

INT-1794  
c. 2



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL (1794) c. 2~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento EI-27



DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO A LA MAGIA DEL MERCADO.  
POLITICA ECONOMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
HACIA AMERICA LATINA \*

Sergio Bitar

\* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos de la Dirección de Programas de Capacitación del ILPES. Desarrollo Económico, vol. 24, N° 93, abril-junio, 1984. 85-10-1450

---

8  
2

8  
2

## DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO A LA MAGIA DEL MERCADO. POLITICA ECONOMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA AMERICA LATINA\*

SERGIO BITAR

El propósito de este artículo es analizar los cambios de la política económica de los Estados Unidos hacia América Latina y sus implicancias para la región.

Desde el inicio de los sesenta hasta comienzos de los ochenta se produjo un cambio sustantivo en la política económica de los Estados Unidos hacia América Latina. En ese período se verificó una declinación significativa de la participación económica directa del gobierno norteamericano, y esa participación fue reemplazada por una creciente prescindencia en las relaciones económicas hemisféricas. En la fase actual, el gobierno de los Estados Unidos actúa entendiendo que sus relaciones con América Latina se verifican a través del sistema transnacional y de los organismos internacionales y no a través de mecanismos hemisféricos.

El objetivo de su política es que la ligazón latinoamericana con la economía norteamericana se ceba a regulaciones de carácter general, definidas por los Estados Unidos, junto con Europa y Japón, y que los vínculos se verifiquen predominantemente a través del mercado y del sector privado.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, América Latina era una región relativamente cerrada, con un desarrollo orientado "hacia adentro" y atada a la hegemonía indisputada de la economía norteamericana. A comienzos de los ochenta, la importancia relativa de la economía estadounidense ha decrecido apreciablemente y Europa, Japón, los países socialistas y el Tercer Mundo emergieron con más

ponderación en la economía mundial. Nuevos problemas económicos domésticos en los Estados Unidos limitaron también su papel rector y determinante en el sistema internacional. América Latina, a su vez, creció y diversificó sus vínculos externos. Consecuentemente, la capacidad del gobierno de los Estados Unidos para imponer sus políticas e intereses en América Latina ha disminuido. Con la excepción del Caribe y América Central, donde los Estados Unidos concentran su poder por razones geopolíticas y no económicas, para el resto de América Latina, los Estados Unidos aplican una política global, no hemisférica. La "relación especial" prácticamente se ha desvanecido.

Con el fin de analizar la evolución de la política económica norteamericana, pueden diferenciarse tres etapas en los últimos 20 años:

- a) Auge y declinación de la Alianza para el Progreso.
- b) Sustitución de la asistencia financiera por el comercio preferencial, resumido en la consigna "trade not aid".
- c) Disminución de las preferencias comerciales, casi desaparición de la ayuda financiera oficial e instauración de la "magia del mercado".

\* El presente trabajo fue iniciado mientras el autor se desempeñaba como profesor visitante en el *Wilson Center, Smithsonian Institution*, Washington, y concluido en diciembre de 1983, en el marco del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

\_\_\_\_\_

0  
1

0  
1

De la Alianza para el Progreso al "trade not aid".

Numerosos latinoamericanos propusieron, desde fines de los años cuarenta, la aplicación de una suerte de Plan Marshall para América Latina. Para entonces los Estados Unidos habían volcado casi todo su esfuerzo a la reconstrucción europea. El fortalecimiento económico de Europa era una prioridad estratégica y de seguridad mucho más urgente y relevante que el desarrollo de América Latina. Los requerimientos latinoamericanos fueron desalentados por el gobierno de los Estados Unidos con el argumento de que los recursos disponibles estaban comprometidos. Con Kennedy, a principios de los sesenta, se articuló finalmente un plan de apoyo financiero más cuantioso. Ese mismo plan fue acompañado de propuestas para realizar reformas económicas e institucionales, con el propósito de alentar el crecimiento y de reducir, al mismo tiempo, la eventualidad de transformaciones sociales y cambios políticos más radicales. La revolución cubana fue un factor decisivo para instar a las autoridades de los Estados Unidos a impulsar un plan de más envergadura que contribuyera también a afianzar lo que los Estados Unidos entendían como sus intereses de seguridad en América Latina.

Los propósitos contenidos en ese plan crearon grandes expectativas en América Latina. Sin embargo, a mediados de la década de los sesenta se hizo evidente que esas expectativas no podían ser satisfechas, que los recursos disponibles por los Estados Unidos eran inferiores a lo previsto, que las reformas no eran fáciles de materializar y que el desarrollo económico era un proceso lento que exigía de transformaciones estructurales. Esas transformaciones tenían opositores tanto en América Latina como en los Estados Unidos. La Alianza había perdido su impulso. El último intento por revitalizarla se verificó en 1967. En abril de ese año, en Uruguay, tuvo lugar una reunión de presidentes americanos. Meses más tarde, en junio, fue elaborado el llamado *Plan de Acción de Viña del Mar*, sin resultado alguno. Ante ese fracaso, a fines de la década de los sesenta, en Estados Unidos se inició la búsqueda de nuevas fórmulas para replantear la relación con América Latina.

En efecto, desde mediados de los sesenta, la situación económica interna de los Estados Unidos había comenzado a cambiar. La guerra de Vietnam absorbió enormes recursos y la fase económica expansiva, que dio espacio para el proyecto de la *Great Society* del presidente Johnson, estaba pasando. En ese contexto, bajo la presidencia de Nixon en 1969, fue preparado el *Rockefeller Report*, que contenía una nueva propuesta de política de los Estados Unidos hacia América Latina. En ese informe se recogió la experiencia de la Alianza para el Progreso y se propuso un cambio que contemplaba los siguientes criterios económicos: a) no efectuar propuestas que generasen expectativas; la responsabilidad para resolver los problemas económicos debía recaer en los propios países latinoamericanos; b) pasar del paternalismo al "partnership"; c) concentrar los esfuerzos conjuntos en el comercio y no en la ayuda, dar mejor acceso a los productos latinoamericanos en los mercados de los Estados Unidos y Europa, revisar algunas cuotas y disminuir protecciones de los Estados Unidos; d) canalizar preferentemente la ayuda financiera por organismos multilaterales; e) estudiar mecanismos para estabilizar los precios de productos primarios; f) ayudar a renegociar la deuda externa; y g) en términos muy generales, se hacía mención a la conveniencia de corregir la división internacional del trabajo, es decir, estimular la producción manufacturera y el desarrollo tecnológico de América Latina.

1 "George Marshall, Secretario de Estado de los Estados Unidos pudo declarar categóricamente en la Conferencia de Río de agosto de 1947 que no habría ningún Plan Marshall para América Latina, dado que el capital disponible para el extranjero debería ser dirigido a Europa Occidental. En consecuencia, la ayuda norteamericana a América Latina entre 1946 y 1960 nunca excedió el 4.8 %." En F. PARKINSON: *Latin America, the Cold War, and the World Powers 1945-1973*. Sage Publications, Beverly Hills, 1974, p. 14.

