

Estados Unidos—América Latina Las relaciones económicas en la década de 1980

Janina Fernández Pacheco

Resumen

Se analizan aquí las medidas de política económica-financiera internacional adoptadas por los gobiernos de los Estados Unidos en el contexto de la crisis, a partir de la década del setenta. La autora sustenta la premisa de que inherente a los fenómenos propios de la crisis financiera se entrama la recomposición del poder político en el mundo, lo que ha comportado en una pérdida relativa de hegemonía de los Estados Unidos a nivel planetario. Ambos fenómenos se amalgaman para facilitar el reverdecimiento de los planteamientos más conservadores del Partido Republicano, el que asume al poder en 1979. En la segunda parte del trabajo se plantean algunos elementos, que ha nuestro juicio son claves para comprender la política norteamericana hacia la América Latina en la década del ochenta.

Introducción

La exposición del presente artículo se ha organizado en cuatro acápit:

1. El contexto económico-financiero internacional en la década del setenta y en los primeros años de la década del ochenta, nos permite analizar algunos de los hitos más importantes de la crisis en los años setenta y contextualizar la situación económica y financiera internacional a principios de la década del ochenta; como antecedente necesario para comprender el reverdecimiento en los Estados Unidos del pensamiento neoconservador que cristaliza en un proyecto político a partir de 1979 con el triunfo en las elecciones de Ronald Reagan.

2. En la segunda parte analizamos algunas variables macroeconómicas en los Estados Unidos en la primera mitad de la década del ochenta y sus consecuencias sobre América Latina.

3. En la tercera parte, se ofrece una síntesis crítica de la política económica internacional hacia América Latina de la Administración Reagan entre 1980 y 1986, definiendo puntualmente los criterios básicos en torno a los cuales se estructura dicha política.

4. Finalmente en la cuarta parte, se enfatizan desde un análisis más político que económico algunos elementos clave para comprender la *política general* de los Estados Unidos hacia América Latina en la presente década.

La idea central que orienta este artículo es proveer a los estudiantes e interesados en el tema algunos elementos que permitan reconstituir analíticamente el hilo explicativo entre la coyuntura

económica y la coyuntura política de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en los años ochenta.

1. El contexto económico y financiero internacional en la década del setenta y en los primeros años de la década del ochenta

En la década que se inicia en 1970 se produjeron importantes cambios en la situación económica internacional que involucran la totalidad de la economía mundial. Estos cambios han afectado las economías de los países latinoamericanos, condicionan nuestro presente y gravitan sobre la evolución futura del crecimiento y desarrollo socioeconómicos. El surgimiento y consolidación de crisis parciales en diversos campos: energía, inflación, desempleo, desórdenes en el sistema monetario internacional, etc., van a encontrar su expresión en la recurrencia de procesos inflacionarios, con la particularidad de que éstos surgen en un contexto económico recesivo, desafiando el recetario de la economía convencional para explicar científicamente y controlar las causas y los efectos de la llamada *inflación con recesión*.

Sin duda el hecho más impactante lo constituye el descenso del auge económico de las dos décadas anteriores, que se refleja en el derrumbe de los indicadores que permiten evaluar la eficacia técnica y el funcionamiento del sistema económico; la contracción de la esfera 'real' de la economía es acompañada por una expansión del capital privado financiero internacional que pone a circular una gran cantidad de capital-dinero, en la forma de créditos. Al existir una situación de estancamiento económico en los países capitalistas desarrollados, este exceso de oferta crediticia no fue absorbida por el capital productivo y el capital comercial de los países desarrollados, originándose un excedente que encontró su clientela en los países del Tercer Mundo, siempre urgidos de recursos financieros y además muy afectados por la reducción relativa de los préstamos oficiales de los organismos financieros gubernamentales o multilaterales.

Por las consecuencias que ha tenido sobre las economías de los países subdesarrollados creemos que es de la mayor importancia recuperar la génesis de la crisis financiera internacional en una se-

cuencia histórica resumida de sus hitos más relevantes.

Con la creación del Fondo Monetario Internacional en 1946, se instaura el Patrón de Cambio-Oro (Gold Exchange Standard), mediante el cual las reservas monetarias estarían constituidas por el oro y por algunas monedas "fuertes", principalmente el dólar estadounidense investido de la potestad de ser convertible automáticamente en oro. El artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, así lo estipula claramente:

La paridad de la moneda de cada asociado se expresará en oro como denominador común o en dólares norteamericanos del peso y ley vigentes el 1o de julio de 1944 (FMI: Convenio Constitutivo).

Esta medida permite la consolidación de la hegemonía del dólar como medio internacional de pago.

A mediados de los setenta, la escalada de los gastos militares, la expansión de la inversión directa en el extranjero, la expansión del crédito y los programas de ayuda al exterior, gravitan como causas fundamentales en el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos. Ya en 1960:

las obligaciones estadounidenses en el exterior rebasaban en 800 millones de dólares sus reservas monetarias, debido a la política seguida de inyección permanente de dólares a la economía mundial (Colmenares: 1980: 168).

Este déficit creciente de la balanza de pagos estadounidense y el control cada vez mayor de la economía europea por la expansión del capital productivo y financiero norteamericano van tensando las relaciones hasta que en 1965 el Presidente de Francia Charles De Gaulle cuestiona la validez del dólar como soporte financiero de las economías. La propuesta de De Gaulle consistió en volver al Patrón Oro, anunciando al mundo que a partir de ese momento Francia saldaría sus déficits con oro y no con dólares.

