

Relaciones económicas entre Estados Unidos y Latinoamérica: la estructura internacional y algunos enfoques posibles

EL DERRUMBAMIENTO DEL ORDEN ANTERIOR

La estructura económica internacional de la primera generación de postguerra evidentemente se ha disipado.

El sistema monetario internacional ya no está basado en los tipos de cambio fijo ni el dólar, tal como lo decretara Bretton Woods. El sistema de comercio internacional ya no se caracteriza por la indiscriminación y un enfoque en las barreras de importación tal como lo decretara el GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio. General Agreement on Tariffs and Trade). Algunos países en desarrollo ya no necesitan "ayuda exterior", y algunos de los receptores anteriores están convirtiéndose, en la actualidad, en importantes donantes de ayuda. De ese modo, tanto las reglamentaciones básicas como la estructura institucional de las anteriores relaciones económicas internacionales se han vuelto muy inoperativas.

El orden anterior se derrumbó a causa de los cambios esenciales que se realizaron en sus premisas fundamentales. La amplia y creciente interpretación económica de las economías nacionales, junto con el rol cada vez más importante a que aspiran los gobiernos que persiguen objetivos económicos nacionales y sociales, aumentaron bruscamente la importancia política interna de la economía internacional. La iniciación de la *détente* ha disminuido simultáneamente la importancia de los problemas de seguridad y de la dependencia política de otros países sobre los Estados Unidos y, en consecuencia, ha levantado el velo de seguridad que en años anteriores sofocaba los desacuerdos económicos. Como resultado de estas dos tendencias, los problemas económicos están elevándose en todas partes hacia la cima de los programas de política exterior. El orden económico relativamente despolitizado del pasado —apodado por Richard Cooper como un sistema de "dos rumbos" dentro del cual los problemas económicos eran derivados a funcionarios económicos y a un conjunto de reglamentaciones internacionales¹ ampliamente aceptadas— se

¹"La Política Comercial en la Política Exterior", Richard N. Cooper, *Política Exterior*, 9 (1972-73)

hizo de este modo cada vez más difícil de subsistir. Esto parece especialmente cierto para las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica, donde —excepto Cuba y el Canal de Panamá— la mayoría de las fuentes potenciales de conflicto parecen ser económicas.

Además, la economía de los Estados Unidos ya no es la predominante del mundo, y ya no puede ni podrá sostener un “paraguas” económico sobre el resto del mundo. Japón y varios países europeos, especialmente Alemania Occidental, se han convertido en grandes potencias económicas. El cambio de superávit de mercancías a escasez de mercancías ha acrecentado en gran parte el poder económico y, en consecuencia, el poder político de los países a lo largo del Tercer Mundo; los productores de petróleo son los ejemplos más claros, pero lo mismo es válido para los productores de mercaderías que van desde bauxita a bananas. También la base política del sistema económico internacional ha sufrido una transformación radical.²

El resultado es un sistema político mundial multipolar fluido con un orden económico mundial aún más multipolar y fluido. Se han abierto nuevas oportunidades para muchos países, especialmente para aquellos relegados a una posición inferior en la primera generación de postguerra. Pero también han surgido nuevos esfuerzos en la acción nacional, especialmente para aquellos que eran más poderosos en la jerarquía anterior. ¿Cuáles serán las bases económicas y políticas para las relaciones económicas internacionales en este nuevo ambiente?

LAS NUEVAS BASES DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El cambio económico más importante que afecta las relaciones internacionales es el *predominio de la inflación* como el principal problema económico (y quizás político) de casi todos los países industriales.

Al menos desde la Gran Depresión, la desocupación ha sido el problema económico fundamental (y con frecuencia político) de la mayoría de los países. Las políticas económicas externas han sido utilizadas para ayudar a abordar el desempleo interno. Esto requería mantener tipos de cambio devaluados o al menos evitando su sobrevaluación, exigiendo barreras a las importaciones y subvencionando las exportaciones. Esto significaba mercados compradores para la

²Para un análisis más detallado ver “El Futuro del Orden Económico Internacional: Un Programa para Analizar”, C. Fred Bergsten (Lexington, Mass., D. C. Heath & Co., 1973), especialmente páginas 2-8.

mayoría de los productos básicos, la mayor parte del tiempo. Esto condujo a un conflicto económico internacional viciado durante la década del 30, ya que los países pretendían exportar su desempleo entre sí. Como resultado, el orden económico internacional de post-guerra tenía como principal objetivo detener dichas prácticas: el FMI (Fondo Monetario Internacional) trataba de evitar las depreciaciones del tipo de cambio de la competencia, el GATT trataba de detener las restricciones de importación y las subvenciones de exportación, el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y otros acuerdos de ayuda trataban de aumentar el valor adquisitivo en todo el mundo.

Sin embargo, en la actualidad por primera vez en casi 45 años, la inflación así como el desempleo son los problemas económicos fundamentales que deben enfrentar al menos los países industriales. Como consecuencia, los objetivos de las políticas económicas externas de los países se están invirtiendo. Ahora buscan exportar la inflación, más que el desempleo.

Esto significa que quieren aumentar en lugar de depreciar el valor de sus tipos de cambio, como han tratado de hacer muchos países durante los últimos cuatro años. Esto quiere decir que van a reducir las barreras a las importaciones unilateralmente, como ya han hecho muchos países. Significa que aun podrían poner control sobre las exportaciones, más que subvencionarlas como muchos de los países industrializados y en desarrollo han hecho en el pasado reciente.³

Además, la mayor parte de nuestra inflación actual no puede ser explicada mediante referencias tradicionales a la excesiva demanda total. Tampoco parece ser de gran utilidad para los controles de salarios y precios. También parece que la escasez y la dificultad del abastecimiento, en todas las etapas del proceso de producción, serán probablemente *los* problemas más importantes por algún tiempo. Los mercados vendedores han suplantado a los mercados compradores por un amplio margen, tanto de las materias primas como de los productos manufacturados.

Debido a que este cambio de énfasis es tan novedoso, son pocos los reglamentos o instituciones internacionales, si hubiese alguno, que están preparados para abordar estos nuevos tipos de conflictos

³Un mal argumento podría desde luego hacer frente a los activos esfuerzos de los países para exportar el desempleo y la inflación simultáneamente a través de la aplicación de controles de exportación e importación en diferentes sectores, e incluso a través de tipos de cambio múltiple. Dichas políticas internacionales podrían derivar de una globalización de "esta inflación" a altos niveles tanto de "estancamiento" como de "inflación". Dicha posibilidad parece ser altamente dudosa en este informe aunque algunos observadores han pronosticado que la explosión de los precios del petróleo en efecto provocará dichas reacciones en una serie de países.

que el mismo podría engendrar. No existen barreras para los conflictos comerciales de controles de las exportaciones que iguallen a aquellos de los controles de importación. No existen acuerdos, ni aun en principio, que consideren el acceso a los abastecimientos para igualar las seguridades para el acceso a los mercados. La inflación se ha convertido en un problema global pero no existen fundamentos, ni rudimentarios, para una respuesta internacional.