2 Para una revisión de lo ocurrido en ese periodo, ver ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Activities of CECON since its Establishment*, Washington.

3 U. S. SENATE: *Rockefeller Report of Latin America, Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the*

relación indirecta, a través del sistema económico global.

En 1974, el gobierno de los Estados Unidos dio un nuevo paso en materia comercial. Ese año, el Congreso aprobó el Acta de Comercio Internacional y en 1975 fue establecido el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para todos los países en desarrollo. Ese sistema despertó nuevas esperanzas en los países latinoamericanos. Sin embargo, la lista inicial de productos elegibles para el SGP resultó muy restringida y además fueron excluidos Venezuela y Ecuador, por pertenecer a la OPEP. Estas iniciativas se vieron rápidamente eclipsadas por varios acontecimientos económicos de carácter interno en los Estados Unidos y de carácter mundial. Las expectativas iniciales de abrir el mercado norteamericano para mayores exportaciones latinoamericanas mediante preferencias comerciales duraron poco. El primer traspaso ocurrió en 1971. Ese año, los Estados Unidos suspendieron la conversión del dólar a oro y elevaron sus aranceles en un 10%. En seguida, iniciaron un proceso de negociaciones con Europa y Japón para realinear las monedas y para fijar nuevas normas en el comercio mundial, a través de negociaciones multilaterales en el GATT. El alza de los precios petroleros en 1973 generó un nuevo problema financiero global al cual los Estados Unidos y los otros países desarrollados debieron dar respuestas coordinadas y globales.

Estos hechos pusieron en evidencia que se estaba creando un nuevo marco para las relaciones económicas entre América Latina y los Estados Unidos. Los problemas económicos se habían globalizado y la política de los Estados Unidos consistía cada vez más en adoptar acciones multilaterales, sin distinciones para América Latina, ni preferencias regionales. El carácter del SGP y la exclusión de países latinoamericanos también mostró que su diseño respondía a intereses globales de los Estados Unidos. La marginación de los miembros de la OPEP era una represalia a un cartel y una advertencia a otros países para evitar la formación de nuevos cárte-

Estas propuestas reflejaban la nueva realidad económica de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina. Ellas sugerían un menor compromiso norteamericano en el desarrollo de América Latina y una reducción de su responsabilidad económica en esa región. El acento se desplazó hacia el comercio y la inversión privada. Las premisas eran que América Latina debía realizar un mayor esfuerzo de exportación y crear una mejor atmósfera para las inversiones privadas. De cumplirse esos objetivos, los Estados Unidos podían realizar su aporte al desarrollo económico con su mercado y con sus empresas transnacionales.

Este cambio de enfoque hacia América Latina se dio en un contexto político caracterizado por una elevada preocupación por la seguridad. El informe Rockefeller destacó apreciablemente el rol de los ejércitos en la preservación de la estabilidad política de la región. En la evaluación de seguridad se reconocía el alcance limitado de la ayuda financiera para promover el desarrollo económico de la región y, por ende, se destacaba la necesidad de recurrir a instrumentos no económicos para asegurar la "estabilidad política".

El mayor énfasis en la relación comercial comenzó a manifestarse en los años sesenta. En 1970 Estados Unidos aceptó la creación del CECON (Comité Especial de Consulta y Negociación), órgano destinado a canalizar las negociaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina, en el marco de la OEA. Este organismo fue la única instancia interamericana creada en la última década. Fue una novedad, pues contemplaba dos partes, América Latina y los Estados Unidos, y no veinte países. Además, asumaba la idea de negociación, que antes no había estado presente. Sin embargo, las atribuciones del CECON no quedaron claras y progresivamente sus funciones fueron desdibujándose. Los Estados Unidos se interesaron poco en una instancia de negociación con América Latina. Prefirieron, como ha sido tradicionalmente su política, la relación bilateral o la multilateral global a la negociación interamericana. A fines de los sesenta, el CECON prácticamente había desaparecido. Su historia es una buena muestra del caso de las instancias económicas hemisféricas y su reemplazo por una

Committee on Foreign Relations, 91st Congress, noviembre 20, 1969. Washington, Government Printing Office, 1970.

les. Así lo señalaron los responsables de la política económica internacional de los Estados Unidos en 1975<sup>4</sup>.

Las limitaciones de acceso al mercado de los Estados Unidos sumadas a la declinación de la asistencia financiera eran indicaciones de una pérdida de prioridad de América Latina en relación a los otros problemas económicos de los Estados Unidos. Además, revela cómo la disminución de hegemonía económica de los Estados Unidos en la economía mundial lo obligaba a prestar la mayor atención a sus intereses globales en coordinación con Europa y Japón. La capacidad de aplicar una política "regional" estaba siendo subsumida por la prioridad de articular una nueva política global.

De lo hemisférico a lo global: fin de la "relación especial".

A mediados de los setenta, en los Estados Unidos tuvieron lugar nuevos análisis sobre la relación con América Latina. La llamada Comisión Linowitz, integrada en 1975, comenzó a reelaborar una posición frente a América Latina, la cual sirvió de base para la política de la administración Carter.

La situación de distensión entre la Unión Soviética y los Estados Unidos que prevalecía entonces permitió a esa Comisión dar más realce a los problemas económicos y disminuir el acento Este-Oeste particularmente visible en el informe Rockefeller de 1969. Los principales supuestos económicos del informe Linowitz fueron tres: a) las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos se insertaban en una situación de interdependencia y los problemas económicos eran de naturaleza global; b) América Latina había aumentado su presencia mundial debido a su importante avance económico; c) los Estados Unidos habían reducido su fuerza económica relativa.

Las propuestas específicas respecto de América Latina fueron limitadas. Ellas se refirieron principalmente a la eliminación de las fuentes de conflicto y al fomento del comercio. En particular, el informe de la Comisión Linowitz hizo las siguientes sugerencias: 1) rechazo de las empujadas Hickenlooper y González que establecían represalias contra nacionalizaciones

más intervencionista y bilateral; el segundo, una más distante y multilateral. Parte de estas diferencias provenían del distinto criterio político de ambas comisiones, la primera ligada al partido Republicano, la segunda al Demócrata. Pero en buena medida, el cambio se debió a la nueva situación gestada entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta. En el terreno económico se evolucionaba hacia un sistema global más interdependiente, sobre el cual los Estados Unidos ejercían un menor poder relativo, y en el terreno de la seguridad prevalecía una distensión con la URSS que permitía evaluar con más objetividad los presuntos riesgos a la seguridad de los Estados Unidos provenientes de América Latina. En cuanto a las tendencias económicas, ambos informes se inscribían en la misma dirección: una menor asistencia financiera y mayor insistencia en el comercio. Eran diferentes por cuanto el informe Linowitz incorporaba algunos puntos de vista de América Latina, como la necesidad de regular las relaciones con las corporaciones transnacionales y estabilizar los precios de las materias primas, mientras el de Rockefeller no propugnaba tales medidas.

