

RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS DE AMÉRICA LATINA*

EDUARDO LIZANO

ESTE ARTÍCULO TIENE por objeto reflexionar sobre el tema de las relaciones económicas externas de América Latina en el último cuarto del siglo XX. Las cinco secciones se dedican a analizar sucesivamente: los objetivos, las condiciones, las circunstancias, el contenido y las características de esas relaciones económicas.

INTRODUCCIÓN

En años recientes se han hecho ingentes esfuerzos para reformar el orden económico internacional y mejorar las relaciones económicas externas de los países subdesarrollados. Estos esfuerzos se han orientado en diferentes direcciones:

- i) se han nombrado varias comisiones especiales de "alto nivel" cuyos informes han tenido amplia divulgación tal el caso del Informe Pearson y del Informe Brandt,
- ii) se han multiplicado los estudios globales sobre el futuro del desarrollo mundial,¹
- iii) se han realizado varias reuniones de alcance mundial en el ámbito de las Naciones Unidas sobre diversos temas tales como la población, el mar, la ciencia y la tecnología, todas ellas relacionadas con el establecimiento de un nuevo orden económico internaccional,² y

* Los puntos de vista de este artículo reflejan sólo la opinión del autor y no comprometen el criterio del SELA, institución para la que se elaboró un documento de trabajo del cual se han tomado algunas ideas.

¹ Entre otros: *Reshiping the International Order. A Report to the Club of Rome* (RIO), 1976; *What Now, The 1975 Dao Hammar skjold Report; The Planetary Bargain* (Aspen Report), 1975; D.H. Meadows, et. al., *Limits of Growth* (1972); M.D. Mesarovic and E. Pestel, *Mankind at the Turning Pint* (1974); A.D. Herrera et. al., *Catastrophe or New Society. A Latin American Nodel* (1976); Wassily Leontief, et. al., *The Future of the World Economy* (1977); OECD, *Interfutures* (1979). Un análisis comparativo de estos diversos estudios se encuentra en Dick A. Leurdijk, *World Order Studies, Policy Making and the New International Order, Foundation Reshaping the International Order*. (Rotterdam, 1979).

² Daniel Colard, "Vers l'establissement d'un Nouvel Ordre Economique International"; Notes et Etudes Documentaires, no. 4412/4414, *La Documentacion Francaise*, septiembre 1977.

iv) se ha adoptado una serie de medidas específicas, entre ellas: el sistema generalizado de preferencia (SGP) y el fortalecimiento del FMI y del Banco Mundial.

Esta actividad, tan diversa como persistente, ha resultado insuficiente a pesar de sus méritos. Es por ello que se afirma que en la década de los ochenta se vive en un estado de verdadera crisis.³ Esto por varios motivos entre los cuales valga mencionar: los errores de percepción en cuanto a cuáles son los verdaderos problemas, la carencia de una concepción correcta sobre las relaciones de causa y efecto y las limitaciones prácticas de las medidas tomadas. Dada entonces la situación prevaleciente y las perspectivas inmediatas resulta palpable la necesidad de intensificar las acciones y de multiplicar las medidas con el propósito de modificar los principios y las normas que han de servir de base a las relaciones económicas entre los países en vía de desarrollo y entre éstos y los países desarrollados.

OBJETIVOS

De acuerdo con la nomenclatura acuñada por Jaguaribe, la estratificación internacional de las naciones contemplaría cuatro categorías: las de "primacía general", las de "primación regional", las autónomas y las dependientes.⁴ América Latina difícilmente podría aspirar, en lo que resta de siglo, a ninguna de las dos primeras categorías pero sí podría imponerse como objetivo esencial, al menos pasar de la situación actual de dependencia a una de relativa autonomía. Lograr y asegurar la autonomía debería convertirse así en la meta primordial de América Latina. Este objetivo se alcanzaría en tanto se logre lo siguiente:

- i) Una proporción creciente del financiamiento del desarrollo económico regional con recursos internos.
- ii) Un control mayor sobre la explotación de los recursos naturales de la región, tales como los recursos energéticos, minerales y marinos.
- iii) Una "latinoamericanización" decidida de actividades estratégicas en diversos sectores de la producción de bienes y servicios, por ejemplo en lo que se refiere a: comunicaciones e información, finanzas y seguros, agricultura e industria, energía y transportes.
- iv) Un medio ambiente propicio para que la fuerza de trabajo —calificada, profesional, académica— no tenga que emigrar. Esto implica a la vez: un activo respeto a los derechos humanos, un mejoramiento sostenido del nivel de vida y un esfuerzo permanente de formación de recursos humanos, y

³ Regionald H. Green, "Gale Warnings: Fragments of Charts and Guides for Navigators", *Development Dialogue*, 1980: 1.

⁴ Helio Jaguaribe: "La América Latina ante el siglo XXI", *Trimestre Económico*, abril-junio 1974.