La *seguridad económica* posiblemente sea el segundo objetivo de los acuerdos económicos internacionales de los próximos años.

El sistema económico de postguerra, creado originalmente en los Estados Unidos, pretendía maximizar la eficiencia. Sus instrumentos fueron los movimientos de flujo de comercio y capital más libres. Irónicamente, en ese momento sólo los países en desarrollo se inquietaron por su dependencia con el exterior.

En la actualidad, sin embargo, la seguridad económica está desafiando a la eficiencia, ya que es el objetivo fundamental de las políticas económicas de todo el mundo industrial. La crisis del petróleo lo ha demostrado más claramente.

La búsqueda de la seguridad económica es consistente así como inconsistente con el nuevo objetivo de combatir la inflación. Es consistente, por ejemplo, en que las búsquedas de nuevas fuentes aseguradas de materias primas provocarán un aumento en su disponibilidad total —en consecuencia, reduciendo los precios— y proporcionará seguridad para aquellos que tienen un total acceso a las mismas. Pero es inconsistente en que algunos países tendrán que aceptar algunos de los acuerdos petrolíferos bilaterales negociados por Japón y otros países europeos.

Una tensión entre los esfuerzos para combatir la inflación y promover la seguridad económica constituirá entonces un factor importante en las relaciones económicas internacionales en los próximos años. En efecto, los países pretenderán conseguir ambos fines simultáneamente.

Una inferencia importante en estos dos cambios económicos es el *dramático cambio en la relación de poder entre el Norte y el Sur*. Desde que los mercados compradores se han convertido en mercados vendedores, la búsqueda de la seguridad económica premia a aquellos que tienen los recursos a los que se busca acceso. En consecuencia, muchos de los países en desarrollo, incluyendo la mayoría de los países latinoamericanos, se han convertido de pronto en naciones que "tienen" así como también en naciones que "no tienen".

La transformación es evidente para los productores de mercancías: por ejemplo, Brasil por soja y mineral de hierro, Chile por cobre, Perú por pescado, Guayana y Jamaica por bauxita, Venezuela y Ecuador por petróleo. Pero también puede ser posible para los pro-

ductos elaborados porque sólo los países desarrollados tienen el superávit de mano de obra disponible para respaldar su producción sin agregar más al espiral de la inflación. En consecuencia, los países que tienen tanto materia prima como desempleo —que es el caso de casi todos los países latinoamericanos— tienen la posibilidad de conseguir mayores beneficios en el ámbito económico internacional que posiblemente predomine en el futuro.

Otro desarrollo clave es la *transferencia del proceso de unificación europea*. El problema fundamental es que no existe en la actualidad una explicación razonable para la unidad europea que sea políticamente vendible en Europa. Los antiguos temores de la agresión soviética y la hostilidad franco-germánica han desaparecido. Europa no es la agrupación adecuada para competir con la mayoría de los problemas económicos internacionales que requieren colaboración con, por ejemplo, los productores de materias primas, o los Estados Unidos y Japón. Ni la "independencia de América" ni "salvando a los alemanes de sí mismos", ni los temores por la agresión política del Soviet (finlandización), que son algunas veces presentadas como las nuevas explicaciones razonables para Europa, son capaces de llenar esta brecha.

Este desarrollo incrementa la fluidez del escenario mundial económico y político en dos formas. Evidencia el desarrollo de un "polo" Europeo en los problemas mundiales, dificultando aún más la contemplación del manejo "trilateral" (Estados Unidos-Europa-Japón) de los problemas mundiales que algunos enfrentan. Este desarrollo confirma que los países europeos van a competir entre sí alrededor del mundo, incluyendo América Latina, ampliando aún más las opciones abiertas para esta última.

Estos cambios en las premisas fundamentales de los acuerdos económicos internacionales incluyen diversas tendencias mucho más conocidas. La *détente* probablemente limite cualquier recrudescimiento de los sistemas de alianza que dependen de los líderes de coalición (Estados Unidos y Unión Soviética) para seguridad o incluso supervivencia, sin embargo no es probable que lo lleve a la imposición del superpoder de "ley y orden" sobre el resto del mundo, como temen algunos de los países en desarrollo. El "nuevo nacionalismo" probablemente continúe creciendo con países de todo el mundo que persiguen cada vez más sus propias metas. Los agentes transnacionales, las empresas multinacionales al igual que muchas otras, probablemente permanezcan activas en los problemas económicos internacionales y, por lo tanto, generen tensiones periódicas con naciones y estados.

EL ORDEN ECONÓMICO EN EVOLUCIÓN

Estos desarrollos fundamentales ya han provocado un número de cambios básicos en los acuerdos económicos internacionales, y sugieren direcciones adicionales en las que progresa la evolución.

En la actualidad, *las relaciones monetarias internacionales* están basadas en tipos de cambio fluctuantes en vez de fijos, para la mayoría de los países industriales. El nuevo sistema ha tenido éxito en la eliminación de desequilibrios de la balanza de pagos (especialmente los déficits de Estados Unidos y los superávits de Japón) que violaron las reglas del sistema anterior, y mantuvieron los mercados abiertos y en funcionamiento a pesar de las presiones de los flujos de grandes capitales y el dramático aumento de los precios del petróleo. Los tipos de cambio fluctuantes seguramente existirán por un futuro indefinido.

Esta evolución ocasiona dos problemas particulares a los países en desarrollo como los de Latinoamérica. Primero: ¿deberían ellos también fluctuar? ¿O deberían fijar un cambio en especial?, y de ser así, ¿cuál? Segundo: ¿qué rol deberían desempeñar en la vigilancia multilateral de la intervención nacional en los mercados de cambios, que serán cada vez más necesarios para asegurar la estabilidad y evitar el conflicto internacional?

La parte monetaria del sistema también está evolucionando rápidamente, pero su dirección y destino final es menos claro. El dólar continuará siendo la divisa más importante durante algún tiempo. Pero el marco alemán y, en menor grado, algunas otras divisas, están financiando más transacciones privadas internacionales y creciendo en importancia como reserva de los activos internacionales. Además, un aumento en el precio oficial del oro parece ahora inevitable. La mayoría de las autoridades nacionales continúan defendiendo los Derechos Especiales de Giro del FMI (Fondo Monetario Internacional) como la principal reserva de activos del futuro. En consecuencia, el eterno problema de la base financiera para el sistema económico internacional —que en la última parte de la década del sesenta estaba claramente dirigido hacia la seguridad en los Derechos Especiales de Giro— continúa sin solución, y se ha complicado aún más debido al resurgimiento del oro y a la revaluación de algunas monedas nacionales.