En esa oportunidad De Gaulle afirmaba:

Creemos necesario que el comercio internacional se verifique, como ocurría antes de las grandes desgracias que ha sufrido el mundo,

sobre una base monetaria indiscutible que no lleve el sello de ningún país en particular. — ¿Qué base? En verdad, uno no ve que a este respecto pueda haber otro criterio, otro patrón que el oro. Pues sí, el oro cuya naturaleza no cambia, que se transforma indiscutiblemente en barras, lingotes o en moneda acuñada, que no tiene nacionalidad, que desde una eternidad y universalmente se considera ser algo inalterable y el valor fiduciario por excelencia (CEMLA: 1965).

Con esta medida, De Gaulle alertaba a los países de Europa Occidental sobre el peligro de que sus economías se supeditaran al capital norteamericano que ingresaba a Europa en grandes cantidades, sin tener el respaldo del oro, a quien los hombres atribuyen evidentemente un valor místico, y siendo probablemente resultado de la emisión excesiva de moneda para financiar los gastos militares, incrementados por la Guerra de Viet Nam.

La liberalización del mercado interno de oro en Francia provocó el desarrollo de corrientes especulativas, que presionaron al alza del precio del metal.

Como respuesta a la agresiva política de De Gaulle, los Estados Unidos, con el apoyo de Alemania, adoptaron las siguientes medidas represivas contra el franco: (Colmenares: Op. Cit.: 170.

— reducción de las importaciones provenientes de Francia y de los créditos; retiro de los depósitos estadounidenses en bancos franceses; exportación de beneficios de las empresas extranjeras ubicadas en ese país; exigencias en masa para el pago de pasivos franceses; y campañas para reducir el turismo a esa nación.

La década del setenta se inaugura con:

una internacionalización de la inflación estadounidense debido a sus crecientes déficits de la balanza de pagos, la sangría de oro de sus reservas y las sucesivas devaluaciones de la Libra esterlina y el Franco francés entre 1967 y 1969 (Ibidem.).

En 1971 Richard Nixon, Presidente de los Estados Unidos, rompe el esquema de Bretton Woods, alterando las bases sobre las cuales se había erigido el sistema monetario internacional en la postguerra, al definir la nueva política económica de su gobierno, que en síntesis consistió en: (CEMLA: 1971).

- reducción de un diez por ciento en la ayuda económica externa
- inconvertibilidad del dólar en oro, excepto en condiciones y cantidades determinadas
- sobretasa de un diez por ciento a las importaciones (salvo materias primas)
- reducción del gasto público y estímulos fiscales a la inversión privada
- congelación de salarios industriales, precios y alquileres por tres meses

Las expectativas de Nixon sobre la aplicación de estas políticas, fueron en sus palabras: (CEMLA: Ibidem).

Como resultado de estas medidas, el producto del trabajo norteamericano estará en mejor posición para competir, y desaparecerá la ventaja injusta de que han gozado nuestros competidores extranjeros. Esta es una de las principales razones por las cuales se ha deteriorado nuestra balanza comercial durante los últimos quince años... En la actualidad, y debido en gran parte a nuestra ayuda, esas naciones (se refiere a las principales naciones industrializadas de Europa y Asia) han recuperado su vitalidad. Se han convertido en fuertes competidores nuestros, y nos complace su prosperidad. Pero ahora que otras naciones son económicamente fuertes ha llegado el momento para ellas de sobrellevar su justa parte de la carga de defender la libertad en todo el mundo. Ha llegado el momento de que se establezcan tipos de cambio equitativos, y de que las principales naciones compitan como iguales. Ya no hay necesidad de que los Estados Unidos compitan con una mano atada a la espalda.

El resultado de esas medidas ha sido comentado en la siguiente forma: (Colmenares: Op. Cit.: 172).

Esto significaba que Estados Unidos dejaría de entregar oro a cambio de sus obligaciones en poder de los bancos centrales extranjeros. De hecho era una declaración de guerra no sólo contra Europa y Japón, sino contra todo el mundo, ya que fue un acto consumado que violó el Convenio del FMI a quien no se le consultó. Su objetivo era transferir al exterior el peso de los problemas económicos y financieros de Estados Unidos. Los países subdesarrollados

fueron severamente afectados debido a que sus exportaciones estaban gravadas con la sobretasa del diez por ciento, lo que al estrangular sus ventas provocaría recesión y desempeño internos. Las propuestas de relacionar la liquidez con el desarrollo económico fueron desoídas. Nixon buscaba, también, reducir las exportaciones de Alemania y Japón a Estados Unidos y presionaba para que se revaluaran algunas divisas europeas, se les diera a las mercancías norteamericanas rebajas arancelarias, se cambiara la política agrícola del Mercado Común y se aumentarían las exportaciones europeas a la OTAN. Algunas semanas después, los tipos de cambio fijos de los principales países de Europa y Japón empezaron a flotar, negándose a sostener el dólar e institucionalizando la inestabilidad monetaria. De hecho, la inconvertibilidad del dólar significó la ruptura del sistema organizado en Bretton Woods.

En 1971 el dólar se devalúa en un 8.57% y en 1973 se declara una segunda devaluación del orden del 10%.

En ese mismo año, debido al desorden de los mercados cambiarios la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) negoció con las grandes empresas petroleras las medias para contrarrestar el efecto negativo de la nueva política económica de los Estados Unidos sobre sus ingresos. Al respecto hay que recordar que: la crisis energética se origina a fines de la década del sesenta, cuando el creciente consumo petrolero rebasa la capacidad adicional de producción de Estados Unidos, quedando los países subdesarrollados de la OPEP como los únicos capaces de aumentar la producción para satisfacer la creciente demanda. Esta situación se agrava a partir de 1970, con el aumento constante del consumo de energéticos. Cabe destacar que desde los años 60 hasta febrero de 1972 el precio del crudo árabe se mantuvo estable, mientras que los precios de las importaciones de los países de la OPEP aumentaron por lo menos un 25 por ciento. Se inicia de esta forma la escalada de los precios de petróleo con lo que se magnifica la crisis financiera internacional. En efecto, el aumento a 11.65 dólares por barril en 1973, proporcionó a la OPEP recursos financieros de alrededor de cien mil millones de dólares, que en su mayoría fueron reciclados por los grandes bancos estadounidenses en forma de depósitos a corto plazo y altas tasas de interés. (Vid. Colmanes: Op. Cit.: 174).