- v) Un monto de recursos mucho más elevado del que se destina en la actualidad debe dedicarse a la ciencia y tecnología ya que ésta es la única manera de poder absorber y adaptar eficientemente el conocimiento generado fuera de América Latina y simultáneamente, de participar activamente en la producción de nuevos conocimientos.

CONDICIONES

Para encaminarse a la consecución de este mayor grado de autonomía es necesario satisfacer ciertas condiciones, unas de carácter interno, otras de tipo externo. Las primeras no se analizan sistemáticamente en este documento sin embargo, dos de ellas sí deben mencionarse dada su importancia especial y su íntima relación con los factores de orden externo, a saber, la integración económica regional y la capacidad de negociación del conjunto de países latinoamericanos.

La mayoría de los países latinoamericanos, tomados por separado, tienen muy poca capacidad para influir en los acontecimientos del mundo actual. Se trata de ecounidades poco viables en un mundo que se caracteriza cada día más por: amplios espacios económicos (mercado, abastecimiento de materias primas, población), un acelerado desarrollo científico y tecnológico y un control mayor sobre los recursos naturales. En una situación internacional en la cual prevalezcan estas características los países latinoamericanos, de mantenerse desunidos, tendrán realmente muy poca influencia, tanto desde el punto de vista económico como desde el político. Para ponerlo en los términos drámaticos de Jaguaribe "se está constituyendo un mundo en el que los no integrados estarán liquidados".⁵ Y para otro estudioso de la América Latina, la integración económica regional "continúa siendo el mejor camino para conducirnos a una inserción más armoniosa dentro del mundo actual y, particularmente, del futuro".⁶ De manera que la integración económica regional es un requisito necesario, aunque no suficiente, para alcanzar la autonomía de América Latina.

En los últimos años el concepto de integración económica regional ha sufrido mutaciones significativas. Es importante discernir, de acuerdo con Tomassini,⁷ como mientras los esquemas tradicionales (ALALC, MCCA, Grupo Andino, CARICOM) experimentan, en general, un marcado estancamiento, de manera concomitante se dan nuevas formas de cooperación económica caracterizadas por un gran dinamismo. Estas últimas han rebasado con mucho los esquemas tradicionales. La integración económica regional recorrerá nuevos caminos y adoptará formas hasta ahora

⁵ Jaguaribe, *op. cit.*, p. 438.

⁶ Felipe Herrera, "América Latina: viejas y nuevas fronteras", ECIEL, 1978, p. 25.

⁷ Luciano Tomassini: "Elementos para un estudio sobre los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Comercio Exterior*, febrero 1977.

inéditas, pero complementarias de aquellas otras que ya se han puesto en práctica y sobre las cuales existe una experiencia fructífera y valiosa en América Latina.

La integración económica y la cooperación regional adoptarán de manera simultánea, varios enfoques:

a) La profundización de los programas tradicionales. En efecto, las razones históricas, políticas, culturales que dieron nacimiento a dichos programas aún siguen siendo válidas. Se requiere llevar adelante los reajustes que permitan a todos los países miembros una participación adecuada en los beneficios derivados de los diversos programas.

b) El aprovechamiento de nuevas oportunidades que ofrece la configuración geográfica del continente. Entre ellas valga mencionar: (i) la Comunidad del Caribe, en la cual encontrarán lugar no sólo Centroamérica, sino también países del Caribe como Cuba, Puerto Rico, los vestigios coloniales de Europa Occidental y ofrecerá asimismo, la oportunidad de una amplia y estrecha colaboración de México, Colombia y Venezuela; (ii) el desarrollo de la Amazonia plantea una posibilidad de grandes perspectivas para la cooperación de un grupo de países de América del Sur y (iii) la cuenca del Plata es un espacio subregional apropiado para fortalecer los lazos de cooperación de varios países entre ellos Brasil y Argentina, factor esencial de la integración económica latinoamericana.

c) La creación de empresas multinacionales latinoamericanas de muy diversa índole en sectores estratégicos y formados no siempre por los mismos países. Algunos de los campos en que pueden proliferar este tipo de empresas son: transporte (flotas mercantes y compañías de aviación), comunicaciones y telecomunicaciones, financiamiento (bancos subregionales de desarrollo como el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Cooperación Andina de Fomento, el Banco del Caribe) y seguros (seguro de cosechas, reaseguro).

d) El establecimiento de ciertos servicios de ámbito multinacional, como el caso de la cooperación regional en el ámbito de: la ciencia y tecnología, la informática (bancos de datos, redes de información), la investigación sobre recursos naturales, los controles fitosanitarios (roya, aftosa, mosca del Mediterráneo).