Ha surgido el problema de que el sistema monetario internacional, incluyendo el nuevo sistema de tipos de cambio fluctuantes, será

severamente perjudicado y aun quizá quebrado por los flujos de dinero provocados por el rápido incremento en los precios del petróleo. En efecto, países individuales como Italia e India, actualmente enfrentan graves problemas de pagos. El aumento en los precios del petróleo se suma significativamente al problema de la inflación y la amenaza constante de reducir el volumen de producción intensifica la búsqueda por la seguridad económica.

Pero el dinero del petróleo ha sido recirculado con éxito, al menos hasta ahora, a aquellos países industriales que lo necesitaban para financiar sus déficits de pagos. Ningún país ha tratado de depreciar competitivamente su tipo de cambio, en parte debido a las consecuencias inflacionarias que traería aparejadas. Los mercados de monedas europeas, que mediarán la mayoría de los reflujos, han aumentado cerca de un 50% en los últimos años y parece que seguirán haciéndolo en el futuro. Incluso hay algunos indicios de que los productores de petróleo (especialmente Venezuela e Irán) están comenzando a reconocer sus responsabilidades para canalizar, al menos algunas de sus recientemente encontradas riquezas, hacia los países pobres con facilidades de pago. Cualquier proyecto debe ser prudente, y seguramente existen grandes problemas (especialmente para algunos países en desarrollo no-latinoamericanos), pero hasta ahora los resultados y la perspectiva sugieren que no hay probabilidades de que se produzca un derrumbamiento monetario internacional.

Las relaciones comerciales internacionales persiguen una nueva negociación comercial multilateral para liberar aún más las barreras (especialmente las no-arancelarias) a las importaciones y nuevas reglamentaciones para manejar las relaciones comerciales entre las naciones. Dichos esfuerzos probablemente continuarán, y —según el modo de implementación de las preferencias arancelarias generalizadas— son de especial interés para los países en desarrollo. El nuevo enfoque sobre la inflación ha llevado a muchos países a liberar unilateralmente sus barreras para las importaciones. Este enfoque brinda protección contra el recurso de nuevas barreras para las importaciones.

Pero también incita a los países a aplicar controles para las exportaciones y a utilizar agresivamente su influencia como vendedores, especialmente a través de la formación de monopolios de productos por parte del país productor. Por lo tanto, un mayor enfoque en la política de comercio internacional será el acceso al abastecimiento, que podría conducir a un conjunto de nuevos acuerdos para productos específicos y nuevas reglamentaciones de comercio internacional. Dicho proceso ya está bien encaminado en la política comercial norteamericana.

Los problemas de las *inversiones internacionales* también están creciendo en importancia, especialmente en relación con la producción de las empresas multinacionales. Su producción supera ampliamente el flujo del comercio internacional, sin embargo, sólo unos pocos países tienen políticas nacionales sobre el tema y no existen reglamentaciones o instituciones internacionales al respecto.

No obstante, es evidente que la mayoría de los países receptores —incluyéndolos los países latinoamericanos— están planeando negociar las condiciones de ingreso de las empresas multinacionales que aumentarán las utilidades de los países receptores: más trabajo, más exportaciones, mayor propiedad local, más afluencia de capital y menor repatriación de ingresos, mejor tecnología y más investigaciones científicas y desarrollo local, etc. Dichos acuerdos son con frecuencia bastante satisfactorios para las empresas multinacionales y difícilmente esté en ellos suprimir las inversiones (excepto en casos extremos, como India y quizá el Pacto Andino), especialmente porque los requerimientos están a menudo acompañados por impuestos y otros incentivos para las empresas.

Peró este traslado de beneficios a los países receptores puede con frecuencia beneficiar a los países que remesan capitales, especialmente Estados Unidos, cuyos intereses *nacionales* no están representados en las negociaciones entre los gobiernos receptores y las empresas multinacionales. Considerado desde un punto de vista, dichas negociaciones representan entonces un nuevo medio de transferir recursos a los países en desarrollo. Sin embargo, considerado desde otro punto de vista, sólo pueden intensificar las presiones que son considerables contra las empresas multinacionales en los Estados Unidos, y amenazar el mantenimiento de una política norteamericana liberal hacia las inversiones externas directas.

Por cierto, este patrón de política nacional competitiva para atraer y controlar a las empresas multinacionales, y las relaciones similares por parte de los Estados Unidos y quizá de otros países que remesan capitales, sugieren una evolución despareja de las políticas comerciales en el período de luchas internas. En consecuencia, los países buscaban manejar el comercio en su beneficio y provocaron lo que degeneró en un conflicto comercial cuando la Gran Depresión sumergió en la desesperación a las economías nacionales. Aparentemente, el mismo tipo de tendencia se desarrolló con respecto a las políticas nacionales para con las inversiones. Los acuerdos internacionales en el área de la inversión, al igual que el GATT, fueron creados para evitar una repetición de la experiencia del conflicto interno con las políticas de comercio nacionales.

Por último, los acuerdos de *ayuda externa* también han sufrido cambios dramáticos. Norteamérica ya no es más la principal donante,

...e incluso el nivel absoluto de su ayuda ha decaído al igual que las anteriores exposiciones razonadas y aún no se ha efectuado un nuevo acuerdo general. Los nuevos donantes, tanto los productores de petróleo como otros receptores anteriores (por ejemplo: Brasil, Irán), son cada vez más importantes. En la actualidad, las instituciones multilaterales están canalizando la mayor parte de los flujos de ayuda. Las fuentes alternativas de ayuda —los mercados de capital privado, las nuevas "OPEP", el vínculo de Derechos Especiales de Giro, los recursos— ya han aparecido o tienen un potencial importante. Muchos de los receptores anteriores ya no necesitan ayuda. Muchos de los que la necesitan, tienen diferentes tipos de necesidades. Al mismo tiempo, unos pocos países del "Cuarto Mundo" necesitan más ayuda que antes.

Cada uno de los principales componentes de las relaciones económicas internacionales ha cambiado dramáticamente. Consideraremos ahora las inferencias que tendrá el nuevo ambiente para los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica, para Latinoamérica misma, y para las relaciones entre ambos.

EL INTERÉS ECONÓMICO DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA

Los rápidos cambios de las condiciones económicas mundiales denotan un pronunciado aumento en los intereses económicos de Norteamérica en América Latina.

América Latina puede realizar una importante contribución a la lucha de Estados Unidos contra la inflación, y al requerimiento de Estados Unidos de seguridad económica. Puede proporcionar grandes y cada vez mayores cantidades de una gran variedad de materias primas, tanto materia prima industrial como algunos alimentos, necesarios para Estados Unidos.

El petróleo es el más evidente. Venezuela es el principal proveedor latinoamericano y ha estado disminuyendo su producción, privando así a Norteamérica del mismo y aumentando los precios mundiales. Pero Ecuador, Bolivia y muchos otros países latinoamericanos desempeñarán un rol cada vez más importante en el problema mundial del petróleo.