En este contexto se explica la aceleración de los procesos de internacionalización económica tanto productivos como financieros. Las corporaciones transnacionales y los bancos extendieron sus operaciones globales, articulando una red sólidamente concentrada y poderosa de grandes actores comerciales a los cuales ha debido hacer frente cada país en forma aislada.

Si en 1960 los dos grandes mercados financieros se ubicaban en Nueva York y Londres, a partir de 1970 crecen explosivamente los centros financieros transnacionales en países subdesarrollados, aun cuando la *toma de decisiones financieras* siguió concentrada en los mercados financieros tradicionales.

Este espectacular desarrollo de la banca en los llamados "paraísos fiscales", se ejemplifica en los siguientes datos: (Estevez y Green: 1980:61-62).

El mercado monetario asiático de Singapur, por ejemplo, cuyo volumen en 1969 ascendía a 123 millones de dólares, había alcanzado los 21 mil millones a fines de 1977. Las sucursales de los bancos estadounidenses en Bahamas, Islas Caimán, Hong Kong, Panamá y Singapur, han superado en importancia a sus propias casas matrices como proveedores de fondos internacionales: en junio de 1979, los primeros tenían activos por 118.5 mil millones de dólares, mientras los préstamos externos de los bancos en Estados Unidos eran de 117.8 mil millones.

En 1979 los centros bancarios transnacionales en Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Hong Kong, Líbano, Liberia, Antillas Holandesas, Nuevas Hébridas, Panamá y Singapur, concentraban el 14 por ciento de los activos y el 12 por ciento de los pasivos de la actividad bancaria internacional, equiparándose en importancia a Londres. Es evidente el desequilibrio entre la masa de recursos que estas zonas nominalmente manejan y su contribución al producto mundial bruto, lo cual confiere a todo el sistema económico internacional un abierto carácter especulativo.

Este fenómeno de privatización de los recursos financieros ha sido llamado "bancarización" de la economía, destacándose que también ha coadyuvado a la consolidación de un fuerte mercado de crédito y bonos europeos. En efecto en 1970 el euromercado financió a los gobiernos latinoamericanos en US\$ 245,8 ya en 1977 ese *quantum*

alcanzaba la suma de 11.826,6 millones de dólares (Stallings: 1980:80).

La privatización del crédito va a tener consecuencias sobre los organismos multilaterales de financiamiento; por ejemplo el Banco Centroamericano de Integración Económica que es una de las principales fuentes de financiamiento para los países centroamericanos, incrementó la dependencia de recursos externos en sus recursos totales de un 58.5% que representaban en 1962 a un 77.6% (casi un 80%) en 1982. La principal fuente de estos recursos fue la banca comercial internacional (33.6%) tal como se observa en el Cuadro No. 1:

CUADRO 1

Centroamérica: Recursos Externos del BCIE
por origen, Año 1982
(millones de dólares y porcentos)

	U.S.\$	%
BID	220.3	21.5
USAID	295.5	25.3
Fondo Inversiones Venezuela	50.0	4.9
Otros gobiernos	26.0	2.5
Emisiones Bonos BCIE,		
Cert. Depósito	124.9	12.2
Banca Comercial Internacional	344.3	33.6

Fuente: INFORPRESS, sobre datos del BCIE, Anuario Estadístico 1961-1982.

Dicha privatización del crédito va acompañada de un alza considerable en las tasas de interés, cuyas oscilaciones reflejan los ciclos coyunturales de recesión e inflación en la economía mundial. En lo concerniente a nuestro interés pueden establecerse tres ciclos de comportamiento: el primero en los años 1973 y 1974 con alzas notables; el segundo entre 1975 y 1978 muestra un descenso con respecto al período anterior pero con tendencia a incrementarse; el tercero a partir de 1979 con una tendencia alcista considerable y sostenida. Estas tendencias pueden observarse en el siguiente Cuadro No. 2.

Este encarecimiento del dinero y la preeminencia cada vez mayor de las fuentes privadas de financiamiento van a tener consecuencias sobre la estructura y los plazos de la deuda externa de los países subdesarrollados, tal como analizaremos más adelante.

CUADRO 2

Tasas de Interés en los mercados
Financieros Internacionales
1972-1981
(Promedio anuales)

Año	Libor	Prime Rate de los EE UU
1972	5.46	5.23
1973	9.24	8.14
1974	11.01	10.71
1975	6.99	7.73
1976	5.58	6.73
1977	6.00	6.83
1978	8.73	9.25
1979	11.96	12.83
1980	14.36	14.03
1981	16.38	18.92

Fuente: Fondo Monetario Internacional. "Estadísticas Financieras Internacionales", dic. 1981.

En la década de los setenta la articulación entre países industrializados y subdesarrollados prosiguió generando una desigual distribución del ingreso mundial, del avance tecnológico y del poder de decisión. A pesar del crecimiento sostenido de la América Latina durante la posguerra, su relación distributiva con los países desarrollados continuó deteriorándose. Por ejemplo: en los Estados Unidos entre 1950 y 1977, el producto por habitante aumentó en US\$ 2.576, mientras que en América Latina el incremento en igual período fue de sólo US\$ 400. (CEPAL: 1980).