Con posterioridad a 1975 se fueron acentuando las tendencias hacia un menor vínculo económico entre América Latina y los Estados Unidos. El aporte financiero oficial de los Estados Unidos continuó decreciendo. Los programas de la AID fueron eliminados para los países mayores de la región<sup>8</sup>. Los escasos recursos disponibles fueron concentrados en los países pequeños y pobres<sup>9</sup>. El concepto de graduación comenzó a ser aplicado al financiamiento oficial de los Estados Unidos y el dinero disponible fue asignado preferiendo los canales bilaterales y atendiendo a los objetivos de seguridad.

La declinación de la importancia del financiamiento oficial de los Estados Unidos en el ingreso total de recursos externos de América Latina fue espectacular. En el período 1961-1965, durante la Alianza para el Progreso, el flujo neto oficial bilateral de los Estados Unidos alcanzó al 35,6% de los ingresos netos latinoamericanos. En el período 1976-80 esa proporción descendió hasta 1,8%, o sea, se tornó irrelevante.

A mediados de los setenta quedaban ya pocos vestigios de una política hemisfé-

rica. Al respecto, es ilustrativa la opinión del subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro, Fred Bergsten, en 1975: "...los Estados Unidos no tienen nada que pueda llamarse específicamente una política económica latinoamericana. Más bien, nuestras políticas económicas globales procuran tomar en cuenta íntegramente las necesidades e intereses de América Latina y consultarlos con ésta en su totalidad..."<sup>10</sup>.

En la etapa siguiente, 1976-1981, el rápido crecimiento del comercio internacional y el enorme flujo de recursos financieros de la banca privada hacia América Latina incrementaron el distanciamiento relativo entre el gobierno de los Estados Unidos y América Latina. El crecimiento del comercio internacional permitió a América Latina expandir sus exportaciones sin necesidad de requerir una extensión del sistema de preferencias comerciales. Más bien sucedió lo contrario. Los Estados Unidos comenzaron a disminuir las preferencias a través de diversos procedimientos administrativos. Sin embargo, ese estrechamiento no fue obstáculo para la expansión de las exportaciones latinoamericanas. Por su parte, la declinación de la asistencia financiera oficial pasó inad-

SENATE: *Rockefeller Report on Latin America*, op. cit., p. 74.

<sup>8</sup> "En los últimos años los EE.UU. han tomado decisiones para terminar con los programas de ayuda en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela". Fred Bergsten, secretario asistente de Asuntos Internacionales, Departamento del Tesoro, U. S. SENATE: *Latin America*, Hearings before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Relations, octubre 4-6-1978, Washington, U. S. Government Printing Office, p. 125.

<sup>9</sup> "...en los países más pequeños con el más bajo ingreso per cápita... (se necesita) un énfasis mayor en asistencia pública... Centroamérica del Brasil...". William Rogers, subsecretario de Estado de Asuntos Interamericanos, U. S. SENATE: *U. S. Economic Relations with Latin America*, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Economic Relations of the Joint Committee, Congress of the U. S., junio, julio, agosto, 1976, Washington, 1977, p. 81.

<sup>10</sup> F. BERGSTEN: *Latin America*, op. cit., p. 120.

<sup>4</sup> "...la provisión (exclusión de miembros de la OPEP) es ciertamente un factor disuasivo. Proporciona este factor contra los cárteles de manufacturas... Puede resultar necesario pedir esa exclusión contra los pueblos que han hecho esto en el pasado para demostrar que uno es serio y que la política norteamericana tiene algún diente en esa área...". Fred Bergsten, funcionario del Departamento del Tesoro, en U. S. SENATE: *United States Relations with Latin America*, Hearings before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Relations, febrero 17, 1975, Government Printing Office, 1975, Washington.

<sup>5</sup> S. Linowitz, exposición ante el Congreso de Estados Unidos, en U. S. SENATE: *U. S. Relations with Latin America*, op. cit., pp. 4-12.

<sup>6</sup> "...Hay cosas que necesitamos de América Latina y hay cosas que América Latina necesita de nosotros. Permítanos ver cuánto sentido tiene trabajar juntos para lograr acuerdos que resulten beneficiosos para ambos". Linowitz, op. cit., p. 31. Y también: "La lección que hemos aprendido es que tenemos que ser más modestos en lo que afrontamos (si nosotros) tratamos de crear expectativas... que no serán cumplidas, el desacuerdo será inmenso y sus repercusiones, trágicas" (p. 24).

<sup>7</sup> "Hemos concluido que el interés nacional requiere que los Estados Unidos revivan su especial relación con las naciones del hemisferio y que esta nueva relación sea vigorizada". U. S.

CUADRO 1

América Latina: Flujo neto de recursos financieros externos

Flujo	(Millones de dólares y porcentajes)			
	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80
Total	6.450,0	13.092,4	100,0	99.308,3
Oficial bilateral	2.489,6	3.251,4	24,8	3.623,1
Oficial Estados Unidos	2.293,0	3.113,7	23,8	1.738,0

Fuente: BID: *Financiamiento externo de los países de América Latina*, Washington, diciembre 1981, cuadro 4.

vertida, en medio del enorme volumen de créditos externos proporcionados por la banca privada. Esos créditos permitieron elevar las importaciones, mantener un alto ritmo de crecimiento y financiar los déficits de la balanza comercial latinoamericana. Estos hechos ocultaron por un tiempo los cambios más profundos que habían acaecido en las relaciones de América Latina con los Estados Unidos. Cuando la recesión se agudizó y la deuda externa hizo crisis, el comercio y los créditos externos se contrajeron. Allí emergió en su verdadera magnitud el cambio estructural. A comienzos de los ochenta, la asistencia financiera oficial era despreciable y las ventas arancelarias menguadas. Además, los problemas económicos internos de los Estados Unidos estimularon una actitud defensiva y proteccionista.

La reducción de su capacidad económica relativa obligó a los Estados Unidos a elegir sus objetivos con más rigor. Las preferencias arancelarias sólo podían otorgarse a unos pocos y los Estados Unidos comenzaron a enfatizar la subregionalización de su política. Comenzó también a diferenciarse más entre México, Centroamérica, el Caribe y América del Sur; México por su envergadura y porque abarca una gran variedad de cuestiones económicas y de seguridad; Centroamérica y el Caribe por sus implicaciones geopolíticas. América del Sur, por su parte, fue vista cada vez más como una región del Tercer Mundo, aunque con cierta relevancia por su proximidad a los Estados Unidos y por su tamaño económico.

Los espacios disponibles en los Estados Unidos para aplicar una política ad hoc hacia América Latina se estrecharon considerablemente<sup>11</sup>.