Los países latinoamericanos desempeñan un rol aún más importante en algunos de las otras materias primas donde es bastante probable la escasez y el monopolio del tipo de la OPEP⁴. Chile y

⁴Ver "La Amenaza del Tercer Mundo", *Política Exterior*, 11 (1973) y "La Amenaza es Real", *Política Exterior*, 14 (1974).

Perú están entre los cuatro principales países exportadores de cobre. Guayana, Jamaica y Surinam son miembros claves de la nueva Asociación Internacional de Bauxita. Venezuela y Brasil están entre los principales productores de minerales de hierro. Brasil, con la ayuda de Colombia, está manteniendo el precio del café. Siete países latinoamericanos se han unido recientemente para hacer subir los precios norteamericanos del banano. Bolivia es el segundo productor líder de estaño.

Los precios por los que los países latinoamericanos hacen estos productos disponibles, y la seguridad de dicho abastecimiento, son de gran interés para los Estados Unidos así como para otros países industrializados. El acceso norteamericano a estos abastecimientos afectará enormemente nuestra posición internacional competitiva así como el desempeño de nuestra economía interna. Realmente, *garantizarse el seguro acceso a las materias primas de Latinoamérica debería ser el primer objetivo de la política económica norteamericana hacia Latinoamérica*. El logro de este objetivo requerirá, por supuesto, un acuerdo en lo referente al significado de "precios razonables" y "quid pro quo" para Latinoamérica, a cambio del "acceso seguro", al que nos referiremos a continuación.

Los esfuerzos antinflacionarios de Norteamérica serían también promovidos por importaciones cada vez mayores de productos latinoamericanos manufacturados. Estas importaciones quizá no sean suficientes por muchos años, en vista de la poca elasticidad de abastecimiento en la mayor parte de sus sectores manufactureros, pero podrían contribuir, al menos marginalmente, a contener los aumentos de precios en los Estados Unidos.

El incremento de las importaciones de elaboración norteamericana desde Latinoamérica es, por supuesto, más problemático que incrementar las importaciones norteamericanas de materias primas, porque al menos algunas de las manufacturas latinoamericanas podrían competir con la producción norteamericana y asegurarse el derecho de prioridad sobre los trabajos norteamericanos o incluso crear nuevos empleos. Seguramente serían objetados por la AFL-CIO (Federación Norteamericana de Trabajo-Congreso de Sindicatos Industriales), ya que la distribución asimétrica de sus miembros (que es poco representativa de todo el personal obrero norteamericano)⁶ la obliga

⁶Por ejemplo, la participación de los obreros textiles y del calzado en Estados Unidos es cuatro veces mayor en la AFL-CIO que el total del personal obrero norteamericano, mientras que el porcentaje de obreros en la mayoría de las industrias orientadas a la exportación y servicios es bastante menor. Para mayor información ver "El Costo de las Restricciones de las Importaciones para los Consumidores Norteamericanos" de C. Fred Bergsten, American Importers Association, 1972.

también a eludir cambios graduales en la composición de la producción de Norteamérica.

Sin embargo, conforme a lo señalado, el alcance de este riesgo es limitado porque aun el máximo aumento imaginable de las ventas latinoamericanas sería pequeño en relación con el consumo de Estados Unidos en casi todas las industrias⁶. No obstante, un programa de ayuda de ajuste comercial norteamericano que sea efectivo y amplio para satisfacer los costos sociales reales que pudieren resultar y la oposición política que seguramente ocasionarán es un acompañamiento necesario para cualquier política de este tipo⁷. Los costos de dicho ajuste de apoyo podrían, indudablemente, ser bastante menores que los beneficios de liberar las importaciones de los productos manufacturados de Latinoamérica para la economía norteamericana.⁸

No obstante, el interés antinflacionario de Norteamérica en las mercaderías y manufacturas latinoamericanas no debería ser considerado aisladamente en el contexto del comercio interhemisférico. Las crecientes ventas globales de Latinoamérica reducen los precios mundiales, beneficiando indirectamente a Norteamérica. Por ejemplo: las crecientes ventas de petróleo venezolanas a Europa, de producción en aumento, podrían hacer bajar bruscamente los precios mundiales del petróleo y poner el petróleo de Medio Oriente más al alcance de los Estados Unidos. Por otro lado, aun un "acuerdo especial" de Estados Unidos que le asegurara el acceso al petróleo venezolano quizá no podría reducir los precios si Venezuela redujera al mismo tiempo sus ventas a Europa y dejara el abastecimiento mundial del mismo modo. Por esto, los Estados Unidos deben considerar el nivel total de producción de las mercaderías en cuestión y los desarrollos del mercado mundial en relación con ellos, además de las consideraciones puramente bilaterales.

⁶Todos los estudios sobre los efectos de las preferencias arancelarias indican que el flujo adicional máximo de todos los países menos desarrollados conforme al primer plan liberal norteamericano fue de \$ 200 a 300 millones. Las cifras serían quizá mayores si las barreras no arancelarias fuesen también suprimidas y los productos agrícolas estuviesen también cubiertos.

⁷Para el mencionado programa ver "Ajuste Económico para el Comercio Liberal: Un Nuevo Enfoque", propuesto por el Task Force of Adjustment Assistance de la Cámara de Comercio Norteamericana presidida por C. Fred Bergsten, en Trade Reform (Reforma de Comercio), Audiencia ante el Comité de Medios y Arbitrios de las Empresas sobre Trade Reform Act de 1973, Parte 8, páginas 896-906.

⁸Los estimados más detallados de los costos de ajuste de apoyo para obreros probablemente dislocados por las importaciones de todas las fuentes —oscilan entre 150 y 300 millones por año. Por el contrario, los estimados conservadores del costo de todas las actuales barreras comerciales para la inflación norteamericana exceden los \$ 10 mil millones.

Esto deriva directamente en el interés norteamericano de realizar inversiones extranjeras en Latinoamérica. El mejor de los mundos desde el punto de vista norteamericano sería aquél en el que estuviesen asegurados los máximos aumentos factibles de producción, en materias primas y productos manufacturados, que necesitasen, y que los mismos fuesen desarrollados por compañías norteamericanas. Los Estados Unidos podrían obtener los recursos reales y los beneficios de la balanza de pagos de cualquier participación en los beneficios de producción de los gobiernos latinoamericanos que le permitiesen dejar a sus países.

Sin embargo, se debe reconocer que los beneficios son decididamente de un interés secundario. Las compañías multinacionales, lejos de promover los intereses de consumo norteamericano, pueden al menos tácitamente, aumentar la fuerza con los monopolios del país productor en algunas industrias. En casos extremos, los intereses norteamericanos podrían ser mejor satisfechos mediante la producción externa (incluyendo Latinoamérica) de los recursos que por la producción de las empresas norteamericanas, estaba limitada por gobiernos locales y/o vendida, al menos en parte, a otros países exceptuando a los Estados Unidos —que, en efecto, es la práctica común de la mayoría de las compañías norteamericanas en Latinoamérica.