Los desequilibrios globales del desarrollo de América Latina están primordialmente vinculados a los nexos y contradicciones entre las corrientes financieras y las comerciales, que se estatuyen previamente al desencadenamiento de la situación de crisis económica. De forma tal en el decenio de los sesenta, las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos aumentaron en un 19% y los pagos totales por las inversiones norteamericanas lo hicieron en un 39%. Simultáneamente las importaciones provenientes de ese país se elevaron sustancialmente más que las exportaciones al mismo, en términos de valor; de forma tal que la balanza comercial para nuestra región agudizó su tendencia negativa, imposibilitando atender los saldos desfavorables de las transacciones financieras por el déficit comercial existente, lo que precipitó a las

economías latinoamericanas en el círculo vicioso del endeudamiento. (Pinto: 1974:126).

El servicio de la deuda externa, como porcentaje de las exportaciones de la región latinoamericana, se elevó de un 12.8% en el período 1966-70 a un 47.1% en el quinquenio 76-80. (BID: 1981:31).

En términos generales la participación de América Latina en la economía mundial continuó siendo la típica de los países subdesarrollados; tanto en la composición del intercambio comercial que siguió estando caracterizada por la exportación de materias primas y productos alimenticios (sobre todo con escasa elaboración industrial) y por tanto insumos para los procesos industriales de los países desarrollados), como por la heterogeneidad de la estructura productiva interna caracterizada por la existencia de sectores de la producción con un alto desarrollo capitalista cuyos productos se destinan en su mayor parte al mercado externo y sectores de la producción caracterizados por ser economías campesinas de subsistencia, o formas productivas con un escaso desarrollo capitalista, cuyos productos se destinan al consumo del mercado interno.

Las importaciones, en cambio, estuvieron compuestas básicamente por combustibles y productos industriales. Entre estos últimos gravitaron esencialmente los bienes intermedios y los bienes de capital ligados a la dinámica de la actividad interna.

Un *item* de gran importancia en las erogaciones de los países latinoamericanos no productores de petróleo es el pago de la factura petrolera; por ejemplo, en 1973 el valor de las importaciones petroleras representaba un 8.9% de las importaciones totales, ya en 1979 representó el 23.8%.

Este fenómeno ligado a la amortización y el pago de intereses de la deuda externa acrecentó la salida de recursos; fue necesario elevar las reservas de divisas internacionales para poder hacer frente a la naturaleza del endeudamiento (a corto plazo y privado), anulándose así en importante medida los efectos dinamizadores de las exportaciones.

Desde nuestra perspectiva uno de los puntos fundamentales para comprender la crisis económica, fue la transformación sustantiva del campo financiero internacional. Allí se verificó una acelerada transnacionalización, concentración y privatización de las fuentes de financiamiento y del poder de decisión. El capital productivo fue so-

metido a la lógica implacable del capital financiero, planteando nuevos interrogantes y nuevos desafíos no solo para los responsables de la conducción de la política económica en los países subdesarrollados, sino también para los destinatarios de esas políticas.

A los fenómenos inherentes a la crisis financiera se entrama la recomposición del poder político en el mundo que ha comportado una pérdida relativa de hegemonía de los Estados Unidos a nivel planetario, uno de cuyos factores medulares fue la derrota en la guerra de Viet-Nam en el sudeste asiático y en lo concerniente a la América Latina; la consolidación de la Revolución Cubana y el surgimiento de proyectos socialistas en Nicaragua y Granada; éste último fenestrado por la intervención militar directa de los Estados Unidos en 1984.

Crisis económica-financiera y pérdida de hegemonía se amalgaman para facilitar un reverdecimiento de los planteamientos más conservadores del Partido Republicano, que accede al poder en los Estados Unidos en 1979.

En los siguientes acápite ofrecemos algunos elementos para el análisis de la política norteamericana hacia América Latina en los ochenta.

2. La economía Norteamericana y sus consecuencias sobre América Latina entre 1980-1984

En los primeros años de la década del ochenta (hasta 1983) la economía norteamericana tuvo un lento crecimiento acompañado de altas tasas de desocupación e inflación. A partir de 1984 se observa una recuperación de estos indicadores pero no en forma sostenida sino oscilante. El diagnóstico a principios de los ochenta señala que se había dado una baja en la productividad, una reducción de la tasa de inversión y una pérdida de competitividad. Esa situación remite a problemas profundos de índole estructural, cuya superación requiere de medidas de largo alcance, capaces de corregir los desajustes inflacionarios, monetarios, fiscales y de balanza de pagos, abordando simultáneamente el reordenamiento de la base productiva.

Dentro de este contexto se inscribe la política económica del primer período de la administración Reagan.

La Administración Reagan ha atribuido el deterioro en el comportamiento de la economía norteamericana a las causas siguientes:

- a. El crecimiento acelerado en el gasto estatal ha incrementado las presiones inflacionarias, elevado las tasas de interés y reducido la disponibilidad de fondos para la inversión privada. Se han deteriorado también los incentivos a la producción y al trabajo, como consecuencia de la creación de un sistema de seguridad y bienestar social que constituye una "subvención excesiva y paternalista" al ocio y a la no producción.
- b. Una elevada tasa impositiva marginal ha eliminado incentivos al esfuerzo y la producción.
- c. El incremento en las actividades regulatorias del Estado ha reducido la rentabilidad del capital y ha agudizado las presiones inflacionarias; y
- d. Una política monetaria, en ocasiones errática y en otras expansiva, ha alentado frecuentes cambios en las tasas de interés y ha validado las presiones inflacionarias.

A partir de este diagnóstico fueron formulados los objetivos siguientes: (White House: 1981). 1981).

- Reducir la tasa de crecimiento en el gasto federal total.
- Reducir las tasas impositivas al ingreso en un 10% anual, por un período de tres años y aplicar sistemas de depreciación acelerada para la inversión en planta y equipo.
- Reducir significativamente "las actividades regulatorias del Estado"; y
- Cooperar con el Sistema de la Reserva Federal en el desarrollo de una política monetaria que restablezca una divisa estable y que ordene los mercados financieros.