Disminución de las preferencias y política comercial defensiva de los Estados Unidos

A fines de los setenta y los comienzos de esta década, la política económica de los Estados Unidos hacia América Latina evolucionó hacia una posición comercial defensiva. El impulso inicial en favor del comercio preferencial fue sustituido por una postura más proteccionista. Las preferencias concedidas inicialmente por los SGP fueron escasas y no fueron extendidas. El margen de preferencia fue bajo y poco a poco se fue restringiendo debido a las rebajas arancelarias acordadas por los Estados Unidos en las negociaciones comerciales multilaterales, las cuales se extienden automáticamente a los demás países por la cláusula de la nación más favorecida. El SGP contiene numerosos mecanismos de excepción, tales como la cláusula de necesidad competitiva<sup>12</sup>, exclusión manda-

<sup>11</sup> Los espacios para políticas económicas específicas hacia América son cada vez más estrechos. Un buen recuento de su estrechez en S. WEINTRAUB: "United States-Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations", Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago, 1977.

<sup>12</sup> Durante el período 1976-81, la cláusula de necesidad competitiva fue aplicada al 40% de los productos elegibles de la región. Organización of American States: *Report of CEPALIES to CIES*, Washington, octubre 1982, p. 16. Además, esa cláusula afectó a América Latina más que al resto de los beneficiarios del SGP. Un estudio de la OEA señala al respecto: "...la región en su conjunto cuyos beneficios de casi un tercio de las ventajas preferenciales son afectadas con un 45% de la inclusión del CNC (Competitive Need Clause)". *Recent Developments with Respect to the U. S. SGP*, Washington, OEA, setiembre 1982, p. 6.

CUADRO 2

Importancia para América Latina del SGP de los Estados Unidos

	(En porcentaje)			
	1977	1978	1979	1980
1. SGP como proporción de las importaciones totales de los Estados Unidos				
- Total de productos elegibles	5,0	6,0	6,0	6,0
- Total de prod. elegibles de A. L.	2,0	2,0	2,0	2,0
- SGP neto desde A. L.	1,0	1,0	1,0	1,0
2. Participación de A. L. en el SGP neto	33,0	34,0	31,0	39,0

Fuente: OEA: *La evolución reciente del Sistema Generalizado de Preferencias de EE.UU.*, Washington, agosto 1981, pág. 8, cuadro 1.

toria de productos, no inclusión automática de productos excluidos temporalmente, rigidez de procedimientos administrativos, modificación anual de la cobertura de productos, condiciones estrictas de normas de origen, etcétera<sup>13</sup>. Además, los Estados Unidos comenzaron a utilizar mecanismos protectivos, como los *countervailing duties* y las cuotas para productos como azúcar y carnes.

A partir de 1980 se multiplicaron en los Estados Unidos las restricciones, mediante cláusulas de salvaguardia y represalias cuando se consideraba que los países latinoamericanos utilizaban prácticas "desleales" de comercio. También se ha extendido la aplicación del concepto de graduación<sup>14</sup>. La graduación se ha aplicado especialmente cuando las exportaciones de determinado producto provenientes de un país exceden ciertos montos fijados por los Estados Unidos, o cuando un país impone condiciones comerciales a las subsidiarias de transnacionales norteamericanas<sup>15</sup>. Junto a la graduación, los Estados Unidos han aplicado el criterio de reciprocidad, pretendiendo exigir de América Latina mayores concesiones a cambio de sus exportaciones a los Estados Unidos.

Como consecuencia de estas restricciones, el Sistema Generalizado de Preferencias ha tenido un alcance muy limitado. Entre 1976 y 1980 las importaciones de los Estados Unidos desde países latinoamericanos representaron el 1% de las importaciones totales norteamericanas, y esa proporción no ha crecido. En efecto, los productos latinoamericanos elegibles para preferencias representaron apenas el

2% del comercio de importación de los Estados Unidos. Como parte importante de esos productos elegibles estaban sometidos a la cláusula de necesidad competitiva, el efecto neto fue dejar con preferencias un volumen equivalente al 1% de las importaciones de los Estados Unidos, antes señalado<sup>16</sup>.

Del total de las importaciones realizadas por los Estados Unidos bajo el SGP, aproximadamente un tercio provino de América Latina en el período 1977-1980. El resto se originó en los países del sudeste asiático. La postura defensiva de los Estados Unidos obedece a varios factores. En primer término, responde tanto al incremento de la base industrial de América Latina como a la transformación de la economía norteamericana hacia actividades de tecnología de punta y los servicios. Estos cambios han obligado a un reacomodo en la división internacional del trabajo. América Latina ha elevado sus exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, como zapatos, ropa, televisores, productos de cuero, textiles, electrodomésticos y bienes con tecnología ya madura e intensivos en

<sup>13</sup> Ver OEA: *Informe CEPALIES al CIES*, Washington, octubre 1982.

<sup>14</sup> O.F.A.: *Recent Measures Taken by the U. S. Government under the Trade Act of 1974*, Washington, CIES/CECON/415, agosto 1981.

<sup>15</sup> La aplicación de este criterio de graduación comenzó en 1980.

<sup>16</sup> O.F.A.: *Recent Developments with Respect to the United States General System of Preferences*, OEA/Ser H/XIV, Washington, setiembre 1982, p. 2.

recursos naturales y energía. Los Estados Unidos han tratado de defender esas industrias, frenando parcialmente la importación de esos productos<sup>17</sup>. Las barreras no arancelarias han sido erigidas para protegerse de los países con mayor agresividad exportadora, el sudeste asiático y Japón, y también han afectado a América Latina, a pesar de la menguada participación de esa región en el comercio de importación norteamericano. La política hacia América Latina ha sido, entonces, un subproducto de la política global de los Estados Unidos.

En segundo término, esa actitud defensiva se ha acentuado debido a la mayor apertura externa de los Estados Unidos. Los factores internacionales han ido adquiriendo más importancia en la economía doméstica y, por lo tanto, la política económica por los problemas económicos internos. En la década de los setenta, la economía norteamericana se hizo mucho más interdependiente<sup>18</sup>. Entre 1970 y 1980 se duplicó el comercio exterior en relación al producto nacional. Las exportaciones de bienes y servicios de los Estados Unidos, como proporción del producto nacional bruto, pasaron del 6,3 % en 1970 al 12,9 % en 1980. Otro tanto ocurrió con las importaciones de bienes y servicios, las cuales se elevaron del 5,9 al 12,1 % entre 1970 y 1980<sup>19</sup>.