Al mismo tiempo, los Estados Unidos tienen, en efecto, un mayor interés en el acceso total de las firmas multinacionales norteamericanas (y básicamente extranjeras) a Latinoamérica, porque aun deben desempeñar un rol más importante en la ampliación de la producción de materias primas y manufacturas durante los próximos años. Esto requiere que las políticas norteamericanas respondan al objetivo latinoamericano de cosechar una mayor participación en los beneficios producidos por las compañías, como incrementar el grado de procesamiento interno de materiales y valor agregado. Sin embargo, también requiere políticas que reconozcan las legítimas demandas de las empresas por un ambiente estable y beneficioso en el cual operar.

Los intereses económicos norteamericanos en Latinoamérica también abarcan el objetivo tradicional de mantener los mercados latinoamericanos para las exportaciones de Norteamérica; para ayudar a respaldar el tipo de cambio del dólar y los trabajos norteamericanos. Latinoamérica sigue siendo un mercado menos importante que Canadá, Europa o Japón para todas las exportaciones norteamericanas, pero es un mercado más importante para la maquinaria norteamericana, y algunos otros ítems, que otras áreas industriales. Sin embargo, en términos categóricos es probablemente más importante que en cualquier otro momento debido a la riqueza e ingresos cada vez mayores de los países latinoamericanos y, por lo tanto, deben seguir

siendo un objetivo importante para la política económica norteamericana.

Los intereses norteamericanos en la política monetaria latinoamericana son más ambiguos. En los tiempos de los tipos de cambio fijos basados en el dólar, los Estados Unidos —en la medida en que se preocuparon enteramente por el efecto de las políticas monetarias latinoamericanas sobre la economía norteamericana— querían que los latinoamericanos evitaran la depreciación con el objeto de no crear dudas con respecto al sistema de cambio fijo, que podría deteriorar la competencia comercial norteamericana promoviendo en cambio la inversión directa de Norteamérica para la producción. También preocupaba el hecho de que los flujos de capital de los Estados Unidos que eran con frecuencia necesarios para evitar la depreciación latinoamericana, podrían terminar financiando las importaciones de Europa, y en consecuencia, aumentar la amenaza del “exceso de dólar” para la reserva de oro norteamericana. En efecto, a mediados de la década del sesenta los Estados Unidos buscaron inversiones latinoamericanas especiales (principalmente en Venezuela y México) en títulos norteamericanos a largo plazo para cubrir los pagos norteamericanos y reducir el riesgo de dichos “pases”.

No obstante, estos problemas han desaparecido considerablemente en el mundo actual de tipos flexibles. En la actualidad, las devaluaciones latinoamericanas abaratan, al menos, el costo de sus productos manufacturados, aumentando aun el valor de sus beneficios antinflacionarios para los Estados Unidos. Sin embargo, debería señalarse que las devaluaciones latinas probablemente tengan poco impacto sobre las exportaciones norteamericanas para la región, ya que las devaluaciones ocurren frente a las divisas de nuestros competidores europeos y japoneses, así como frente al dólar.

Como se habrá notado, muchos países latinoamericanos están fijando el valor de sus tipos de cambio según el dólar, en vez de ponerlos en circulación libremente, como lo hacen la mayoría de los países industriales (inclusive Brasil y otros países que periódicamente alteran sus cambios a la par del dólar, mantienen en todo momento un estrecho vínculo de mercado con el dólar según la paridad predominante). Para esto, acumulan dólares durante algún tiempo en lugar de dejar que aumente el valor del tipo de cambio. Los Estados Unidos indudablemente prefieren esto, antes que convertir los dólares en marcos alemanes o cualquier otra divisa nacional que pudiese producir una depreciación del dólar en la bolsa de valores y acelerar nuestra inflación interna.

Sin embargo, la excesiva acumulación por parte de los países latinos (u otros) podría hacer volver al sistema anterior del dólar

con lo que los países evitaban sobrevaluar sus divisas en la medida en que los déficits norteamericanos fuesen cuantiosos, tanto localmente como en el exterior. Existe el peligro de que Brasil (en especial) sea el "nuevo Japón" no sólo en términos de fuerza económica sino dejando de reconocer los efectos adversos de sus acciones nacionalistas sobre el sistema económico mundial —que es una caracterización razonable de sus continuas minidevaluaciones en un momento en que sus reservas están aumentando bruscamente y figuran en noveno lugar en el mundo.

La extrema acción en esta área será efectiva sólo si los Estados Unidos (y quizá los demás países industriales) decidieran utilizar totalmente sus políticas externas para combatir la inflación, mientras que los países latinoamericanos en desarrollo (y quizá otros) pretendieran utilizar totalmente sus políticas externas para combatir el desempleo. En ese caso, ambos lados estarían satisfechos, con una sobrevaluación del dólar y una devaluación de las divisas latinoamericanas. Dicho patrón no debería ser descartado, y no necesitaría tener amplios efectos comerciales si se lo restringiera al sistema de países desarrollados y países menos desarrollados, es decir, Japón e Italia no se beneficiaron con la renovada permisividad norteamericana y no devaluaron en comparación con el dólar. Pero esto sería muy difícil de mantener dentro de los límites apropiados y podrían surgir problemas políticos con los trabajadores en los Estados Unidos y con los consumidores en Latinoamérica.

LA POSICIÓN LATINOAMERICANA

¿Cuál es la posición de Latinoamérica en el enfrentamiento de estos intereses norteamericanos? ¿Cuáles son sus objetivos? Por supuesto, no podemos hablar heterogéneamente de "Latinoamérica", pero en este artículo lo hago sabiendo de la necesidad de disgregarlo cuidadosamente en la práctica.

Primero y principal, la posición de Latinoamérica es mucho más fuerte que antes, por las razones expuestas en este artículo. En algunos sentidos, no son las naciones que "tienen".

El cambio que se produjo durante la década anterior, quizá sea mejor demostrado con el caso del café. A principios de la década del sesenta, Brasil y los otros productores de café literalmente suplicaron a los Estados Unidos y a otros consumidores de café para que crearan el Acuerdo Internacional del Café para evitar que los precios del mismo cayeran verticalmente. En 1973 los productores dejaron que

dicho Acuerdo expirara ya que consideraban que sólo ellos podían aumentar el precio del café; la cooperación de los países consumidores ya no era necesaria. Por lo menos, hasta el momento los productores han demostrado tener razón. Una razón clave es que el Brasil, así como Arabia Saudita en petróleo, es en la actualidad lo suficientemente rico (y mejor que Arabia Saudita, bastante diversificado económicamente) como para *importar* grandes cantidades de café—toda la cosecha salvadoreña y aun buena parte de la cosecha colombiana de este año— para mantener los precios en el mercado mundial del café.

