

La importancia del estudio de las Relaciones Internacionales de los Países Latinoamericanos*

INTRODUCCIÓN

El objeto principal de estas páginas no es en lo absoluto entrar en el fondo de la discusión en torno a las diversas teorías con base en las cuales se ha hecho el análisis de la problemática de los países periféricos, y concretamente los latinoamericanos, sino el de presentar una propuesta concreta sobre algunos de los temas que una agenda sobre las relaciones internacionales de estos países podría contener.

Se parte del supuesto de que el análisis tradicional de la teoría clásica del imperialismo, con su énfasis en los procesos en el centro, resultó en una visión mecanicista según la cual todo lo que sucede en la periferia se explica en función de esos procesos en el centro. Se tiene conciencia también del aporte de los autores conocidos como "dependentistas", que independientemente de las críticas de que después fueron objeto, dejaron sentada la necesidad de introducir los elementos internos que, conjuntamente con los externos, permiten aproximarse a una explicación más completa y realista de los procesos en los países periféricos. Tal aporte, trasladado al campo de las relaciones internacionales de la periferia, problema hasta ahora insuficientemente tratado, se expresaría en el reconocimiento de que es un hecho que los factores internos influyen de manera importante en las respuestas que los países periféricos plantean a las influencias del exterior y en el tipo concreto de vinculación externa que establecen. Los cambios en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina —al margen de la manifestación del interés nacional norteamericano, como quiera que se conciba— reforzarían este argumento. Se concluye, finalmente, que bien sea porque la teoría del imperialismo resulta insuficiente para tratar los fenómenos de la periferia, bien sea por el desgaste teórico en el que el enfoque de la dependencia ha caído, la verdad es que se siente la falta de un tratamiento profundo y sistemático de las relaciones externas de los países de América Latina, y

*Trabajo presentado en la Comisión de Dependencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Río de Janeiro, noviembre, 1979. La autora está trabajando en una versión revisada de este ensayo.

que esto puede plantear un reto interesante en términos de trabajo y colaboración en el área.

I. IMPERIALISMO Y RELACIONES INTERNACIONALES: LA VISIÓN DEL CENTRO

Un enfoque ampliamente utilizado en el estudio de las relaciones exteriores de los países, o de las causas de su expansión externa, es el de la teoría del imperialismo. Si bien es cierto que esta teoría ha evolucionado de manera importante, desde las bases erigidas por Marx, y su formulación sistemática por Lenin, y los otros clásicos del imperialismo, hasta los aportes teóricos contemporáneos, parece válido señalar que la teoría del imperialismo es etnocentrista, en el sentido de que pone el énfasis en el estudio de los procesos que se dan en el centro y llevan a su creciente expansión internacional. La periferia, y sus propios procesos, aparece entonces como secundaria, si bien se detecta claramente la función de esta parte del mundo en tanto que receptáculo del excedente generado en el centro, y como abastecedora, al mismo tiempo, de materias primas, energéticos y alimentos baratos, retardadora de la caída tendencial de la tasa media de ganancia del gran capital, y garante del mantenimiento de un nivel de beneficios adecuado.

Así, por ejemplo, a pesar de que Marx no extendió su análisis a la economía internacional fue, sin embargo, consciente del papel que, en la etapa concurrencial, podría desempeñar el comercio exterior y la exportación de capitales para frenar la tendencia decreciente de la tasa media de ganancia¹.

El gran clásico del imperialismo, Lenin, lo concibe como la etapa monopólica del capitalismo, en la cual se genera un excedente económico que al no poder absorberse internamente por la ley del desarrollo desigual, busca la obtención de mayores beneficios en el exterior. De ahí la exportación de capitales como proceso central cuando el capitalismo ha "madurado excesivamente"².

Los teóricos del imperialismo contemporáneo, si bien más sofisticados como reflejo de la complejidad del mundo en los últimos años, siguen de alguna manera más interesados en el centro que en la periferia: el énfasis se pone en la expansión del gran capital y su control de las economías extranjeras, pero sin penetrar en el estudio de las condiciones que, en los países subdesarrollados, permiten y perpetúan ese control. Así, por ejemplo, Baran y Sweezy sostienen que las economías capitalistas centrales tienden a generar un excedente económico creciente que busca salida por medio

¹Karl Marx, *El Capital*, México. F. C. E., p. 237.

²V. I. Lenin, "El imperialismo. Fase superior del capitalismo". *Obras Escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, pp. 741-746.

del imperialismo y el militarismo³. Magdoff concede, además, gran importancia a la empresa transnacional como el medio más eficaz para la expansión y el control de las economías extranjeras⁴.

Toca en realidad a teóricos como Emmanuel, Oscar Braun, Samir Amin, y los de la corriente latinoamericana de la dependencia, poner en foco a la periferia. Los tres primeros lo hacen a través de su concepto de "intercambio desigual". Concretamente, O. Braun argumenta que aún no existiendo inversiones extranjeras, desigual poderío financiero, burguesías locales dependientes del imperialismo, etc., es posible la explotación de los países dependientes a través del intercambio desigual, basado, entre otras razones, en la infinidad de obstáculos que los países centrales ponen a las exportaciones de los países periféricos, y que afectan de manera importante sus precios de venta, sin necesidad de que éstos sean fijados por los países imperialistas. Específicamente, Braun señala que el déficit estructural de la balanza de pagos de los países subdesarrollados, considerado como el principal freno a su desarrollo, aparece como efecto de las restricciones al comercio, y causa principal del bajo precio de las exportaciones de los países dependientes. Tales restricciones constituyen así la variable que por un lado produce el intercambio desigual, forzando hacia abajo los salarios de los países dependientes, y por el otro lo reproduce, impidiendo que éstos desarrollen sus fuerzas productivas y corten lazos de dependencia con los centros imperiales⁵.

II. DEPENDENCIA Y RELACIONES INTERNACIONALES: LA VISIÓN DE LA PERIFERIA

A pesar de que autores contemporáneos, e incluso clásicos, de diversas partes del mundo utilizan el concepto de dependencia, corresponde al pensamiento latinoamericano la formulación y sistematización del mismo.

El enfoque de la dependencia surge en América Latina a mediados de la década de los sesentas como resultado de una doble insatisfacción teórica. Por un lado, se tomó conciencia de que las teorías del imperialismo, al examinar las características del proceso de acumulación capitalista y la exportación de capitales, así como las relaciones de intercambio internacional, ubicaban el análisis en los países centrales, dejando de lado el impacto del imperialismo en las estructuras económicas, políticas, culturales y de clase,

³Paul A. Baran y Paul M. Sweezy, *El capital monopolista*. México, Siglo XXI, p. 170.

⁴Harry Magdoff, *La era del imperialismo. Política económica internacional de Estados Unidos*. México, Editorial Nuestro Tiempo, p. 36.

⁵Oscar Braun, *Comercio internacional e imperialismo*, Argentina, Siglo XXI, p. 72.

de los países dependientes. Esto llevaba a una visión mecanicista del imperialismo, según la cual todo lo que sucedía en la periferia se explicaba por lo que sucedía en el centro, como si en los países subdesarrollados, el capitalismo no tuviera sus propias manifestaciones, ni se expresara en sus propios procesos.

Por el otro lado, se tomó también conciencia de que el "desarrollismo" con el cual se había pretendido explicar los fenómenos latinoamericanos, no lograba ofrecer una comprensión correcta de la realidad de la región y sus vinculaciones con el exterior. Si bien es cierto que el desarrollismo rescataba para América Latina las posibilidades de industrialización que la teoría tradicional (ortodoxa) le negaba, al tiempo que echaba por tierra algunos de los supuestos de esa teoría contrastándolos con evidencia empírica que los desmentía, el desarrollismo no logró trascender los marcos de las teorías ortodoxa y keynesiana. Culpaba al comercio exterior y al orden económico internacional existente de las dificultades de los países latinoamericanos, sin preocuparse por la perspectiva más amplia del funcionamiento del sistema capitalista de producción como parte esencial del subdesarrollo de la región. De ahí que las soluciones planteadas por el desarrollismo, como la sustitución de importaciones, encontraran rápido agotamiento.

El enfoque de la dependencia surge así como un repudio al desarrollismo y como un complemento a la teoría del imperialismo, con la que comparte, además, la metodología dialéctica. Así, imperialismo y dependencia surgen como conceptos indisolubles, partes de una sola teoría, reversos de la misma moneda.

Si el imperialismo busca comprender articuladamente los factores que llevan a la expansión internacional del capitalismo de los países desarrollados, y a ejercer su dominio sobre el mercado mundial, las fuentes de materias primas, la creación de condiciones favorables para las inversiones, así como para someter a los países periféricos, la dependencia busca comprender el impacto que tan total dominación tiene sobre los países afectados por ella. En otras palabras, se busca abandonar toda explicación mecanicista y sustituirla por el análisis de la integración dialéctica entre el desarrollo del capitalismo a nivel mundial y las estructuras internas de los países objeto de esa expansión. Si la dominación "externa" es impracticable por principio, es necesario detectar los sectores nacionales que, en los países periféricos, la permiten y la perpetúan porque les es benéfica. Tal es la ambición del enfoque de la dependencia: mostrar la correspondencia entre los intereses de la dominación y los de los "dominadores dominados"⁶.

⁶Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina". Varios autores, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 185-186.

En este sentido, casi todos los estudiosos de la dependencia coinciden en que ésta debe ser visualizada desde una perspectiva histórico-estructural que sobrepase la distinción analítica entre factores internos y externos que a menudo suele ocultar la unidad estructural existente entre ambos. El concepto de dependencia, entonces, busca superar la dicotomía "interno-externo", "mundo desarrollado-mundo subdesarrollado", incorporándolos en una sola estructura: el sistema capitalista internacional; porque es un hecho que el capitalismo penetra en el mundo subdesarrollado, haciendo que la estructura mundial centro-periferia, se reproduzca a nivel nacional, resultando en flujos de plusvalía desde las zonas rurales hasta las urbanas y otras características esencialmente nocivas para los grandes sectores populares⁷.

Pero el enfoque de la dependencia, como antes la teoría del imperialismo, ha sido severamente criticado —a veces con razón, otras sin ella— por científicos sociales, de izquierda y derecha, dentro y fuera de América Latina, que lo han calificado desde mecanicista e incompleto, hasta subjetivo e innecesario. Así, entre otras razones, se le ha criticado por su falta de operabilidad y su incapacidad de traducirse en proposiciones políticas. Se le ha acusado de parcialidad, porque al hacer énfasis en los casos concretos ha perdido de vista el contexto global. Se le ha criticado también porque el término dependencia se ha presentado a la manipulación tanto ideológica como demagógica por politólogos y políticos. De igual modo se ha criticado la imposibilidad de detectar un solo concepto de dependencia, argumentando que cada teórico tiene el suyo propio. También se ha hecho la observación de que el concepto dependencia está aún muy lejos de ser un concepto acabado, y muchas críticas más que escapan a los límites de estas páginas.

Ahora bien, independientemente de que estas críticas puedan ser consideradas válidas o no, la verdad es que tal desgaste teórico erosionó al concepto mismo y plantea la obligación de seguir buscando respuestas en torno al funcionamiento de la periferia y, lo que es de sumo interés aquí, en torno al estudio de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos.

III. LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS PARA UNA AGENDA

El estudio de las relaciones internacionales de América Latina exige que se tomen en cuenta varios niveles de análisis. En primer

⁷Una buena y completa presentación del debate en torno a la dependencia se encuentra en: Heraldó Muñoz, "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo". *Estudios Internacionales*, Nº 44, octubre-diciembre, 1978, pp. 88-138.

lugar, el marco global de los acontecimientos más recientes a nivel mundial; en segundo lugar, el marco más específico de las cuestiones interamericanas; finalmente, aunque mucho menos explorado, el marco de los contactos con otras regiones del mundo desarrollado y subdesarrollado, capitalista y socialista, así como con países concretos. Así pues, antes de entrar en la presentación de algunos de los temas específicos que una agenda para el estudio de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos podría contener, se intenta aquí plantear algunos de esos contextos externos a los que se hizo referencia.

Cabe empezar por notar que en la década de los setentas se da la consolidación de la tendencia iniciada en el decenio precedente, hacia la rearticulación de las relaciones de poder a nivel mundial, al verse parcialmente modificadas las bases de la sociedad internacional heredadas por la Segunda Guerra Mundial. A la bipolaridad ideológica, política y militar le ha sucedido un doble fenómeno de emergencia de nuevos centros de poder a nivel mundial y regional por un lado, y de relativa despolitización de las relaciones internacionales, por el otro. Los principios ideológicos se han tornado cada vez más flexibles, al tiempo que predominan criterios pragmáticos de adaptación a las realidades cambiantes del mundo contemporáneo. La aceptación del pluralismo y la cooperación internacional han entrado en una era de institucionalización, sustituyendo en amplia medida la tensión y la desconfianza recíproca de la postguerra. Estas modificaciones en las relaciones entre los dos grandes bloques de poder, bajo las hegemonías soviética y norteamericana, son sin duda producto de un conjunto de factores que surgieron tanto del desarrollo de las contradicciones al interior de los mismos, como de nuevos condicionamientos en sus propias relaciones. Así, la década de los años sesentas, se caracterizó por el resquebrajamiento de los bloques, reflejado esencialmente por la recuperación económica europea y japonesa, las dificultades de la Unión Soviética por mantener su hegemonía en Europa Oriental, el conflicto chino-soviético y la profundización del proceso de descolonización bajo diferentes modalidades políticas en Africa, Medio Oriente y Asia.

Sin embargo, en la década de los años setentas los cambios en la estructura internacional han sido aún más espectaculares, tanto por lo que se refiere al bloque occidental como al socialista. Por un lado, la implantación en 1971 por parte del Gobierno de Nixon, de una sobretasa del 10% a todas las importaciones buscando mejorar la posición de la balanza de pagos norteamericana que registrara un déficit comercial por primera vez desde hacía más de treinta años, puede ser considerada, junto con la devaluación del dólar, como un signo de reconocimiento de la competencia euro-japonesa y de la crisis en las relaciones del mundo capitalista. Ade-

más, la conclusión de la guerra de Vietnam y Camboya, y el retiro de las tropas norteamericanas debilitaron la posición de Estados Unidos en una región donde hoy se replantean las alianzas. Asimismo, la crisis de los energéticos, a la vez que amplió el número de actores relevantes en la arena internacional, dado el margen de maniobra que conquistaron los países miembros de la OPEP, mostró la vulnerabilidad de la economía occidental. Por el otro lado, la entrada activa de China a la escena mundial, el establecimiento de la relación Pekín-Washington y la firma del Tratado China-Japón, han introducido también cambios radicales.

Si en la presente década se fortaleció el proceso de distensión soviético-norteamericano mediante nuevas negociaciones en el terreno político, económico y militar, dicho proceso enfrenta hoy día nuevos condicionantes. En primer lugar el desarrollo tecnológico en el ambiente nuclear, contradice el espíritu de la misma distensión en la medida en que sigue incrementándose el riesgo de la guerra nuclear, independientemente de las negociaciones alcanzadas en el terreno de la limitación de armas estratégicas. En segundo lugar, la situación europea está asociada a los cambios cualitativos estratégicos y tácticos de las fuerzas sociales y de los partidos políticos, en particular de la izquierda democrática socialista y del movimiento denominado como eurocomunismo. En ese sentido la estabilidad europea podría encontrarse más en función de la dinámica interna de los casos nacionales que de las grandes orientaciones geopolíticas supranacionales. En tercer lugar, la confrontación ya abierta, aunque indirecta, entre la Unión Soviética y China, el acercamiento chino-norteamericano y la presencia soviético-cubana en Africa podrían debilitar la viabilidad de la distensión.

Como telón de fondo de la política contemporánea ha estado presente, en los setentas, la crisis económica del sistema capitalista. A principios de la década eran ya obvios los signos de agonía del orden económico internacional que había regido los destinos de Occidente desde la postguerra. El colapso del régimen monetario internacional a partir de 1971 con la devaluación del dólar norteamericano, el abandono de la convertibilidad y las paridades fijas, y el derrumbe del propio Fondo Monetario Internacional, concebido en 1944 en Bretton Woods como la institución rectora del orden monetario mundial, fue tal vez una de las primeras manifestaciones. A esta manifestación de caos pronto se unió la agudización del proceso inflacionario mundial y los inicios de una de las más serias recesiones sufridas por los países desarrollados, y que se agravaría en los años siguientes. Sobrevino también la llamada "crisis de los energéticos", que si bien golpeó a países ricos y pobres no productores de petróleo, puso de manifiesto un fenómeno nuevo: la vulnerabilidad de las grandes potencias de Occidente. A todo ello se unió el enorme desgaste del aparato institucional in-

ternacional, no solamente por el colapso real del Fondo Monetario Internacional, al que ya se hizo referencia. El Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), mostró también su clara inoperancia para estimular el comercio de los países en desarrollo y resolver los problemas que de él se derivaban. El Banco Mundial —y otros organismos multilaterales de financiamiento oficial— mostró igualmente su incapacidad para generar los volúmenes de recursos que el desarrollo de esa región del planeta exigía, lo que para los países en desarrollo redundó en un creciente endeudamiento con predominio de aquel de origen privado.

El resultado de tanto desorden fue la crisis y el enfrentamiento. La brecha entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado se amplió. El resentimiento entre los países en desarrollo por el florecimiento de los países que habían alcanzado el desarrollo a costas del subdesarrollo de los primeros, aceleró su búsqueda por cauces de expresión. La crisis del petróleo y las modificaciones que ésta planteaba en términos de las estructuras de poder mundial, brindaron la oportunidad. La lucha se expresó en torno a las exigencias del mundo en desarrollo de abandonar las tradicionales relaciones económicas internacionales basadas en la asimetría y la explotación de la mayoría para beneficio de la minoría y sustituirlas por otras basadas en la equidad y la justicia. Tal era el objetivo del Nuevo Orden Económico Internacional, en cuya construcción los países en desarrollo estaban decididos a invertir sus mejores esfuerzos.

Los países del Tercer Mundo planteaban modificaciones profundas en todos los planos de sus relaciones económicas con los países en desarrollo: en el comercial, el monetario, el financiero, el tecnológico, el de los transportes, el del control de la inversión extranjera directa, etc.

Sin embargo, las propuestas contenidas en los documentos que, en 1974, sentaron las reglas del que sería el nuevo orden económico internacional —la Declaración y el Programa de Acción (vi Sesión Especial de Naciones Unidas) y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (xxix Asamblea General de Naciones Unidas)— han tenido un éxito tan escaso e incluso nulo, que han puesto de manifiesto los estrechos márgenes de maniobra de los países en desarrollo para modificar a fondo las tradicionales relaciones económicas internacionales.

Por lo que toca al comercio de materias primas, un tema siempre presente en la agenda de negociaciones entre países en desarrollo —dependientes en alto grado de su exportación— y países desarrollados, la idea presentada en la iv UNCTAD (Nairobi, 1976) de crear un Programa Integrado de Materias Primas, apoyado por un Fondo Común, constituye quizás la propuesta más acabada. Tal esfuerzo de gestión global de recursos —distinto al tradicional

enfoque casuístico y parcial de los convenios internacionales de materias primas, y al difícilmente repetible con igual grado de éxito de los acuerdos de productores (OPEP) — buscaba establecer las bases de una estructura internacional relativamente simple para estabilizar los precios de diez productos "esenciales o del núcleo", y, en menor grado, de otros ocho que generalmente sufren constantes fluctuaciones en sus precios. Esto podría lograrse, según la propuesta, dejando disponible un fondo de 6.000 millones de dólares para financiar el mantenimiento de reservas reguladoras de esos productos⁸. Sin embargo, a casi tres años de haber sido lanzada la propuesta, el progreso ha sido prácticamente nulo. Las negociaciones individuales de los 18 productos inicialmente considerados, y posteriormente reducidos a 15, casi no han avanzado, y los países industrializados, principalmente Estados Unidos, se muestran poco favorables al Programa por las que consideran objetables implicaciones financieras⁹. La impresión que predomina en buena parte de la comunidad internacional es que se está frente a otra propuesta que no prosperará más allá de cierto límite.

Por lo que se refiere al comercio de manufacturas, un tema también siempre presente en las demandas del mundo en desarrollo que ve obstaculizado su acceso a los mercados industrializados por una serie de barreras de todo tipo, debe mencionarse la más o menos reciente adopción del esquema generalizado de preferencias, como uno de los puntos culminantes de la negociación en esta materia. Sin embargo, el logro es parcial en la medida en que dicho esquema se refiere fundamentalmente a la eliminación de barreras arancelarias, mientras que permite que subsista uno de los más graves obstáculos actuales al comercio de manufacturas de los países en desarrollo: las barreras no arancelarias. En ese sentido, se ha ejercido cierta presión para que las negociaciones del GATT, referidas principalmente a las restricciones no tarifarias y conocidas como la Ronda de Tokio, se aceleren y completen lo antes posible¹⁰. El logro de esa meta ayudaría a superar la actual recesión mundial, muy vinculada al proteccionismo, y dejar la puerta abierta para una renovada expansión del comercio internacional. Las negociaciones de Tokio datan de 1973 y sin embargo aún subsis-

⁸Café, cacao, té, azúcar, algodón, yute, sisal, caucho, cobre, estaño, carne de ganado vacuno, bananas, madera, manganeso, fosfatos, bauxita, mineral de hierro, y semillas oleaginosas, aceites y tortas. Los diez primeros son los llamados "esenciales o del núcleo".

⁹El 20 de marzo de 1979, en la ciudad de Ginebra, los países industrializados, en desarrollo y socialistas, decidieron aportar 400 millones de dólares como capital inicial de un fondo común para la estabilización de materias primas.

¹⁰Durante las sesiones de 1979 se logró avanzar algo en ese sentido, pero aún subsisten serias dificultades.

ten más de 1.000 barreras no tarifarias que dificultan el comercio mundial e inciden gravemente sobre los países en vías de desarrollo que pretenden diversificar su estructura productiva y de exportación. También inciden sobre los países desarrollados, pero en la medida en que la Ronda Tokio intenta el acuerdo sobre una serie de códigos de conducta tendientes a limitar el empleo de subsidios gubernamentales, regulaciones administrativas y otras restricciones no arancelarias al comercio, pone en jaque al mundo industrializado, y de manera fundamental a Estados Unidos y su política de defensa de balanza de pagos.

Con referencia al transporte marítimo, estrechamente vinculado a la cuestión del comercio y un punto muy vulnerable para los países del Tercer Mundo, que carecen de flotas importantes y de otras instituciones conectadas con el transporte de mercancías, por lo que deben subcontratar la carga, los seguros, etc., el punto culminante de las negociaciones lo constituyó la adopción, en 1975, de un Código de Conducta para las Conferencias Navieras que sin embargo es letra muerta al no haberse logrado aún el mínimo de ratificaciones necesarias para ponerlo en funcionamiento.

En relación a la asistencia oficial para el desarrollo, es un hecho que a mediados del Segundo Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo, estaba muy lejos de alcanzarse la meta fijada de canalizar a los países en desarrollo en 0,7% del PNB de los países desarrollados. Para 1975 el conjunto de estos últimos canalizaba a los primeros apenas el 0,36% del PNB consolidado, y si bien había países que superaban el promedio, como Suecia que canalizó el 0,82%, otros se localizaban abajo inclusive de ese promedio, como Estados Unidos, que destinó sólo el 0,26% de su PNB en forma de asistencia oficial para el desarrollo al Tercer Mundo. Pero no sólo no se ha logrado la meta propuesta en esta materia, sino que además, en términos reales la corriente de asistencia oficial para el desarrollo ha disminuido tanto por la inflación mundial como por la acumulación de la carga por concepto de servicio de la deuda de los países en vías de desarrollo. Estos han visto aumentar su endeudamiento como resultado no sólo de sus crecientes necesidades internas de financiamiento complementario, sino por el estrangulamiento de su sector externo, agravado como consecuencia del incremento de los precios del petróleo a partir de 1973, y por la existencia de una oferta mundial excedentaria de capitales prestables de origen privado —originada tanto en la recesión de los países industriales como en el reciclaje de los petrodólares— que encuentra en muchos de estos países clientes reales y potenciales, alentándolos a beneficiarse de esos recursos en lugar de adoptar una serie de medidas internas que si bien son atentatorias de un *statu quo*, permitirían eventualmente disminuir la dependencia frente al capital extranjero.

A pesar de ese endeudamiento creciente del mundo en desarrollo, que a finales de 1977 reportó una deuda pública externa de 244.000 millones de dólares, muy poco o casi nada se ha avanzado en materia de renegociaciones y mejoramiento de la situación de deuda. La propuesta de consolidar las deudas comerciales de los países en desarrollo *interesados* y reescalonar sus pagos en 25 años por lo menos, está muy lejos de ser implementada. La transformación de las deudas oficiales, en especial las de los países de ingresos bajos, en donaciones, se ha logrado sólo en unos cuantos casos (Suecia y Canadá recientemente), pero aún queda mucho por avanzar en ese terreno. El establecimiento de un servicio financiero ampliado (facilidad ampliada) bajo la égida del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional para refinanciar los préstamos a corto plazo, está también lejos de lograrse. En septiembre de 1977 se creó dentro de FMI el servicio financiero ampliado, o servicio Witteveen, con recursos del orden de los 11.000 millones de dólares destinados a proporcionar asistencia financiera a gran escala y a plazos de hasta siete años, en casos de serios desequilibrios de balanza de pagos. Sin embargo, aún no entra en operación, pues debe ser ratificado por un cierto número de países, la mayoría de los cuales espera la difícil aceptación del Gobierno norteamericano. De igual manera, ningún progreso se ha logrado en la propuesta de vincular los Derechos Especiales de Giro a la asistencia oficial para el desarrollo, lo que equivaldría a una forma de democratizar al FMI. Por último, la ampliación de los recursos de las instituciones multilaterales de financiamiento, es una propuesta que avanza muy lentamente. Las causas de tal lentitud se encuentran tanto en la excesiva liquidez internacional de origen privado, que ha venido proporcionando cantidades crecientes de financiamiento al mundo en desarrollo, desplazando como tendencia al de origen oficial (multilateral y bilateral), como en la existencia de importantes actitudes conservadoras en los países industrializados, fundamentalmente Estados Unidos, agravados además por el cabildeo (*lobbving*) de los bancos privados que realizan negocios con los gobiernos de los países en desarrollo.

En el campo del funcionamiento del sistema monetario internacional, el panorama se presenta aún más complicado. Ya se señalaba que se está en presencia del colapso del orden monetario mundial diseñado en Bretton Woods en el año de 1944. Se indicó también que el fin propiamente dicho del FMI comienza en 1971, cuando el Presidente Nixon declara la no convertibilidad del dólar en oro. Hasta entonces, el FMI tenía como una de sus funciones principales proporcionar liquidez internacional a aquellos países con dificultades temporales de balanza de pagos a fin de que pudieran poner en orden sus asuntos sin modificar el tipo de

cambio. Con el colapso de la convertibilidad y el régimen de tipos de cambio fijos, así como el posterior abandono del oro como marco de referencia, el FMI perdió la razón de ser que le confería su Acuerdo Constitutivo. Su acción futura se ve además amenazada, si no minimizada, por la importancia, que, a nivel de las relaciones monetarias internacionales, han adquirido los bancos comerciales. La emergencia, primero, del mercado de Euromonedas en los sesentas, como resultado fundamentalmente de los esfuerzos de los bancos privados norteamericanos (y de otras nacionalidades) por escapar a los controles e impedimentos a la exportación de capitales dictados por el Gobierno de Estados Unidos, y la posterior culminación de su importancia debido al papel que desempeñan en la canalización del exceso de liquidez que se origina en el proceso de revalorización del precio del petróleo a partir de 1973, convierte a los bancos privados en un actor nuevo y determinante en las relaciones monetarias (económicas en general) internacionales. A tal punto que puede decirse que en la actualidad si bien sigue siendo considerable el impacto del FMI y de los gobiernos que lo respaldan, en la construcción de un nuevo orden monetario internacional —y decididamente aquí debe abrirse el margen de acción de los gobiernos de los países en desarrollo— éste ya no es decisivo. El elemento que actualmente parece ser decisivo en ese esfuerzo, está constituido por los bancos comerciales, con los cuales, sin embargo, el FMI no está aún preparado para lidiar, individual o colectivamente. Cada vez más los préstamos a los países en desarrollo provienen de bancos privados, muchos de ellos operando en el mercado de Euromonedas, en comparación con el que se origina en fuentes oficiales, multilaterales y bilaterales, y son justamente esos bancos y no el FMI, o las autoridades monetarias nacionales, las que controlan ese mercado. La única solución posible parece ser que en los próximos intentos que el FMI y los gobiernos que lo respaldan, de la misma manera que debe concederse un mayor margen a la acción de los países en vías de desarrollo en el diseño del nuevo orden monetario mundial, así como a los países socialistas, que en la actualidad están fuera de cualquier tipo de arreglo¹¹, se cree un espacio para algún tipo de participación de los que pueden denominarse ya, bancos multinacionales.

Por lo que toca al control de las empresas transnacionales, es posible que, como se señalaba en el caso de sus hermanos gemelos: los bancos multinacionales, deba creárseles también un espacio para su participación en los esfuerzos de la comunidad internacional,

¹¹Aunque la URSS participó en la Conferencia de Bretton Woods, no llegó a formar parte del FMI. Polonia y Checoslovaquia sí llegaron a ser miembros, aunque salieron de él posteriormente. Polonia se retiró en 1950 y Checoslovaquia fue expulsada en 1954. Cuba abandonó el FMI en 1964 y la República Popular China no ha ingresado nunca.

tendientes a la conformación de un nuevo orden económico mundial. La filosofía popular que señala "si no puedes derrotarlos únete a ellos", puede aportar un elemento de verdad en este ámbito, sobre todo a la luz del fracaso de los intentos que persiguen la elaboración de un código de conducta para las empresas transnacionales. Esa propuesta se origina en la preocupación que por el tema surge en el seno de Naciones Unidas desde 1972, pero la verdad es que los avances logrados en ese sentido son muy escasos. Inclusive, algunos de los países, desarrollados y en desarrollo, que en un primer momento estuvieron de acuerdo con la idea de regular la acción de las transnacionales, se muestran reticentes en la actualidad. En algunos de los países en desarrollo —concretamente en la región latinoamericana— los cambios de regímenes políticos han implicado casi siempre modificaciones profundas en la posición a favor de controlar a las transnacionales. En algunos países desarrollados, el apego a ciertos principios liberales en materia de inversión —no así en el comercio donde parece predominar la tendencia a un proteccionismo renovado y recalitrante— lleva a un deseo de no interferir en el libre juego de las fuerzas del mercado a través de legislaciones nacionales y mucho menos supranacionales. Sobre todo cuando a través del código se pretende asegurar que el país receptor obtenga una parte equitativa de los beneficios asociados con las acciones de las empresas transnacionales; influir en la canalización de las inversiones de esas empresas a fin de que éstas se coloquen en renglones que el país receptor considere de gran utilidad; y restablecer la contabilidad de esas empresas a fin de conocerlas y reglamentarlas mejor a través de la acción estatal. La posibilidad de lograr un acuerdo unánime sobre estas y otras cuestiones como las sanciones, etc., dificulta enormemente, si no es que imposibilita, el acuerdo. De ahí que pueda llegar a sugerirse inclusive una mayor vinculación entre instituciones internacionales, gobiernos involucrados, y transnacionales, para buscar soluciones conjuntas, pragmáticas, tal vez casuísticas, pero, sobre todo, operacionales.

Muy vinculado a la presencia de las transnacionales y a la necesidad de reglamentar su acción, está la cuestión de la transferencia de tecnología. Tradicionalmente la transferencia de tecnología a los países en desarrollo se ha dado en estrecha vinculación con la inversión extranjera directa. En un principio esa inversión se dirigió al sector extractivo (petróleo, minería y agricultura para la exportación). Más recientemente se ha venido a localizar en la industria manufacturera, lo que en parte reflejó el tipo de estrategia económica adoptada por los países en desarrollo: al determinarse que la industrialización sustitutiva de importaciones era la meta, la importación de tecnología proveniente de los países en desarrollo se convirtió en la piedra de toque. El proceso de interna-

cionalización de la producción llevado a cabo por las transnacionales se convirtió también en uno de transferencia de tecnología a nivel mundial. A la monopolización (o el oligopolio, al menos) de la producción correspondió el de la tecnología. El resultado final ha sido el malestar a nivel de los receptores de inversión y compradores de tecnología, y el beneficio de los inversionistas y vendedores de esa tecnología. De ahí los esfuerzos ya referidos en el seno de Naciones Unidas para conocer y controlar la acción de las transnacionales (1972) y para regular la transferencia de tecnología. La idea de un Código de Conducta para la Transferencia de Tecnología como tal, se presenta por primera vez en el seno de la UNGTAD en 1975. El Código se consideraba indispensable no solamente para regular las relaciones entre vendedores y compradores de tecnología en términos de costos de acceso, restricciones a la comercialización, información sobre tecnologías alternativas, seguridad en el abastecimiento, etc., tomando en cuenta las particulares necesidades de los países en vías de desarrollo, sino para vigilar que estos últimos no continuaran recibiendo tecnologías inapropiadas, tanto en términos de su capacidad de absorción, como de su particular dotación de factores y las necesidades concretas de consumo de sus poblaciones. Sin embargo, en la práctica las negociaciones al respecto han avanzado muy poco. Aún no hay acuerdo sobre puntos tan fundamentales como la naturaleza legal del documento y la maquinaria a través de la cual, una vez aprobado, se pondrá en funcionamiento.

Finalmente, por lo que respecta a la explotación de los recursos naturales, quizá uno de los ejemplos más claro del fracaso de algunos esfuerzos tendientes a modificar las tradicionales relaciones económicas internacionales sea —junto con la idea del desarme general y completo y la canalización de los recursos liberados al desarrollo de los países en vías de desarrollo— la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No cabe duda que los asuntos del mar, por sus enormes implicaciones económicas, son sumamente importantes en el contexto de la nueva estructura internacional que se propone. Sin embargo, o tal vez por ello mismo, el acuerdo se perfila muy difícil, si no inalcanzable. La primera Conferencia sobre el Derecho del Mar data de 1958. A más de 20 años, independientemente de ciertos progresos como los relacionados con la zona económica exclusiva, lo fundamental aún no se resuelve: sobre todo la cuestión del régimen de los fondos marinos —fuente de gran riqueza— más allá de la jurisdicción nacional.

En páginas anteriores se señalaba la importancia de considerar, además del contexto mundial, el contexto interamericano de las relaciones internacionales de América Latina, y más específicamente, las vinculaciones de la región con su centro hegemónico: Estados Unidos.

Es un hecho que la postguerra significó la consolidación de la región como zona de influencia norteamericana por excelencia, en la medida en que la conformación de un sistema bipolar a nivel mundial implicó su mayor integración a la estrategia global de Estados Unidos. La concepción de seguridad colectiva que se define en los años cuarentas no puede ser visualizada exclusivamente en tanto que sea instrumento de contención de los grandes bloques hegemónicos a nivel de las relaciones Este-Oeste, sino que debe ser fundamentalmente contemplada como condicionante limitativo del proceso de independencia política nacional, y en consecuencia de la naturaleza de los regímenes políticos.

La doctrina de seguridad hemisférica de Washington se vio complementada desde una perspectiva política por una actitud favorable hacia los gobiernos militares de la región. Así, los gobiernos de Truman y Eisenhower se pronunciaron por una política de estabilidad en un continente donde el golpe de Estado y la dictadura militar eran la regla. Ambas Administraciones reconocieron y dieron su apoyo a los gobiernos *de facto* sin ninguna consideración de orden moral y jurídico. Las únicas condiciones exigidas e impuestas por la Guerra Fría eran un anticomunismo militante y la oposición a toda transformación social. No fue sino hasta la década de los sesentas, con motivo de la Revolución Cubana, que Estados Unidos pareció mostrar un interés favorable a la modificación de la naturaleza de los regímenes políticos mediante el intento de la política de Kennedy llamada de "Promoción de la Democracia". Se adoptó entonces una nueva actitud frente a los gobiernos anticonstitucionales basada en la suspensión de la ayuda económica y militar y la ruptura de relaciones diplomáticas, la cual se insertaba en el contexto de la creación de la ALPRO, concebida como una "revolución pacífica y positiva" frente a las posibilidades de expansión de la Revolución Socialista, y que proponía la democratización política como medio de transformación de las estructuras económicas y sociales.

Johnson abandonaría esta línea cuando en 1965, en ocasión de la crisis dominicana, explicitó la política de su Administración con respecto a las posibilidades de cambio político en la región. Concretamente señalaba que la revolución en un país era un asunto doméstico, excepto cuando el proyecto de dicha revolución fuera el establecimiento de una dictadura comunista. En ese caso, la cuestión podía provocar una acción colectiva tendiente a salvaguardar la meta de ayudar a impedir la formación de un nuevo Estado Comunista en el Hemisferio. Las administraciones de Nixon y Ford actuaron en la misma línea, combinando intervencionismo indirecto y reforzamiento del aparato militar en aquellos países donde la crisis social podría desembocar en una nueva experiencia revolucionaria.

Así, si bien es cierto que la Revolución cubana adquirió un nuevo *status* al formar parte de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, quedó claramente definido que el establecimiento de nuevos gobiernos socialistas en América Latina no sería tolerado por Washington. En ese sentido la distensión Este-Oeste ha tenido una influencia sumamente relativa en la región. En primer lugar significó la afirmación del *statu quo*; en segundo lugar, si la distensión favoreció la diversificación de las relaciones de los países miembros de los bloques, ello se expresó tardíamente en la región, limitándose a medidas de política exterior en ocasiones simbólicas, tal como la apertura de relaciones diplomáticas con China una vez que ésta fue admitida por las Naciones Unidas a finales de 1972. El concepto de "fronteras ideológicas" imperó en las relaciones interamericanas, siendo significativo que no fuera sino hasta 1975 cuando se aprobó la resolución de dejar en libertad a los Estados miembros de la OEA para reanudar relaciones con Cuba, derogando en la práctica la resolución aprobada en Washington en 1964. De hecho, desde la Revolución cubana, diversas tentativas de transformación político-social, tanto a través de la vía reformista como revolucionaria, fracasaron, imponiéndose una tendencia autoritaria y conservadora expresada por la intervención de los militares aún en los países de la región que conocieron un desarrollo institucional considerable, como Chile y Uruguay para mencionar sólo dos ejemplos.

En los últimos años, y en un contexto de ausencia de seria amenaza interna y externa en América Latina y de crisis moral en Estados Unidos, provocada por el impacto de la Guerra de Vietnam, Watergate y las revelaciones sobre la intervención en Chile, el Presidente Carter ha intentado replantear el papel de Estados Unidos en el proceso de democratización de América Latina. Es interesante notar que esta actitud coincide con el agotamiento en América Latina de las soluciones militares a la crisis social y el inicio de un proceso de apertura política dirigida por fuerzas moderadas aceptables para Washington.

Sin embargo, las expectativas de cambio que suscitara la llegada al Poder de la Administración Carter se han visto desmentidas por los acontecimientos. La actitud de la Casa Blanca a lo largo de la crisis nicaragüense resulta un buen ejemplo no sólo de una evaluación errónea de las fuerzas en juego, sino de la ausencia de una disposición a aceptar, y aún apoyar, políticas nacionalistas, potencialmente antinorteamericanas. Queda claro entonces que Estados Unidos no está dispuesto a aceptar cambios significativos en la vida interna, sobre todo de aquellos países considerados más vitales para el interés nacional.

Podría seguirse explorando los diferentes niveles de análisis de las relaciones internacionales de América Latina a los que se alu-

día páginas atrás. Sin embargo, sería mejor, por consideraciones de espacio, empezar a plantear aquí algunas de las cuestiones que aparentemente no han sido suficientemente tratadas en el ámbito de esas relaciones. Algunas de estas propuestas son, naturalmente, de carácter general, otras de carácter más específico, pero ambas tienen la intención de iniciar un listado de temas a explorar, que de ninguna manera es exhaustivo.

En primer lugar, sería importante el estudio de las relaciones internacionales de los países de América Latina en el marco de la cooperación Sur-Sur. Es un hecho que la cooperación Norte-Sur no ha funcionado y debe ser, si no reemplazada del todo, al menos complementada con otro enfoque. El fracaso de los dos decenios de Naciones Unidas para el Desarrollo dan prueba de que debe intentarse un nuevo tipo de vinculación con el Norte, menos dependiente, y construirse todo un esquema de relaciones internacionales entre los países del Sur, en el que la región puede desempeñar un importante papel.

En segundo lugar, se hace necesaria la discusión detallada de la inserción de América Latina en el nuevo orden económico internacional propuesto a finales de 1974. El objetivo sería el de evaluar, con una visión crítica, las posibilidades reales que los distintos países de la región tendrían de beneficiarse de los componentes del nuevo orden económico internacional, según quedaron establecidos en documentos como la Declaración y el Programa de Acción para la Implementación de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En otras palabras, se intentaría pasar de los grandes principios generales, a las posibilidades de aplicación concreta. Así, las modificaciones que eventualmente tendrían que hacerse al interior de cada uno de los países, para responder a los retos planteados por ese nuevo orden, tendrían también que ser detectadas.

En tercer lugar, habría que analizar a fondo aquellos casos de países que en el último decenio han adquirido una mayor relevancia internacional, para determinar la forma cómo están reaccionando a ella distintos sectores nacionales. En esta línea de investigación, países como Brasil, México, Venezuela, resultan de interés especial. Concretamente, en el caso de México —que es el que conozco mejor— habría que seguir de manera sistemática el impacto que algunos de los temas internacionales que involucran de cerca al país, provoca entre diferentes sectores sociales: la burocracia, la burguesía, los sindicatos, los partidos políticos, etc.

En cuarto lugar, y dentro de esta misma orientación metodológica, sería necesario examinar algunas de las presiones externas concretas que sobre los países más vulnerables —en términos de su relativamente importante posición internacional— ejercen los grandes centros de poder económico. Concretando una vez más para el

caso de México, sería interesante tratar de detectar, por ejemplo, si la enorme presencia de la banca privada norteamericana en el país ha dado lugar a que estos acreedores manipulen las políticas económicas del Gobierno mexicano, mediante el estudio de casos concretos.

En quinto lugar, es imperativo conocer si existe una vinculación entre el carácter del régimen político y el grado de apertura de la política exterior de un país determinado. Es decir, si partiendo de la premisa de que podría existir una correlación positiva entre un régimen democrático y una política exterior pluralista y flexible¹², es posible esperar lo contrario: que exista una correlación, positiva también, entre un régimen dictatorial y una política exterior agresiva, belicista para con los vecinos, y defensora de los intereses imperialistas del centro.

En sexto lugar, sería importante profundizar en el análisis de la utilización de los conflictos fronterizos como elemento legitimador de regímenes políticos concretos.

En ese sentido, también, resultaría interesante contar con estudios en torno a la hipótesis de que, para ciertos países como México, la política exterior ha servido como válvula de escape importante en momentos de crisis interna.

Por último, valdría la pena sugerir un modesto cauce de acción inmediata para esta Comisión, que consistiría en levantar un pequeño censo de los centros y de los investigadores de América Latina que trabajan sobre el tema de las relaciones internacionales, y la realización de un seminario latinoamericano sobre el tema y sobre la forma de orientar los trabajos de la Comisión en el futuro, con la participación del mayor número posible de especialistas.

¹²Algunos de los estudios más ilustrativos realizados con base en esta premisa son, por ejemplo, los de la corriente del "linkage politics".