De acuerdo con las previsiones económicas realizadas por la Administración Reagan, se esperaba una reducción en la participación de los gastos federales y de la tributación, como proporción

del producto nacional bruto, para culminar con la eliminación del déficit fiscal federal en 1984. El déficit fiscal no solo no ha sido reducido sino que se ha incrementado; y justo en ese año de 1984 alcanzó la suma de \$183 billones de dólares. (\$ 183.000.000.000). (Time: No. 7: 1984:23).

El objetivo más anhelado en el corto plazo ha sido la reducción inflacionaria junto con una aceleración del crecimiento del producto. La contención inflacionaria se ha visto favorecida por algunos factores de carácter externo. Por un lado, las altas tasas de interés de Estados Unidos han provocado un fortalecimiento del dólar generando un abaratamiento de las importaciones. Por otro, la reducción temporal de los precios del petróleo ha reducido presiones de costo. Este hecho ha favorecido la posición de los defensores de las políticas en aplicación.

Sin embargo, las políticas y sus resultados esperados siguen siendo objeto de amplios debates y de variadas objeciones al nivel interno, que cuestiona la viabilidad de los objetivos de la Administración.

En cuanto al diseño de la política y el cuerpo teórico en que se sustenta, la hipótesis básica es que la reducción impositiva liberará energías contenidas que darán un nuevo impulso a la expansión. En este sentido, la reducción impositiva no se inspira en los tradicionales supuestos keynesianos de expansión de la demanda, sino en la "nueva ortodoxia" según la cual dicha reducción resultará en un "boom" de la oferta. Adicionalmente, la dicotomía entre los factores monetarios y los reales se lleva a sus extremos, en tanto se concibe como posible un control estricto de la oferta monetaria sin que ello afecte negativamente a la expansión. De allí la aparente posibilidad de contraer la imposición, eliminar el déficit fiscal, abatir la inflación y, al mismo tiempo, crecer rápidamente en comparación con la experiencia histórica reciente.

En caso de asomar discrepancias entre los resultados y las previsiones, particularmente respecto a una persistencia inflacionaria, es probable un predominio creciente de los enfoques monetaristas sobre el de los partidarios de la oferta, en cuanto a las políticas más apropiadas para asegurar una reducción del déficit fiscal y una expansión monetaria limitada *versus* acciones que propugnan por una expansión más rápida de la producción.

En los últimos años la economía norteamericana ha tenido un ritmo de crecimiento relativamente lento, inferior al previsto en los primeros años de la Administración Reagan.

Cabe destacar que tanto las tesis de los partidarios de la oferta, (supply siders), como las de los monetaristas, que enfatizan los aspectos relativos a la demanda, favorecen una mayor libertad de mercado, propugnan por la eliminación de las regulaciones y una disminución de la presencia estatal, sobre todo en aquellos gastos que tienen que ver con la reproducción social. Sin embargo algunos sectores empresariales y sindicales han señalado que los problemas estructurales, de la transición energética y de la industrialización exigen medidas de mayor envergadura y que no son suficientes las medidas monetarias y tributarias.

La política económica en sus aspectos declaratorios, ha privilegiado el principio de la irrestricta liberalización del comercio; meta plagada de contradicciones, pues en la realidad el déficit de la balanza comercial de los Estados Unidos con el resto del mundo alcanzó en 1984 la suma de \$ 130 billones de dólares. La balanza comercial deficitaria ha sido creciente a partir de 1970, e inaugura una nueva era en el comercio de ultramar norteamericano, sobre todo si consideramos que entre 1870 y 1970 esa balanza había sido permanentemente favorable a los Estados Unidos. (Time: No. 28: 1984:32).

En esta materia también existen opiniones divergentes en los Estados Unidos respecto de la fuerza de las posiciones doctrinarias sobre las más pragmáticas. Por su importancia para América Latina conviene señalar algunos de los factores que podrían incidir en una dirección proteccionista.

- a. El sector empresarial no asimila el concepto de libertad de mercado al de libre comercio. Uno no implica necesariamente el otro. La Asociación Americana de Cámaras de Comercio en América Latina, junto con señalar su predisposición al libre comercio como camino para elevar las exportaciones de Estados Unidos, ha manifestado su decisión de utilizar los mecanismos legales existentes para proteger la industria nacional.
- b. El Departamento de Defensa tiene un concepto amplio sobre industrias estratégicas. Según este punto de vista, una especialización de la estructura industrial no debería implicar un debilita-

miento de algunas industrias estratégicas, aunque sean tradicionales. De acuerdo con el criterio de seguridad interesaría mantener una estructura industrial equilibrada e integrada.

- c. El mayor gasto en defensa y un mayor acento en aumento convencional activaría la demanda de los sectores metal-mecánicos afectados por la competencia externa.
- d. La reducción del gasto fiscal de ayuda a los trabajadores de las industrias tradicionales que cierran o se reconvierten, podría alentar una postura más proteccionista en los sindicatos.
- e. Desde el punto de vista político, se señala que la naturaleza del apoyo electoral a la actual Administración obliga a defender empresas medianas y pequeñas y algunas regiones del país que se verían afectadas por una liberalización acelerada del comercio.

Tanto la evolución de la economía norteamericana como la aplicación de las políticas anunciadas tendrán incidencia sobre la economía latinoamericana y sobre las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Dentro de los rangos previsibles, los efectos de mayor importancia pueden ser:

- a. Un crecimiento relativamente lento de la economía de Estados Unidos limitaría las posibilidades de expansión de las exportaciones de América Latina y no favorecería una evolución positiva de los precios de los recursos básicos exportados por la región.
- b. Una tendencia proteccionista podría verse fortalecida si la recuperación del crecimiento económico de Estados Unidos es lenta. Tal tendencia frenaría la dinámica exportadora de América Latina y tornaría más difícil la obtención de recursos externos para financiar el crecimiento y pagar el creciente servicio de la deuda externa.
- c. La persistencia de altas tasas de interés en Estados Unidos, como consecuencia de una política monetaria restrictiva con vistas a atenuar el ritmo inflacionario, elevaría los costos de la deuda de América Latina obligando a pagar elevadas sumas por intereses. Además, alentaría el empleo de los recursos financieros de la

de contenido nacional y obligación de exportar que los países de América Latina han negociado con ETN establecidas en su territorio. Estas condiciones son consideradas por Estados Unidos como "prácticas desleales" y de acuerdo con su criterio vulneran los acuerdos internacionales de comercio. (Hormats: 1981).