Este nuevo poder económico de la mayoría de los países sudamericanos reduce la necesidad de la ayuda externa tradicional del continente. Reduce su necesidad de abogar por los acuerdos de mercaderías, aunque, como se verá, no reduce necesariamente su interés de negociar los mencionados acuerdos. En verdad, la ayuda "de fomento" de los Estados Unidos ya no es importante para la mayoría de los países latinoamericanos.

Pero de ninguna manera esto indica un objetivo para las naciones latinoamericanas que persiguen nuevos acuerdos económicos con los Estados Unidos. En efecto, señala un cambio en el enfoque y en la forma de los mismos.

Uno de los principales objetivos latinoamericanos es la modernización y diversificación de sus economías, por medio de la industrialización, incluyendo el incrementado procesamiento de materias primas. Dicha evolución podría contribuir significativamente a aliviar el desempleo que sigue siendo de gran importancia en muchos países latinoamericanos, y a fortalecer sus posiciones financieras externas. Por lo tanto es más factible que utilicen la fuerza que surge de sus posiciones con respecto a las mercaderías para lograr estos objetivos de industrialización y modernización a que consideren dichos objetivos como innecesarios.

Esto se debe, en gran parte, a que la perspectiva de las mercaderías es siempre algo incierta. Es posible, aunque a mi criterio bastante improbable, que el actual auge de mercaderías fracase en el futuro inmediato. Pero a la larga, su futuro es bastante incierto, ya que los precios más altos producen la conservación de la demanda y el desarrollo de substitutos (por ejemplo: estaño por cobre y arcilla metalífera por bauxita). Así los países productores de mercaderías en Latinoamérica (y en cualquier lugar) podrían ver con agrado nuevos tipos de convenios de mercaderías en los cuales asegurarían el acceso a los países consumidores a cambio de precios garantizados por su producción. Podrían ser especialmente responsables si los países consumidores acordaran relacionar estos precios con todos los

términos del comercio exterior de los países productores, limitando las fluctuaciones y proporcionando una mejora mundial estable.

Este tipo de arreglo podría en la actualidad ser posible especialmente porque las discusiones podrían ser iniciadas por los países consumidores. Este interés extra radica en un segundo objetivo fundamental de Latinoamérica: la independencia para tomar decisiones, y la eliminación de cualquier remanente de *dependencia*.

Otra manifestación de política específica de este sentimiento penetrante concierne a las inversiones norteamericanas en Latinoamérica. Los países latinoamericanos simplemente insistirán en una mayor participación en el control de las decisiones de las empresas multinacionales, y en obtener una mayor participación en los beneficios. El resultado puede algunas veces ser la transferencia de trabajos y exportaciones a los países receptores.

Al mismo tiempo, las necesidades latinoamericanas de capital y tecnología, en especial, sugieren que posiblemente continuarán requiriendo inversiones extranjeras. Pero los términos deben ser adecuados: la inversión debe ser percibida para promocionar sus propios objetivos de industrialización, mejores posiciones de la balanza de pagos, reducción de desempleo, adelantos tecnológicos, etc.

Una tercera manifestación del nuevo énfasis latinoamericano sobre "independencia dentro de la interdependencia" está relacionada con cualquier programa de "ayuda exterior". Simplemente deberán operar de formas menos politizadas que en el pasado, para evitar cualquier semejanza con la anterior relación entre donante y cliente. Esto podría requerir una alteración importante en el estilo de la ayuda bilateral, especialmente en lo referente a limitaciones establecidas por el Congreso. Especialmente la reparación de deudas proporciona una posible alternativa para la ayuda convencional que sería muy superior en diferentes aspectos. Además, sugiere un mayor enfoque en la ayuda multilateral y, en particular, en la ayuda obtenida a través de, por ejemplo: vínculos de Derechos Especiales de Giro, y el uso de las ganancias provenientes de la explotación de los recursos.

La nueva fuerza económica latinoamericana ha llevado a un dramático mejoramiento de su posición de negociar frente a los Estados Unidos. Pero también ha proyectado las necesidades latinoamericanas de mercados externos, en especial para sus productos manufacturados, capital y tecnología.

En la nueva economía pluralística mundial, estas necesidades pueden satisfacerse de diversos países industriales. En efecto, uno de los elementos de la nueva fuerza de Latinoamérica, es su capacidad de dirigirse a diferentes fuentes —e incluso enfrentarlas entre sí— en busca de importaciones que antes estaban disponibles sólo para los

Estados Unidos, Japón y varios países europeos han llegado a la conclusión que ellos deben idear su propia "diplomacia de recursos" como centro de sus políticas externas⁹, y en consecuencia, Latinoamérica es en alguna forma un nuevo campo de batalla para la competencia entre los países industrializados.

Pero hay ciertas mercaderías que los latinoamericanos no producen en cantidad suficiente como para cubrir sus necesidades, y que están disponibles sólo en un pequeño número de países. Por ejemplo, el petróleo entra en esta categoría para Brasil. Asimismo, alimentos y cereales, especialmente trigo, maíz y otras mercaderías de las cuales Estados Unidos y Canadá son los principales proveedores del mundo. En efecto, los problemas de alimentos —seguridad de abastecimiento y precios— podrían destacarse tanto en América Latina así como las materias primas lo hacen en Estados Unidos. Tanto los norteamericanos como los sudamericanos intentarán diversificar sus fuentes, pero existen posibilidades evidentes para que se efectúen acuerdos recíprocos que aseguren el acceso a sus respectivos abastecimientos.

Una última consideración sobre la posición económica latinoamericana es si debe mantener y/o acelerar sus diversos esfuerzos regionales: LAFTA (Asociación del Libre Comercio Latinoamericano), el Pacto Andino, CACM (Mercado Común de Centro América), CARIFTA (Asociación del Libre Comercio del Caribe) y otros. Podría beneficiarse de un esfuerzo total hacia la unidad económica regional. Sin embargo, parece más probable que se requieran soluciones más flexibles para los interrogantes regionales. Los diferentes grupos de países de condiciones similares dentro de la región pueden preferir unirse para afrontar problemas especiales, esencialmente para permitir a las industrias manufactureras brindar economías de nivel adecuado y fortalecer su posición de negociar. Algunos países latinoamericanos pueden preferir vincularse con países no latinoamericanos para problemas especiales, por ejemplo, Brasil con Corea en textiles y Chile con Zaire en cobre. Un enfoque de todos los países menos desarrollados podría ser óptimo para algunos problemas, por ejemplo, la reforma monetaria internacional con o sin juntas latinoamericanas dentro de un grupo más grande. Amplios grupos latinoamericanos tales como CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) pueden ser mejores en algunos aspectos. La coordinación hemisférica será mejor aún en otros aspectos, como en el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

La probabilidad de dichas respuestas diferenciadas para los pro-

⁹Ejemplo: Ver "La lucha por el Producto Mundial", Ministerio de Relaciones Exteriores, abril 1974, por Helmut Schmidt, entonces Ministro de Finanzas y actualmente Canciller de la República Federal Alemana.

blemas específicos está reforzada por el muy real y latente conflicto potencial interno de Latinoamérica. Brasil actualmente se está convirtiendo en una fuerza económica global, Venezuela maneja una enorme riqueza petrolífera y financiera, y México y Argentina apenas han abandonado sus imágenes de liderazgo en el continente. De manera que la tensión y competencia interna en Latinoamérica indudablemente no podrá ser descartada. Además las antiguas cuestiones territoriales entre algunos países latinoamericanos bien pueden volverse más vehementes a medida que se vaya, considerando la riqueza mineral. Y la reducida presencia de los Estados Unidos levanta un velo de duda sobre la seguridad hemisférica.