La característica esencial de los nuevos esfuerzos por ahondar la integración económica y acelerar la cooperación regional es por una parte, el alejamiento de los grandes esquemas grandilocuentes con pocas posibilidades de ejecución y por otra, el énfasis en crear consensos limitados para realizar acciones concretas. Más que a programas de compleja realización, el esfuerzo se orientará a la concreción de proyectos específicos.⁸ El avance de la integración y el progreso de la cooperación se cimentaría así en una gama de relaciones recíprocas cada vez más densa que se iría creando paulatinamente entre los países. Por ello "la integración latinoamericana no se hará..., por un gran pacto en que los 20 países se reúnan alrededor de

⁸ I. Cohen y G. Rosenthal: "Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana", Revista de la CEPAL, Primer Semestre, 1977.

una mesa y hagan el acto de integración. La integración se hará por polos de integración..."⁹

Otra condición de gran importancia que América Latina debe satisfacer cuanto antes es el fortalecimiento de su capacidad negociadora. Esto implica primero, establecer una organización institucional capaz de llevar a cabo un análisis permanente de la evolución de las relaciones externas el cual permita determinar posiciones latinoamericanas en diversos foros internacionales y segundo, crear un conjunto de instrumentos de negociación que haga posible que América Latina participe efectivamente en las complejas negociaciones para insertarse en la economía internacional. Este es un requisito de máxima trascendencia en cuya consecución el Sistema Económico Latinoamericano debe desempeñar un papel activo.

La interdependencia mundial es una realidad inobjetable. Hoy en día y cada vez de manera más acusada, el acontecer de un país depende de lo que suceda en los demás. El planeta ha llegado a convertirse en un solo escenario. El aislamiento es imposible. Es así como la autonomía de América Latina requiere una extensa red de relaciones económicas con terceros países, concretamente: el mundo desarrollado (Estados Unidos, Japón, Europa Occidental), el mundo de las economías de dirección central y el mundo subdesarrollado.

Algunos de los factores principales de los cuales depende el desarrollo de América Latina están fuera de su control, otros en cambio sí lo están. En cuanto a los primeros valga mencionar los siguientes:

a) Un crecimiento económico acelerado del mundo desarrollado. Este crecimiento rápido tiene varias consecuencias importantes: (i) mantener relativamente elevada la demanda por los productos de exportación latinoamericanos, (ii) facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países industrializados ya que en época de bonanza los reajustes necesarios para hacer frente a la competencia externa son más fáciles de aceptar y (iii) aumentar la cuantía de recursos reales que el mundo desarrollado destina a la promoción del tercer mundo, ya sea mediante transferencias o bien mediante préstamos o inversiones directas;

b) Un crecimiento económico del mundo desarrollado no sólo rápido sino estable. Se trataría así de evitar la inflación interna en los países altamente industrializados, la cual irremisiblemente se transmite, por mecanismos bien conocidos, a los países pobres y además, engendra una serie de factores de incertidumbre que pueden culminar con la adopción de medidas proteccionales altamente perjudiciales para los países latinoamericanos;

c) Un sistema monetario internacional que funcione satisfactoriamente, basado preferentemente en monedas de reserva creadas internacionalmente. Entre otros debe satisfacer las necesidades de liquidez y de seguridad y contemplar mecanismos expeditos para resolver los desequilibrios externos de los países con problemas de la balanza de pagos; y

⁹ Jaguaribe, *op. cit.*, p. 436.

ch) Una coexistencia pacífica internacional entre las principales potencias mundiales. Esta facilitaría, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Brandt, transferir una proporción de los gastos militares a la ayuda para el desarrollo del Tercer Mundo.

El crecimiento económico acelerado y estable y la paz basada en la coexistencia asegurarían un orden internacional más abierto, dinámico y flexible, el cual a la vez, permitiría una participación activa y equitativa de los países latinoamericanos en las relaciones económicas internacionales.

Además de estos factores de carácter general que son responsabilidad principal de los países desarrollados, existen otros requisitos externos específicos para lograr inserción satisfactoria de la América Latina en la economía internacional:

a) Lograr el acceso a los mercados de los países de economía de mercado y a los de las economías de dirección central para los productos manufacturados latinoamericanos. El proceso de industrialización de América Latina no puede sustentarse exclusivamente en el mercado interno sino necesita alcanzar las economías de escala y profundizar la división del trabajo que sólo el acceso a los mercados internacionales permite asegurar;

b) Evitar las fluctuaciones que caracterizan el comercio internacional de los productos básicos exportados por América Latina, ya que las exportaciones de no pocos países latinoamericanos seguirán dependiendo del comportamiento (precio y volumen) de algunos pocos productos básicos. De ahí la necesidad de acelerar la ejecución de los acuerdos internacionales que permitan una relativa estabilidad de los ingresos provenientes de la exportación de estos productos mediante: la constitución de reservas reguladoras y de programas de compensación;¹⁰