En 1980 los Estados Unidos exportaban más del 10 % de su producción industrial y más del 40 % de su producción agrícola. Cerca del 30 % de las utilidades de las corporaciones transnacionales se originó también en el exterior<sup>20</sup>. La economía doméstica norteamericana se tornó más sensible a los cambios en la economía internacional. Esta sensibilidad se ha manifestado de modo que nuevos grupos y organizaciones (sindicatos, empresas, etc.) se ven afectados y pasan a presionar a los formuladores de la política económica internacional de los Estados Unidos. Un ejemplo relevante son los productos agrícolas. Además de la cuestión triguera, en la que ejercieron influencia para superar el embargo a la URSS, también su presión se manifestó en otros productos relevantes para América Latina, como el azúcar. La imposición de cuotas en 1982 fue sugerida por el Departamento de Agricultura, en negociación con el Departamento

de Comercio y con la Oficina de Presupuesto, debido a que una de las soluciones implicaba elevar los subsidios. La participación del Departamento de Estado fue limitada, a pesar del grave efecto que esas decisiones tenían sobre muchas naciones latinoamericanas, en particular, las pequeñas. En este caso, las razones políticas domésticas fueron decisivas en la actitud defensiva adoptada por los Estados Unidos.

En tercer término, la recesión económica ha exacerbado los fenómenos descritos: el lento crecimiento global, el alto desempleo y las bajas tasas de expansión del comercio internacional, obligaron al gobierno de los Estados Unidos a adoptar medidas proteccionistas. Estas limitaciones perjudicaron las exportaciones de América Latina y han perturbado las decisiones de inversión para exportar al mercado de los Estados Unidos. Los resultados de las preferencias comerciales fueron pobres y las perspectivas de una relación comercial preferencial son muy menguadas<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Para protegerse de esta competencia, los Estados Unidos han recurrido a los instrumentos ya señalados, en particular a los derechos comisionarios. Han sido pioneros en ese procedimiento. Los Estados Unidos han estado virtualmente solos al imponer derechos contrarios contra los LDC. John ODELL: "Latin American Trade Negotiations with the U. S.", en *International Organization*, primavera 1980, p. 209.

<sup>18</sup> Una interesante ilustración de esta interdependencia es con Japón: "Es mayor la parte de la superficie norteamericana que se cultiva con producción destinada al Japón que lo que se planta en Japón mismo... los bienes manufacturados japoneses se han convertido en una parte penetrante del mercado norteamericano, 100 % de registros de videotape se venden en los Estados Unidos, 70 % de los semiconductores RAM, etcétera...", W. Brock, U. S.-Trade Representative, statement at Southeastern U. S. Japan Association, Nashville, setiembre 1982. Ver cuadro 3.

<sup>19</sup> Ver F. BERGSTEN: "International Economic Relations", en *Transatlantic Perspectives*, febrero 1982. También agrega que los Estados Unidos adquieren del exterior más del 50 % de su abastecimiento en 24 de los 42 productos básicos más importantes.

<sup>21</sup> En el informe del presidente de los Estados Unidos al Congreso, en 1980, sobre el SGP se señalaba: "El carácter temporal de las prefe-

CUADRO 3  
Indicadores de apertura externa  
de la economía norteamericana  
(En porcentaje)

	1970	1980
Exportaciones de bienes como proporción del PBN	4.3	8.2
Exportaciones de bienes y servicios como proporción del PBN	6.3	12.9
Exportaciones de bienes como proporción de la producción doméstica de bienes	9.3	19.2
Importaciones de bienes como proporción del PBN	4.1	9.3
Importaciones de bienes y servicios como proporción del PBN	5.9	12.1
Importaciones de bienes como proporción de la producción doméstica de bienes	9.3	22.7

Fuente: *Twenty-fifth Annual Report of the President of the U.S. on The Trade Agreement Program 1980-1981*, Washington, pág. 22, cuadro 1.16.

La política económica internacional de la administración Reagan y la magia del mercado

La llegada al poder de los neoconservadores con la administración Reagan abrió una nueva etapa con un perfil ideológico muy marcado. Los principios realzados para la economía doméstica —mercado, iniciativa privada, reducción de las regulaciones públicas— fueron proyectados a la política económica internacional. Sin embargo, más allá de esos principios o dogmas, esta política también reflejó los cambios en la economía mundial y en las relaciones hemisféricas.

Hacia América Latina esta situación se tradujo en una aun más rápida reducción de los créditos oficiales y de las preferencias comerciales. El foco de atención del gobierno norteamericano se trasladó hacia la reactivación global con inflación controlada, para ofrecer así a los países en desarrollo mejores condiciones para su comercio externo y la elevación del precio de sus exportaciones primarias.

La Administración Reagan ha prose-

guido una política económica internacional basada en tres objetivos.

a) Fortalecer y reactivar la economía norteamericana, cuyo efecto "locomotor" ayudaría a arrastrar a los demás países desarrollados y, como consecuencia, se contribuiría a elevar el comercio y los precios de los productos primarios de los países de América Latina<sup>22</sup>.

b) Conservar y extender un sistema comercial, financiero y monetario abierto que permita una mayor expansión de la inversión privada y de las corporaciones y bancos transnacionales y que se sustente en las fuerzas de un mercado libre<sup>23</sup>.

rencias arancelarias del SGP, sumado a los cambios de cobertura de productos y las varias limitaciones en el volumen del comercio elegible para el tratamiento preferencial hacen muy difícil la planificación a largo plazo y las decisiones de inversión en nuevos sectores, sobre la base de la preferencia arancelaria". Ver ORGA-NIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Traducción del Informe del Presidente de los EE.UU. al Congreso sobre el Sistema Generalizado de Preferencias*, Washington, mayo 1980, p. 45.

<sup>22</sup> John Bushnell, secretario adjunto para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, expresaba esta posición en los siguientes términos: "La mayor asistencia que podemos proporcionar a la América Latina, especialmente en estos tiempos de problemas económicos, es una economía saluáble en nuestro propio país para brindar el mercado a sus productos", en *Bilateral Assistance*, ponencia ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. Current Policy No 269, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, 23 de marzo de 1981.

El secretario de Estado Haig, por su parte, señalaba: "Necesitamos una economía norteamericana productiva, próspera, fuerte, porque poco podemos hacer para ayudar a otros si nosotros mismos estamos discapacitados", en *Security and Development Assistance*, Declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Current Policy No 264, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, 19 de marzo de 1981.

