

La crisis del sistema trilateral y América Latina

ALDO FERRER

La formación del sistema trilateral (Estados Unidos-Europa occidental-Japón) constituye el proceso dominante del desarrollo contemporáneo de la economía mundial. En este trabajo se procura trazar, a grandes rasgos, la evolución del sistema, su crisis actual y la posición latinoamericana en el ámbito internacional.

Las turbulencias en los mercados cambiarios y los desequilibrios de los pagos internacionales se suman ahora a un cuadro de dificultades reales de alto desempleo, lento crecimiento y persistentes presiones inflacionarias en los países que integran el sistema trilateral. Estas tendencias están generando nuevos problemas y perspectivas distintas en las transacciones entre los países industriales, que constituyen, desde el fin de la segunda guerra mundial, el campo dominante del comercio y el movimiento internacional de capitales. Asimismo, comprometen otras áreas vitales de las relaciones internacionales, tales como la posición del dólar como principal activo de reserva y fuente de liquidez, las políticas comerciales y las relaciones con los países en desarrollo, incluyendo a los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Las convergencias y conflictos que nutren los vínculos dentro del bloque trilateral, adquieren nuevas dimensiones y perspectivas en el marco de una situación crítica que trasciende el plano financiero y monetario. Es decir, que abarca la incapacidad de compatibilizar un comportamiento ordenado de los precios y la distribución del ingreso con el crecimiento sostenido de la producción y el empleo. Si esa incapacidad no se elimina, parece difícil que los países centrales puedan enfrentarse con éxito a los conflictos en sus relaciones recíprocas, a las turbulencias del sistema monetario internacional y a los desafíos que, desde el Tercer Mundo, se plantean a su posición hegemónica. El comportamiento futuro del sistema mundial está decisivamente condicionado por la lucidez y eficacia con que los países industriales se enfrenten a sus principales problemas.

El desempeño de las economías centrales continuará afectando el desarrollo interno y la inserción internacional de los países latinoamericanos. Pero, a diferencia del pasado, varios países del área no son ya agentes pasivos en el escenario internacional, con muy escasa capacidad de maniobra frente a las tendencias planteadas en el sistema mundial. Difícilmente los países latinoamericanos podrán influir, en el futuro previsible, en el comportamiento de ese sistema. Su oposición es y seguirá siendo marginal. Ni siquiera Brasil

podría desempeñar, por lo menos a mediano plazo, un papel protagónico en los acontecimientos internacionales. En cambio, se ha fortalecido la libertad de maniobra para condicionar las relaciones con el mundo externo y vincular positivamente el proceso de desarrollo a las transformaciones del sistema mundial. En resumen, los países latinoamericanos pesan y seguirán pesando poco en el sistema mundial, pero amplíase su libertad de maniobra internacional. El desarrollo registrado en las economías principales del área y la dispersión del poder económico entre varios grandes centros, han generado una situación paradójica: relaciones más complejas con el contexto internacional y mayor autonomía potencial frente al resto del mundo. En este encuadre, el fortalecimiento de los vínculos intralatinoamericanos continúa siendo una opción abierta a cada uno de los países del área para profundizar su desarrollo y aumentar su autonomía en la conducción de sus relaciones internacionales. El comportamiento del sistema mundial afectará la inserción externa de cada país y el ámbito de posibilidades de la interdependencia latinoamericana.

Con vistas a explorar las cuestiones así planteadas, el lector encontrará, en este trabajo, una descripción de los rasgos dominantes de la crisis actual del sistema trilateral. También se procura insertar las relaciones Norte-Sur en las condiciones internacionales actuales y detallar las razones conforme a las cuales América Latina cuenta hoy con una libertad de iniciativa y libertad de maniobra externas sin precedentes históricos.

LA CRISIS DEL SISTEMA TRILATERAL

A principios del decenio de los setenta comenzaron a agudizarse las tensiones que se habían venido gestando en el seno del sistema trilateral. Por una parte, se agravaron los desequilibrios de los pagos internacionales de los principales países industriales. Esto introdujo tensiones insoportables en el funcionamiento del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods. Por otra parte, el fuerte aumento de los precios del petróleo, a fines de 1973, introdujo un nuevo e importante factor de desequilibrio de los pagos internacionales. Empero, mucho más que con estos factores, la crisis del sistema trilateral se vincula con la intensificación de las presiones inflacionarias en los países desarrollados y con la incapacidad de compatibilizar el pleno empleo con una estabilidad razonable de precios. Las políticas keynesianas, predominantes desde el fin de la segunda guerra mun-

dial, tropezaron, a partir de principios de la década de los setenta, con graves problemas. La tentativa de regular la demanda agregada mediante la política fiscal y monetaria, con vistas a mantener el pleno empleo, generó crecientes presiones inflacionarias. Se sumó a esto la presencia de una serie de factores circunstanciales y, de algún modo, exógenos al sistema, que agravó el alza de precios. El rápido aumento de las cotizaciones de ciertos materiales industriales, algunas escaseces de la oferta en productos críticos y el fracaso de la producción agrícola en varios países, provocaron inesperadas alzas de precios en 1972 y 1973. Al final de este último año los precios del petróleo se cuadruplicaron y este factor, por sí solo, representó un significativo aumento del nivel de precios en los países industriales.

Frente a los nuevos problemas, las políticas económicas de posguerra fueron crecientemente cuestionadas y la ortodoxia neoclásica y monetarista comenzó a adquirir importancia creciente en la elaboración de la política económica de los principales países. El control de la inflación se hizo el objetivo dominante, aun a costa del crecimiento y del nivel de empleo. Hacia la misma época se difundieron, en el mundo industrializado, algunos estudios que denunciaban la existencia de límites materiales al desarrollo a largo plazo de la economía mundial, debido al supuesto agotamiento de los recursos naturales no renovables y a la contaminación del ambiente. Estos enfoques parecieron avalados por el súbito aumento de los precios del petróleo y de otros productos básicos y generaron propuestas para frenar el desarrollo y aun alcanzar un crecimiento cero. En este contexto, la presión demográfica en ciertas zonas del Tercer Mundo y la extrapolación de las tendencias del crecimiento de la población, estimularon la formación de visiones cataclísmicas del futuro de la humanidad. Sin embargo, los éxitos alcanzados por las políticas demográficas en varios países en desarrollo, el reconocimiento de los efectos de la mejora de los niveles de vida como factor regulador del crecimiento demográfico y una apreciación más realista sobre la disponibilidad de recursos naturales no renovables y los riesgos de la contaminación, tendieron, hacia mediados del decenio de los setenta, a despejar el fatalismo de aquellos enfoques. Sobre todo, en los países desarrollados, frente a la gravedad de los problemas del receso, el desempleo y la inflación, disminuyó el interés por visiones prospectivas de largo plazo sobre cuya confiabilidad, además, aumentaron las dudas.

Hasta principios del decenio mencionado, se hacía frente a las tensiones del sistema trilateral y a los desequilibrios de pagos dentro de un marco de expansión de la producción, el empleo y el comercio internacional. A partir del receso de 1974-1975, esas tensiones y desequilibrios se registran en el marco de un crecimiento lento, alto desempleo y persistentes presiones inflacionarias. Consecuentemente, el proceso de ajuste de los desequilibrios de pagos internacionales se ha hecho más difícil y, lo que es más grave, han surgido demandas proteccionistas que amenazan con derrumbar el orden dentro del cual se ha gestado y expandido el sistema macrocapitalista de posguerra. Más aún, en este contexto, el sistema tiene menos capacidad de asimilar los cambios de la estructura de la producción y de los pagos externos de sus principales miembros y, en primer lugar, de Estados Unidos. Consecuencia de estos hechos ha sido una marcada inestabilidad de los mercados cambiarios y en las cotizaciones del dólar y las otras monedas principales del sistema. Esto ha

contribuido a agravar las tensiones y a dificultar el proceso de ajuste.

Por otra parte, el sistema trilateral se enfrentó, en el curso del decenio de 1970, a nuevos desafíos gestados en su periferia. El más importante fue, desde luego, el incremento de los precios del petróleo. Pero el desafío es más amplio y se refleja en la propuesta de renovar el orden económico internacional y revisar el esquema tradicional de relaciones centro-periferia. Aunque estas relaciones son marginales para los intereses fundamentales del sistema trilateral, no dejan de agravar las tensiones que el mismo soporta. De este modo, las relaciones con el Tercer Mundo ocupan ahora, aunque todavía más en un plano declarativo que real, una posición más significativa en las preocupaciones de los principales países industriales.

La gravedad de la situación del sistema trilateral radica en que no es una simple crisis de pagos internacionales y de ajuste de los desequilibrios monetarios. Abarca ahora el plano real, es decir, la dinámica misma de la distribución del ingreso, la acumulación, el crecimiento y el empleo en el mundo industrializado y, consecuentemente, las bases sobre las cuales se asentó la expansión de las relaciones económicas internacionales en los últimos tres decenios. De hecho, no parece posible que los países industriales puedan dar respuesta eficaz a los problemas de las relaciones económicas internacionales sin encontrar, simultáneamente, nuevas bases para reiniciar un crecimiento sostenido de la acumulación, la producción y el empleo. Esto supone encontrar soluciones válidas para enfrentarse a los conflictos en la distribución del poder y del ingreso en las economías centrales, conflictos que constituyen el núcleo de sus problemas actuales. En relación a la política económica, implica encontrar nuevos criterios que superen los límites del keynesianismo y, por cierto, de la ortodoxia neoclásica y monetarista, cuyas consecuencias son extremadamente costosas. Costosas en términos de nivel de precios, producción y empleo y, además, riesgosas para la supervivencia del sistema liberal de comercio y pagos, dentro del cual se ha gestado y expandido el sistema trilateral, incluyendo la transnacionalización de las grandes empresas de los principales países.

En las consideraciones siguientes se procura identificar los rasgos dominantes de la crisis del sistema trilateral.

Agudización de los desequilibrios de pagos y los nuevos precios del petróleo

A comienzos de la década de los setenta se agudizaron los desequilibrios de pagos que habían alimentado las tensiones del sistema monetario internacional desde fines del decenio de los cincuenta. El déficit estadounidense alcanzó proporciones descomunales en 1971. Regístrase, ese año, el primer déficit de la balanza comercial de Estados Unidos desde fines del siglo XIX. Se sumó a esto una fuerte presión especulativa contra el dólar: la salida de capitales de corto plazo superó los 20 000 millones de dólares. Como contrapartida, Alemania y Japón volvieron a registrar fuertes superávits. Las tensiones en los pagos internacionales y los mercados cambiarios se hicieron totalmente inmanejables. Las medidas aplicadas hasta entonces resultaban inoperantes. Ante la magnitud del desajuste, las revaluaciones modestas de las paridades de las monedas superavitarias o los acuerdos de asistencia recíproca entre las autoridades monetarias constituían meros paliativos. Además, era inadmisibles provocar el

ajuste mediante un aumento drástico de la tasa de interés en Estados Unidos y una política fiscal restrictiva. Sus efectos internos sobre la producción y el empleo y su repercusión recesiva sobre el resto del sistema trilateral hubieran sido desastrosos. Los países superavitarios, Alemania en primer término, se negaban, a su vez, a reevaluar drásticamente sus monedas, a liberar unilateralmente sus importaciones y a promover, por estas vías, la recuperación de la balanza comercial de Estados Unidos. El déficit norteamericano era tan descomunal y la acumulación de dólares en el resto del mundo¹ de tal proporción, que ningún paliativo podía producir efectos apreciables en los pagos internacionales y en el comportamiento de los mercados cambiarios.

En el marco de una situación insostenible, Estados Unidos abandonó su política de sostenimiento de la convertibilidad del dólar, provocó un cambio drástico en las reglas del juego y recuperó su libertad de maniobra en el manejo de sus pagos externos. Las otras medidas de presión sobre el resto del bloque de países industriales que, simultáneamente, en agosto de 1971, aplicó el gobierno de Nixon, activaron las negociaciones dentro del sistema trilateral. Los Acuerdos del Instituto Smithsonian, de fines de 1971, consumaron una sustancial modificación de las paridades de las principales monedas, permitieron un margen de fluctuación más amplio en torno de las paridades establecidas y adquirieron un valor simbólico: por primera vez en la historia económica de los principales países, un ajuste de paridades surgía de un acuerdo internacional. Las medidas de 1971 preservaron las ya magras reservas estadounidenses de oro y divisas y mejoraron, en alguna medida, la posición competitiva de Estados Unidos, facilitando una mejora de sus pagos externos. Pero las tensiones en los mercados cambiarios se mantuvieron durante todo 1972 y hasta bien entrado 1973. Luego del cierre temporal de los mercados cambiarios, en marzo de este último año, se abandonó definitivamente el régimen de paridades establecido en Bretton Woods y se generalizó la flotación del dólar y las principales monedas. Varios miembros de la Comunidad Económica Europea resolvieron flotar sus monedas frente al dólar y mantener entre ellas el margen máximo de fluctuación de 2.25 por ciento.

Desde fines de 1973, el drástico aumento de los precios del petróleo introdujo un nuevo factor de desequilibrio en los pagos internacionales. Dada la escasa capacidad de los miembros de la OPEP de absorber a corto plazo un fuerte incremento de recursos reales, aquel aumento provocó un espectacular crecimiento de sus reservas internacionales. En poco tiempo, Alemania y Japón lograron acrecentar el superávit de otras cuentas de sus pagos externos y recuperar su tradicional posición superavitaria. De este modo, el déficit de pagos del resto del mundo frente a la OPEP se concentró en las cuentas corrientes de Estados Unidos, otros países industriales y varios países en desarrollo. Así se profundizaron los desequilibrios preexistentes de los pagos internacionales.

El sistema financiero internacional reveló una considerable aptitud para responder inmediatamente al nuevo desafío. La recirculación de los petrodólares hacia los países importadores de petróleo, incluyendo a algunas economías en desarrollo, facilitó el proceso de ajuste del nuevo desequilibrio. El

aumento de la deuda externa permitió mantener el nivel de las reservas internacionales de los países deficitarios en petróleo y evitar la adopción de medidas drásticas de restricción interna, para reducir las importaciones del hidrocarburo y el nivel de la actividad económica. Los mercados de euromonedas recibieron un considerable aporte de fondos originados en los miembros de la OPEP.

En 1974, el aumento de los precios del petróleo representó una transferencia de recursos financieros desde el resto del mundo hacia los miembros de la OPEP, equivalente a 1.5% del producto mundial. Provocó, además, un incremento del nivel de precios de los países industriales de alrededor de 2%. Entre 1974 y 1977 el superávit de la cuenta corriente de los miembros de la OPEP ascendió a 180 000 millones de dólares. A partir de 1974, la eficaz recirculación de los excedentes financieros de la OPEP, el progresivo deterioro de los precios reales del petróleo y la menor expansión de las importaciones de combustible en el mundo industrializado contribuyeron a debilitar el papel de los nuevos precios del hidrocarburo, como factor autónomo y significativo en el comportamiento de los pagos internacionales. Después de su efecto inicial, el aumento dejó de ser factor autónomo de la inflación y de la distribución internacional del ingreso. Antes bien, la pérdida progresiva del precio real del petróleo revirtió parcialmente las consecuencias del aumento inicial. Los gobiernos de los principales países industriales responsabilizaron a la OPEP por la aceleración de la inflación, el receso y los mayores desequilibrios de los pagos internacionales. Recientemente, en esos mismos países se ha llegado a reconocer que el aumento de los precios del petróleo era indispensable para rectificar las deformaciones de las políticas energéticas gestadas, durante varios decenios, por precios excesivamente bajos del hidrocarburo. Por otra parte, el comportamiento de la economía internacional desde 1974 ha demostrado que la inflación, el desempleo y los desequilibrios de pagos tienen raíces más profundas que la política de precios de la OPEP.

El creciente desequilibrio de los pagos dentro del sistema trilateral, las presiones especulativas y, a partir de 1973, el aumento de los precios del petróleo, impidieron que los Acuerdos del Instituto Smithsonian produjeran el crecimiento ordenado de la liquidez internacional y un comportamiento razonable de los mercados cambiarios. A principios de 1973 se abandonaron definitivamente las reglas del juego del sistema monetario establecidas en Bretton Woods y las principales monedas, incluso el dólar, comenzaron a cotizarse conforme al régimen de flotación. El Acuerdo de Jamaica, de enero de 1976, marcó el límite del proceso de reforma del sistema monetario internacional iniciado en la década de los sesenta. Se aceptó el régimen de flotación, se asumió el compromiso de no manipular los tipos de cambio para obtener ventajas competitivas desleales y se acordó la eliminación del oro como activo de reserva internacional.

Las modificaciones en el funcionamiento del sistema monetario internacional tuvieron repercusiones trascendentes en el funcionamiento del orden mundial. Para Estados Unidos, el cambio de las reglas del juego permitió alcanzar tres objetivos simultáneos. Primero, aislar el endeudamiento externo de corto plazo de las magras reservas de oro. Segundo, desvincular el proceso de ajuste de la administración de la demanda interna; a partir de la flotación, el ajuste se

1. En la actualidad se estima que las tenencias de activos de corto plazo en dólares en el resto del mundo ascienden a 400 000 millones de dólares.

realizaría por la modificación del tipo de cambio. Tercero, devaluar el dólar y mejorar su posición competitiva, particularmente, frente a Alemania y Japón.

*Límites del régimen de flotación
y la depreciación del dólar*

En 1977, la balanza comercial de Estados Unidos registró un déficit sin precedentes de 30 000 millones de dólares. El incremento de las importaciones de petróleo y el crecimiento de la demanda interna, relativamente más fuerte que en el resto del mundo industrializado, contribuyeron a ese resultado. En 1978 se prevé un incremento del déficit comercial. El superávit en los otros rubros de la cuenta corriente compensó en parte el déficit comercial. Sin embargo, en 1978, el déficit norteamericano en cuenta corriente alcanzó casi 18 000 millones de dólares. Alemania y Japón volvieron a registrar fuertes superávits en cuenta corriente: 2 300 millones y 10 000 millones de dólares, respectivamente. Suiza, a su vez, registró un superávit de más de 3 000 millones de dólares.

Estos desequilibrios en los pagos corrientes se agravaron por los movimientos especulativos de capitales, dando lugar a un fuerte incremento del endeudamiento de Estados Unidos a corto plazo y a fuertes modificaciones de las cotizaciones de las principales monedas. La sensible depreciación del dólar frente al yen, el marco alemán y el franco suizo ha sido el fenómeno dominante de los mercados cambiarios en los últimos meses de 1977 y los primeros de 1978.

La ambivalencia del régimen de Carter sobre la prioridad de los objetivos empleo y estabilidad lo ha llevado a adoptar políticas fiscales y monetarias contradictorias. Desde la perspectiva de los enfoques conservadores que predominan en Europa, la ausencia de un enfrentamiento explícito contra la inflación mediante los instrumentos tradicionales (restricción fiscal y monetaria, contracción de la demanda y más desempleo) contribuye a intensificar las presiones especulativas contra el dólar. Pero es difícil que, con los resultados alcanzados hasta ahora, el enfoque conservador cobre una mayor influencia en Estados Unidos. Las políticas ortodoxas han perdido credibilidad y prestigio. Por otra parte, el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos no representa más de 1 o 1.5 por ciento del producto interno y, dada su forma de financiamiento, no impone una restricción de la liquidez y la demanda interna. Al mismo tiempo, dentro de las nuevas reglas del juego, Estados Unidos fortaleció su posición negociadora dentro del sistema trilateral. La "tolerancia benigna" con que Estados Unidos observa la persistente depreciación del dólar frente a las principales monedas refleja varias cosas. En primer lugar, la despreocupación de un país fuertemente deudor a corto plazo por la pérdida de valor real de sus deudas en virtud de la inflación internacional. En cambio, los créditos de Estados Unidos frente al resto del mundo son, en lo fundamental, activos reales (inversiones de las empresas norteamericanas) que mantienen, o aun acrecientan, su valor frente al proceso inflacionario. En segundo lugar, al permitir la depreciación del dólar, Estados Unidos transfiere la responsabilidad del proceso de ajuste a los países superavitarios, fundamentalmente a Alemania y Japón. Se trata, en verdad, de una situación singular. El principal activo de reserva internacional se deprecia continuamente y la potencia central del sistema trilateral, que emite la moneda de reserva, conserva su posición dominante. Estados Unidos ha apren-

dido, señala Samuelson,² que es un error equiparar la "grandeza nacional" con una moneda fuerte. Recuérdense, por ejemplo, los problemas a los que se enfrentaron Inglaterra, en 1925, y Francia, en la década de los treinta, por confundir ambas cosas. En el mismo artículo, Samuelson denuncia a los "gnomos europeos" que pretenden el sacrificio norteamericano de altas tasas de interés y otras medidas recesivas, ante el altar de la "defensa del valor del dólar". Es obvio que, por lo menos a corto plazo, Estados Unidos no tiene un interés real en defender la paridad del dólar. Incluso, la remisión de utilidades de las transnacionales estadounidenses que operan en países cuyas monedas se aprecian en relación al dólar, se incrementa *pari passu* con esa modificación de los tipos de cambio. Además, en la medida en que la expansión de las subsidiarias norteamericanas se financie con recursos desde fuera de Estados Unidos, poco puede importarles la depreciación del dólar. En realidad, sólo una visión insensata del proceso de ajuste puede propiciar el aumento de las tasas de interés y la contracción de la demanda en Estados Unidos. Esto tendría consecuencias desastrosas en el nivel de producción y empleo de todo el sistema trilateral. Otra vez, la heterodoxia norteamericana está sirviendo a los intereses del mundo desarrollado mucho mejor que la visión de los banqueros centrales y otros voceros conservadores de Europa.

La despreocupación estadounidense por la apreciación del dólar tiene, sin embargo, algunos límites. En primer lugar porque, pese al bajo coeficiente de importaciones, la devaluación estimula ciertas presiones inflacionarias. En el caso del petróleo, como los precios están fijados en dólares, la depreciación de la moneda norteamericana no ha aumentado los precios internos del combustible. Sin embargo, en otros rubros, los incrementos de los precios en dólares de las importaciones se trasladan a los precios internos, en parte, por su repercusión en la producción similar de origen local. Así, por ejemplo, en la última alza de los productos siderúrgicos influyó el aumento de precios del acero importado. Por otra parte, el efecto de la depreciación del dólar en la posición competitiva de Estados Unidos es más débil de lo que indica la modificación de los precios internos *vis-à-vis* los internacionales. Factores distintos del precio, tales como la calidad, la seguridad de entrega, los servicios de mantenimiento, el desarrollo de nuevos productos, el origen de las maquinarias y tecnologías ya existentes, debilitan el efecto de la modificación de los precios relativos sobre la mejora de la posición competitiva de Estados Unidos. Además, las modificaciones de cotizaciones son erráticas y esto no favorece la adopción de decisiones que tienen efecto en el largo plazo. Estos factores contribuyen a explicar el mantenimiento de las corrientes exportadoras de países como Alemania y Japón, cuyas monedas se han apreciado significativamente con respecto al dólar. La modificación de cotizaciones ha contribuido a compensar las distintas tasas de inflación entre los países industriales y, en cierta medida, a impedir el aumento de los desequilibrios de pagos; empero, constituye apenas un instrumento de ajuste cuyo efecto está condicionado por la administración de la demanda interna y el manejo del conjunto de instrumentos de la política económica.

La depreciación del dólar plantea otros problemas adicionales a Estados Unidos. En el caso del petróleo, los miem-

2. P.A. Samuelson, "Dollar essentials", en *Newsweek*, 23 de enero de 1978.

bros de la OPEP observan con creciente alarma la disminución del poder adquisitivo de sus exportaciones en términos de monedas distintas del dólar. Esto puede influir en la cotización del petróleo y las políticas de asignación de excedentes financieros. En los últimos meses los países petroleros superavitarios han tendido a preferir colocaciones fuera del dólar.

Estados Unidos ha recuperado libertad de maniobra con la flotación, pero conserva una responsabilidad fundamental en el funcionamiento del sistema trilateral. Una depreciación continuada del dólar y la presión de las exportaciones norteamericanas en el resto del mundo industrializado pueden intensificar las presiones proteccionistas, que ya son muy fuertes. Estados Unidos ha desempeñado un papel fundamental en la formación del sistema trilateral merced a sus grandes empresas y sus bancos. Grandes intereses de Estados Unidos están comprometidos con el funcionamiento ordenado y la expansión del sistema. En la medida en que la depreciación del dólar genere perturbaciones severas, los propios intereses estadounidenses resultarán afectados. Esto refleja la estrecha interdependencia existente en el mundo industrializado.

Transformación de la posición internacional de las economías centrales

El origen de los desequilibrios de los pagos internacionales no puede atribuirse sólo a las tendencias de la coyuntura o a la incidencia de los déficit energéticos. Simultáneamente con tales factores, ciertas tendencias de largo plazo contribuyen a modificar la posición de las principales economías industrializadas dentro del sistema trilateral y de la economía mundial. En el caso de Estados Unidos, el cambio de posición internacional no se agota con el debilitamiento de su gravitación relativa. Es necesario observar, también, las transformaciones que está experimentando la estructura de su balanza de pagos. A este respecto conviene destacar algunos hechos principales.

Se observa, por una parte, que el mercado internacional de bienes industriales sigue creciendo más que las exportaciones estadounidenses. Consecuentemente, las exportaciones de manufacturas desde Estados Unidos continúan perdiendo participación en el comercio mundial de bienes industriales. A fines de la década de los cincuenta, las exportaciones norteamericanas representaban 26% de las exportaciones mundiales de manufacturas; a principios de la década de los setenta, la participación había caído a 20%. Como contrapartida, se observa un persistente crecimiento del saldo positivo de las transacciones en invisibles y, principalmente, del ingreso de utilidades por las operaciones de las empresas estadounidenses en el resto del mundo. Tales utilidades superan actualmente los 10 000 millones de dólares anuales. Entre 1975 y 1977, el superávit de la cuenta de servicios y transferencias privadas aumentó 130% para alcanzar, en este último año, cerca de 15 000 millones de dólares. Las tendencias apuntadas han venido prevaleciendo en los últimos lustros y es probable que continúen en el futuro previsible. En este caso, se profundizarían los cambios que experimenta la economía norteamericana dentro del sistema internacional. Ella afirmarfa su posición como exportadora de servicios y de capitales hacia el resto del mundo.

La profundización de ese cambio parece factible en la medida en que la expansión de la demanda interna en Estados Unidos permita alcanzar altos niveles de crecimiento

de la producción y el empleo. Así, parece factible la reasignación de recursos internos y el desplazamiento de mano de obra desde las actividades sometidas a la competencia de las importaciones y la aceptación de un déficit persistente en las transacciones comerciales. En tales condiciones, el crecimiento de la productividad, las ganancias y los salarios permitirían el desplazamiento de recursos hacia las áreas de mayor productividad, orientadas al mercado interno y a la exportación de manufacturas y servicios con tecnologías de vanguardia. En una situación de este tipo, sumada a la reducción y control del déficit energético, parece posible la persistencia de un déficit moderado en la balanza de comercio de dicho país. El superávit en la cuenta de servicios y transferencias privadas permitiría mantener en equilibrio los pagos externos y generar un excedente para las inversiones en el resto del mundo. Sin embargo, en el marco de políticas monetaristas, lento ritmo de crecimiento y altas tasas de desempleo, parece inevitable que las presiones proteccionistas interrumpen esos cambios en la posición externa de la economía norteamericana. Esto debilitaría el crecimiento del comercio y del movimiento internacional de capitales.

En los casos de Alemania y Japón, la eliminación de su cuantioso y persistente superávit en cuenta corriente plantea dos problemas principales: el primero, referido a la administración de la demanda y la determinación del nivel de actividad; el segundo, vinculado a la utilización del ahorro. Desde el fin de la segunda guerra mundial, los dos países han utilizado el excedente de sus pagos corrientes como un instrumento importante de la expansión de la demanda interna, la producción y el empleo. El excedente en los pagos externos, como componente importante del ahorro, se utilizó para expandir la posición de reservas y la liquidez internas y, también, para financiar las inversiones de capital en el exterior. En la medida en que un mayor equilibrio de los pagos internacionales impone la eliminación de los superávits de Alemania y Japón,³ son necesarios cambios importantes en las políticas económicas de estos dos países: dar mayor importancia a la expansión del gasto interno como determinante de la producción y el empleo y, consecuentemente, lograr una disminución del ahorro gestado en las transacciones internacionales. Como en el caso de Estados Unidos, estos cambios imponen el abandono de las políticas ortodoxas orientadas a combatir la inflación mediante el desempleo y la reducción de salarios. Parece evidente que los principales países no podrán compatibilizar los objetivos externos e internos de sus políticas económicas, fuera del marco de transformaciones sociales y políticas internas referidas a la distribución del ingreso y la asignación de recursos.

Los desequilibrios de pagos dentro del sistema trilateral, más el déficit del sistema con algunos miembros de la OPEP, podrían, en principio, eliminarse por otra vía, a saber, un fuerte superávit de los países miembros del sistema con el resto del mundo: los países en desarrollo y las economías socialistas. O sea, reproducir, en una escala ampliada, el papel que desempeñó la periferia en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio y pagos hasta las vísperas de la primera guerra mundial. Empero, esto no parece posible por varias razones.

- En primer lugar, porque los países en desarrollo consti-

3. O su disminución hasta niveles compatibles con el funcionamiento del sistema.

tuyen hoy un componente marginal —como mercado y fuente de abastecimiento de productos primarios— dentro de los intereses fundamentales del sistema trilateral. Una drástica expansión de la transferencia de recursos, esto es, del superávit en las transacciones corrientes del centro con la periferia, requiere un fuerte incremento de las importaciones del centro. Esto es indispensable para generar capacidad de pagos en la periferia destinada a la importación de bienes y al pago de los servicios de las crecientes inversiones de capital que el proceso llevaría implícito. Dadas las tendencias imperantes en el desarrollo de los países industriales, no cabe prever un aumento sustancial de las importaciones desde las economías en desarrollo. Las importaciones de productos primarios continúan atrapadas por las mismas tendencias que prevalecen desde el fin de la segunda guerra mundial. Por otra parte, las importaciones de manufacturas están directamente ligadas al llamado *redespliegue* de actividades manufactureras desde los países industriales hacia las economías en desarrollo. Sin embargo, este redespliegue, como lo revelan las actuales presiones proteccionistas, depende del nivel de ocupación en las economías centrales. En la medida en que prevalezcan las tendencias actuales de alto desempleo y sostenidas presiones inflacionarias, no se produciría un incremento considerable en las exportaciones de manufacturas desde la periferia a los centros industriales. Nuevamente, las políticas ortodoxas dificultan el proceso de ajuste de los pagos internacionales y la expansión del comercio y el movimiento internacional de capitales. El incremento de la deuda externa de la periferia es una solución transitoria. A largo plazo, la capacidad de endeudamiento está condicionada por el comportamiento de la capacidad de pagos externos. Brasil, México y otros países en desarrollo han apelado en los últimos años a los mercados privados de capitales y su deuda externa ha crecido mucho. La situación es manejable siempre y cuando aumenten las exportaciones de bienes y servicios de los países deudores, limitadas actualmente por el bajo nivel de actividad y de las importaciones de los países industriales.

■ En segundo lugar, porque no cabe esperar un incremento cuantioso del superávit de los países industriales con las economías socialistas. Esta limitación está dada por la debilidad de las importaciones de este origen en aquellos países y porque, dada esa limitación, no puede preverse un crecido financiamiento externo del desarrollo de las economías socialistas.

Si es cierto que el resto del mundo sólo puede desempeñar una papel marginal en el proceso de ajuste de los pagos internacionales del sistema trilateral, entonces las soluciones están dentro de las propias fronteras del sistema. De este modo, la política de ajuste externo aparece cada vez más vinculada a la determinación del empleo y a la concertación de políticas entre los principales países. El sistema trilateral creció desde el fin de la segunda guerra mundial merced al desequilibrio de los pagos internacionales y, en primer lugar, al déficit estadounidense. Desde principios de la década de los setenta no puede seguir creciendo con desequilibrios que amenazan la viabilidad del sistema a largo plazo. La vinculación cada vez más estrecha entre las políticas internas de los principales países y los pagos internacionales es uno de los rasgos dominantes de la nueva situación. En este contexto, debe insistirse en que la superación de los desequilibrios en el sistema monetario internacional depende, fundamental-

mente, de la superación de las dificultades en que está atrapada la política económica de los países centrales. Parece imposible, en efecto, recuperar un comportamiento ordenado de los pagos internacionales hasta que los principales países reinicien un crecimiento sostenido de la producción y el comercio internacional recupere fuertes tasas de expansión.

Dificultades y frustraciones de la política económica en los países desarrollados

Desde fines de la década de los setenta hasta principios de la actual, el sistema trilateral registró un fuerte crecimiento de la producción y del empleo, así como presiones inflacionarias en ascenso. En 1973, año de culminación de ese proceso, el producto agregado del mundo industrializado creció 6% y los precios al consumidor aumentaron 10%. Bajo el estímulo de la fuerte expansión de la demanda dentro del sistema trilateral, el comercio mundial creció a un ritmo sin precedentes históricos (12%), pero se agudizaron los desequilibrios de los pagos internacionales y las turbulencias en los mercados cambiarios. Entre 1972 y 1973, la fuerte expansión de la demanda empujó los precios al alza aun cuando no podría decirse que el sistema había llegado al límite de utilización de su capacidad productiva. No obstante, en el marco de la expansión, se agudizaron las expectativas inflacionarias. Coincidentemente, se produjo un alza brusca de precios de alimentos y materias primas debido a insuficiencias transitorias de oferta, por el fracaso de la producción agrícola en algunos países, y a otros factores. A fines de 1973, el drástico aumento de los precios del petróleo terminó de configurar la explosión inflacionaria dentro del mundo industrializado.

La nueva situación provocó un cambio radical de la política económica en los principales países. El control de la inflación se convirtió en la preocupación dominante y se generalizaron las políticas de restricción de la liquidez y de la demanda para disminuir el nivel de la actividad productiva. Las inciertas perspectivas de los consumidores, la liquidación de existencias y la caída en la acumulación de capital, provocaron una contracción generalizada de la demanda. El efecto de las políticas recesivas fue realmente notable en 1974 y 1975. Prácticamente, por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial, se produjo una caída de la producción en el mundo industrializado. Entre 1973 y 1975, el producto industrial cayó 15% en Estados Unidos y otro tanto en el resto del sistema trilateral. El desempleo aumentó drásticamente, hasta niveles desconocidos desde las vísperas de la última guerra mundial. En 1975 fue superior, en Estados Unidos, a 8% y a 5% en los otros países avanzados. En ese año, dentro del sistema trilateral, los desocupados ascendían a más de 15 millones. La brusca contracción de la actividad económica y la productividad, mientras persistían los fuertes aumentos de salarios nominales de la fase de expansión, provocó un drástico aumento de los costos unitarios del trabajo y un nuevo salto de la tasa de inflación. En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el aumento de precios al consumidor en 1974 y 1975 alcanzó a 13% anual. El sistema trilateral se enfrentó en esos años a una situación sin precedentes: contracción de la producción y el empleo e insólitos aumentos de precios. El comercio internacional registró el efecto del receso en los países industriales. Entre

1960 y 1973, el comercio dentro del sistema trilateral, que representa cerca de 60% del comercio mundial, aumentó a una tasa de 12% anual. Entre 1973 y 1977, la tasa declinó a 2% anual. La tendencia se generalizó al conjunto de las transacciones internacionales.

Los indicadores mencionados bastan para configurar la nueva situación al promediar la década de los setenta. En ese contexto, las políticas de signo keynesiano perdieron capacidad de compatibilizar el pleno empleo con una estabilidad razonable de precios. La administración de la demanda agregada a través de la oferta monetaria y la política fiscal, genera tensiones insoportables antes de llegar a una posición de pleno empleo. Los cambios estructurales y el reparto del poder, dentro de las economías integrantes del sistema trilateral, no pueden regularse con herramientas de política macroeconómica, como las utilizadas por el keynesianismo. Cuando existe una concentración del poder económico en empresas oligopolísticas, en sindicatos de fuerte poder negociador y en un sector público que absorbe proporciones crecientes de los recursos disponibles, no es posible, por medio de aquellas políticas, regular el empleo y la distribución del ingreso. Por otra parte, las rigideces de oferta en ciertos puntos críticos del sistema provocan alzas de precios aun cuando, de manera global, no se utilice plenamente la capacidad productiva existente. Por ejemplo, la escasez de oferta de energía, la baja productividad de los servicios de salud, el alto costo de la tierra para la construcción de viviendas y la rigidez a corto plazo de la oferta de ciertos alimentos, tienden a provocar alzas sectoriales de precios que se transmiten al nivel general de precios. Recuérdese que esos cuatro rubros (salud, alimentos, vivienda y energía) constituyen, por sí solos, la mayor parte del gasto de las familias.⁴

La composición de la fuerza de trabajo impone, a su vez, fuertes limitaciones a la regulación de los salarios a través del nivel de empleo. En Estados Unidos, la población trabajadora blanca adulta proporciona la menor parte de las horas trabajadas. En ella la tasa de desempleo actual es menor de 4%, mientras que asciende a 6.2% en las mujeres blancas, a 11.1% en los negros adultos, a 15% en los jóvenes blancos y a 39.5% en los negros.⁵ La expansión de la demanda de mano de obra, cuando crece la producción, se plantea predominantemente en los trabajadores blancos adultos, que constituyen la oferta de trabajo más calificada y de mayor sindicalización. Estos aumentos de salarios tienden a generalizarse en toda la fuerza de trabajo. En tales condiciones, la presión de los salarios sobre los costos se produce mucho

4. En Estados Unidos 80% (Tom Wicker, "Big four inflation", en *The New York Times*, 26 de julio de 1977). Es interesante observar los puntos de contacto de este tipo de enfoque con la escuela estructuralista latinoamericana. En ésta se confiere también importancia a las restricciones de oferta como fuente principal de las presiones inflacionarias. La dificultad de reasignar recursos para eliminar tales restricciones y modificar los precios relativos sin cambios sustanciales en el nivel general de precios constituyen, entonces, obstáculos fundamentales para las políticas de estabilización. En este contexto, los aumentos de salarios, la expansión de la liquidez y los ajustes cambiarios, aparecen como mecanismos de propagación de alzas de precios que tienen su origen en aquellas rigideces estructurales de la oferta. Como en el enfoque comentado, la escuela estructuralista latinoamericana destaca las limitaciones de la política monetaria y de la disminución del nivel de la actividad, el empleo y los salarios, como instrumentos eficaces para combatir la inflación.

5. L. Thurow, "Inequality, inflation and growth in the American economy", en *The Economist*, Londres, 22 de diciembre de 1977.

antes que, en la mayor parte de la fuerza de trabajo, se hayan alcanzado niveles satisfactorios de empleo. En Estados Unidos la situación tiende a agravarse: persiste la modificación en la composición de la fuerza de trabajo, con el continuado incremento del peso relativo de los sectores "marginales". En tales condiciones, las políticas de restricción de demanda agravan el desempleo y la marginalidad del grueso de la población activa.

A su vez, la generalización de la "indización" ha introducido nueva rigidez en la estructura de precios y la distribución del ingreso en los países desarrollados. Contribuye a generalizar las alzas sectoriales de precios a todo el sistema. Dificulta, también, la reasignación y la redistribución de recursos necesarias para eliminar las rigideces de oferta en los puntos críticos del aparato productivo. Amparados en el régimen de indización, los sectores de mayor poder relativo dentro de las economías industriales pueden resistir las pérdidas de ingresos implícitas en el aumento de los precios del petróleo o en la caída de productividad provocada por el receso económico. Dentro de las estructuras oligopolísticas que predominan en los principales mercados y del régimen de precios administrados, las empresas tienen posibilidad de manipular sus márgenes de ganancia.

En este contexto, el keynesianismo, en sus versiones recientes y más elaboradas, ha procurado ampliar el área de los instrumentos de acción, incluyendo las medidas para la administración de la demanda, el mejor funcionamiento de los mercados, las políticas de ingresos en términos de pautas orientadoras del comportamiento de precios y salarios y, también, la fijación de metas cuantitativas de la oferta monetaria.⁶ El éxito de estas versiones más amplias del enfoque keynesiano ha sido, hasta ahora, reducido.

No es extraño que, ante el fracaso de las políticas prevalecientes y la explosión inflacionaria, hayan vuelto a surgir los enfoques ortodoxos que prevalecieron hasta principios del decenio de los treinta. El argumento básico del enfoque ortodoxo es que, más allá de ciertos niveles de empleo, la demanda de aumentos de salarios tiende a exceder los incrementos de productividad y a reducir las ganancias. De aquí surgen dos consecuencias principales: el aumento de los costos unitarios del trabajo y el desaliento a la inversión privada. La inflación y el estancamiento están ligados, en ese enfoque, con el comportamiento del empleo y los salarios. El equilibrio entre desempleo e inflación propuesto inicialmente, a fines de la década de los cincuenta, en las curvas de Philips, suministró pruebas empíricas para la propuesta ortodoxa.

El instrumento dominante de acción del enfoque ortodoxo es la política monetaria. Su objetivo es restringir la liquidez para *no permitir* que las presiones sectoriales por la distribución del ingreso se reflejen en el nivel de precios. De este modo, bajo el liderazgo del Bundesbank, de la Reserva Federal y del Banco Nacional Suizo, los banqueros centrales se han convertido en gestores principales de la política económica dentro del sistema trilateral. Hasta ahora, la aceptabilidad de la política monetarista ha tenido dos puntos de apoyo importantes. Primero, la preocupación generalizada en todos los sectores sociales por el problema de la inflación. En la opinión pública de los países industriales, la inflación

6. OCDE, *Towards Full Employment and Price Stability* París, 1977.

parece preocupar aún más que el desempleo. Segundo, el atractivo que la teoría cuantitativa de la moneda ha ejercido tradicionalmente por su sencillez explicativa de la determinación del nivel de precios.

Sin embargo, las políticas monetaristas adolecen del mismo defecto instrumental que las de signo keynesiano: pretender operar con herramientas macroeconómicas en un sistema que, por su complejidad, no puede regularse con ese tipo de instrumentos. Por otra parte, las políticas ortodoxas tienen pésimos antecedentes. Las medidas de reducción de salarios, presupuestos equilibrados y restricción de la oferta monetaria tuvieron en el pasado un elevado costo y revelaron su incapacidad de superar las crisis del sistema. Recuérdese la experiencia durante los primeros años del decenio de los treinta.

Empero, el enfoque ortodoxo plantea problemas en un nivel más profundo referido a la naturaleza misma del proceso de crecimiento y, consecuentemente, a la estrategia necesaria para promoverlo. En ese enfoque, el ritmo y la continuidad del desarrollo económico dependen de la inversión privada. Esta funciona como factor de autosostenimiento del aumento de la demanda y, al mismo tiempo, de expansión de la capacidad productiva. La *confianza* de los inversionistas es, por tanto, un elemento fundamental para determinar el nivel de inversiones, el crecimiento y el empleo. Si, por el comportamiento de los salarios y la productividad, la tasa de ganancias no satisface las expectativas de los empresarios, la inversión disminuirá y se orientará, como en la experiencia reciente, a sustituir mano de obra más que a expandir la capacidad productiva y la demanda de empleo. La inversión privada estaría acosada actualmente por incertidumbres generadas, principalmente, en el proceso inflacionario, pero también en las crecientes regulaciones gubernamentales como las referidas al control de la contaminación.⁷ La incertidumbre se manifiesta en la incidencia del riesgo de la inversión y éste, como un factor adicional del costo, disminuye el número de proyectos capaces de satisfacer los criterios financieros convencionales. Contener la inflación mediante la reducción de la parte de los asalariados en el ingreso, el aumento de los beneficios y la disminución de la intervención del Estado, sería por tanto condición indispensable para aumentar la confianza y expandir la inversión privada. En este contexto, el aumento de la tasa actual de desempleo, como instrumento de regulación de la distribución del ingreso, sería un costo que debería pagarse para asegurar el crecimiento del sistema a largo plazo, una más eficiente asignación de recursos y mayores niveles de empleo, más tarde.

Sin embargo, las políticas que se consideran necesarias para crear confianza en el sector privado tienen un costo intolerable a corto y mediano plazos. En Europa, los teóricos del enfoque ortodoxo insisten en la necesidad de mantener con firmeza las políticas restrictivas para frenar la inflación. No obstante, admiten que el precio que Europa deberá pagar será un prolongado período de crecimiento lento, bajas ganancias y persistencia de las actuales tasas altas de desempleo.⁸ En Estados Unidos, la brecha entre la producción

actual y la potencial supera los 130 000 millones de dólares.⁹ Este desperdicio de recursos por la subutilización del potencial productivo disponible triplica el valor de las importaciones actuales de petróleo de Estados Unidos.

La propuesta ortodoxa de un crecimiento lento y alto desempleo para frenar la inflación es incompatible con la viabilidad del sistema a largo plazo. Una de las mayores conquistas del capitalismo ha sido incorporar el crecimiento como condición necesaria de su vigencia a largo plazo. Dado el crecimiento de la productividad impulsada por el progreso técnico y la acumulación de capital, la expansión de la demanda y la producción agregadas son indispensables para mantener niveles satisfactorios de empleo. De otro modo, la desocupación crecería persistentemente hasta límites intolerables para la estabilidad del sistema.

Desde el punto de vista del funcionamiento del orden internacional articulado por el sistema trilateral, incluyendo la expansión de las corporaciones transnacionales, el crecimiento de la producción y el empleo es, también, una condición necesaria. La desocupación y el bajo nivel de actividad están desencadenando fuertes presiones proteccionistas, originadas en los sindicatos y las ramas industriales más afectadas por las importaciones y la debilidad de la demanda interna. Hasta ahora, los gobiernos de los principales países industriales se han resistido sistemáticamente a abandonar las reglas de liberación del comercio, gestadas desde el fin de la segunda guerra mundial. En Estados Unidos se ha soslayado la presión proteccionista llegando, con algunos países, a acuerdos "voluntarios" para la regulación de las exportaciones al mercado estadounidense. Tales los casos de los acuerdos sobre calzado con Corea y TV en colores con Japón. En Europa, las presiones proteccionistas son también muy fuertes contra la competencia japonesa y las manufacturas provenientes de países en desarrollo. Productos tales como calzado, vestuario, artículos electrónicos, acero, rodamientos y barcos, han estado sujetos a fuertes exigencias proteccionistas. Además, sobre todo en Estados Unidos, los sindicatos critican las inversiones en el exterior de las empresas industriales y las responsabilizan del cierre de fuentes de trabajo y del aumento de la competencia de productos importados. La profundización de los problemas del lento crecimiento y el desempleo amenaza al orden económico internacional, dentro del cual se han desenvuelto y expandido las corporaciones transnacionales de los principales países. Este es un resultado contradictorio con uno de los objetivos básicos del enfoque ortodoxo que radica, como en la estrategia de las empresas transnacionales, en la asignación de recursos en escala mundial, en el marco de regímenes liberales de comercio y pagos.

La contradicción entre las políticas ortodoxas respaldadas por los grandes intereses económicos de los principales países y las condiciones reales necesarias para su desarrollo a largo plazo, es uno de los rasgos más notables de la situación actual en los países industriales. Un fenómeno igualmente notable es la incapacidad de otros sectores sociales de promover respuestas políticas que transen la puja por la distribución del ingreso y el poder, en el marco de la expansión de la producción, del empleo y los niveles de vida.

7. Alex Greenspan, "Investment risk: the new dimension of policy", en *The Economist*, Londres, 6 de agosto de 1977.

8. "The new european unity: a conservative war on inflation", en *Business Week*, 27 de junio de 1977.

9. Walter Heller, "Productivity and GNP potential", en *The Wall Street Journal*, 29 de junio de 1977.

Una cosa parece cierta: el estancamiento agrava esos conflictos y dificulta la asignación de recursos para eliminar las rigideces de oferta que obstaculizan el crecimiento del sistema.

Los países industriales se debaten actualmente en las incertidumbres acerca de la naturaleza del proceso de crecimiento con estabilidad de precios a largo plazo. El fracaso de los intentos monetaristas y keynesianos de promover la recuperación sin inflación, bajo el liderazgo de la inversión privada, puede provocar cambios importantes en las políticas de los países desarrollados. Después de las proposiciones relativas a los límites materiales al crecimiento y de las propuestas de crecimiento cero, se ha generalizado la convicción de que tales límites no existen dentro de plazos históricos significativos. Además, el desarrollo económico continuado es un requisito indispensable para la viabilidad de las sociedades contemporáneas, incluso en el mundo industrializado. Los límites al desarrollo son, en todo caso, de naturaleza social y política.

LAS RELACIONES NORTE-SUR EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL

La crisis del sistema trilateral está afectando severamente a la periferia. El proteccionismo contra productos importados desde los países en desarrollo, el debilitamiento de la demanda y los precios, han agravado el desequilibrio de pagos de las economías periféricas ligadas al sistema. El comportamiento reciente de la actividad económica en los centros ha contribuido a empeorar el crónico desequilibrio externo de la mayor parte de las economías en desarrollo. El aumento de los precios del petróleo agravó el problema en algunos casos, aunque ese factor sólo representa 20% del incremento del déficit externo de esos países en los últimos años.

En las consideraciones anteriores se ha recordado el debilitamiento de los vínculos entre el sistema trilateral y la periferia. Con la excepción de Japón, el comercio y otras transacciones con los países en desarrollo han venido perdiendo importancia relativa para los países industriales. La considerable expansión de las exportaciones de manufacturas desde las economías en desarrollo más avanzadas no ha logrado revertir las tendencias prevaletentes en el comercio mundial en los últimos decenios. Está, además, amenazada por la generalización de demandas proteccionistas en los países desarrollados. Las tendencias del comercio no han impedido un flujo importante de inversiones privadas directas, particularmente en las actividades industriales vinculadas al mercado interno y, en alguna medida, a las exportaciones desde los países en desarrollo. Con todo, en términos relativos, las inversiones de las empresas transnacionales se han concentrado crecientemente dentro de las propias fronteras del sistema trilateral. Es en el campo financiero, gracias al acceso de algunos países en desarrollo a los bancos transnacionales y al mercado de euromonedas, donde se ha producido, en los últimos años, el proceso más significativo de estrechamiento de los vínculos del sistema trilateral con algunas economías que integran la periferia.

Pese a todo, puede reiterarse que la periferia es marginal para los intereses centrales del sistema trilateral. Ello no quiere decir que la periferia no siga conservando considerable importancia en el conjunto de aquellos intereses. Baste con recordar los abastecimientos petroleros, la dimensión de las

inversiones privadas directas y la deuda de ciertos países en desarrollo. De todos modos, la periferia desempeña hoy, en el desarrollo de los países industriales, un papel mucho menos importante que el desempeñado durante la fase de expansión del mercado mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX.¹⁰

La periferia del sistema trilateral abarca tal multiplicidad de situaciones que sólo una licencia del lenguaje permite ubicar, en la misma categoría, a países tan distintos en sus dimensiones, sus niveles de desarrollo y sus vínculos internacionales. Esta situación, sumada a la marginalidad de esos países dentro del sistema mundial, no impide, sin embargo, que la expresión Tercer Mundo haya adquirido significación en las relaciones internacionales contemporáneas. En ese universo tan complejo y diverso se han gestado acontecimientos que, en los últimos años, han tenido una fuerte repercusión sobre el sistema trilateral. Las turbulencias políticas de la periferia repercuten en los centros, sobre todo cuando inciden en las relaciones entre las superpotencias. Cuando las relaciones de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética están en juego, los conflictos políticos y militares dentro del Tercer Mundo repercuten severamente en las relaciones internacionales. Recuérdense, solamente, el antiguo conflicto de Vietnam y las tensiones actuales en Africa y el Cercano Oriente. Incluso, en el ámbito económico, la periferia ha producido acontecimientos que han afectado sensiblemente al sistema trilateral. El aumento de los precios del petróleo, decidido por los miembros de la OPEP, es el acontecimiento más significativo en ese ámbito. Pero no sólo esto. La generalización de políticas de nacionalización de recursos básicos, las nuevas políticas de tratamiento a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, son también procesos que han contribuido a conmover las relaciones tradicionales del sistema trilateral con el Tercer Mundo. El rápido incremento del financiamiento privado de los desequilibrios de pagos de Brasil, México y otros países en desarrollo han generado un considerable grado de compromiso de los centros financieros mundiales con esos países. Para las instituciones financieras vinculadas a esa transferencia de recursos, los vínculos con la periferia distan de ser marginales dentro de sus operaciones globales. Sin embargo, no está de más una breve referencia histórica. Ese tipo de situación no es nueva ni ha alcanzado la gravitación de otros tiempos. Recuérdese, por ejemplo, la dimensión de los créditos del mercado financiero de Londres concedidos a Argentina hacia fines del siglo XIX, y cómo la crisis de pagos de aquel país hizo tambalear en 1890 al principal mercado financiero de la época.

En los últimos años, otros acontecimientos han contribuido a acrecentar la significación de la periferia para el desenvolvimiento del sistema trilateral y sus vínculos con el resto del mundo. Por un lado, el inexorable acercamiento entre todas las realidades nacionales y continentales impuesto por el progreso técnico, particularmente el registrado en el transporte y las comunicaciones. Hoy en día, cada conflicto local tiene sus repercusiones internacionales. Por otro, la conciencia creciente de la universalidad de los problemas del género humano y de los vínculos inexorables entre cada hombre y cada país con sus congéneres. En este sentido, los

10. Véase, del autor, *Economía internacional contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, cap. I.

estudios globalistas sobre el destino de la humanidad auspiciados por el Club de Roma, las Naciones Unidas, la Fundación Bariloche y otras instituciones, han contribuido a revelar esa dimensión planetaria del destino del hombre y de las relaciones internacionales. Con todas las exageraciones que puedan haber tenido, las especulaciones sobre el supuesto agotamiento de los recursos naturales no renovables, la explosión demográfica en la periferia y la contaminación del ambiente han contribuido a llamar la atención sobre la universalidad e indivisibilidad de los problemas contemporáneos.

Dentro de este nuevo contexto, ese conjunto de países tan diversos que llamamos Tercer Mundo produjo una serie de pronunciamientos internacionales significativos. La ofensiva reivindicatoria de los países en desarrollo dentro de las Naciones Unidas y en otros foros sobre las inequidades de las relaciones prevalecientes en el orden internacional, ha dado lugar a importantes replanteamientos. El Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las propuestas del Grupo de Países No Alienados y del Grupo de los 77, constituyen las manifestaciones más importantes de ese replanteamiento de los vínculos del sistema trilateral con los países en desarrollo. Pese a la diversidad, desarticulación y, a veces, conflictos de intereses dentro del Tercer Mundo, los países que lo componen han mostrado considerable coherencia en los foros internacionales. Ciertamente que esta actividad ha tenido, hasta ahora, un valor más formal y declarativo que real en el comportamiento de los principales actores en el orden mundial. Con todo, la insistencia de los reclamos, en un marco internacional realmente conflictivo, contribuye a configurar una situación fluida en las relaciones internacionales y al convencimiento generalizado de que las cosas no pueden seguir del mismo modo. La dimensión planetaria de las relaciones internacionales y de cada experiencia nacional está provocando cambios que afectarán profundamente el comportamiento del sistema mundial. La crisis energética y su dimensión internacional; la vinculación entre las estructuras del subdesarrollo en la periferia y los factores dominantes en el mercado mundial; la preservación del ambiente y su dimensión planetaria; la profundidad de la crisis política y de los modelos de desarrollo en los mismos países industriales; la transferencia de los conflictos del Tercer Mundo al sistema mundial, entre otros factores, contribuyen a la aceptación generalizada de que el cambio en las relaciones internacionales es necesario e inevitable.

Estas tendencias tendrán, sin duda, una gravitación creciente en las relaciones internacionales a mediano y largo plazos. Empero, en el futuro previsible, no cabe esperar cambios fundamentales en el comportamiento del sistema trilateral frente a la periferia. La última instancia negociadora importante, la Conferencia de París, concluida a principios de 1977, reveló los límites actuales del diálogo Norte-Sur. Esos límites son tres: 1) el carácter marginal de la periferia dentro de los intereses centrales del sistema trilateral; 2) la naturaleza interna, nacional, de los problemas del subdesarrollo de la mayor parte de los países del Tercer Mundo y la responsabilidad insoslayable de cada uno de ellos en la superación de esos problemas; 3) el hecho de que la transformación de las relaciones de la periferia con el sistema

trilateral descansa, primordialmente, en la capacidad de las naciones en desarrollo de adoptar decisiones unilaterales de suficiente racionalidad y eficacia.

En otros términos, los problemas del subdesarrollo no pueden resolverse en el ámbito del diálogo Norte-Sur ni los países del Tercer Mundo pueden formular reclamaciones al sistema trilateral por decisiones cuya responsabilidad descansa, primariamente, en esos mismos países. Más aún, sólo a partir de decisiones propias de los países en desarrollo cabe esperar respuestas positivas desde el sistema trilateral. La dispersión del poder económico en varios grandes centros de poder económico y la presencia de otros centros dentro del grupo de países socialistas, confieren a los países del Tercer Mundo una libertad de maniobra en el manejo de sus relaciones internacionales, desconocida hasta tiempos recientes. El carácter predominantemente interno de los problemas del subdesarrollo, esa permisibilidad del orden internacional para nuevas políticas independientes y la creciente complejidad y profundidad de las relaciones internacionales, contribuyen a generar una situación paradójica. Los países del Tercer Mundo están cada vez más ligados al orden internacional y, al mismo tiempo, sus propias decisiones son la clave de su transformación interna y de la revisión de sus relaciones internacionales. En las consideraciones del apartado siguiente se explora la significación de esta paradoja para América Latina.

Es notable, también, el hecho de que las decisiones que el sistema trilateral adopte hoy para resolver sus propios problemas de inflación y desempleo son más importantes que las medidas de cooperación de los países industriales con las economías en desarrollo. Estas medidas, como lo revela la experiencia, tienen un alcance limitado e insustancial y no cabe esperar, por las razones que se han visto antes, cambios fundamentales en las respuestas autónomas del sistema trilateral frente al Tercer Mundo. En cambio, la recuperación de una alta tasa de crecimiento en los centros, la superación del desempleo y el control de la inflación son condiciones necesarias para la expansión del comercio internacional, la liberación del acceso de nuevos productos de la periferia en los mercados trilaterales y el aumento de la transferencia de recursos financieros y de tecnología. Desde esta perspectiva puede afirmarse que, más importante que lo que los miembros del sistema trilateral puedan hacer por el Tercer Mundo, es lo que aquellos países puedan hacer por ellos mismos. Es decir, por superar sus problemas actuales de lento crecimiento, desempleo e inflación y, también, por restablecer un orden razonable en sus pagos internacionales, eliminando los fuertes desequilibrios de sus transacciones recíprocas y las consecuentes tensiones sobre el sistema monetario internacional.

LA MAYOR AUTONOMÍA POTENCIAL DE AMÉRICA LATINA

Desde estas perspectivas debe destacarse que la autonomía potencial de América Latina frente al mundo se ha ampliado considerablemente en los últimos lustros. La capacidad de aprovechar esa mayor autonomía potencial depende del tamaño de cada país, su nivel de desarrollo y su capacidad de acumulación. Depende, también, de los objetivos que cada país se trace y de la eficiencia y respaldo político de las estrategias orientadas a promover un desarrollo acelerado e independiente. Empero, más allá de esta dimensión "polí-

tica" de la cuestión, los cambios en el contexto internacional y en el sistema económico de la mayor parte de los países del área han aumentado su autonomía potencial frente al resto del mundo.

Esta autonomía potencial se ha gestado por la concurrencia de varios procesos simultáneos. Los principales son la dispersión del poder económico en la economía mundial, la menor esencialidad de América Latina para los intereses básicos de Estados Unidos y del conjunto del mundo industrializado y el considerable desarrollo y potencial de acumulación y cambio tecnológico alcanzado en buena parte de la región. Detengámonos brevemente en estas cuestiones.

La dispersión del poder económico dentro del bloque de países industriales y la multiplicación de las fuentes de abastecimiento de tecnología, bienes de capital y financiamiento, ha ampliado radicalmente la libertad de maniobra externa de los países latinoamericanos. Con todos los problemas que plantea el actual nivel de endeudamiento externo, poca duda cabe que la ampliación del acceso a los mercados financieros internacionales en los últimos años ha fortalecido aquella libertad de maniobra. Otro ejemplo reciente es el acuerdo nuclear brasileño-alemán, formalizado pese a la oposición de Estados Unidos.

Por otro lado, gran parte de las cuestiones conflictivas planteadas entre los centros industriales y los países latinoamericanos no son negociables: su solución depende de la racionalidad, eficacia y decisión política de estos últimos. Por ejemplo, la revisión de las condiciones de incorporación de inversiones y tecnología extranjeras descansa en decisiones de su ámbito interno. Por cierto que, en las condiciones vigentes en algunos países latinoamericanos, suele ser menos conflictivo nacionalizar una empresa extranjera que introducir una reforma impositiva que grave a los grupos internos de altos ingresos.

Por último, dentro de América Latina se han producido cambios profundos que contribuyen a aumentar su capacidad potencial de autonomía. Recuérdese el fuerte aumento de la capacidad productiva y, en particular, de la base manufacturera, incluyendo las industrias básicas. El crecimiento de la producción de bienes de capital ha elevado mucho el componente interno de la inversión en maquinarias y equipos. El potencial de ahorro de la región ha aumentado significativamente. La capacidad de administrar recursos es mucho mayor que en el pasado. Un aspecto importante de este proceso es la aptitud para *desatar* el "paquete" de la inversión privada directa extranjera en sus componentes financieros, tecnológicos y gerenciales. Asimismo, existe hoy mayor capacidad para negociar la compra de tecnología, diferenciando aquellos componentes esenciales que deben importarse, de aquellos otros que puede ser suministrados internamente. Esta capacidad de *desatar* los *paquetes* de inversión y tecnología es particularmente notable en los países de mayor desarrollo de la región y ha modificado las pautas tradicionales de negociación con las empresas extranjeras y las fuentes tradicionales de suministro de recursos externos.¹¹ Por otra parte, el alto grado de control extranjero del sistema industrial latinoamericano, el peso de la deuda externa y la imitación de pautas de consumo predominantes

en los países desarrollados introduce severas limitaciones en el manejo de las relaciones externas. Asimismo, la concentración del ingreso determina perfiles de demanda, en los cuales las importaciones y la incorporación de tecnología para la producción de bienes destinados a los grupos de altos ingresos tienen una pesada gravitación. Pese a estas restricciones, tradicionales por otra parte en América Latina, las transformaciones internas permiten hoy una capacidad de manejo de las relaciones externas desconocida hasta no hace mucho tiempo. América Latina ha alcanzado ya un nivel de desarrollo y disponibilidad de recursos como para enfrentarse con éxito, en plazos históricos razonables, a los problemas básicos del atraso y la pobreza. El ingreso anual por habitante se ubica en torno de los 800 dólares, existe un considerable potencial de recursos y capacidad de administrarlos. En todo caso, el hecho de que 40% de la población latinoamericana viva en condiciones de "grave pobreza" se explica más por la desigualdad en la distribución del ingreso que por la insuficiencia de recursos. Recuérdese que 50% de la población latinoamericana percibe 14% de los ingresos totales, y 10% de la misma, 44%. La solución de estos problemas no depende, primordialmente, de las respuestas de los países avanzados frente al Tercer Mundo, sino de "la adopción de profundas reformas sociales, políticas e institucionales en los países en desarrollo".¹² Es obvio que la transformación interna de los países latinoamericanos no puede lograrse en el ámbito del diálogo Norte-Sur.

Las respuestas de los países desarrollados hacia América Latina dependerán primordialmente de las iniciativas que partan desde esta última. Al fin y al cabo, la Decisión 24 del Grupo Andino, la política nuclear argentina durante el decenio de los sesenta y el planteamiento de un nuevo orden económico internacional no surgieron de propuestas generosas e iluminadas de los principales países, sino de los nuevos planteamientos efectuados desde el mundo en desarrollo. Se sugiere aquí que el rumbo de las relaciones entre América Latina y el sistema trilateral depende, fundamentalmente, de las iniciativas latinoamericanas, incluyendo las referidas a la integración. El éxito de la programación industrial en el Grupo Andino, la utilización efectiva de los instrumentos de acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el entendimiento argentino-brasileño sobre la explotación de los recursos energéticos de la cuenca del Paraná, ejemplifican realizaciones esenciales para el desarrollo de los países del área y para la creación de nuevas condiciones en sus relaciones con el sistema trilateral.

En el futuro previsible, y desde la perspectiva latinoamericana, no cabe esperar cambios significativos en las respuestas del sistema trilateral a los problemas fundamentales que confronta la región, pero, ¿caso esta situación es un obstáculo insalvable para la eliminación del subdesarrollo y la pobreza en América Latina? ¿No tienen los países del área más solución para sus problemas que una respuesta iluminada y generosa desde los centros del poder mundial? Desde las perspectivas planteadas en este ensayo, la respuesta es clara. La responsabilidad primaria e insustituible descansa en el ámbito interno de cada país en un marco internacional que, nunca antes de ahora, presentó tanta permisibilidad para el desarrollo independiente de los países latinoamericanos. □

11. Véase, del autor, *Tecnología y política económica en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1975.

12. W. Leontief, *The future of the world economy*, Oxford University Press, Nueva York, 1977.