c) Aumentar los recursos de financiamiento accesibles a la América Latina. A pesar de los esfuerzos de la región por elevar el coeficiente de ahorro interno, las inversiones para lograr las tasas de crecimiento económico que requiere la autonomía de América Latina son ingentes; de ahí la necesidad de incrementar el volumen de financiamiento internacional, pero sobre todo mejorar las condiciones en que se obtienen los recursos financieros externos;

ch) Buscar procedimientos para enfrentar adecuadamente, el serio problema del endeudamiento externo de los países latinoamericanos. En la actualidad, la atención de la deuda externa (intereses y amortización) absorbe una proporción demasiado elevada de las exportaciones de muchos países del continente y ha llegado a representar un punto de estrangulamiento para su desarrollo;

d) Llegar a establecer un código de conducta para los inversionistas extranjeros en América Latina, con el fin de evitar que dichas inversiones, tan necesarias desde el punto de vista de la tecnología, el "magnagement" y los recursos de capital que inicialmente aportan, se conviertan, después de

¹⁰ J. Meade: "A Strategy for Commodity Policy", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 80, no. 4, 1978.

pocos años, en un mecanismo para transferir recursos netos fuera de la región. Parte esencial del código de conducta ha de ser la facultad de la región de llevar a buen término un programa de "latinoamericanización" de las actividades productivas estratégicas y de control sobre sus recursos naturales. Esto lleva implícito un doble proceso: un flujo constante de nuevas inversiones extranjeras y otro de una ordenada "desinversión" de empresas extranjeras tal como lo sugería hace algunos años Hirschman;¹¹

e) Crear mecanismos para compensar las pérdidas ocasionadas por los movimientos migratorios de los países latinoamericanos hacia los países altamente desarrollados. Efectivamente, la "fuga de cerebros" representa una "desinversión": el país destina recursos apreciables, durante largos años, a la formación de capital humano y cuando esta inversión llega al punto de comenzar a generar ingresos y riqueza emigra. Así como la emigración representa una pérdida neta de recursos para el país de donde emigra la población, es una adición neta de recursos para el país que recibe la emigración. Es conveniente buscar algún mecanismo de compensación sobre todo cuando el país que sufre la pérdida es pobre y el que obtiene la ganancia es rico; y

f) Facilitar el acceso de los países latinoamericanos al conocimiento científico y tecnológico. El desarrollo depende en forma creciente y acentuada de la mayor o menor disponibilidad de conocimientos y de su aplicación. No sólo existe un problema relativo a los recursos necesarios para producir nuevos conocimientos, sino también al hecho reiterado con frecuencia, del acceso restringido de los países pobres a las fuentes del conocimiento científico y tecnológico en los países industrializados, debido al poder monopolístico que ejercen las empresas privadas.

LAS CIRCUNSTANCIAS

El objetivo general de salir de una situación de dependencia para pasar a una de relativa autonomía requiere la adopción de una serie de medidas de muy diversa naturaleza. Ahora bien, estas medidas están en mucho determinadas por las circunstancias que prevalecerán tanto en el escenario internacional como en América Latina. Antes de examinar algunas de las posibles medidas, es necesario tratar de determinar cuáles serán las principales circunstancias, primero las internacionales y luego, propiamente las latinoamericanas.

a) Las relaciones económicas externas de América Latina estarán condicionadas por una serie de circunstancias externas. Entre ellas valga mencionar las siguientes:

- i) La indivisibilidad del mundo ha avanzado a pasos agigantados en las últimas décadas y continuará progresando en los años venideros. Los fenómenos, sus relaciones y sus consecuencias, son glo-

¹¹ A. Hirschman, "How to divest in Latin America and why?", *Essays in International Finance*, no. 76, noviembre 1969.

bales. Con pocas excepciones, el escenario internacional se hace cada día más pluralista, desde el punto de vista cultura, político y económico. Los fetichismos ideológicos son superados por la apertura al diálogo y al pragmatismo. Así, las relaciones económicas externas de América Latina, no pueden circunscribirse a un país o continente determinado, si no deben abarcar el mundo desarrollado, el Tercer Mundo y los países de economía de dirección central;