<sup>23</sup> Kenneth Dam, subsecretario de Estado de los Estados Unidos, señala: "Las democracias industriales de Norteamérica, Europa y Asia deben forjar una estrategia económica para un crecimiento sostenido... Tal estrategia debería concentrarse en cuatro áreas. Primero, el fortale-



c) Propiciar la adopción, por parte de los países latinoamericanos, de una política que los integre más a la economía mundial y que abra sus economías, a fin de fomentar así el ingreso de inversión extranjera privada en esos países.<sup>24</sup>

Las implicaciones de estas políticas para América Latina son múltiples. En primer término, continúa la contracción de la ayuda financiera para el desarrollo. Los países medianos y grandes de América Latina son considerados como "clase media" y los menguados recursos norteamericanos se destinan a los más pobres y vulnerables, en particular a aquellos países que plantean riesgos para lo que los Estados Unidos consideran su seguridad. Este cambio es bastante notorio. A comienzos de los años '80 más de 3/4 de la asistencia bilateral para América Latina y el Caribe se concentró en las naciones más "vulnerables" de Centroamérica y el Caribe.<sup>25</sup> Asimismo, cerca de dos tercios de esos fondos fueron para "asistencia para la seguridad".<sup>26</sup>

En segundo lugar, los Estados Unidos continúan tratando de implantar regulaciones de carácter global y de negociar bilateralmente políticas que favorezcan una inserción más abierta de los países de América Latina en la economía mundial. Esto implica promover rebajas arancelarias y limitar el uso de instrumentos de incentivo a las exportaciones. Los Estados Unidos se han opuesto a los subsidios a las exportaciones y a los llamados "performance requirements", normas éstas que negocian los países de América Latina con las corporaciones transnacionales para conseguir porcentajes de exportación, valor agregado nacional, transferencia de tecnología, etcétera.<sup>27</sup> En relación a las corporaciones transnacionales, el gobierno norteamericano ha intensificado su campaña en favor del mercado libre y del establecimiento del sistema de comercio abierto. Segundo, el sostenimiento del sistema financiero internacional. Tercero, el mejoramiento del sistema monetario..., en *Looking toward Williamsburg: US economic policy*. Discurso ante la Graduate Institution of International Studies en Suiza, Current Policy No 479, US Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, marzo 21, 1981.

miento de un tratamiento a las subsidiarias de empresas norteamericanas que les asegure condiciones no menos favorables de las que gozan las empresas nacionales.<sup>28</sup> Los organismos multilaterales, FMI, Banco Mundial y GATT, son apoyados en

<sup>24</sup> En cuanto al objetivo de política, el presidente Reagan expresaba: "La tarea es encontrar una forma de integrar a los países en desarrollo dentro del orden liberal de comercio de bajas tarifas y desmantelar las tarifas", en *The Trade Challenge for the 1980's*, Discurso ante el Commonwealth Club San Francisco, California, Current Policy No 463, US Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington DC, marzo 4, 1983.

<sup>25</sup> Respecto al tipo de política, A. Wallis, subsecretario para Asuntos Económicos del Departamento de Estado, agregaba: "...la política norteamericana de estímulo al crecimiento económico en los países en desarrollo debe incitar a esos países a adoptar políticas orientadas al mercado", en *American Policy to Promote World Development*, Current Policy No 485, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, mayo 18, 1983.

<sup>26</sup> "Más de las tres cuartas partes de nuestros requerimientos totales para la asistencia bilateral en el año fiscal 1982 en América Latina y el Caribe están concentradas en los países más vulnerables de América Central y el Caribe", BUSHNELL, op. cit.

<sup>27</sup> El secretario de Estado, G. Schultz, al presentar su proyecto de asistencia económica a la Cámara de Diputados para 1984, expresó: "...alrededor del 63% de nuestros requerimientos son para asistencia de seguridad: ayuda militar y fondos de apoyo económico (ESF) para colaborar a la construcción de capacidad económica y militar de los países y regímenes de importancia estratégica", en *Security and Economic Assistance for FY 1984*, Current Policy No 454, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, 16 de febrero, 1983.

<sup>28</sup> Por ejemplo, Robert Hormats, secretario adjunto para Asuntos Económicos del Departamento de Estado, afirmaba: "...presionaremos duramente para acordar una significativa reducción y una feliz eliminación de lo subsidiario en los créditos de exportación del gobierno". Discurso ante el International Insurance Advisory Council, Current Policy No 278, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, 19 de mayo de 1981.

<sup>29</sup> El mismo Hormats precisaba: "Nuestra política apela a la insistencia sobre un trato nacional con las empresas norteamericanas en el exterior... que esas empresas no sean tratadas menos favorablemente que los inversores locales", ibidem.

su función de coordinación y negociación de regulaciones generales. Además de desempeñar un papel prominente para resguardar el funcionamiento del sistema financiero mundial, el FMI es también valorado por su capacidad para inducir la aplicación en los países latinoamericanos de aquellas políticas propiciadas por los Estados Unidos.

Aunque el Banco Mundial se lo valoriza en su tarea de impulsar inversiones y favorecer a los países más pobres, se lo ha mirado con desconfianza sin embargo por sus políticas orientadas a la satisfacción de necesidades básicas, así como los créditos canalizados hacia los sectores públicos de los países en desarrollo, por cuanto esas políticas contribuirían al crecimiento de los aparatos estatales. Tal crecimiento es considerado por la administración Reagan como una traba para el florecimiento del sector privado.

En tercer lugar, la política económica norteamericana se ha ido sustentando cada vez más en una campaña ideológica de difusión de ciertos principios y valores. Esta difusión destaca la eficiencia del mercado a nivel internacional, la ventaja para los países en desarrollo de abrirse y conectarse más con el sistema transnacional, la superioridad de la empresa privada sobre la pública y, por último, la noción de que tales principios económicos son una condición indispensable para alcanzar las libertades individuales.<sup>29</sup> En alguna medida se pretende sustituir con "asistencia ideológica" la declinante asistencia financiera o comercial.

La política económica de Reagan ha significado un paso más en la dirección de la globalización y de prescindencia o no compromiso en el desarrollo de América Latina. Esto es especialmente válido para América del Sur. En Centroamérica y el Caribe prevalece una política más activa en apoyo a la estrategia de seguridad.

#### La débil reacción latinoamericana

Los cambios ocurridos en la política económica de los Estados Unidos hacia América Latina no han sido una cuestión de intencionalidad, sino el resultado de modificaciones significativas acontecidas en

la economía mundial y en la economía doméstica de los Estados Unidos. En la primera, los Estados Unidos han perdido peso relativo y su hegemonía ha decrecido. La emergencia de Europa y el Japón, así como la mayor gravitación del Tercer Mundo, y en particular de América Latina, elevaron la multipolaridad y la complejidad del sistema económico internacional. También la economía doméstica norteamericana enfrentó nuevas restricciones que limitaron los recursos disponibles para influir directamente sobre las economías de las demás naciones.

América Latina también reaccionó a estos cambios en la economía mundial. La política económica internacional de los principales países de la región evolucionó poco a poco hacia una postura más global. En la década de los setenta la región fortaleció sus posiciones en el Grupo de los 77, entre los No Alineados, volcó en la UNCTAD y en otros órganos de las Naciones Unidas y sus reivindicaciones por un Nuevo Orden Económico Internacional, intentó elevar la coordinación y el intercambio Sur-Sur y reforzar al Sur en las negociaciones Norte-Sur.

Sin embargo, la característica latinoamericana fue una reacción tardía y poco eficaz. A comienzos de los sesenta, la mayor parte de los gobiernos vieron esperanzados la implantación de la Alianza para el Progreso. Pero se colocó en ello excesiva expectativa, desconociendo la lógica real de la política económica internacional de los Estados Unidos y el interés limitado de ese país por contribuir al financiamiento del desarrollo latinoamericano. A fines de los sesenta, a pesar de haber fracasado ostensiblemente ese intento, aún persistía en círculos influyentes de América Latina la creencia de que el desarrollo de

<sup>29</sup> Respecto de la difusión ideológica, como una dimensión de la política económica internacional, son sugerentes las expresiones de A. Wallis, subsecretario para Asuntos Económicos del Departamento de Estado: "La más importante contribución que los Estados Unidos pueden hacer al desarrollo mundial es llevar a los gobiernos y pueblos de los países menos desarrollados el mensaje de nuestra experiencia... que ellos vuelvan lo más rápidamente posible sus espaldas a los falsos reclamos y a las reales fallas del socialismo... significa que igualmente rápido abrirán el camino a un acelerado y significativo desarrollo", WALLIS, op. cit.

\_\_\_\_\_

7

8

9

10

la región era una prioridad de los Estados Unidos.

La primera manifestación de un cambio de postura ocurrió en 1969. Ese año, la CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) aprobó el *Consenso de Vina del Mar* con un espíritu de afirmación latinoamericana y de crítica a las políticas de los Estados Unidos. A diferencia de la OEA, la CECLA reunía sólo a latinoamericanos. En aquel informe se destacó la idea de fortalecer la autonomía de América Latina, concentrando los esfuerzos en las exportaciones, la tecnología y la capacidad productiva propia, a fin de sustituir la ayuda financiera de los Estados Unidos, escasa y decreciente. En aquel Consenso se afirmaba: "...se requiriere un... nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos".

Estas afirmaciones no fueron seguidas de medidas concretas. La región carecía de un instrumento económico propiamente regional. Cada país continuó por separado, y naturalmente su posición de gran debilidad relativa frente a los Estados Unidos no se alteró. Durante la década de los sesenta no hubo formulaciones comunes de América Latina frente a los Estados Unidos, y el grueso de las acciones mancomunadas se volcaron en el marco de las negociaciones Norte-Sur.

En 1975, los gobiernos de América Latina dieron un nuevo paso con la creación del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), cuyo propósito es coordinar acciones económicas conjuntas de tipo internacional y estimular las relaciones intralatinamericanas. En el curso de los sesenta el SELA adoptó diversas resoluciones de coordinación, pero su implementación también fue limitada.

La crisis económica desatada a comienzos de los ochenta ha revelado la urgencia de actuar de manera coordinada en una economía cada vez más global y transnacionalizada, para influir sobre los Estados Unidos, los gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales, responsables principales del funcionamiento y regulación del sistema económico mundial. Aunque tardamente, ha crecido la conciencia latinoamericana de que se enfrenta a una nueva estructura económica

mundial y que en ese contexto la política económica norteamericana ha variado sustancialmente. Esta nueva conciencia apunta ahora a la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa, articular mecanismos de defensa económica colectiva, reforzar la capacidad productiva propia y elevar la coordinación del intercambio latinoamericano<sup>30</sup>.

La débil reacción de América Latina se ha debido a diversas causas. Entre ellas cabe mencionar, en primer término, el escaso conocimiento de los factores que inciden en la formulación de la política económica internacional de los Estados Unidos. Los equipos diplomáticos latinoamericanos tienden a observar la relación con los Estados Unidos a través del Departamento de Estado, mientras el grueso de las decisiones relativas a la economía internacional siguen otros circuitos burocráticos. Además, son pocos los economistas latinoamericanos, y menos los centros de estudio, que se abocan al tema de la economía internacional desde "adentro" de los países desarrollados, para entender su lógica interna.

En segundo término, salvo los dos o tres países mayores del área, la relativa marginalidad de cada nación latinoamericana lleva a considerar que los poderes económicos relativos y los márgenes de maniobra en relación con los Estados Unidos son prácticamente inamovibles. Por lo tanto, se subestima la importancia de los cambios en la situación económica global y en la norteamericana.

En tercer lugar, la escasa coordinación económica y política latinoamericana tam-

<sup>30</sup> En el documento elaborado por SELA-CEPAL en 1983, a petición del presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, sobre América Latina y la crisis económica internacional se expresan "... (adoptar)... soluciones de fondo que busquen la reestructuración de su capacidad defensiva (de América Latina) frente a las causas de la vulnerabilidad, en base a la complementación regional y la consolidación de su poder de negociación en función de la concertación política de esfuerzos". Señalamientos de C. Alzamora, secretario Permanente de SELA y E. Iglesias, secretario ejecutivo de CEPAL, en *Bases para una propuesta de América Latina a la crisis económica internacional*, Planteamiento Conjunto SELA-CEPAL, SELA, SP/CL/IN DT 10, Caracas, 12 de julio, 1983, p. 25.

bién conspira contra una pronta y eficaz reacción de la región. Incluso cuando existe una acertada percepción de los acontecimientos internacionales y una común apreciación de las medidas convenientes, no existe la capacidad orgánica ni la voluntad política para actuar.

#### Perspectivas de la política económica norteamericana hacia América Latina

El futuro de las relaciones económicas estará enmarcado dentro de las mismas tendencias ya esbozadas y lo más probable es que las políticas económicas norteamericanas continúen la misma tendencia desplegada en los últimos años.

Esa política continuará con un acento crecientemente global. Las excepciones subregionales, como la *Caribbean Basin Initiative*, se deberán principalmente a objetivos de seguridad más que a objetivos económicos.

Es importante destacar que existen además factores institucionales que refuerzan la tendencia globalista. Los organismos responsables de la política económica internacional en los Estados Unidos, tales como la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, el Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro, actúan en torno de temas, no de regiones<sup>31</sup>. Por otra parte, la multiplicidad creciente de actores transnacionales, corporaciones y bancos, y la diversificación sectorial y regional de sus actividades también conforman una estructura más compleja de carácter global y multilateral. Por lo tanto, las normas que regirán las relaciones serán más multilaterales que bilaterales, más globales que hemisféricas, más transnacionales que internacionales.

En ese contexto las prioridades del gobierno de los Estados Unidos consistirán en establecer regulaciones generales que resguarden la estabilidad del sistema económico mundial y occidental, y en mejorar la coordinación de políticas económicas con Europa y Japón.

Por otra parte, a mediano plazo, es previsible un creciente esfuerzo de América Latina por elevar sus exportaciones manufactureras no tradicionales. El acento estará en productos manufacturados intensivos en mano de obra y en recursos natura-

les, y en nuevos artículos de tecnología más avanzados. Los Estados Unidos continuarán tratando de contener el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Su flexibilidad para abrirse a ellas dependerá de su tasa de crecimiento global y de la velocidad con que los Estados Unidos ajusten su estructura productiva. La adopción de una política industrial para resolver los casos de industrias declinantes y acelerar el avance de aquéllas con tecnología de punta, podría hacer más expedito el proceso de reestructuración industrial. La política económica de los Estados Unidos privilegia la competencia con Europa y Japón. Su propósito es elevar la capacidad competitiva frente a esos países. La negociación con los países desarrollados es la prioridad. Los debates sobre reciprocidad, la eliminación del "procurement", la disputa contra la participación del sector público, nacen primero de los conflictos entre los Estados Unidos, Europa occidental y Japón<sup>32</sup>. Luego se extienden, por simple generalización, a otras áreas del mundo y a América Latina. Los Estados Unidos buscan primero la apertura de los mercados de otros países industrializados para sus actividades de punta (alta tecnología, servicios, inversiones) y luego cede en las industrias maduras u obsoletas, de interés para los países en desarrollo. Por esta razón, es previsible un persistente conflicto entre una América Latina, que busca elevar sus exportaciones manufactureras, y los Estados Unidos que tratarán de defender sus industrias declinantes.