La lección enseña que los patrones de asociación superpuestos y aun entrelazados parecen ser los más aconsejables, especialmente para una región cuya fuerza recién adquirida, no está adecuadamente reflejada en las instituciones internacionales tradicionales.

Surgen dos inferencias de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en el futuro inmediato. Primero, no hay ningún requerimiento para una iniciativa norteamericana para la integración latinoamericana similar a la de principios y mediados de la década del sesenta. El fracaso de la gestión hacia la unidad europea (el modelo implícito de ese período) sólo agrega peso a esa conclusión. Segundo, cualquier iniciativa para una amplia "relación especial" hemisférica parece oponerse a los intereses y opciones globales que actualmente poseen tanto América Latina como los Estados Unidos. En consecuencia, para merecer consideración debería contener una nueva y potente exposición razonada superior a las que eran avanzadas en el pasado.

POSIBILIDADES POLÍTICAS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

No es el propósito de este artículo establecer propuestas detalladas de políticas, sino sólo sugerir varias direcciones posibles de acción.

Primero, un convenio recíproco parece muy factible para abarcar el deseo norteamericano de un acceso seguro a las materias primas claves a precios razonables y para combatir su inflación. Comprendería los deseos latinoamericanos de aumentar las ventas de productos manufacturados, reducir el desempleo y acelerar y diversificar su modernización económica y social. América Latina garantizaría el acceso norteamericano a sus materias primas, probablemente asegurando

un cierto volumen de rendimiento negociado "necesitado por los Estados Unidos". Al mismo tiempo los Estados Unidos probablemente garantizarían un nivel mínimo de precios, de manera que los convenios de mercaderías acordados sobre una base de mercadería por mercadería podrían proporcionar parte del total. Simultáneamente, los Estados Unidos garantizarían el acceso de los productos manufacturados latinoamericanos al mercado norteamericano mediante un conjunto de tarifas preferenciales mucho más liberales que las actualmente propuestas y, más importante aún, una reducción general de barreras arancelarias y no-arancelarias que reducirían (o eliminarían) las altas tarifas vigentes sobre las mercaderías manufacturadas latinoamericanas.

Por supuesto se podrían negociar varios cambios sobre este tema. El volumen para los convenios de mercaderías a nivel mínimo de precios podría entonces adecuarse a los mismos, aunque los Estados Unidos tendrían que garantizar probablemente un nivel de precios mínimos más altos que si hubiera hecho también "concesiones" en importaciones de productos manufacturados. En mi opinión, los intereses norteamericanos se verían mejor retribuidos utilizando la oportunidad de combatir la inflación de dos maneras: reduciendo sus barreras a las mercaderías manufacturadas y aplicando los beneficios latinoamericanos que sobrevengan, y de esa manera, negociar el nivel de precios más bajos para las materias primas latinoamericanas.

Un problema crítico sería si cualquiera de estos acuerdos debiera ser expresado sólo en términos puramente hemisféricos, en vista de las inferencias de las "esferas de influencia" en los mismos. El mismo concepto podría ser aplicado tanto por los Estados Unidos hacia todos los países en desarrollo como por todos los países industrializados hacia los países en desarrollo.

Existen argumentos a favor de ambos enfoques¹⁰. Por ser menos los países involucrados, el enfoque hemisférico podría resultar, en principio, más fácil de negociar y, posteriormente, de manejar. De esta manera los Estados Unidos podrían anticiparse a sus principales competidores industriales, ya que Latinoamérica es, evidentemente, la región en desarrollo más avanzada y rica en recursos naturales. Cualquier esfuerzo para formar grupos rivales entre el Norte y el Sur, por parte de Europa y Japón, los dejaría en peores condiciones, excepto en el caso bastante improbable que uno de ellos pudiera obtener acceso exclusivo al petróleo de Medio Oriente. Una inicia-

¹⁰Si el actual orden económico mundial que es esencialmente liberal se derrumbara, los acuerdos regionales para salvar al menos algunos de los beneficios de la interdependencia económica, serían por supuesto preferibles —y quizá inclusive necesarios— aun para aquellos, como la mayoría de los latinoamericanos, que deplorarían las inferencias de dependencia en estos.

tiva regional en el Hemisferio Occidental podría ser la única forma de perturbar suficientemente a Europa como para lograr que abandone su propio sistema en expansión de relaciones especiales entre el Norte y el Sur.¹¹

Sin embargo, existen también firmes argumentos que apoyan el enfoque más global. Como se observará, sólo los aumentos en la producción *global* pueden realmente proporcionar la seguridad de un abastecimiento adecuado a precios razonables. Un Qaddafi latino o un paso irreflexivo por parte del Congreso norteamericano podría interrumpir cualquier nueva "relación especial" y dejar a los Estados Unidos en peores condiciones que antes. Los convenios en la mayoría de las mercaderías serían difíciles de resolver sin la cooperación de los países no latinoamericanos (Malasia en estaño, Australia en bauxita, Zaire en cobre). Cualquier acción de Estados Unidos para formar dicho bloque regional sería correctamente considerado por Europa y Japón como un acto de agresión económica y debilitaría la delicada estructura de interdependencia tan necesaria para las compañías norteamericanas como una relación hemisférica especial.

Desde el punto de vista latinoamericano, dicho convenio —a pesar de que sus términos manifestarían claramente su nueva fuerza económica— podría representar un retroceso a los días de absoluta confianza en los Estados Unidos. Peor aún, esto ocurriría justamente cuando el "nuevo nacionalismo" rechace todos los vínculos obligatorios incitando de este modo a la oposición política interna. Objetivamente, debilitaría las posibilidades latinoamericanas de aliarse con Europa Occidental y/o Japón en contra de los Estados Unidos en los diversos puntos en que a Latinoamérica le interesara. Además, reduciría la oportunidad latinoamericana de utilizar su nuevo poder para influir en la reforma del orden económico global.