- g. Insistir ante los distintos países para que en las compras estatales no se otorgue preferencia a las empresas nacionales y que se coloquen en igualdad de condiciones a las empresas transnacionales.
- h. Proponer una ampliación del rango de actividad de OPIC (Overseas Private Investment Corporation) para que extienda su cobertura de seguros a las inversiones norteamericanas en el exterior. Está en estudio una proposición para que se eleve desde US \$ 1.000 a US \$ 2.950 el nivel de ingreso *per cápita* de los países donde las subsidiarias que se instalen pueden recibir seguros para su inversión. Además, se estudia la posibilidad de otorgar tales seguros sólo cuando los países se comprometen a no aplicar las exigencias de exportación y de contenido nacional a las empresas norteamericanas que se instalen en su territorio. (West: 1981).

Otros indicadores que revelan la importancia asignada al sector privado es la creación reciente en la AID de un "Bureau for Private Enterprise" y el amplio apoyo brindado a la creación de la Sociedad de las Américas. Esta última es una institución del sector privado que fusiona el "Council for the Americas" y el "Center for Inter American Relations", cuya creación fue anunciada por David Rockefeller, en agosto de 1981.

En el campo del comercio se insiste en una política de fuerte liberalización. Esta posición, que responde a la realidad del intercambio con los países industrializados de Europa y Japón, se extiende por generalización a América Latina, cuya situación es muy distinta.

En particular, se busca diferenciar a los países de mayor desarrollo industrial (New Industrialized Countries, NIC) del resto de los países en desarrollo, proponiendo mecanismos que aseguren una inserción más cabal de estos NIC en el comercio internacional y exigiéndoles a cambio que asuman una mayor responsabilidad, o sea, la aceptación del principio de graduación y la sujeción a ciertas nor-

mas que rigen el comercio entre países desarrollados.

La liberalización del comercio, a juicio de Estados Unidos, exige la eliminación de los subsidios a las exportaciones, la supresión de los créditos estatales y de otros mecanismos públicos de fomento a las exportaciones. Además, como se señaló, se opone esa Administración a los requisitos que establecen los gobiernos en términos de contenido nacional a las empresas transnacionales que elaboran bienes manufacturados en sus países. (Brock: 1982).

Las medidas señaladas, de extenderse a las relaciones con América Latina afectarían los mecanismos y políticas aplicados por numerosos gobiernos de la región, tendientes a apoyar sus exportaciones y a resguardar sus empresas privadas y públicas e irían al encuentro de las normas establecidas para garantizar un mejor resultado de la actividad de las ETN y preservar la soberanía nacional sobre los recursos naturales.

La asistencia financiera oficial ha sido limitada, contemplándose incluso una reducción respecto a los recursos hasta ahora utilizados. Confluyen diversas razones para explicar esta política. Primero, la decisión de recortar el gasto fiscal. Si en Estados Unidos se reduce el financiamiento a la seguridad social, a los sectores de mayor pobreza, es difícil pretender una elevación del financiamiento a semejantes sectores de otros países. Segundo, se considera que la inversión privada reemplazará y será más útil que la asistencia financiera oficial. Tercero, se arguye que la mayor parte de los países de América Latina ya han alcanzado un nivel de desarrollo que les permite resolver sus propios problemas, a través de los mercados financieros y productivos mundiales.

Los fondos que permanezcan activos serán asignados en función de consideraciones de seguridad y los países beneficiarios serán aquellos donde la asistencia pueda contribuir a superar situaciones políticas críticas, susceptibles de crear problemas para la estrategia del poder mundial de los Estados Unidos. (Hormats: 1981).

Los problemas financieros y de deuda externa de América Latina no son percibidos por los Estados Unidos como una cuestión crítica. Los casos más álgidos deberían tratarse separadamente y buscar las soluciones apropiadas.

La Administración Reagan ha declarado que asigna una importancia creciente a los organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial y el

región en actividades más especulativas que productivas y estimularía la fuga de capitales.

- d. La disminución del gasto fiscal generará una reducción aún mayor de los escasos recursos destinados a la asistencia financiera externa. En efecto, la reducción propuesta en los gastos fiscales incluye los fondos asignados a la ayuda exterior, los que se verán recortados en 26%. *La excepción la constituye el "Economic Support Fund" destinado a atender a países que enfrentan "riesgos de seguridad internos o externos"*.

3. La política económica hacia América Latina de la Administración Reagan entre 1980 y 1986

A la luz de los documentos y declaraciones formuladas por la Administración, es posible apreciar cambios importantes en la política económica de Estados Unidos hacia América Latina.

Como se ha dicho, la nueva política económica se ha orientado con particular intensidad por dos criterios centrales:

- a. Predominio destacado de las consideraciones geopolíticas y estratégicas.
- b. Subordinación de la política exterior a los problemas internos y a los principios que guían las decisiones domésticas.

Conforme a ese enfoque, la política hacia América Latina reviste un carácter eminentemente bilateral y, para definir prioridades, Estados Unidos considerará dos criterios principales:

- a. La importancia económica del país.
- b. La posición que el país adopte en función de la seguridad de los Estados Unidos.