- ii) Pero este mundo pluralista sigue dominado por la pugna y las rivalidades entre las grandes potencias hegemónicas. El conflicto entre las potencias tiene ciertas características de gran trascendencia para la política económica exterior latinoamericana:
- la inestabilidad dinámica es inherente a las relaciones entre las potencias ya que la coexistencia basada en la paridad de fuerzas no es un concepto objetivo, sino subjetivo de cada una de las potencias,
 - la confrontación entre los grandes países no se da en forma directa, sino generalmente, sobre el territorio de terceros países,
 - la geopolítica de las potencias, definida como la acción tendiente a administrar la rivalidad global, tiene por objetivo central consolidar la cohesión y fortaleza de los vínculos que forma la esfera de influencia de cada potencia y a la vez, evitar que las otras potencias aumenten su clientela o área de dominación. En esta acción las grandes potencias corren el peligro de caer en la situación, descrita por Jay, en la cual los factores de turbulencia crecen exponencialmente mientras los factores de estabilidad lo hacen aritméticamente;¹² los años venideros se caracterizarán por una disminución relativa de la posición de Estados Unidos frente a la CEE, el Japón, la URSS y la OPEP.¹³ Esta evolución de las relaciones internacionales presenta a la América Latina una situación especial ya que ella tradicionalmente ha estado en la esfera de influencia estadounidense. La rivalidad entre las grandes potencias ofrece nuevas oportunidades ya que los bloques no son monolíticos, pero también plantea nuevos peligros pues, si el conflicto es muy intenso, las potencias no pueden permitir márgenes de libertad apreciables en sus respectivas áreas de influencia, además se corre el riesgo de perder la paz internacional, lo cual no puede sino obstaculizar grandemente las relaciones económicas externas de América Latina;
- iii) Desde el punto de vista, de la coyuntura económica da la impresión que el último cuarto del siglo XX corresponderá a la parte

¹² Peter Jay: "Regionalism as Geopolitics", *Foreign Affairs*, vol. 58 no. 3, 1980.

¹³ R.W. Tucker: "America in decline: the foreign policy of naturity", *Foreign Affairs*, vol. 58. no. 3, 1980.

descendente del ciclo económico de largo plazo. Al parecer, después de dos periodos de mucho auge, el primero antes de la primera guerra mundial y el segundo después de la segunda guerra mundial, separados por los años de la gran crisis de la década de los treinta, la economía internacional se encamina a una nueva época que cubriría hasta el final del siglo y cuyas características serían un crecimiento económico insuficiente acompañado de una marcada inestabilidad.¹⁴ Esta recesión económica internacional es un nuevo elemento que impondrá limitaciones adicionales a las relaciones económicas externas latinoamericanas. Existe el peligro en efecto, que los países altamente industrializados adopten medidas aún más proteccionistas y de otra índole que perjudiquen el desarrollo de los países periféricos; y

- iv) La importancia relativa de la América Latina para una de las grandes potencias, Estados Unidos, está en plena evolución. En ciertos casos esa importancia pareciera aumentar tal el caso por ejemplo, como fuente de suministro de petróleo, como mercado para las exportaciones estadounidenses y como clientes de las instituciones financieras privadas de ese país.¹⁵ Sin embargo, desde otro punto de vista, la política exterior de Estados Unidos tiende a abandonar las posiciones regionales y las relaciones "especiales" con América Latina para concentrarse en enfoques y planteamientos de alcance mundial, por ejemplo, las negociaciones en el seno del GATT y del FMI.

Es importante reconocer como lo hace Stepan¹⁶ que en el curso de la evolución de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, los instrumentos que este país utilizaba tradicionalmente han caído más y más en desuso. En efecto, los programas bilaterales de ayuda económica, los acuerdos de asistencia militar, así como la intervención militar directa, son menos utilizados en las relaciones con los países latinoamericanos. Estados Unidos está en el proceso de desarrollar nuevos instrumentos para normar sus relaciones con América Latina.

b) Algunas de las circunstancias internas que caracterizan la situación de América Latina en los próximos años (próximas dos décadas) deben mencionarse específicamente sin pretensión de hacer una lista exhaustiva. Estas circunstancias determinarán la orientación concreta del análisis de las relaciones económicas externas de los países latinoamericanos.

- i) Las economías de la gran mayoría de los países de América Latina continuarán siendo muy "pequeñas", ya se les mire como productoras, como consumidoras o como suplidoras. Con la

¹⁴ H. Kahn y J.B. Phelps: "Presente y futuro económicos", *Perspectivas Económicas*, no. 29, 1980.

¹⁵ A. Stepan: "The United States and Latin America: vital interest and the instruments of power", *Foreign Affairs*, vol. 58, no. 3, 1980.

¹⁶ Stepan, *op. cit.*

excepción del petróleo (Venezuela, México), América Latina tiene poco peso específico y poca masa crítica para influir en la economía internacional. Prácticamente ninguno de estos países tiene un mercado de una dimensión tal que permita un proceso de industrialización avanzado. La América Latina sólo encontrará los mercados masivos; prerrequisito de la industrialización moderna, en la integración regional y en la inserción en los mercados mundiales;

- ii)* Las economías latinoamericanas seguirán siendo muy “abiertas”. En efecto, el comercio exterior (exportaciones e importaciones) representará una proporción relativamente elevada del producto interno bruto y en consecuencia, las fluctuaciones de los precios internacionales y las condiciones de abastecimiento en los mercados foráneos afectarán grandemente las economías latinoamericanas. Pero además, estas economías permanecerán “abiertas” desde otros puntos de vista: la imitación de pautas de consumo, la absorción del desarrollo científico y tecnológico, las condiciones del financiamiento externo, el comportamiento de las empresas multinacionales, todo ello influirá y afectará las condiciones prevalecientes en América Latina;
- iii)* América Latina continuará siendo simultáneamente un conjunto heterogéneo de países, desde ciertos puntos de vista y homogéneo desde otros. Las diferencias entre los países serán de diversa naturaleza: nivel de desarrollo, estructura de la producción, tamaño del mercado, disponibilidad de recursos (naturales, trabajo, ahorro) y capacidad de negociación. De estas diferencias resulta que la importancia relativa de los problemas no sea la misma para todos los países. Para algunos de ellos el problema más relevante será por ejemplo, el de la estabilidad de los productos básicos, para otros será el acceso al mercado de los países ricos para sus exportaciones de productos manufacturados, para otros, en fin, el punto más importante será el financiamiento y el endeudamiento externos. Esta disparidad en cuanto a la prioridad que cada país da a los diferentes problemas, es de suma importancia para la elaboración y ejecución de la política económica externa latinoamericana. Sin embargo, esta heterogeneidad no debe conducir a morder el anzuelo o a caer en la trampa de aceptar la ausencia de elementos comunes. Esta tesis se ha intentado poner en boga y de acuerdo con ella se iría tan lejos como afirma que en vista de la heterogeneidad de los países subdesarrollados el concepto de Tercer Mundo debe abandonarse. Si bien la diversidad de los países subdesarrollados debe reconocerse y tomarse en cuenta, hay dos elementos centrales que le sirven de común denominador, a saber: la pobreza y la dependencia. Estos elementos permiten clasificar a los países subdesarrollados bajo el nombre de Tercer Mundo desde el punto de vista tanto de su

situación, como del objetivo principal de su política económica externa;¹⁷

- iv) Finalmente, debe tenerse presente que en los años venideros buena parte de la América Latina, se caracterizará por una marcada ebullición política. Esto se debe a varios factores: primero, la consolidación de verdaderos estados nacionales; segundo, la creación de condiciones propicias para el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades fundamentales y tercero, la búsqueda de procesos de desarrollo en los que el crecimiento económico y la promoción social, es decir, el progreso y la equidad, sean conceptos inseparables que dependen recíprocamente el uno del otro. Estos cambios políticos toman cierto tiempo para llevarse a cabo, no podrán festinarse, además generarán inevitablemente, serias tensiones sociales, las cuales en no pocos casos, desembocan en turbulencia cívica.

DE LAS MEDIDAS

Este conjunto de circunstancias, tanto las internacionales como las propias de América Latina, condicionarán sin lugar a dudas, la orientación concreta que adopten las relaciones económicas externas de América Latina. Seguidamente, se mencionan algunos puntos que forman parte dichas relaciones.

a) En lo que hace al comercio América Latina debe insistir en buscar: el acceso a los mercados de los países más desarrollados, la estabilidad de los productos básicos y el apoyo a los programas de integración económica regional:

- i) en el campo de los productos básicos, los cuales mantendrán una marcada importancia para el desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos, la acción ha de orientarse principalmente a la puesta en marcha del Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD. Este programa contempla tanto *stocks* reguladores, cuando las características de los productos permiten su almacenamiento (café, algodón, cobre), como acuerdos de compensación monetaria cuando los productos no pueden almacenarse por ser perecederos, caso del banano, por ejemplo,
- ii) en relación con el acceso al mercado de los países ricos para las exportaciones de la "periferie" el esfuerzo se centraría de una parte, en el perfeccionamiento y ampliación del Sistema Generalizado de Preferencias, el cual puede jugar un papel significativo para algunos países a pesar de la erosión del sistema y de otra, en

¹⁷ Ismail-Sabri Abdalla: "Heterogeneity and Differentiation-The End for the Third World?", *Development Dialogue*, 1978: 2.

la aceptación por parte del GATT, de cierto tipo de subsidios para promover las exportaciones de los países pobres sin que los ricos puedan adoptar medidas compensatorias,

- iii) el aspecto más importante en cuanto a la integración económica regional es la necesidad que el GATT acepte, dentro de las normas de conducta, las ventajas que en forma discriminada se otorgan entre sí los países miembros de los programas de integración entre países en vías de desarrollo. Habría de establecerse sin embargo, que dicha discriminación debe tener un límite cierto en cuanto a su magnitud y a la duración de su aplicación. Este aspecto tiene mucha relevancia dada la gran trascendencia de los programas de integración y cooperación regionales para América Latina en los años venideros.

b) El segundo punto sobre el cual América Latina debe poner especial énfasis se refiere al del financiamiento externo, tanto de largo plazo para complementar el esfuerzo interno de ahorro para financiar el desarrollo económico, como al de más corto plazo para resolver problemas coyunturales de balanza de pagos. Varios puntos han de retener la atención:

- i) refinanciar la deuda externa de varios países; el objetivo primordial ha de ser el de adecuar el pago de la deuda externa (intereses y amortizaciones) a la capacidad real de pago del país interesado, la cual estaría determinada por el comportamiento de sus exportaciones y los recursos financieros externos netos (privados y públicos) que logre obtener; es necesario considerar la creación de una institución internacional que sirva de intermediario entre los países interesados y los acreedores privados tal como ha sido sugerido recientemente,¹⁸
- ii) aumentar los recursos del FMI y agilizar su uso para facilitar el "reciclaje" de los petrodólares y así resolver parcialmente, el problema financiero ocasionado por el alza del precio del petróleo,
- iii) sustituir el financiamiento externo con base en proyectos específicos por el financiamiento de programas que incluyan un número elevado de proyectos y cubran varios años,
- iv) tomar las disposiciones pertinentes en los países ricos a fin de permitir a sus contribuyentes destinar una proporción del impuesto sobre la renta que han de pagar a promover el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Concretamente, cada contribuyente decidiría a cuál de los bancos regionales o subregionales versaría su aporte, en el caso de América Latina serían elegibles: el BID, el BCIE, el Banco del Caribe y la Corporación Andina.¹⁹

¹⁸ Christine Bogdanowicz-Bindert, "A long-term solution for LDC debt", *Business week*, julio 11, 1983.

¹⁹ A. Hirschman y R.M. Bird, "Foreign aid -A critique and a proposal", *Essays in International Finance*, no. 69, julio 1968.

c) Las inversiones extranjeras y las empresas transnacionales son temas inevitables de la política económica externa contemporánea. América Latina necesita, para acelerar su desarrollo, el capital, la tecnología y la capacidad empresarial del extranjero. Pero hay que determinar las condiciones bajo las cuales pueden operar en América Latina. De ahí la urgencia de: propiciar la vigencia de un código de conducta de las empresas transnacionales, establecer normas específicas tales como las áreas vedadas a la inversión extranjera y las condiciones para repatriar capitales y adoptar un claro programa tendiente a la "latinoamericanización", paulatina pero sistemática, de las inversiones extranjeras en sectores y actividades clave. Para este último fin, el BID crearía un fondo especial para ayudar a los países latinoamericanos a financiar la adquisición de inversiones extranjeras.²⁰

ch) La emigración de América Latina a los centros industrializados, especialmente cuando se trata de personal calificado —profesional y académico— representa una "transferencia" real de recursos en favor de los países altamente desarrollados. Se trata de una pérdida neta para los países latinoamericanos. En vista de ello habría de buscarse la manera de compensar a esos países. Para ese efecto los países desarrollados deberían financiar un fondo cuyos recursos se utilizarían para compensar a los países la "exportación de cerebros".²¹

d) El campo de la ciencia y la tecnología también debería incluirse como parte primordial del análisis de las relaciones económicas externas. La atención deberá centrarse especialmente en dos áreas: la agricultura y los energéticos. Así, por ejemplo se deberá impulsar, con asistencia técnica y financiera exterior, un programa agresivo para aumentar la producción de alimentos. Este esfuerzo deberá tomar en cuenta y coordinar los centros regionales de investigación agrícola que ya operan en América Latina tales como el CIMMYT, el CIAT y el CATIE. Aumentar la productividad de la agricultura está, según lo apuntaba Lewis recientemente, en la raíz misma del proceso de desarrollo.²² En cuanto a los energéticos es sin duda un problema de alcance mundial.

DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

La política económica externa que llegue a ponerse en práctica deberá tener ciertas características que faciliten su aplicación, entre las más importantes valga mencionar las siguientes:

a) Las relaciones económicas externas de América Latina han de visualizarse como *complemento* y no como sustituto de las relaciones de tipo

²⁰ A. Hirschman, *op. cit.*

²¹ Los recursos a que se hizo mención en el párrafo (ch) anterior podrían servir en parte, para financiar los programas a que se refieren estos últimos dos programas ("latinoamericanización" de empresas foráneas y compensación de la "exportación de cerebros").

²² W.A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton University Press, 1978.

bilateral y regional ya existentes. De esta manera coadyuvarán a otras acciones que los países han adoptado.

b) La política ha de responder a un enfoque *global*, de manera que América Latina no busque ni favorezca un trato "especial" en sus relaciones, especialmente con Estados Unidos. América Latina debe establecer relaciones económicas intensas y diversas como ya se ha indicado, con las economías de mercado, con el Tercer Mundo y con las economías de dirección central; por otra parte, difícilmente América Latina logrará alcanzar su autonomía si depende de tratos "especiales" con algún bloque de países o potencia mundial. Este hecho no significa desconocer la existencia de situaciones específicas, sobre todo en cuanto a las relaciones con Estados Unidos. Esto se debe a varias circunstancias:

- i) la historia y la geografía propician que Estados Unidos hayan tenido un interés marcado en América Latina, así como Europa lo ha tenido en Africa y el Japón en el Sudeste de Asia,
- ii) el establecimiento de relaciones específicas, cuando no "especiales", con algunos países latinoamericanos será inevitable, tal es el caso de México (petróleo y migraciones), Panamá (el canal), Brasil y Argentina (energía nuclear), y
- iii) la adopción, por parte del mundo desarrollado, de algunas medidas que interesan a América Latina podría comenzar por Estados Unidos y luego generalizarse a los demás países industrializados con base en la experiencia adquirida, por ejemplo, el mejoramiento y la ampliación del SGP.