El énfasis globalista también se refleja en la preferencia por tratar en el GATT, donde los Estados Unidos negocian principalmente con los países industrializados, y su rechazo a debatir en el CECOM, donde asoman las negociaciones hemisféricas. Además, muy probablemente los

<sup>31</sup> Analizando las relaciones de los Estados Unidos con Perú, Ernest PREG también saca esta conclusión. Ver *Peru and its Relations with the U. S., 1968-1980*, National Planning Association, Washington, 1981.

<sup>32</sup> Para una ilustración de las disputas con Japón, ver D. MacDonald, Deputy U. S. Trade Representative. "U. S. - Japan Economic Relations", testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, setiembre 1982, mimeo, Washington.

Estados Unidos continuarán reduciendo las preferencias comerciales a países como Brasil, México, la Argentina y otros de tamaño intermedio<sup>33</sup>. Los Estados Unidos buscarán la incorporación de los países de América Latina a acuerdos y normas globales sobre comercio de bienes y servicios y tratarán de lograr una mayor apertura de América Latina para las actividades norteamericanas de tecnología avanzada, en servicios y en inversiones directas<sup>34</sup>. Los Estados Unidos tratarán de aprovechar mejor sus ventajas comparativas en esas dos áreas mediante normas internacionales que limiten las decisiones discrecionales de los sectores públicos de los demás países, en particular de los desarrollados<sup>35</sup>.

En cuanto a las inversiones directas, la política norteamericana continuará intentando que se limiten las condiciones que imponen los países de América Latina y que dificultan el libre funcionamiento de las corporaciones transnacionales. Este propósito queda en evidencia con la política de firmar "Bilateral Investment Treaties", donde cada país acepta normas, a cambio del eventual flujo de recursos externos que podría generarse gracias a la creación de un "clima favorable" para los inversionistas foráneos<sup>36</sup>. También en este terreno los Estados Unidos continuarán buscando el establecimiento de normas globales a las cuales deban someterse los países si quieren recibir a las transnacionales.

La crisis financiera externa de América Latina, emergida a principios de los ochenta, ha provocado un ajuste de las políticas económicas norteamericanas. El gobierno de los Estados Unidos ha mostrado un cierto pragmatismo y una disposición a flexibilizar sus posturas iniciales con el propósito de impedir una crisis global y el colapso de algunos bancos estadounidenses. Además, el gobierno de ese país ha actuado con prontitud en casos críticos, con el objetivo de evitar que se exacerben tensiones políticas en algunos países latinoamericanos que pudieran comprometer lo que los Estados Unidos consideran sus intereses de seguridad.

La gravedad y la prolongación de las consecuencias derivadas de la deuda externa podrían llevar al gobierno norteamericano a asumir una postura más activa para inducir a la banca privada a mantener un

existe son ajustes ad hoc, cuando surgen problemas particulares con un país o subregión.

Esta aseveración tiene validez bajo condiciones rutinarias, y no de crisis económicas globales, y tiene vigencia cuando no afloran problemas de seguridad que los Estados Unidos consideran vitales. Cuando cambia esta situación, la política económica norteamericana se modifica en función de consideraciones extraeconómicas.

El pensamiento latinoamericano debe terminar de despojarse de los mitos de que los Estados Unidos están interesados en el desarrollo económico de la región y que mantendrán o elevarán las franquicias financieras o comerciales<sup>37</sup>. Los antece-

flujo neto de créditos positivo hacia América Latina, así como para no dificultar exportaciones latinoamericanas al mercado norteamericano y así facilitar el pago de la deuda.

Sin embargo, estos ajustes serán adoptados con carácter temporal. América Latina no debiera confundirse respecto de las tendencias de más largo alcance.

El hecho central es que no existe una política económica de los Estados Unidos hacia América Latina. Lo que los latinoamericanos perciben como tal es el subproducto de dos procesos que poco tienen que ver en esa región:

- La formulación de una política global cuya referencia principal es Europa y Japón.
- La formulación de una política económica doméstica que responde a los problemas internos de la sociedad norteamericana.

De ambos procesos resulta una política que incide sobre América Latina, pero no se formula para América Latina. Lo que

<sup>33</sup> "Al mismo tiempo que impulsamos nuevas iniciativas multilaterales, continuamos discutiendo nuestros perjuicios comerciales con países individuales a través de consultas bilaterales. Tenemos mecanismos bilaterales que nos reúnen regularmente con... México, Brasil, Argentina y el Pacto Andino", exposición de D. MacDonald, conferencia de la OEA, Washington, setiembre, 1982.

<sup>34</sup> "Será necesario prepararse para las futuras negociaciones intergubernamentales orientadas al desarrollo de una comprehensiva estructura internacional de principios y reglas para el comercio de servicios", W. Brock, U. S. Trade Representative, *A Simple Plan for Negotiations or Trade in Services*, Washington, 1982.

<sup>35</sup> "Las barreras más comunes entrañan un trato discriminatorio de los servicios importados por las autoridades reguladoras públicas o por los monopolios del servicio público... incluye impuestos y aranceles discriminatorios, restricciones al mercado y venta de bienes importados, prácticas discriminatorias de procuración gubernamental...", *ibid.*

<sup>36</sup> "El enfoque norteamericano para crear una red de tratados con las naciones del Tercer Mundo... un prototipo BIT... ha sido diseñado para lograr un seguro que las inversiones norteamericanas en el país contratante recibirán un trato sustancialmente análogo al acordado a las inversiones nacionales...", "Bilateral Investment Treaties", *Business America*, agosto 23, 1982, pp. 3-4.

entes revelan la necesidad de enfrentar una relación nueva y de carácter global, donde el acuerdo, la coordinación y la integración regional son mucho más importantes que en el pasado, y donde el ejercicio del poder económico relativo y la capacidad de negociación son determinantes en las futuras relaciones económicas exteriores de América Latina.

<sup>37</sup> "Es improbable que la década del '80 vea crecimientos en la ayuda exterior comparables a los de los años '70... Las condiciones presu- puestas en los Estados Unidos y en otras grandes naciones donantes simplemente lo evitan... Esto significa que el rol relativo de la ayuda privilegiada está disminuyendo", WALLIS, *op. cit.*

3

4

5

6

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

.

9

9

9

9

9