La principal innovación a la política económica internacional es la prioridad máxima otorgada al sector privado. Las corporaciones transnacionales tienen un papel predominante de acuerdo con la actual Administración. Para asegurar su activo desempeño, la política económica enfatiza los principios de libre mercado y libre comercio. Una economía internacional inspirada en tales principios lograría una rápida recuperación y un creci-

miento estable. El desarrollo de los países de América Latina, y del Tercer Mundo en general, sería estimulado mediante una extensión del papel de la inversión privada norteamericana. La inversión privada sustituiría a la asistencia financiera oficial.

Entre las políticas específicas destinadas a elevar la participación del sector privado de Estados Unidos en la producción y el financiamiento de América Latina se pueden mencionar las siguientes:

- a. Oponerse a las normas que los países de América Latina han impuesto a las ETN. Se buscaría una igualación de las condiciones con las empresas nacionales, eliminando una discriminación que, a juicio de la Administración Reagan, estaría limitando la competitividad, la mejor asignación de los recursos y el flujo financiero hacia América Latina.
- b. Extender acuerdos bilaterales de inversión (Bilateral Investment Treaty, BIT) entre Estados Unidos y cada país o grupo de países latinoamericanos. En estos acuerdos se contemplarían normas simples que mejorasen las condiciones vigentes para las empresas norteamericanas, a cambio de ciertos programas o incentivos a programas de inversión. (Bilateral Investment Treaty Program).
- c. Suprimir algunas de las regulaciones a las ETN existentes en la legislación norteamericana. En particular, se propondría al Congreso eliminar la Foreign Corrupt Practices Act, establecida en el pasado para sancionar las prácticas de corrupción utilizadas por algunas transnacionales en países extranjeros.
- d. Negociar con los países receptores de inversiones extranjeras que aplican el principio de tributar en el país donde se genera la renta, para que acepten una tributación en el país de domicilio, es decir Estados Unidos.
- e. Revisar o negociar la legislación que confiere a los tribunales nacionales la jurisdicción para resolver las disputas entre las ETN y el Estado, mientras Estados Unidos propugna que estos casos se sometan a tribunales internacionales.
- f. Oponerse a los "performance requirements", es decir, a aquellas condiciones sobre porcentaje

GATT, en la regulación y orientación de la economía mundial.

En la práctica, sin embargo, el apoyo real a los organismos internacionales parece menos sólido y la reticencia a incrementar los fondos norteamericanos en el Banco Mundial revela una preferencia por liberar recursos para el uso directo y bilateral por parte de los Estados Unidos. El Secretario de Estado, A. Haig señaló:

Nos proponemos cumplir nuestras obligaciones actuales hacia los Bancos Multilaterales de Desarrollo, al mismo tiempo que evolucionamos hacia un mayor énfasis a la ayuda bilateral que a la ayuda multilateral. (Haig: 1981).

En el esquema conceptual de libre empresa, libre comercio y libre mercado, la actual política de Estados Unidos ha manifestado su resistencia a las negociaciones globales y al Diálogo Norte-Sur. Se sostiene que es muy difícil impulsar nuevos negocios, inversiones y proyectos a través de negociaciones globales. En las últimas posiciones oficiales se señala, sin embargo, que no eludirán la asistencia a reuniones de esa naturaleza, pero en ellas su función sería más bien la de analizar los planteamientos que en ellas se formulen antes que comprometerse en la negociación de los mismos.

En síntesis, la política económica hacia América Latina se estructura en torno a los siguientes criterios básicos:

- a. Preeminencia de los objetivos de seguridad;
- b. Creciente participación del sector privado
- c. Liberalización del comercio y supresión de las restricciones impuestas por los países en desarrollo
- d. Reducción de la asistencia financiera directa.
- e. Vitalización de las fuerzas de mercado y de los organismos internacionales especializados como mecanismos de ajuste global.
- f. Énfasis en relaciones bilaterales con los países de América Latina y rechazo a las negociaciones globales.

- g. Reactivación de la economía norteamericana como la mejor contribución de Estados Unidos al desarrollo del Tercer Mundo.

Es en este marco que entra en vigencia a partir de setiembre de 1982 la INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE, cuyos resultados cuatro años después son más bien escuetos y no han representado una ventaja sustantiva para los países involucrados en la promoción de exportaciones no tradicionales.

4. Algunos elementos para el análisis de la política general de los Estados Unidos hacia América Latina a partir de 1979

En 1979 con el triunfo del Partido Republicano se redefine el contexto para las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos.

Las administraciones republicanas han privilegiado históricamente una perspectiva más desahogada y específica que las administraciones demócratas. Congruente con esta óptica, la política general hacia la América Latina, se ha caracterizado en los dos períodos de la Administración Republicana del Presidente Reagan, por un énfasis en las relaciones bilaterales, partiendo del supuesto de que América Latina no es una unidad y que por lo tanto sería inadecuada una política global hacia la región. Por ejemplo en los estudios realizados por la Task Force, encargada de elaborar la estrategia geopolítica hacia Latinoamérica, se ha señalado como opción preferencial los acuerdos bilaterales, privilegiando simultáneamente los vínculos entre los sectores privados. En la formulación original de la política le correspondió una participación fundamental a la comunidad de negocios norteamericanos, agrupada para estos efectos en el American Enterprise Institute y en el Council of the Americas, lo que señala una tendencia ya confirmada en el tiempo, hacia un estilo de gestión coadministrativa entre el Gobierno y el sector privado, limitando el papel que ha jugado en las Administraciones Demócratas los órganos económicos oficiales. En la plataforma electoral del Partido Republicano se ha señalado:

La asistencia económica externa que favorece Estados Unidos no es una empresa caritativa:

la caridad es desarrollada de manera más efectiva por entidades privadas. Esta bien comprobado que es sólo a través del desarrollo económico privado de los pueblos en las naciones atrasadas como se puede superar la pobreza..., la asistencia externa de los Estados Unidos debe ser un medio para exportar la ideología de los Estados Unidos (1980: Republican Platform Text: 1980).