Las relaciones de América Latina con Estados Unidos serán así en la práctica una combinación de medidas de carácter "global" con otras de naturaleza "especial" derivadas de intereses concretos recíprocos.

c) La política ha de ser *flexible* por lo tanto no es necesario ni conveniente que la política económica trate de abarcar siempre todos los países y todos los problemas. Un enfoque flexible permite clasificar las políticas de acuerdo con diversos criterios. Así, habrá acciones y medidas que interesen más a una subregión específicamente (el Caribe, Centroamérica, el Grupo Andino), a una categoría de países (países de menor desarrollo relativo, países de mayor nivel de desarrollo), a determinados productos (alimentos, energéticos, minerales, pesca) o se refieran a ciertos problemas (estabilización de productos básicos, acceso al mercado de los países ricos, transferencia de ciencia y tecnología, empresas multinacionales, endeudamiento externo).

ch) La política ha de ser *realista*. Intentar avanzar simultáneamente en todos los ámbitos de la política económica externa sería ilusorio. Es necesario sí tener un marco general con objetivos y metas claramente establecidos para orientar la acción, pero ello no significa progresar en todos los frentes a la vez. Más bien deben aprovecharse las circunstancias para avanzar ahí donde sea posible aunque sea paulatinamente, siempre que sea en la dirección deseada. Pretender grandes progresos en poco tiempo conduce a malograr oportunidades modestas pero tangibles. En

efecto, los grandes avances requieren también por lo general grandes decisiones, las cuales implican, a la vez, tomar posiciones políticas importantes, asumir riesgos significativos, comprometer recursos sustanciales, todo lo cual es difícil de asegurar en forma simultánea. Además, los avances rápidos exigen consensos políticos de muchos países por las implicaciones políticas que tienen, los cuales son difíciles de alcanzar ya que los intereses nacionales son heterogéneos. Pareciera preferible la consecución de objetivos más limitados para los cuales sí se puede obtener el apoyo político decisivo del grupo de países interesados en el asunto. Así, los grandes planteamientos aun cuando sean correctos conceptualmente, resultan románticos e irrealizables en vista de las escasas posibilidades (políticas, administrativas, financieras) de llevarlos a cabo. Por el contrario, medidas más modestas sí pueden concretarse y con base en sus resultados (aciertos y errores) se pueden tomar otros pasos y avanzar en otras direcciones.

La dificultad de determinar las prioridades de la política económica externa latinoamericana, es decir la "posición" de América Latina, reside en gran parte en el hecho que los intereses de los países latinoamericanos no son siempre los mismos. Unos se interesan más en los productos básicos, otros en el acceso al mercado de los países ricos, otros en el endeudamiento externo. Cada país sabe bien que las posibilidades de lograr avances en las áreas de su interés están relacionadas con los resultados de las negociaciones de los asuntos que interesan a otros países del continente. Así, si los países industrializados ceden por ejemplo, en cuanto a los productos básicos, esto podría servirles de argumento para no hacer otro tanto en relación, por ejemplo, con el acceso a sus mercados. La acción concreta necesita así de una estrecha coordinación de los intereses nacionales, los cuales con frecuencia como se indicó, son divergentes. La armonización de estos diversos intereses nacionales resulta ser una de las tareas más delicadas y complejas pero urgentes de los países latinoamericanos.

d) América Latina debe tratar de mantener siempre la iniciativa en cuanto a las sugerencias de posibles medidas para alcanzar los objetivos de su política económica externa. Esta iniciativa significa:

- i) crear mecanismos para elaborar sistemáticamente nuevas propuestas a fin de mejorar las relaciones económicas externas de América Latina,
- ii) aumentar permanentemente la capacidad de negociación, ya que ésta es una labor que requiere renovarse constantemente,
- iii) establecer procedimientos para auscultar las condiciones políticas y la opinión pública en los países altamente desarrollados en relación con las medidas que interesan a América Latina, y
- iv) aplicar los medios pertinentes para influir la opinión pública en los países industrializados; concretamente, en el caso de Estados Unidos, América Latina habría de organizar extensamente el cabildeo entre los diferentes grupos sociales que determinan la opinión pública de ese país, a fin de buscar y crear aliados de América Latina.