Probablemente no existe una sola respuesta en cuanto a si este conjunto de nuevos acuerdos se debería encarar en forma bilateral, hemisférica o global. Pero el enfoque más prometedor para lograr el intercambio total de mercaderías para manufactureros podría estar dentro del sistema del próximo convenio comercial multilateral. Los Estados Unidos y Latinoamérica ya tienen una serie de intereses comunes que deberían procurar conjuntamente: por ejemplo, re-

¹¹Sin embargo, algunos europeos (especialmente los franceses) podrían dar una buena acogida a tal acción como justificando sus propios enfoques y debilitando los persistentes esfuerzos norteamericanos para interferir con sus propias "relaciones especiales". Para un estudio reciente de todo el problema de los acuerdos entre el Norte y el Sur, con la conclusión de que solamente Europa persigue los convenios especiales aunque también existe tal posibilidad para Japón, ver "Bloques Económicos y Política Exterior Norteamericana" de Ernest Preeg (Washington, Asociación de Planificación Nacional, 1973).

ducción del proteccionismo agrícola en Europa, eliminación de los convenios preferenciales europeos con los estados en desarrollo asociados con el Mercado Común, eliminación de las cuotas de importación continuas europeas contra Japón (lo que induce a los japoneses a concentrar excesivamente sus exigencias de exportación en los mercados norteamericanos y, cada vez más, en los latinoamericanos).

Además, la cuidadosa coordinación entre los Estados Unidos y América Latina para continuar el intercambio de alto nivel aquí sugerido, podría enfocar al convenio comercial multilateral entre los problemas económicos internacionales más graves del futuro previsible. Los Estados Unidos podrían buscar el desarrollo de una oferta en conjunto con los países industrializados que cubra los niveles mínimos de precios para ciertas mercaderías, liberar preferencias arancelarias (tanto en términos de cobertura de mercaderías como de resguardo de abastecimiento) y reducciones generales especialmente de aquellas tarifas y barreras arancelarias netas que limitan las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo. Los latinoamericanos podrían procurar el acuerdo entre los productores de mercaderías para garantizar a los países consumidores el acceso a sus abastecimientos, para limitar el recurso para los controles de exportación tales como los límites del GATT sobre los controles de importación y decidir qué niveles de premios mínimos (y máximos) y otras concesiones de los países industrializados podrían ser aceptables.

La meta sería una relación económica totalmente nueva, cooperativa y relativamente estable entre los Estados Unidos y América Latina, dentro del sistema de una nueva relación cooperativa, estable y global entre el Norte y el Sur. El "regionalismo dentro del globalismo" sustituiría a la "independencia dentro de la interdependencia" como los nuevos temas para las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica. Para implementar los nuevos acuerdos sería necesario realizar innovaciones institucionales.

El comercio sería el punto principal de este enfoque, dado que todos los otros aspectos claves de las relaciones económicas internacionales en esta era de post-ayuda —relaciones de inversión y monetarias— sirven ampliamente para generar el comercio y para influir la dirección de su flujo. Estos otros problemas también son importantes para las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina por derecho propio. Por lo tanto:

Segundo, los Estados Unidos deberían conducir sus políticas hacia las inversiones externas directas en Latinoamérica para el deseo ma-

nifiesto latinoamericano de independencia y justa distribución de los beneficios producidos por las empresas multinacionales, a cambio de la garantía de un ambiente estable para las compañías mismas. Por ejemplo: la OPIC (Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar) debería modificar rigurosamente su política para asegurar las inversiones en base a la posición del país productor. No es necesario combatir el Código Andino, sino que se debe asegurar su correcta implementación. Las reformas Hickenlooper y Gonzales deben sustituirse. Estos son sólo algunos de los ejemplos más evidentes: las relaciones de conversiones exigen quizá la imaginación más creativa de cualquiera de los temas de política económica. Verdaderamente, pueden existir muchas formas en las que los Estados Unidos podrían servir a sus propios intereses nacionales al mismo tiempo que satisfacer los legítimos intereses latinoamericanos (y de otros países menos desarrollados) "separando" los grupos de tecnología, capital, sistemas de comercialización, etc., actualmente disponibles sólo a través de las compañías multinacionales.

El sentido de las políticas de ayuda externa es más claro. No se necesita gran cantidad de ayuda de fomento, de esta forma el estilo y propósito resultan ser más importantes. La ayuda de fomento debería ser dirigida hacia los países más pobres, y quizá proporcionada por los Estados Unidos y los países latinoamericanos más ricos en forma conjunta. La forma también debería ser dirigida, por ejemplo, la reparación de deudas podría resultar superior a los nuevos préstamos, y cualquier ayuda necesaria —quizá incluyendo las garantías del gobierno de Estados Unidos y del BID— para el acceso latinoamericano a los mercados de capital privado (tanto en los Estados Unidos como en el extranjero) podría convertirse en una parte importante del programa. El programa bilateral debe eliminar sus condiciones burocráticas y sobretonos políticos o descartarlos. El enfoque multilateral, especialmente a través del BID —la institución que América Latina considera con razón como "propia"— debe ser enfatizado. Sería aún mejor el movimiento firme hacia el desarrollo del vínculo de los Derechos Especiales de Giro (el cual, dependiendo de una serie de factores, podría proporcionar entre unos cuantos cientos de millones y más de mil millones de dólares anuales para América Latina) e ingresos de explotaciones de recursos.

La mayoría de estos enfoques sólo pueden efectuarse por los Estados Unidos en cooperación con otros países industrializados, y con otros países en desarrollo junto con Latinoamérica como beneficiarios, en consecuencia, refuerzan la preferencia por el enfoque global en contra del hemisferio desarrollado en la exposición sobre comercio.

También pone de relieve el amplio conjunto de opciones dispo-

nibles para los Estados Unidos y América Latina. Cada uno de ellos tiene una serie de importantes intereses económicos en el otro: los Estados Unidos quieren un acceso seguro a las materias primas a precios razonables, mayor cantidad de productos manufacturados en áreas de escasez interna, mercados para sus propias exportaciones, trato razonable para sus inversiones y políticas monetarias cooperativas. Los países latinoamericanos quieren seguridad para que los precios de sus mercaderías no caigan nuevamente, nuevos mercados para sus productos manufacturados, capital en términos aceptables, tecnología, abastecimiento seguro de alimentos y otras importaciones necesarias, mayor voz en la toma de decisiones internacionales y quizá alguna ayuda de fomento. Por lo menos se deben considerar también algunos temas políticos. Hay innumerables posibilidades de intercambios específicos.

La "relación especial" entre los Estados Unidos y América Latina actualmente debería ser una nueva clase de relación especial, en la cual cada uno trabaja junto al otro para promover los programas globales de beneficio conjunto para ambos. Una visión de dicho progreso conjunto tan amplio y diversificado debería animar las relaciones económicas entre los Estados Unidos y Latinoamérica en el nuevo mundo económico y político durante la última parte de la década del setenta y más allá. Y debido a que los temas económicos casi con certeza estarán en el procesamiento de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en el futuro previsible, la realización de dicho progreso podría proporcionar la base para una estabilidad y progreso en todo el hemisferio occidental para los próximos tiempos.