La fortaleza de estas concepciones radica en que su formulación ha sido aceptada por grandes sectores de la opinión pública norteamericana, como lo demuestra el resultado de las elecciones para el segundo período de la Administración Reagan en 1985. La versión neoconservadora aparece como una respuesta coherente a un conjunto de fenómenos políticos, sociales y económicos que se han manifestado en crisis de diversa profundidad y magnitud y cuyo resultado parece ser un desencantamiento por la "gran retórica y los grandes proyectos", así han sido calificadas políticas como la Alianza para el Progreso impulsada por la Administración Kennedy o la *Sociedad Afluente* de la Administración Johnson, ambas del Partido Demócrata.

El pensamiento neoconservador tiene importantes consecuencias sobre las políticas hacia América Latina y entre las principales vale rescatar: las posiciones hacia el mundo subdesarrollado están subordinadas en lo referente a la resolución de conflictos nacionales al impacto que estos tengan sobre el balance del poder mundial; se destaca la preeminencia de la tensión Este-Oeste sobre la relación Norte-Sur. De forma tal el enfoque sobre la política económica internacional es vinculado a la seguridad de los Estados Unidos, como se revela cristalinamente en las siguientes declaraciones del Ex-Secretario de Estado Alexander Haig:

En la formulación de política económica, en la asignación de nuestros recursos, en las decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, un importante y determinante factor será la necesidad de proteger y promover nuestra seguridad (Haig: 1981).

Para concluir es necesario señalar algunos factores que están incidiendo en el marco general establecido por los ideólogos de la Administración Reagan, y que de hecho actúan como contrapesos a la corriente neoconservadora:

En primer lugar se observa la articulación de grupos nacionales, (sindicatos, pequeños y medianos productores y empresarios, desempleados) que se han visto afectados por la política interna de la Administración. Estos grupos están siendo incorporados a la réplica que encabezan las corrientes liberales del país. En el campo internacional se han formulado fuertes críticas a un enfoque centrado en la confrontación con el Este y a la intervención directa o encubierta militar en aquellos países que se visualizan como un "riesgo para la seguridad de los Estados Unidos". Estas críticas subrayan la importancia de promover una mayor equidad económica, política y social, una observancia de los derechos humanos y la estabilidad institucional, en la definición de la política hacia América Latina.

No es menos importante que estos grupos, son las organizaciones de carácter religioso y de defensa de los derechos humanos que antagonizan el enfoque política internacional de la Administración Reagan.

En segundo lugar, se han manifestado contradicciones y divergencias al interior de la burocracia del Departamento de Estado, entre los funcionarios de carrera más pragmáticos y los formuladores de política más ideológicos. Existen asimismo contradicciones de fondo entre la Casa Blanca y el Congreso, como se ha hecho evidente en el rechazo por 12 votos de la ayuda de \$ 100 millones de dólares solicitada por Reagan para la contrarrevolución nicaragüense en el mes de marzo de 1986.

En tercer lugar, existen fricciones entre la dinámica de la comunidad de negocios, que busca una expansión en todos los espacios económicos posibles y las posiciones geopolíticas que imponen restricciones para un intercambio económico estable y fluido con diversas naciones.

Este conjunto de factores debe ser pormenorizadamente analizado por los países latinoamericanos con el objeto de poder aprovechar y potenciar los espacios de maniobra de la coyuntura política norteamericana, redefiniendo nuestra acción en la misma y tratando de superar la puerilidad de los argumentos de las dos posiciones clásicas:

Adhesión pasiva y servil a los intereses norteamericanos o la retórica antiimperialista maniquea de carácter general. El laberinto político norteamericano es inteligible: tiene sus claves que permiten comprender su génesis, su dinámica y sus formas de operar. Conocerlas es el primer paso para

levantar nuevos frentes de negociación que nos permitan una defensa eficaz de los intereses de nuestros países, a nivel regional y particular.

Bibliografía

- BID. *Necesidades de financiamiento externo de América Latina*, Washington, USA, 1981.
- CEPAL. *Las relaciones económicas externas de la América Latina en los años ochenta*. E/CEPAL/1160. Marzo, 1980.
- CEMLA. *Boletín Mensual*, Marzo 1975 y Setiembre 1975.
- Colmenares, D. "20 Hitos de la Crisis Financiera Internacional". *Economía de América Latina*. CIDE, México, 1980.
- Estevez, Jaime y Rosario Green. "El resurgimiento del capital financiero en los setenta". *Economía de América Latina*. Cide, México, 1980.
- Haig, Alexander. *Firmeza, Confiabilidad y Equilibrio*. Washington, 1981.
- Hormats, Robert. *International Economic Policy Priorities*, Washington, May 19, 1981.
- Office of the United States Trade Representative. *U. S. Bilateral Investment Treaty Program*, Washington, 1981.
- Pinto, Aníbal. "Las relaciones económicas entre América Latina y los Estados Unidos: algunas implicaciones y perspectivas". En Cutler y Fagen (Comp.) *Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos*, Ed. Amorrortu, Argentina, 1974.
- "Republican Platform Text" *The Congressional Quarterly*. Washington, 1980.
- Stallings, Barbara. "Los Bancos Privados y las Políticas Nacionalistas: la dialéctica de las finanzas internacionales", *Economía de América Latina*, CIDE, México, 1980.
- West, Gerard. *Overseas Private Investment Corporation Statment*. Acting President, Washington. Abril, 1981.
- White House. *America's New Beginning. A Program for Economic Recovery*. Washington, 1981.
- Brock, William. *Opening Statement of Ambassador W. E. Brock*. United States Trade Representative, Washington, July 8, 1981.
- Time No. 7, 1984.
- Time No. 28, 1984.