo.