

---

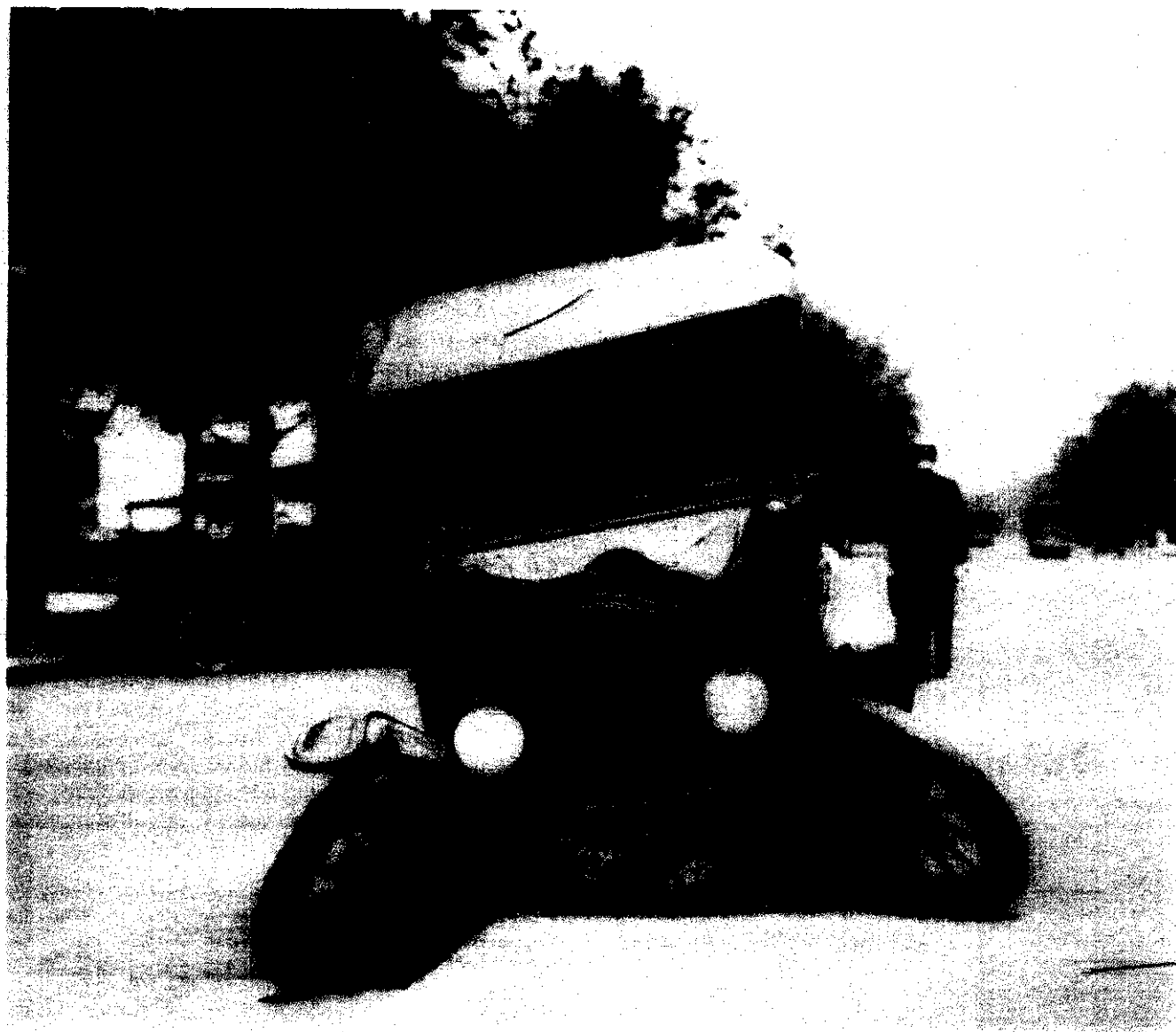
## Notas sobre los Estados Unidos y la cooperación económica internacional

Adolfo Aguilar Zinser

**L**as perspectivas de participación de los Estados Unidos en los esfuerzos de la cooperación económica internacional son ciertamente pesimistas. La nueva administración republicana, elegida en noviembre pasado, no sólo ha puesto el énfasis de su política exterior en cuestiones que, poco tienen que ver con los esfuerzos en favor de la redistribución internacional de la riqueza y las oportunidades económicas, sino que también ha manifestado explícita y reiteradamente su antipatía por la cooperación económica y los esquemas de negociación multilateral. La hostilidad de la nueva administración hacia los programas internacionales para el desarrollo no se limita a las propuestas emanadas de las Naciones Unidas y a las iniciativas de los países del Tercer Mundo; con igual reticencia escucha las sugerencias de negociación y diálogo que surgen de los propios países desarrollados de Europa Occidental.<sup>1</sup>

Esta actitud refleja ante todo el interés del capitalismo monopólico, principal beneficiario de la actual estructura económica internacional, aunado a los intereses políticos hegemónicos de la gran potencia. Claramente los Estados Unidos se oponen a la idea de un nuevo orden económico internacional que otorgue a los países en desarrollo mayores ventajas y recursos, y un tratamiento

<sup>1</sup> La hostilidad de la administración Reagan hacia los programas de ayuda al desarrollo ha sido ampliamente reflejada en los medios masivos de comunicación norteamericanos. Cfr. *New York Times*, *Washington Post*, y los semanarios *U.S. News and World Report*, *Newsweek*, principalmente las ediciones posteriores a la presentación del Presupuesto al Congreso.



equitativo en el comercio mundial. Con igual vigor se opone también a los intentos de reestructuración de las instituciones que regulan sus relaciones económicas con las potencias industriales aliadas, reajustes que simplemente intentan encontrar fórmulas más eficientes para afrontar los desequilibrios monetarios y financieros que caracterizan al actual sistema.

Durante casi ya cuarenta años de postguerra, el liderazgo de los Estados Unidos se ha mantenido a pesar de las grandes transformaciones sufridas por la economía internacional, gracias al control que logra aún ejercer sobre mecanismos neurálgicos para el funcionamiento de este sistema. Estos mecanismos son: en la esfera económica; el mantenimiento del dólar como unidad monetaria internacional de reserva y liquidez así como su extenso control del sistema financiero; en el plano militar su poderío estratégico; y en la esfera política su constante ingerencia en los acontecimientos políticos de Occidente. Sin embargo, la posición privilegiada de los Estados Unidos no corresponde ya con la realidad que le dio origen ni con su posición respecto al avance económico de otros países, y menos aún con la emergencia de nuevos centros de poder regional. A pesar de ello, los Estados Unidos se proponen sostener como válida su visión del mundo y exigen a sus aliados, a los países del Tercer Mundo y hasta a sus propios rivales un comportamiento que no coincide más con la dinámica real de las relaciones internacionales contemporáneas. De Europa Occidental esperan subordinación a una alianza, a la que sus miembros encuentran cada vez menos indispensable para el mantenimiento de su seguridad y bienestar económico y que inclusive parece en ocasiones, poner en peligro los logros de la detente. Del Tercer Mundo,

esperan sumisión al gran capital norteamericano y apego a paradigmas de organización política y económica que, interpretados por las élites locales aseguran un clima adecuado a estos intereses económicos. Finalmente los Estados Unidos atribuyen a sus adversarios pretensiones hegemónicas globales que intentan descubrir en el surgimiento de luchas sociales de liberación en el Tercer Mundo y que sirven de pretexto a su propia intervención. En el marco de estos designios los norteamericanos se erigen como dique ante cualquier intento, por tenue que éste sea, de cooperación internacional y de reestructuración del sistema económico vigente. Ciertamente esta postura no es novedosa y no puede únicamente atribuirse a la actual administración. Si bien el Presidente Ronald Reagan pretende rescatar posiciones del pasado, en franco conflicto con la realidad internacional vigente, su política encuentra clara correspondencia con el papel que históricamente ha jugado su país en el concierto económico internacional.

En cierta medida la falta de interés de los Estados Unidos en la cooperación económica revela ausencia de visión. La misma ausencia de visión que le ha impedido encontrar mecanismos estables de negociación en sus relaciones económicas con Europa. Por ello, para que los Estados Unidos lleguen a participar constructivamente en la negociación económica internacional, no digamos en la implantación de un nuevo orden económico, tendrían que reconocer primero que su actual papel no es el mismo que el de la postguerra y que por consiguiente el derecho de veto que han ejercido hasta ahora, no es compatible ya con el funcionamiento equilibrado del sistema capitalista mismo. La eficiencia y competitividad de su economía está a la zaga de los grandes centros industriales de

---

Europa y Japón, su posición en el comercio internacional no podrá sostenerse más únicamente en el marco de acuerdos arancelarios multilaterales y presiones bilaterales. La reagrupación del mundo en regiones de comercio crea nuevos imperativos económicos y políticos que Estados Unidos pretende afrontar apelando a concepciones globalizadoras y alineamientos simplistas. Es por ello que, antes de conseguir un diálogo constructivo entre el Tercer Mundo y los Estados Unidos, será necesario que este país sea reducido a su dimensión real respecto al conjunto de actores con quienes participa en la negociación. Eso sitúa al resultado del debate militar, económico, monetario, financiero y político entre Europa y los Estados Unidos al nivel de una instancia táctica de gran importancia para el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Existen dos posiciones básicas frente al NOEI en los países desarrollados. Por una parte, el pretendido liderazgo de los Estados Unidos que fundan su actitud de poder en el esquema militar, institucional y político de las relaciones internacionales y se niega a negociar privilegios y a propiciar una mayor cooperación con el Tercer Mundo. Por otro lado, están las posiciones, poco a poco más distantes, que presentan los países de la Comunidad Económica Europea, secundados en ocasiones por un Japón demasiado inmerso aún en la órbita estratégica de los Estados Unidos. Para éstos la cooperación económica con el Tercer Mundo se torna en una necesidad para la expansión y desarrollo de sus economías.<sup>2</sup> Entre las posturas

<sup>2</sup> Conviene consignar las declaraciones de Gaston Thorn, actual presidente de la Comunidad Económica Europea: "Habida cuenta de la interdependencia creciente de la economía europea con la de los países en vías de

de los Estados Unidos y las de Europa se manifiestan fisuras, a veces no muy perceptibles debido a una alianza forzada por circunstancias de carácter monetario, estratégico y militar.

En el presente ensayo nos ocuparemos únicamente de examinar, en forma tentativa, los elementos más sobresalientes que explican la postura norteamericana. No es el propósito de estas notas descubrir y analizar dicha postura, tal como se ha manifestado históricamente en las negociaciones ante distintos foros del sistema de Naciones Unidas, en el llamado Diálogo Norte-Sur y en las instituciones financieras y comerciales internacionales. Nuestro objetivo es entender el porqué de la actitud norteamericana, a partir sobre todo de las perspectivas que plantea la presente administración.

La posición que predeciblemente adoptará el actual gobierno de los Estados Unidos en las negociaciones en Naciones Unidas y en la Reunión Cumbre que se avecina entre un número de jefes de Gobierno de países desarrollados y países subdesarrollados, se origina en determinadas circunstancias históricas y se desprende de las peculiares concepciones adoptadas por la política exterior del Presidente Ronald Reagan. En este contexto es posible identificar tres elementos que explican y dan fundamento a la postura norteamericana frente al Nuevo Orden Económico Internacional. Primero, el poder negociador que los Estados Unidos conserva en las relaciones económicas internacionales. Como se sugirió anteriormente, este poder negociador es, de hecho, superior al que parecería otorgar-

desarrollo, Europa no tiene alternativa. Me parece inevitable que encontremos en el Tercer Mundo no sólo a un aliado, sino toda una nueva dimensión en las relaciones de intercambio económico". Ver: *Excelsior*, abril 19 de 1981, p.1.

le su situación actual en la economía occidental. Las bases de este poder de negociación se encuentran en el papel predominante que jugaron los Estados Unidos en la reestructuración del orden financiero monetario y comercial de la postguerra y mantiene íntima relación con las pretensiones militares y políticas de la gran potencia.<sup>3</sup>

En segundo lugar, encontramos las visiones de la actual administración en relación al juego de fuerzas internacionales. El gobierno de Reagan busca, reactivando a la confrontación Este-Oeste, reubicar al mundo en esferas de poder hegemónico que permitan a los Estados Unidos ejercer su liderazgo en Occidente. La consecuencia de este alineamiento sería: reforzar la posición norteamericana en las negociaciones con Europa y contratar los intentos de liberación en el Tercer Mundo; todo ello, bajo el supuesto de la contención al avance soviético. Insistir en la idea de que el mundo occidental está asediado por la amenaza de expansión soviética, es arrebatar importancia y vigencia política a la verdadera confrontación en que se desenvuelven las relaciones internacionales de hoy en día: la confrontación económica entre países desarrollados y países en desarrollo. En el marco de la contención, la política exterior de los Estados Unidos exige fidelidad a la alianza y ejercita negociaciones de orden bilateral en las que ofrece premios y castigos. Finalmente, la conducta

<sup>3</sup> Es común considerar que a partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos surge como potencia hegemónica. Cfr. Marcus, Robert, *A brief history of the United States since 1945*, St. Martin's Press, New York, 1975. Kolko, Gabriel, *Las raíces de la política exterior de los Estados Unidos*. Ed. La Oveja Negra, Bogotá, 1972 entre otros.

de los Estados Unidos respecto a la cooperación económica se fundamenta también en las concepciones dominantes sobre el desarrollo y el papel de la ayuda externa en esta tarea. Los programas de ayuda de los Estados Unidos sufren una verdadera crisis de propósito originada en la pobreza de las concepciones teóricas en que se sustentan y en el fracaso de los programas de promoción del desarrollo. En este marco resurgen con nuevo vigor las concepciones que asignan a la ayuda externa, simplemente el papel utilitario de instrumento directo de la política exterior de los Estados Unidos y apoyo a las inversiones privadas norteamericanas.<sup>4</sup>

La convergencia de estos tres elementos nos permite entender el endurecimiento de las posiciones del actual gobierno de los Estados Unidos en las discusiones económicas multilaterales. Por ello, es predecible que se dé marcha atrás a los muy modestos avances logrados durante la administración del Presidente Carter.

### El poder negociador de Estados Unidos

Las condiciones bajo las cuales el mundo emergió de la Segunda Guerra Mundial dieron a los Estados Unidos la oportunidad de plantear la reestructuración de la economía de occidente, erigiéndose a sí mismo como promotor y árbitro. El desgaste de la guerra llevó a las economías europeas a un atrofiamiento en su capacidad productiva al mismo tiempo que la economía norteamericana gozaba de jugosos excedentes. En estas circunstan-

<sup>4</sup> Cfr. Block, Fred. *The origins of international economic disorder*. University of California Press, Los Angeles, 1977.



cias, los Estados Unidos se convierten, de hecho, en el guardián del mundo por lo que, los esfuerzos de la reconstrucción colocan a Europa en el papel de socio minoritario. Este es el marco en el que se definen los esquemas de reorganización monetaria y financiera adoptados en Bretton Woods. En el comercio internacional la posición de los Estados Unidos era igualmente preponderante al ser la única economía con excedentes reales. Así lo demuestra el extraordinario superávit en la balanza de pagos de los Estados Unidos, que alcanzó en 1947 los diez mil millones de dólares.

Aunada a esta estructura económica, la postguerra ofrecía al mundo el escenario de la confrontación entre dos poderosos rivales que encarnaban paradigmas sociales, económicos y políticos contradictorios. En esta circunstancia, Europa no sólo requería de recursos económicos para su reconstrucción, sino también de la protección militar y política capaz de conjurar la amenaza soviética. En realidad, la recuperación económica de Europa, a partir de un esquema de producción capitalista abierta al comercio y los flujos de capital, se proponía como objetivo central evitar

que el nacionalismo y las aspiraciones socialistas ganaran espacios al capitalismo norteamericano.<sup>5</sup>

En Bretton Woods se adopta al dólar como unidad de reserva y liquidez, respaldada por el oro. Los Estados Unidos, como detentadores de un gran volumen de reservas de oro monetario, se comprometen a mantener fijo el precio del dólar respecto al oro y a sostener tal precio con su propio metal. Una vez que las economías europeas, en rápida recuperación, comienzan a encontrar incómodo el excedente de dólares, se multiplican las presiones especulativas sobre el dólar. Mientras tanto el drenaje de las reservas de oro hace cada vez más angustioso para los Estados Unidos mantener la paridad. Así, el compromiso de Bretton Woods se rompe gradualmente y con ello se desmantela el respaldo al dólar. Primero, los Estados Unidos presionan a sus aliados europeos para que compartan con su propio oro la responsabilidad de sostener el valor del dólar; más tarde se crea un doble mercado de transacciones de oro monetario; uno, a 35 dólares la onza para gobiernos y otro, a los precios que dicta el mercado, para el sector privado; finalmente, los Estados Unidos terminan unilateralmente con la libre convertibilidad oro-dólar. De esta nueva circunstancia emerge un sistema fundado en el dólar; moneda debilitada y constantemente bajo el asedio de la especulación. Frente a ello las monedas europeas tendrán que respaldar, a su propio costo, el valor del dólar y evitar así que el orden financiero y monetario se derrumbe. Este nuevo sistema se caracteriza por los acuerdos, casi siempre bilaterales, de compensa-

ción y por la flotación de las tasas de cambio, en directa contradicción con los principios adoptados por el F.M.I.<sup>6</sup>

El desempeño del dólar como un factor de desequilibrio económico y monetario resulta de que su oferta en la economía internacional está determinada, no exactamente por las necesidades de liquidez que se supone debe satisfacer como moneda internacional de reserva, sino por la dinámica propia de la balanza de pagos de los Estados Unidos. A su vez, la balanza de pagos de los Estados Unidos sufre el déficit global y estructural que resulta, por una parte, de la debilidad relativa de la economía norteamericana y por la otra, de los gastos relacionados con el sostenimiento del poder y la influencia de los Estados Unidos en el mundo. Esto significa que en el sistema monetario internacional se encarna una curiosa paradoja. Las perturbaciones que el dólar provoca son al mismo tiempo evidencia de la debilidad misma del actor dominante, los Estados Unidos, y fuente de su fortaleza negociadora. En el actual sistema económico internacional, alcanzar un equilibrio financiero y monetario significaría eliminar el déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, y evitar que este país lo siga financiando con la simple emisión de moneda. Esto implica curiosamente que los Estados Unidos, están en posición de exigir a las economías de Occidente que "contribuyan" al equilibrio monetario coadyuvando la política económica

<sup>5</sup> Cfr. Ellsworth, P.T. *Comercio Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.

<sup>6</sup> Para observar la influencia del FMI en las políticas financieras de las naciones del Tercer Mundo consultar Lozoya, Jorge, et. al. *Obstáculos para el Nuevo Orden Económico Internacional*, CEESTEM-Nueva Imagen, México, 1981.

---

de los Estados Unidos. Ciertamente ello crea un círculo vicioso que permite a los Estados Unidos mantener su papel predominante. Además, el hecho de que el desequilibrio mismo de la balanza de pagos se relacione en parte importante con el mantenimiento de los instrumentos de poder de los Estados Unidos (gastos militares, inversiones extranjeras, flujos de capital financiero y ayuda externa) habilita a los Estados Unidos a justificar su déficit como necesario para el mantenimiento del crédito internacional, el orden político y la seguridad militar de Occidente.

Con base en estas ventajas negociadoras frente a los países de la Europa Occidental y Japón y a partir de su influencia en los organismos multilaterales existentes, los Estados Unidos han logrado frenar o mediatizar todo intento de reestructuración del sistema monetario internacional. A pesar de la actitud decidida de algunos países como Francia, no ha sido posible desplazar o siquiera limitar significativamente al dólar como instrumento internacional de liquidez. En cambio, los países europeos y Japón han tenido que ceder a las presiones norteamericanas para ajustar su política económica a las necesidades de sostenimiento del dólar y a los requerimientos de la economía norteamericana. De hecho, el papel del dólar permite a los Estados Unidos influir significativamente sobre las políticas de crecimiento, el tipo de cambio y la política comercial de Europa y Japón y contrarrestar así, en alguna medida, los efectos de la pérdida de competitividad de su propia economía.

Los reclamos de los países europeos para que los Estados Unidos apliquen políticas efectivas de control del déficit, contribuyen paradójicamente a que los Estados Unidos exijan a los europeos ser

copartícipes de su responsabilidad en circunstancias de subordinación. Esto se explica por el hecho de que, dada la estructura del déficit, las tradicionales medidas económicas de ajuste a la balanza de pagos: devaluación y deflación, tienen limitada efectividad en los Estados Unidos y sí afectan considerablemente a la economía mundial, debido al peso global del comercio exterior estadounidense. Por tanto, cuando al cabo de intensas presiones sobre el dólar, los Estados Unidos se deciden por primera vez a devaluarlo, exigen al mismo tiempo que países superavitarios respalden las medidas de ajuste con la revaluación de sus propias monedas. Por otra parte, es claro que, detener el ritmo de crecimiento de la economía norteamericana acarrea serias consecuencias para el resto del sistema. En estas condiciones, mientras el F.M.I., exige a los países deficitarios, principalmente en el Tercer Mundo, la aplicación de severas medidas de deflación y devaluación, los Estados Unidos reafirman su autonomía para decidir si y cuándo conviene aplicar medidas de serias consecuencias sociales y políticas.

Corregir verdaderamente el déficit significaría para los Estados Unidos renunciar a su política imperialista y hegemónica. Requeriría ante todo, reducir drásticamente los gastos militares. Como se observa en el Cuadro 1, a partir de los años 50's y con distintas fluctuaciones, las erogaciones militares y la salida de capital con este objeto se han mantenido a muy altos niveles. El sostenimiento de estos desembolsos se considera esencial para hacer frente a los "compromisos" de defensa adquiridos por Estados Unidos con Europa, para consolidar su influencia en el Tercer Mundo, y claro está para impulsar su propio crecimiento económico, tan dependiente del complejo indus-



**Cuadro I**  
**ESTADOS UNIDOS. TRANSACCIONES MILITARES. RUBROS MILITARES**  
**AÑOS SELECCIONADOS**

(Millones US \$ Dlls.)

Año	Gastos Militares Directos	Ventas de bienes Militares	Créditos y Concesiones
1951	- 1,270	N/D*	- 3,496
1954	- 2,642	182	- 2,061
1957	- 3,216	375	- 3,233
1960	- 3,087	335	- 3,414
1963	- 2,961	657	- 4,568
1966	- 3,764	829	- 4,688
1969	- 4,856	1,528	- 5,049
1970	- 4,855	1,501	- 5,047
1971	- 4,819	1,926	- 6,042
1972	- 4,784	1,163	- 5,827
1973	- 4,658	2,342	- 7,178
1974	- 5,103	2,914	- 9,905

\* Las ventas militares en este año no aparecen por separado.

Fuente: Survey of Current Business. Citado en Block L. Fred. *The Origins of International Economic Disorder. A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present.* University of California Press, Berkeley Calif. 1977. p. 141.

trial militar. En medio de la crisis económica la actual administración planea, incluso, un incremento substancial de las inversiones y gastos militares con la justificación de que que la URSS ha conseguido ya un margen de superioridad militar sobre Estados Unidos.

En una economía tan particularmente orientada a las actividades militares, el gasto en los programas gubernamentales de defensa y la ayuda

militar son tan importantes como la venta de armamentos al extranjero. Por ello, en la lógica misma de la balanza de pagos de los Estados Unidos, se estimula a las exportaciones bélicas como un instrumento idóneo para contribuir a equilibrar el déficit. La actual administración parece decidida a seguir esta vía, con el pretexto, nuevamente, de reforzar la defensa de Occidente. En tanto la clientela militar de los Estados Unidos

---

sean regímenes represivos aliados al capital monopolista y a las oligarquías locales, el incremento en la exportación de armamentos obstaculiza el cambio social, fortalece posiciones contrarias a un nuevo orden económico y fomenta la división en el Tercer Mundo.<sup>7</sup>

El vínculo estrecho entre la política militar de los Estados Unidos y el desempeño del orden monetario y financiero internacional significa que este país puede alternar objetivos de política en ambas áreas. Los europeos desean un orden monetario estable y al mismo tiempo exigen que se conserve la credibilidad militar de la OTAN. Esto da gran poder negociador a Estados Unidos.

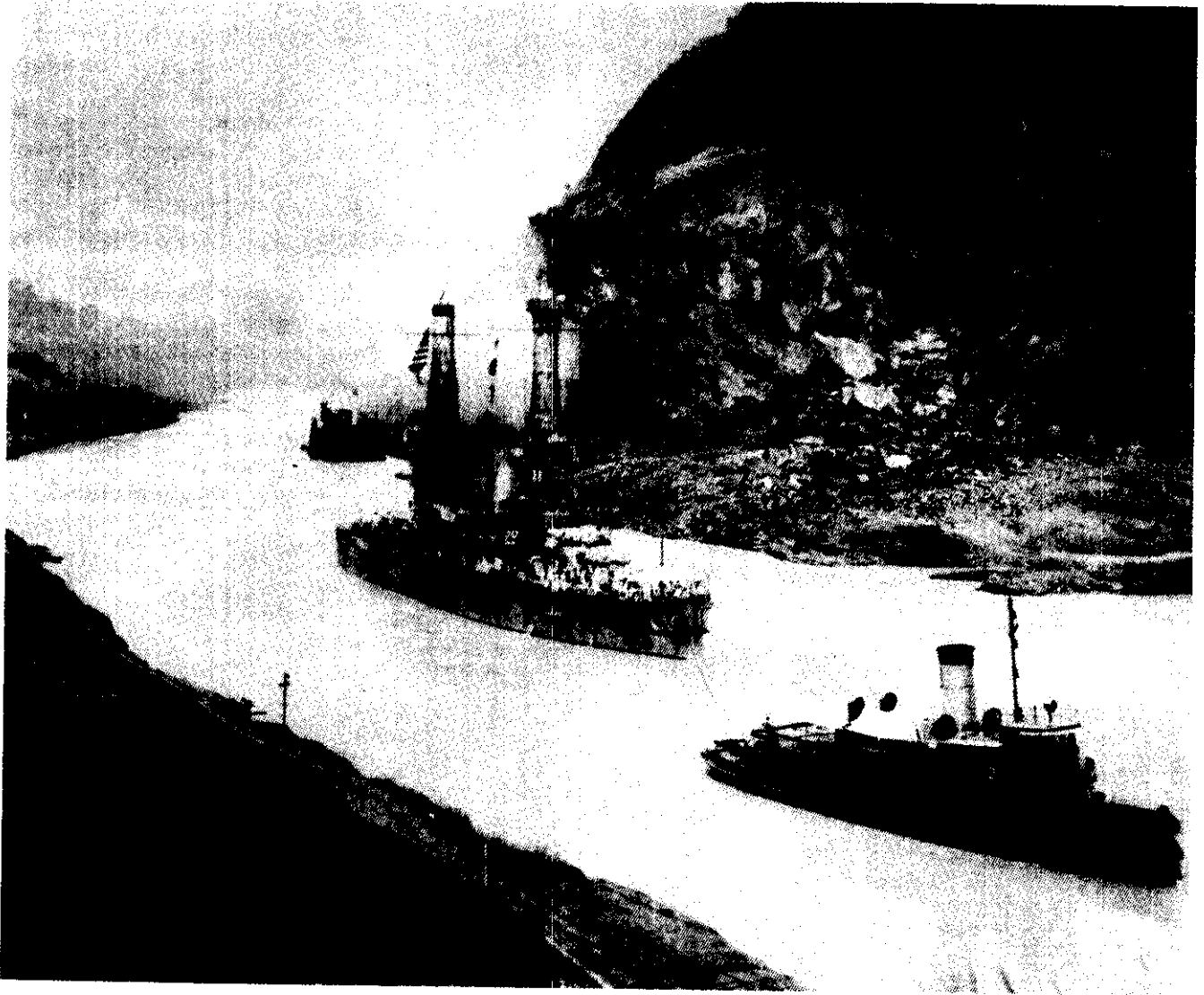
En ocasiones, como en la guerra de Vietnam, el aventurismo militar de Estados Unidos impone al sistema monetario y a la economía norteamericana presiones peligrosas. Así, en 1968, después de la ofensiva del Tet, la especulación sobre el dólar adquirió dimensiones cercanas a la crisis, lo que contribuyó en forma importante a la decisión del retiro gradual de las tropas norteamericanas de Vietnam. Esto no alivió la crisis, sino que, al incrementarse la ayuda a Laos y Vietnam, se agudizaron las presiones sobre el dólar lo que llevó finalmente a la devaluación y las drásticas medidas económicas del 71 y del 73. Sin embargo, el saldo de este vínculo ha sido favorable para los Estados Unidos pues, con el argumento de la seguridad militar de occidente, han logrado extraer concesiones económicas y mantener su posición privilegiada en la mesa de negociaciones, más allá de la fuerza real

de su economía. Este factor es sin duda un elemento de gran importancia para explicar el papel de los Estados Unidos en la cooperación económica internacional. La relación entre lo militar y lo económico le permite aplazar el necesario otorgamiento de concesiones económicas al Tercer Mundo y evitar los ajustes indispensables en las instituciones internacionales.

Las persistentes divisiones y la desconfianza mutua que priva entre los europeos respecto a las negociaciones directas con la URSS, ha permitido que los Estados Unidos se atribuyan el papel de liderazgo en el Diálogo Este-Oeste e impulsen al mismo tiempo la carrera armamentista. La "detente" surge, en cierta medida, como una concesión de los Estados Unidos a Europa y un ajuste de su política exterior a las demandas internas que ven, en la actitud belicista de su país, el peligro de una conflagración atómica. Sin embargo, el interés del gobierno norteamericano es, realmente, mantener un clima de tensión Este-Oeste a cuyo marco condicionar sus relaciones con Europa y el Tercer Mundo. El gran fracaso político de la Europa de la postguerra es no haber logrado un consenso, a partir del cual negociar su propia "detente" con la URSS. De la misma manera el fracaso de la URSS es no haber logrado alejar a los Estados Unidos de sus aliados.

En el renglón del comercio de mercancías y servicios es donde la debilidad de la economía norteamericana parece apuntar signos evidentes, pero paradójicamente es también donde la posición negociadora internacional de los Estados Unidos muestra una curiosa firmeza. La rápida reconstrucción de las economías europeas y del Japón, permitió a estos países alcanzar y hasta superar en pocos años los niveles de producti-

<sup>7</sup> Consultar, en cuanto a la incidencia de éste en América Latina, el libro de Joseph Comblin *Le pouvoir militaire en Amérique Latine*. Jean-Pierre Delarge editor, París, 1977.



vidad de los Estados Unidos, principalmente en el terreno de las manufacturas de consumo y pronto también en el de algunos bienes de capital. Esto, no sólo dificultó la expansión de las exportaciones norteamericanas, sino que a la postre significó serios embates al mercado interno. La renovación de la planta industrial, el ímpetu empresarial y el costo reducido de la mano de obra, dieron a las manufacturas europeas y japonesas ventaja sobre las norteamericanas. Aún antes del incremento de los precios del petróleo y su consiguiente impacto sobre el monto de las importaciones norteamericanas, la balanza comercial de Estados Unidos comenzó a sufrir fuertes presiones.

El deterioro relativo del comercio exterior de los Estados Unidos que se muestra en las tendencias descritas por el Cuadro II, sobre un campo específico respecto al cual concentrar los esfuerzos en favor del equilibrio global y con el que justificar

su preocupación por la estabilidad monetaria internacional. En este terreno los Estados Unidos cuentan con peculiares condiciones que les permiten contrarrestar, en las negociaciones económicas internacionales, su debilidad intrínseca.

En primer lugar, y a pesar de su reducción gradual, la participación de los Estados Unidos en el comercio mundial sigue siendo particularmente importante. De acuerdo con el Cuadro III este peso relativo en el comercio mundial, significa que cualquier medida que los Estados Unidos apliquen en este renglón tendrá importantes repercusiones sobre el comercio de los demás países.

En segundo lugar, observamos que mientras para la mayor parte de las economías occidentales, el comercio internacional constituye una contribución muy significativa al PNB para los Estados Unidos, la proporción del comercio en el producto es comparativamente menor. Esta circunstancia

Cuadro II

ESTADOS UNIDOS. TRANSACCIONES INTERNACIONALES DE MERCANCIAS E INDICES DE CRECIMIENTO, 1946-1979.<sup>1</sup>

	(Años seleccionados) (Millones de dólares)																	
	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 <sup>2</sup>
Exportaciones	11,764	12,213	13,119	14,121	16,414	20,108	25,503	30,668	42,469	43,319	49,381	71,410	98,306	107,088	114,745	120,816	142,052	131,477
Tasa de crecimiento export.		3.8	10.1	7.2	13.7	22.5	26.8	20.2	26.4	2.0	13.9	44.6	37.6	8.9	7.1	5.2	17.5	28.0 <sup>3</sup>
Importaciones <sup>4</sup>	5,957	6,871	10,838	11,527	12,952	14,537	18,700	26,866	30,866	45,579	55,797	70,499	103,649	98,011	124,051	151,689	175,822	152,590
Tasa de crecimiento de las importaciones <sup>3</sup>		35.9	57.6	6.3	12.3	12.3	28.6	43.0	15.3	31.3	22.1	26.3	17.0	(-5.5)	26.5	22.3	15.9	(-13.3) <sup>3</sup>
Balance	-4,697	-4,336	-2,611	-2,897	-3,462	-5,571	-6,801	-5,800	-2,603	-2,260	-6,416	-911	-5,343	-9,047	-9,306	-30,873	-33,770	-21,133

<sup>1</sup> No incluye créditos militares. Cifras ajustadas de datos del Censo para diferencias en valor, cobertura y tiempo.

<sup>2</sup> Cifras correspondientes a los tres primeros trimestres, cifras preliminares.

<sup>3</sup> Calculado en base a los tres primeros trimestres de 1978.

<sup>4</sup> Los valores porcentuales entre paréntesis indican decremento.

\* Cifras con signo negativo, para efectos de balance.

Fuente: *Economic Report of the President, Transmitted to the Congress*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. January 1980, p. 316.

Cuadro III

PARTICIPACION PORCENTUAL DE ESTADOS UNIDOS EN LAS EXPORTACIONES- IMPORTACIONES MUNDIALES  
(Años seleccionados)

	1948		1958		1968		1970		1974	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
% E.U. respecto al mundo	21.8	11.3	16.3	11.6	14.2	13.1	13.5	12.0	11.5	12.6
% E.U. respecto economías desarrolladas	34.2	17.4	24.8	17.9	20.2	18.4	18.9	16.7	17.8	17.5
% Japón respecto al mundo	.4	1.0	2.6	2.6	5.4	5.1	6.1	5.7	6.5	7.3
% Japón respecto economías desarrolladas	.7	1.6	4.0	4.0	7.6	7.2	8.5	7.9	10.2	10.1
% RFA respecto al mundo	1.3	2.6	8.6	6.9	10.5	8.1	11.1	9.2	10.7	8.3
% RFA respecto economías desarrolladas	2.1	4.1	13.1	10.7	14.9	11.4	15.5	12.7	16.6	11.4

Fuente: Yearbok of International Trade Statistics, 1974 ONU, New York, 1975.

que aparece descrita en el Cuadro IV significa que el impacto de una "guerra comercial" entre Estados Unidos y las economías occidentales, sería más dañino para éstas. De hecho los Estados Unidos se han valido tradicionalmente de amenazas proteccionistas unilaterales, a veces cumplidas, para obtener concesiones de sus rivales comerciales.

En tercer lugar, como podemos observarlo en el Cuadro V, los Estados Unidos comercian con el exterior en el marco de una diversificación de su clientela que los hace relativamente menos vulnerables a las presiones comerciales bilatera-

les. En cambio, para la mayoría de los países el comercio con los Estados Unidos constituye una proporción muy importante de su comercio total; para algunos inclusive la mayor parte, lo que los hace susceptibles a presiones bilaterales. Esto significa también que es en el interés de los Estados Unidos imponer toda clase de obstáculos a la formación de bloques comerciales. Paradójicamente los intereses del capital monopolista y transnacional de los Estados Unidos se han beneficiado de la formación de espacios económicos y comerciales regionales, como el M.C.E., no así el poder negociador global de los Estados Unidos mismos.

Cuadro IV  
**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES COMO VALOR DEL PNB DE PAISES  
 SELECCIONADOS. 1976**

País	Importaciones	Exportaciones
Países Bajos	50	53
Alemania Occidental	27	29
Reino Unido	30	28
Canadá	24	24
Italia (1975)	25	24
Francia (1975)	19	20
Japón	14	14
Estados Unidos	7	7
Venezuela	16.7	25.8
Argelia	37.7	30.7
México	28.7	31.2

Fuente: *The Trade Debate. Department of State U.S.A. 1978, P. 11*

Finalmente, por la estructura de su comercio exterior los Estados Unidos tienen una posición comparativa más desahogada y menos dependiente de las importaciones para el sostenimiento de sus actividades económicas, caso contrario es el de un gran número de economías occidentales. La dependencia de los Estados Unidos en materias primas del exterior es limitada y por supuesto significativamente menor de lo que es para Europa y el Japón, sus principales rivales económicos. Respecto al petróleo mismo, a pesar de que la posición de los Estados Unidos se deterioró significativamente en los años 70's, a raíz del incremento en el volumen de las importaciones, la baja de producción

interna y el alza acelerada de los precios; su vulnerabilidad no tiene comparación con la de Japón o Alemania. Por su parte, los Estados Unidos exportan bienes estratégicos para el crecimiento de las economías que los adquieren. La importancia de las exportaciones norteamericanas de tecnología, bienes de capital y productos agrícolas alimentarios contribuyen significativamente a su posición negociadora en el terreno comercial.<sup>8</sup>

Particularmente es la ventajosa posición norteamericana en las exportaciones agrícolas. Esto se

<sup>8</sup> Ellsworth, P.T. *Op. Cit.* especialmente los capítulos finales

Cuadro V

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL COMERCIO CON PAISES SELECCIONADOS Y  
PORCENTAJES DEL COMERCIO CON E.U. DEL TOTAL DE PAISES SELECCIONADOS. 1977**

País	Porcentajes del comercio de E.U. con países seleccionados		Porcentajes del comercio con E.U. del total de países seleccionados.	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Mundo			10.5	-13.5
Canadá	21.5	18.7	70.9	64.9
Japón	11.8	8.8	23.1	14.8
Reino Unido	3.2	4.5	8.8	8.4
Francia	1.9	2.9	4.7	4.9
Italia	1.9	2.3	6.6	5.8
Alemania	4.5	5.0	6.0	5.9
Venezuela	2.6	2.6	44.0	53.1
México	2.9	4.0	64.0	65.0*)

\* Se tomó 1979 por considerarse representativo actual. Según los datos de 1977, las cifras serían 92.7 y 87.4% respectivamente.

Fuente: *Statistical Yearbook*, New York, ONU 1978.

explica por la conjunción de una serie de factores de carácter económico, incluidos elementos coyunturales a nivel mundial. El crecimiento demográfico, la modificación de patrones alimentarios en favor del irracional consumo de proteínas animales, los constantes cambios climáticos, la poca planeación de los programas agrícolas en ciertos países del Tercer Mundo -encaminados en muchos casos

a la exportación de productos agrícolas secundarios- y los altos rendimientos de la economía agrícola norteamericana son algunos de los factores que determinan la actual bonanza cerealera de Estados Unidos. Gracias a la devaluación del dólar de 1972, por ejemplo, se estimuló la demanda de los alimentos norteamericanos en Japón y Europa. Para esa fecha, sus ventas de trigo se triplicaron,

mientras que las exportaciones de maíz tuvieron un aumento cercano al 20 %.

La impresionante competitividad de la economía norteamericana en la producción de granos y su papel creciente en el comercio internacional de estos productos, ha llevado a los estrategas norteamericanos a considerar al "food power" como un recurso de la política exterior. El valor de los alimentos como arma es dudoso, sin embargo, no puede negarse que los Estados Unidos desarrollan en este terreno una posición económica estratégica de gran importancia.<sup>9</sup>

En el terreno de ciertas tecnologías y de bienes de capital, las ventajas norteamericanas son ya inciertas. La brecha tecnológica entre los Estados Unidos, Europa y Japón parece cerrarse vertiginosamente. Salvo en el campo de algunas tecnologías de punta y la innovación en productos para el consumo, los Estados Unidos deberán enfrentar gradualmente mayor competencia, particularmente en bienes de capital como el acero. El énfasis en la producción militar ciertamente ha debilitado el desempeño de la industria manufacturera aunque proporciona a Estados Unidos determinadas ventajas en la innovación tecnológica.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> La posibilidad de implantar el "arma alimenticia" ha sido explorada por los propios estrategas norteamericanos. Recordamos que la misma Agencia Central de Inteligencia (CIA), en la época de Richard Helms, ya incluía en sus análisis este tipo de consideración. Henry Kissinger también llegó a declarar que Estados Unidos utilizaría esta arma contra aquellos países que votasen en su contra en Naciones Unidas.

<sup>10</sup> En este sentido destacan las nuevas tecnologías de la comunicación, donde Estados Unidos incluso llega a dominar totalmente el mercado, como en el caso de los

Resulta claro que la ventaja substancial de los Estados Unidos en el comercio internacional se desprende más que del vigor de su economía, de su tamaño. (Cuadro VI.) Mientras no se fortalezcán las estrategias regionales, particularmente entre países del Tercer Mundo, los Estados Unidos podrán seguir imponiendo su interés en las negociaciones comerciales internacionales. A diferencia de los países europeos y Japón, no interesa de igual forma a los Estados Unidos abrir espacios de negociación con el Tercer Mundo en búsqueda de un suministro de materias primas, seguro y a precios estables. Donde parece residir la conveniencia de los Estados Unidos por acercarse a los países en desarrollo, es en búsqueda de ventajas comerciales y de inversión que equilibren la pérdida de competitividad con Europa y Japón. Sin embargo, parece claro, al menos en lo que se refiere a la actual administración republicana, que se intentarán obtener estas ventajas, no en el marco de esquemas multilaterales de negociación, ni haciendo concesiones a las demandas del Tercer Mundo; los Estados Unidos tratarán en cambio de utilizar su fuerza económica, su fuerza militar y su influencia política en negociaciones bilaterales. Esquemas como la alianza económica Canadá —Estados Unidos — México parecen dirigidos a optimizar las ventajas de que ya gozan los Estados Unidos respecto a los otros dos países. Se trata de constituir un espacio económico ampliado que signifique un mejoramiento de la posición actual de Estados Unidos, y contrarreste la amenaza de las tendencias regionalizadoras principalmente las inspiradas por Europa y Japón.

satélites de telecomunicación. Ver al respecto Schiller, Herbert. *Comunicación de masas e Imperialismo Yanqui*, Gustavo Gilly, Barcelona, 1970.



## Cuadro VI

**PRODUCTO NACIONAL BRUTO COMPARADO PAISES  
INDUSTRIALIZADOS. (OCDE)**

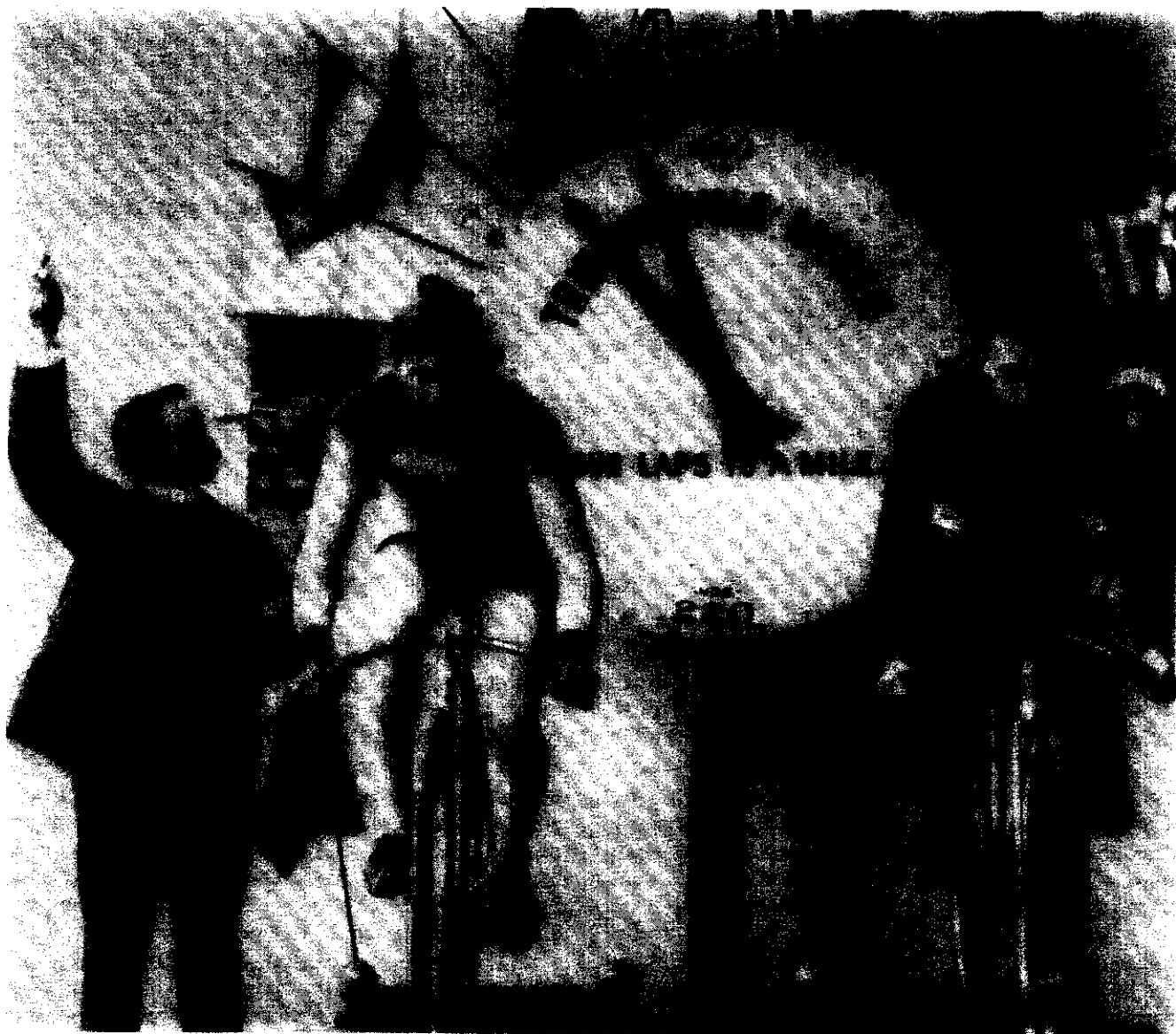
	Dólares constantes 1977 (billones)		
	1975	1976	1977
Estados Unidos	1,699	1,801	1.890
Francia	351.6	369.9	381.0
Rep. Fed. Alemania	474.9	502.0	514.0
Italia	176.9	186.8	190.6
Reino Unido	240.6	245.7	246.4
Portugal	14.9	15.7	16.7
Suecia	78.7	79.9	77.9
Canadá	181.7	190.6	195.0
Japón	608.	646.3	685.1

Fuente: Statistical Abstract of United States. Department of Commerce. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C. 1978, p. 910.

Resulta claro que nada de esto augura un avance inmediato en las negociaciones multilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo dentro y fuera de O.N.U. Antes de reconocer importancia a estas fórmulas negociadoras los Estados Unidos tratarán de convencer a países como México y Canadá de que accedan a agrandar el "pastel" aún más, a cambio de determinadas concesiones económicas que hasta podrían parecer atractivas.

Para completar el análisis anterior es indispensable incluir el papel de los Estados Unidos en la estructura financiera y los movimientos de capital internacional. Más que en ningún otro

renglón es en el terreno financiero y de las inversiones extranjeras donde la economía norteamericana se encuentra más íntimamente vinculada a la economía internacional. La característica esencial de este vínculo es que el mercado financiero norteamericano y las inversiones extranjeras directas del sector privado junto con la ayuda externa bilateral y multilateral constituyen todos, renglones fundamentales y complementarios para el sostenimiento de la economía norteamericana y la reproducción del capital. Simultáneamente, son éstos los renglones de mayor peso en la balanza de pagos de Estados Unidos. Al salir de la guerra



como el único país capitalista con excedentes de inversión, los intereses bancarios, la empresa transnacional y el propio gobierno de los Estados Unidos lograron consolidar su posición ventajosa en el mercado mundial de capitales. Esto facilitó que el dólar emergiera también de Breton Woods como el instrumento principal de liquidez. Además, el mercado financiero privado de Estados Unidos se convirtió en un mecanismo paralelo al F.M.I. en ofrecer recursos para equilibrar déficits de balanza de pagos.

En 1964 y hasta 1974 el gobierno de los Estados Unidos impuso controles a los flujos de capital a largo plazo hacia el exterior. Para la economía internacional estos controles significaron en ciertos momentos estrechez en la disponibilidad de créditos. A la postre, el control al mercado financiero norteamericano, aunado al excedente de dólares en Europa, permitió el surgimiento del importante mercado de eurodólares. Imponer restricciones al flujo de capital financiero norteamericano constituía en cierta medida un desacato a las obligaciones contraídas por los Estados Unidos con la economía capitalista internacional.<sup>11</sup>

Una vez levantados los controles, el flujo de capital hacia el exterior se reanimó y las presiones a la balanza de pagos se redoblaron.

Dada la magnitud del mercado financiero norteamericano y su peso específico a nivel mundial, las políticas crediticias diseñadas para influir en el comportamiento de la economía interna, reper-

cuten severamente sobre el conjunto de las estructura financiera mundial. Esto otorga a Estados Unidos un ámbito más de negociación desde posiciones de evidente ventaja respecto a los otros miembros de la economía occidental. Sobra decir que dicha ventaja adquiere el carácter de un control casi absoluto, cuando se trata de países del Tercer Mundo caracterizados por una carencia crónica de recursos financieros.

El mercado financiero de los Estados Unidos ha jugado también un papel muy importante en la expansión de sus inversiones extranjeras privadas. Gracias a esta expansión se ha consolidado el papel de las empresas transnacionales en el mundo, convertidas ahora en verdaderos entes supranacionales relativamente desligados incluso de la economía norteamericana.

Sin embargo, la inversión extranjera directa presenta el fenómeno político económico más importante de la expansión capitalista norteamericana y constituye un vehículo fundamental para la reproducción del capital. Gracias a ella, las empresas que iniciaron su transnacionalización a partir de Estados Unidos, obtuvieron un efectivo mecanismo para eludir el proteccionismo comercial de Europa y los países del Tercer Mundo, cuyas economías —ya sea por la reconstrucción de posguerra o por la necesidad de industrializarse— son cada vez más refractarias a cierto tipo de importaciones, pero aceptan la radicación de capitales extranjeros.

En los países del Tercer Mundo, especialmente en América Latina, las empresas norteamericanas han ligado sus inversiones a las políticas de sustitución de importaciones, para beneficiarse de los mercados cautivos, del acceso “directo” a las materias primas, de los bajos costos de la mano de

<sup>11</sup> Ver Gordon, David. “Etapas de acumulación y ciclos económicos largos” En: CIDE, *Cuadernos Semestrales* (7), 1980: 19-55.

---

obra y de las preferencias impositivas otorgadas a las nuevas industrias "nacionales".

De ahí que en diversas circunstancias los capitales norteamericanos hayan optado por trasladar partes cada vez más importantes de sus operaciones al exterior, en busca de la más alta tasa de ganancia que evidenciaban las condiciones de producción foráneas, aún a costa de limitar con ello la inversión interna en rubros de exportación. Ello parece haber movido a que durante algunos años se impongan medidas restrictivas a la salida de capitales de las empresas.

No obstante, la retribución de las ganancias en el exterior logradas por las empresas norteamericanas, compensa en alguna medida el deterioro de la balanza de pagos provocado por la salida de capitales. De ahí que, con todo y restricciones, éstos no han dejado de fluir de Estados Unidos hacia donde las tasas de rendimiento se presentaban más atractivas.

Más aún, las inversiones extranjeras permitieron a Estados Unidos consolidar su control sobre recursos naturales estratégicos, como en el caso del petróleo, cuyo mayor precio de importación ha sido compensado en buena parte por la repatriación de ganancias de las empresas petroleras norteamericanas. Pero la importancia de la inversión extranjera para Estados Unidos radica además en que permite a su economía apropiarse recursos internacionales. Una parte muy importante de las operaciones de las empresas transnacionales se financia con recursos del exterior, aún del país huésped. Con este capital se obtienen cuantiosas ganancias en actividades económicas que significan una captación de recursos locales. En todo momento y a pesar de la transnacionalización, estas empre-

sas transfieren, más que repartir capital, a Estados Unidos.

Las inversiones estadounidenses en el mundo constituyen una base fundamental del poder negociador de ese país en la economía internacional. Las empresas transnacionales se erigen en núcleos internos de poder capaces de influir sobre el comportamiento internacional de sus anfitriones. Crean condiciones estructurales que atrapan a esos países en la órbita de influencia de la política económica norteamericana y ayudan a conformar aspiraciones de progreso distorsionadas y afines con el interés de los Estados Unidos.

En estrecha vinculación con la inversión extranjera está la ayuda norteamericana a otros países, principalmente al Tercer Mundo, debido a que la reactivación económica que promueve crea necesidades específicas de capital que son satisfechas por empresas transnacionales asentadas en Estados Unidos. Colateralmente, la ayuda externa viabiliza una parte nada despreciable de las exportaciones norteamericanas.<sup>1 2</sup>

Sin embargo, el peso específico de la ayuda externa se deja sentir en lo político, en tanto mecanismo que permite sostener determinadas políticas y regímenes en los países aliados, o presionar para promover reorientaciones en sentido coincidente con el interés nacional norteamericano. La capacidad de negociación que brinda la ayuda externa a Estados Unidos es pues obvia.

<sup>1 2</sup> De hecho, en cierto aspecto, los programas de ayuda norteamericanos nos han servido para sostener el ritmo de expansión del capital transnacional en el Tercer Mundo. Consultar Mende, Tibor. *¿Ayuda o recolonización?* Siglo XXI, 1964.

Como se desprende de lo señalado hasta ahora, la política exterior norteamericana encuentra sustento en la posición de los Estados Unidos en los planos militar, comercial y financiero respecto al conjunto de países occidentales y del Tercer Mundo.<sup>13</sup>

Tal posición de ventaja comparativa se traduce, a su vez, en desinterés por los mecanismos de cooperación económica internacional y en adopción de medidas monetarias financieras e incluso políticas unilaterales, frecuentemente en perjuicio de los aliados de Europa y Japón.

Coyunturalmente y en instancias específicas de negociación económica, la política exterior norteamericana suele ablandarse, como sucedió bajo el gobierno de Carter. Sin embargo, no cabe duda de que su tendencia es la de aprovechar las ventajas relativas de que goza, para obstaculizar cualquier iniciativa que implique una desviación de los beneficios a que se siente acreedor.

En gran medida éste es el ámbito estructural de poder de negociación en el que se plantea y ejecuta la política de la actual administración. Su propósito parece ser reeditar en base a visiones nostálgicas, las condiciones de la inmediata postguerra, es decir, aquéllas que explican precisamente la consolidación de Estados Unidos como núcleo fundamental en el proceso de negociación internacional.

Si tales visiones tienen o no perspectiva es cosa discutible; lo que queda fuera de discusión es que Estados Unidos está aún en situación de intentar imponer su hegemonía económica y política sobre la base de las ventajas y el control

de los mecanismos institucionales, que a pesar de su debilidad siguen siendo los dominantes y únicos.<sup>14</sup>

Esto obliga al Tercer Mundo a reconsiderar sus estrategias en los organismos internacionales en los que se debate el Nuevo Orden Económico Internacional. El aspecto fundamental de tal reconsideración es quizás el buscar aprovechar las fisuras y los desacuerdos fundamentales entre Estados Unidos y sus aliados.

#### Confrontación Este-Oeste vs dialogo Norte-Sur

El momento más álgido de la guerra fría coincide sin duda con la cima del poder y prestigio internacional de los Estados Unidos, es entonces cuando la recuperación económica europea está en marcha. Los Estados Unidos se empeñan en el reforzamiento militar de Occidente en el marco de la alianza con los europeos y por medio de la expansión de su influencia militar alrededor del mundo. Se inician también los programas de ayuda al desarrollo con el propósito de "contrarrestar el avance comunista" y se crean los grandes "casos demostración" de que el capitalismo y la ayuda norteamericana son capaces de redimir la pobreza y el atraso. En este clima, el papel de los Estados Unidos en Occidente no tiene contrincante. Sin embargo, pronto se da el resurgimiento de los centros industriales europeos y aparecen nuevas

<sup>13</sup> Cfr. Kolko, Gabriel. *op. cit.*

<sup>14</sup> Para observar los distintos aspectos internos de Estados Unidos que influyen en su posición hacia el Nuevo Orden Económico Internacional consultar Laszlo, Ervin y Joel Kurtzman. *The United States and the New International Economic Order*, Pergamon Press, New York, 1979. Proyecto UNITAR—CEESTEM.

economías industrializadas altamente competitivas. Se pone también de manifiesto el relajamiento de las tensiones Este-Oeste, se agudizan los conflictos regionales y se multiplican las demandas de los países del Tercer Mundo en los foros internacionales.

Es claro que al poder norteamericano le es propicio un ambiente bipolar, a su economía le favorece el armamentismo e incluso su sistema político se fortalece si el norteamericano percibe una amenaza que atenta contra sus valores, su libertad y el desenvolvimiento de la empresa privada.<sup>15</sup>

De acuerdo con ello, la crisis de los misiles en 1962 y la guerra de Vietnam sirven a los Estados Unidos para ejercitar su hegemonía, a pesar de la rápida transformación del esquema internacional, de las presiones para la distensión y del surgimiento acelerado de contradicciones políticas y económicas en la esfera capitalista. Así, la década de los 70's se inaugura con el recrudecimiento de las dificultades económicas internacionales, la inestabilidad monetaria y el despegue de la inflación. Pronto la vulnerabilidad del sistema queda de manifiesto con la llamada crisis del petróleo que impone reconsideraciones de orden político y económico y dirige la atención de las potencias occidentales hacia el Tercer Mundo. Es entonces cuando las concepciones de la política norteamericana parecen transformarse en busca de fórmulas que prevengan el desmembramiento del poder político y económico norteamericano, y

se acomoden a la aparición de nuevos centros de poder, nuevas demandas y nuevos conflictos.

El liderazgo norteamericano cuestionado por la guerra de Vietnam y sacudido por Watergate, pareció distanciarse un tanto de su obsesión maniquea con la competencia Este-Oeste. En este contexto las visiones del gran capital trasnacional buscaron su expresión en la política norteamericana, a partir de un esbozo "trilateral" por apuntalar al sistema capitalista. Esta estrategia suponía, ante todo, reafirmar los lazos de la alianza de con Europa y Japón, al asignar a éstos una mayor paridad en la mesa de negociaciones. Se intentaría dirimir rencillas económicas en un ambiente de cooperación y reactivar, en armonía con los aliados, la capacidad productiva y la participación de los Estados Unidos en el comercio mundial. Como premisa fundamental se trataría de agrupar a los países desarrollados para iniciar un diálogo constructivo con el Tercer Mundo y, a cambio de una participación más decidida en los esfuerzos del desarrollo económico, obtener compromisos que aseguraran un flujo ordenado de materias primas y acceso a mercados.<sup>16</sup>

En el plano político la tentativa de un nuevo papel buscó un paradigma que sirviese tanto a la política con el Este como para la recuperación del prestigio de Estados Unidos en el Tercer Mundo. Se formula así la contradictoria política de los derechos humanos. Sin embargo la política estadounidense aparece como expresión de incertidumbre y falta de determinación. Los conflictos regionales

<sup>15</sup> En este aspecto consultar la reseña biográfica del Secretario de Estado durante la Administración Truman, Dean Acheson, bajo el título *Present at the Creation. My years in the State Department*, W. Norton & Co, New York, 1969.

<sup>16</sup> En este campo toma cuerpo la doctrina de los "derechos humanos" que sirvió de punta de lanza de la administración Carter en su política exterior hacia los países del Tercer Mundo.



---

adquieren proporciones críticas y se desmembra el poder de regímenes incondicionales de los Estados Unidos, dando surgimiento a una explosión antinorteamericana en distintas regiones. Todo esto se da en el marco de maduración de la crisis económica en el sistema capitalista, la cual detiene la expansión del comercio mundial y multiplica las presiones inflacionarias.

Bajo estas circunstancias la clase política norteamericana se reagrupa en torno a visiones conservadoras y nostálgicas, que al atribuir la pérdida de poder y prestigio a la debilidad del régimen demócrata, y a su política exterior, logran la formación de un frente amplio de disím-bolos intereses conservadores y el triunfo electoral en los comicios menos concurridos en la historia de los Estados Unidos. El nuevo régimen trae consigo una consigna pero no un mandato popular.

Con exclamaciones nacionalistas que aluden a la recuperación del prestigio, la confianza y el poder militar de los Estados Unidos, acompañados de una cruzada anticomunista, el régimen presidido por el actor Ronald Reagan formula y expone un programa de gobierno ideologizado y maniqueo. Esto se funda en la clara alianza con los sectores tradicionales del capitalismo y en el intento de "racionalización" administrativa que implica el desmentalamiento de los programas de asistencia social del gobierno.

La coincidencia de intereses económicos específicos y estas visiones patéticas sobre el deterioro del poder norteamericano, dan pie a una política exterior en la que los más intrincados problemas aparecen reducidos a la simple alineación bipolar. Donde el enemigo es la Unión Soviética, Europa el soldado disciplinado y el Tercer Mundo el niño

díscolo cuya conducta debe ser mejorada a base de presiones.<sup>17</sup>

En efecto, para la actual administración, fenómenos como el de la Revolución Irania constituyen conflictos generados por la distensión, en la que Estados Unidos se dejó maniatar y empezó a mostrar al mundo que es menos capaz o menos decidido que la Unión Soviética "para acudir en ayuda de sus amigos".

Por su parte, problemas como el de Nicaragua se interpretan como la destrucción innecesaria de un orden de la que sacará provecho el poder soviético. Convencida pues de que cuanto desorden existe en el mundo es promovido por los soviéticos, la administración Reagan considera indispensable, por una parte, negociar desde posiciones de fuerza y por otra, alinear a los aliados de Europa y el Tercer Mundo en la confrontación con el objetivo de sumar fuerzas y restar posibles escenarios a la actividad comunista.<sup>18</sup>

Frente al Tercer Mundo, la política de reafirmación de la hegemonía norteamericana parece expresarse en dos planos: en el de la confrontación directa, cuando se trata de oponerse a procesos político-sociales de cambio, y en el de la presión económica si se busca influir en el alineamiento.

En este sentido, la ayuda económica a los países del Tercer Mundo ha abandonado la globalidad

<sup>17</sup> Puede afirmarse que éstas son las tres categorías que Jeane Kirkpatrick desarrolla en sus escritos sobre Latinoamérica. Cfr. *The Hobbes problem: order, authority and Latinamerica*. (Mimeo).

<sup>18</sup> Son famosas ya las declaraciones de Reagan al respecto, sobre todo en lo que se refiere al conflicto en El Salvador.



con que era manejada por la administración anterior, para fundamentarse en circunstancias concretas que hagan alusión a la postura del país receptor, respecto a su lealtad para Estados Unidos. De ahí que se reduzcan las cuotas norteamericanas en los organismos multilaterales de asistencia y se promueva un diálogo bilateral tan ideologizado como el gobierno mismo de Ronald Reagan.

Quiere decir entonces, que las fronteras territoriales de Estados Unidos, e incluso su zona considerada de influencia geopolítica natural, se han diluido en algo mucho más vasto, conformado a la manera de fronteras ideológicas, en un mundo en el que sólo caben dos.<sup>19</sup>

Cualquier esquema de cooperación económica y cualquier intento de diálogo se enfrentará pues con esta postura norteamericana. La participación de Estados Unidos en la Reunión Cumbre que tendrá lugar en México en octubre próximo debe ser interpretada en primer lugar como su presencia necesaria e ineludible al lado de sus aliados en un encuentro en el que los propios Estados Unidos intentará marcar la pauta. En segundo lugar y quizás más importante la aceptación de los Estados Unidos de participar en esta conferencia, es una decisión tomada en el plano bilateral de sus relaciones con México, constituye un gesto de acercamiento a su vecino y la búsqueda de puntos de acuerdo que refuercen el vínculo entre los dos países.

La importancia que la política exterior concede a México, permite predecir, a partir del

esquema de esta Reunión Cumbre, que los norteamericanos atribuirán a México el papel de vocero de las concepciones del Tercer Mundo, mas no para negociarlas, sino para dar vigor y credibilidad a la política tercermundista de México.

### Concepción estadounidense del desarrollo y la cooperación

Tres han sido los criterios conceptuales que han sustentado los programas de ayuda al desarrollo de los Estados Unidos. En primer lugar está la visión dominante y etnocéntrica que considera al desarrollo como un estadio superior de la evolución natural de los pueblos. Esta premisa supone la existencia de un modelo ideal de sociedad avanzada, cuyas características son observables y comprendidas en el país líder, es decir, los Estados Unidos. En segundo lugar, se concibe al desarrollo como un proceso de modernización identificable con el ingreso por capital, la tasa de crecimiento, etc. Finalmente está la noción de desarrollo inmersa en el concepto de "seguridad nacional" que considera a los países atrasados dentro de la óptica del interés norteamericano.<sup>20</sup>

Estos tres lineamientos generales se encuentran presentes en cada una de las estrategias que, en diferentes períodos, han motivado la ayuda exterior emprendida por Norteamérica. Curiosamente en la evolución de la ideología del desarrollo podemos esbozar distintas áreas de acción que comienzan a matizarse de manera definida a partir de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>19</sup> Esta postura es claramente desarrollada en Phaup, Dwight. *International Affairs. Mandate for leadership. Policy Management in a Conservative Administration.* The Heritage Foundation, Washington, 1980.

<sup>20</sup> Estas tres concepciones son explicadas a profundidad en la Agenda de 1980 del Overseas Development Council, Praeger Publishers, New York.

---

La primera corriente teórica del desarrollo se enmarca dentro de los planes de ayuda de la postguerra. El plan Marshall —encaminado a la restauración económica de Europa— viene a ser el prototipo del proyecto de ayuda, a tiempo que se combina con una fundamentación teórica basada en la evolución progresiva de las naciones hacia el desarrollo.

El Plan Marshall es, entonces, la aplicación sistemática de recursos en economías deterioradas o cuyo nivel de desarrollo es atrasado, es decir, en vías de alcanzar la madurez económica. La tarea determinante es pues identificar el recurso o recursos escasos que expliquen las restricciones que frenan el crecimiento. Así, la tecnología, el capital, la experiencia empresarial, etc., son vistas como recursos que aplicados aisladamente llevarán a logros en la economía e impulsarán el desarrollo.

Como línea de acción exterior, esta corriente se plantea a dos niveles complementarios: internamente, cada sociedad evolucionará en forma automática —y por sí sola— gracias a la provisión del recurso escaso. A nivel internacional, esta estrategia postula el libre cambio de bienes y mercancías sin ningún control estatal, convirtiéndose el Estado en mecanismo proveedor de recurso escaso.

A nivel mundial, la relación propugnada es el libre intercambio de mercancías o capitales, sujeto solamente al juego de la oferta y la demanda. Las fuerzas del mercado, pues, se acomodan de acuerdo a las potencialidades de cada país.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Veamos lo que postula el presidente Harry Truman poco después de la finalización de la Segunda Guerra: "El patrón de comercio internacional... (debe ser) . . . muy favorable a la libertad de empresa; ... (en éste) . . . no son los gobiernos los que toman las decisiones más importantes,

Esta visión encuentra sustento en la posición económica de Estados Unidos, quien, líder del Mundo Occidental, conduce la reactivación de Europa y el desarrollo del Tercer Mundo buscando la colocación rentable de sus excedentes productivos a partir del "dejar hacer, dejar pasar".

Abortada la primera concepción del desarrollo, bien pronto se dio paso a una segunda línea teórica que, partiendo de la misma idea: una economía atrofiada por obstáculos internos, tomó como eje central la necesidad de inducir el desarrollo en base a programas tecnocráticos que conjugasen la participación del Estado y del sector privado. La tarea principal era vencer los obstáculos culturales, políticos y económicos para la "modernización". El éxito de estas tareas sería medido a partir de índices de crecimiento económico, de avance social y de participación política.

Como política de ayuda al exterior, esta perspectiva encuentra expresión en las administraciones de los demócratas Kennedy y Johnson. Esta es la época de los grandes programas de asistencia técnica, financiera y cultural. El objetivo es alcanzar el crecimiento mediante la implementación de proyectos internacionales que llevan a las naciones atrasadas a un proceso de industrialización que, a su vez, significa progreso. El propósito de este lineamiento es ciertamente la creación de un mercado interno que, al tiempo que consume

sino los compradores y vendedores particulares, en condiciones de competencia activa. . . Dentro de un sistema así, los compradores realizan sus compras y los vendedores sus ventas en el momento, lugar y cantidad escogidos por ellos, atienden para su orientación en los precios que ofrece el mercado. Los productos se trasladan de un lugar a otro según las posibilidades económicas. . . Citado en Schiller, Herbert. *Op. cit.* p. 15.

los artículos de la metrópoli, "crezca hacia afuera", es decir, establezca los mecanismos de exportación de materias primas que la economía norteamericana requiere. Los proyectos de la AID, por ejemplo, son ilustrativos al respecto, ya que sin andamiajes establecen la relación entre los países atrasados y la metrópoli para beneficio de las exportaciones estadounidenses.<sup>22</sup>

El fracaso de estos programas de desarrollo da muestra de la debilidad teórica de las concepciones estadounidenses sobre el crecimiento económico, pero al mismo tiempo pone en evidencia su importancia para el establecimiento del poder y la influencia económica norteamericana.

La noción de "seguridad nacional" adquiere así un papel dominante en el concepto de ayuda al desarrollo como instrumento para evitar la expansión del comunismo y, asegurar espacio comercial a Estados Unidos en el mundo.

Ambas condicionantes aparecen en la doctrina de la "seguridad nacional" que, a partir de 1967, toma cuerpo dentro de la retórica norteamericana. La coincidencia con el interés norteamericano es sinónimo de desarrollo. Una nación en desarrollo que ve limitadas sus posibilidades de alcanzar orden, nunca podrá avanzar en su crecimiento pues

<sup>22</sup> Reseñamos lo que esta Agencia informaba en 1965: "Nuestro programa de asistencia económica externa, considerado en su totalidad, ha tenido resultados secundarios que han significado un beneficio substancial para la economía norteamericana. Por ejemplo, los Alimentos para la Paz nos han ayudado a administrar nuestros excedentes agrícolas al mismo tiempo que se realiza una contribución importante al desarrollo". Citado en Kolko, Gabriel. *Op. cit.* p. 133-134.



---

siempre estará expuesta a las alteraciones internas que la violencia y el atraso político genera.<sup>23</sup>

Con este sustento, la estabilidad del mundo Occidental se convierte en interés primordial para Estados Unidos. La forma de implementar esta política se basa en el sostenimiento de regímenes políticos autoritarios.

En este sentido, y bajo estas necesidades, debe entenderse la idea de desarrollo de la actual administración estadounidense. Detrás de las posiciones estratégicas se esconde la lucha por los mercados, necesidad que el capitalismo transnacional requiere con urgencia. Es entonces bajo la idea de seguridad y orden que parecen definirse los primeros pasos de la política al desarrollo de la administración republicana.

La "teoría del orden" parece cobrar singular importancia dentro del discurso republicano de nuestro días. Jeane Kirkpatrick, ex-demócrata, lo considera como el valor básico de un sistema político sin el cual ninguno de los otros elementos puede realizarse. Sintetizando su pensamiento político, puede decirse que "si no hay orden no hay industria y el futuro es incierto."<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Uno de los principales exponentes de esta concepción es Robert McNamara, quien a mediados de los sesenta expresaba: "La seguridad es sinónimo de desarrollo, sin desarrollo no puede existir seguridad. Un país subdesarrollado que ve limitada su capacidad de desarrollo nunca llegará a un nivel de seguridad. Si hay condiciones previas a un nivel de seguridad son las de un mínimo orden y estabilidad; entonces sin una evolución interna, por mínima que sea, el orden y la estabilidad son imposibles porque la naturaleza humana no puede estar indefinidamente frustrada". Citado en Comblin, Joseph. *Op. cit.* p. 49. p. 49.

<sup>24</sup> Kirkpatrick, Jeane, *The Hobbes problem: order,*

Así pues, el orden es neurálgico para atender al desarrollo e incluso para acceder a él; de esta forma, la ayuda exterior queda enmarcada dentro de ciertas "características" que los países atrasados deben poseer. Estas no son otras que el clima favorable a la inversión privada. Y las referencias no dan lugar a equívocos; distintos voceros de la nueva administración han sugerido que la ayuda de Estados Unidos a partir de 1981 será para los amigos, para los aliados que creen en sus países las condiciones necesarias para la expansión de las inversiones norteamericanas. El nacionalismo, el socialismo, serán pues obstáculos para esta ayuda.<sup>25</sup>

A la vez, y como producto de esta concepción flexible surge un nuevo elemento a considerar dentro de los programas de desarrollo: la privatización de la ayuda gubernamental. El razonamiento es sencillo: ante el crecimiento incontrolable de las contribuciones norteamericanas a los organismos internacionales, la política sugiere que el sector

*authority and legitimacy in Central America.* (Mimeo).

<sup>25</sup> La siguiente cita explica con seguridad este propósito: "Esos países que por sus políticas y principios en asuntos económicos y sociales crean el clima adecuado para la inversión privada, obtienen capital occidental mediante el mercado. Los que no crean esas condiciones, no tienen derecho a quejarse de las consecuencias. . . Si un país determina su política económica animada por la aversión a la inversión privada extranjera debe pagar el precio. Si no quiere pagar el precio debe alterar su política". Ropke, Wilhelm. "A human economy; the social framework of the free market." En: Phaup, Dwight. *International Affairs. Mandate for leadership. Policy management in a conservative administration,* The Heritage Foundation, Washington, 1980.

privado puede jugar un amplio papel para ayudar al desarrollo dentro de las normas de la empresa privada. La idea motriz es descargar del presupuesto federal los subsidios al exterior y recurrir a la banca internacional, dispuesta por su parte a otorgar este tipo de ayuda. Este argumento se refuerza cuando se menciona que ya existen 700 organismos del sector privado que otorgan ochocientos quince millones de dólares a los países atrasados.

La ayuda gubernamental, por su parte, puede justificarse sólo en la medida en que contribuya a los objetivos muy concretos de política exterior

del momento, es decir, la ayuda no puede desnacionalizarse ni despolitizarse.

Esta idea nos permite englobar y resumir el propósito último de las distintas concepciones de desarrollo que tan esquemáticamente hemos descrito: para Estados Unidos, desde 1945 hasta la fecha, se trata de mantener y consolidar un sistema internacional del que fue líder y, en el que a pesar de sus transformaciones intenta conservarse como líder único. La ayuda al desarrollo siempre ha estado condicionada a este propósito, manifiesto en ocasiones y explícito la mayor parte de los tiempos.



---

### Bibliografía consultada.

1. ACHESON, Dean. *Present at the creation. My years in the State Department*, W. Norton & Co. New York, 1969.
2. ADAMS, Willi Paul. *Los Estados Unidos de América*, Siglo XXI, México, 1979
3. BANCO MUNDIAL. *World Development Report, 1980*, Oxford University Press, Washington, 1980.
4. BLOCK, Fred. *The Origins of International Economic Disorder*, University of California Press, Los Angeles, 1977.
5. COMBLIN, Joseph. *Le pouvoir militaire en Amerique Latine*, Jean Pierre Delarge editor, París, 1977.
6. ELLSWORTH, P.T. *Comercio Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
7. GORDON, David. "Etapas de acumulación y ciclos económicos largos". En: CIDE, *Cuadernos Semestrales*. (7) 1980: 19-55.
8. HUDSON, Michael. "The United States Economy and the New International Economic Order". En: LASZLO, Ervin y Joel Kurtzman. *The United States and the New International Economic Order*, UNITAR-CEESTEM, New-York, 1979.
9. HUNTINGTON, Samuel. "Foreign Aid for what and for whom." En: United States, Congressional Research Service. *What should be the future direction of the foreign policy of the United States?*, US Government Printing Office, Washington, 1979.
10. KATZENSTEIN, Peter (editor). *Between power and plenty*, The University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1980.
11. KIRKPATRICK, Jean. *The Hobbes problem: order, authority and legitimacy in Central America*. (Mimeo.)
12. KIRKPATRICK, Jean. *US Security and Latin America*. (Mimeo.)
13. KOLKO, Gabriel. *Las raíces de la política exterior de Estados Unidos*. Editorial la Oveja Negra, Bogotá, 1972.
14. LOZOYA, Jorge et. al. *Obstáculos para el Nuevo Orden Económico Internacional*, CEESTEM— Nueva Imagen, México, 1981.
15. MARCUS, Robert. *A brief history of the United States since 1945*, St. Martin's Press, New York, 1975
16. MENDE, Tibor. *¿Ayuda o recolonización?* Siglo XXI, México, 1964
17. NACIONES UNIDAS. *Statistical Yearbook*, New York, 1978.
18. ROPKE, Wilhelm. "A human economy: the social framework of the free market." En: PHAUP, Dwight. *International Affairs. Mandate for Leadership. Policy management in a conservative administration*. The Heritage Foundation, Washington, 1980.
19. SCHILLER, Herbert. *Comunicación de masas e imperialismo yanqui*, Gustavo Gilli, Barcelona, 1970.
20. STEINBERG, Bruce. et. al. *US capitalism in crisis*, The Union for Radical Political Economics, New York, January 1978.
21. UNITED STATES, Congress of the United States. Congressional Budget Office. *The economic outlook for 1979-1980: an update. A report to the Senate and House Committees on the Budget*, U.S. Government Printing Office, Washington, julio de 1979. 46pp.

22. UNITED STATES, Department of Commerce. *Statistical Abstract of the United States, US* Government Printing Office, Washington, 1978.
23. UNITED STATES, *Economic Report of the President, January 1980*, US Government Printing Office, Washington, 1980.
24. UNITED STATES, Overseas Development Council. *The United States and World Development, Agenda, 1980*, Preager Publishers. New York, 1980.
25. UNITED STATES, Department of State. *Foreign Policy, an overview*, Washington, January 1976. 🖱