

# América Latina y Estados Unidos: Relaciones Económicas en los años setenta

*Sergio Bitar*

En la década de los setenta las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos fueron objeto de menos estudio y menos formulaciones oficiales que en la década anterior. Después de la reunión de CECLA en Viña del Mar, en 1969, y la subsecuente reunión de los representantes latinoamericanos con el Presidente Nixon, no hubo en ese período una manifestación común de la región frente a Estados Unidos.

En los años setenta América Latina canalizó crecientemente sus propuestas en el marco Norte Sur, en el Grupo de los 77 y en los foros multilaterales. Esta situación fue resultado, en parte, de los cambios acontecidos en el sistema económico internacional. La región adquirió más realce en el contexto global, los países mayores impulsaron estrategias externas más amplias; la privatización del sistema financiero mundial restó importancia relativa a los flujos de origen oficial; las transnacionales europeas y japonesas emergieron con más vigor, compitiendo con las norteamericanas; el comercio también se diversificó en un marco multipolar y, en fin, el petróleo proyectó el poder de algunos países del Tercer Mundo a nivel mundial.

Al mismo tiempo, decreció el auge de la teoría de la dependencia y aminoró la novedad de las investigaciones sobre el papel dominante de las corporaciones transnacionales. Tales enfoques destacaron la naturaleza estructural del subdesarrollo latinoamericano y su subordinación a la modalidad de vinculación con la economía capitalista desarrollada de Estados Unidos. Las hipótesis elaboradas en un comienzo provocaron un significativo estímulo a los análisis cuantitativos. Con el tiempo, ya difundidos esos planteamientos, y dado su escaso poder para derivar formulaciones de política, se desvaneció su arremetida inicial. Cobró ímpetu el estudio de la internacionalización del capital financiero como fenómeno global, pero sin referencia especial a la banca norteamericana.

También influyó sobre el cambio de énfasis en los enfoques teóricos el vuelco político e ideológico ocurrido en numerosos países de la región y la emergencia de una fuerte corriente neo-liberal en

lo económico y represiva en lo político. Esta modificación alentó investigaciones sobre los factores endógenos que en las sociedades nacionales permitieron la implantación de tales esquemas y, al mismo tiempo, los nuevos estudios enfatizaron el papel central de las doctrinas de seguridad nacional como sustento de las nuevas experiencias ultraliberales.

Junto con este desplazamiento del foco de atención de lo hemisférico a lo global, también se produjo una disminución de los recuentos estadísticos sobre las relaciones interamericanas. Todos los organismos internacionales, incluso los latinoamericanos, ordenan la información en categorías globales y no diferencian las relaciones con Estados Unidos, lo cual hace más complicado su seguimiento y análisis.

Sin embargo, los nexos económicos de América Latina con Estados Unidos continúan siendo de la máxima importancia y su continua exploración es una necesidad imprescindible.

#### *La "marginación relativa" de la economía latinoamericana*

En la década de los sesenta se mencionó con frecuencia la hipótesis de una tendencia a la marginación relativa de la economía de América Latina respecto de la norteamericana. Esta tendencia se constataba en los campos comercial y financiero. En el campo comercial, desde la postguerra se detectó una progresiva declinación de los porcentajes del comercio mutuo sobre el comercio total de la región. En el plano financiero oficial de Estados Unidos sobre el financiamiento externo total de América Latina. No obstante estos hechos, se mantenía la importancia de los nexos estratégicos con Estados Unidos. Ese país continuaba siendo el principal importador y abastecedor de América Latina. Esta última adquiría de Estados Unidos un conjunto de productos manufactureros claves y, a su vez, abastecía a Estados Unidos en una elevada proporción de un grupo significativo de productos básicos<sup>1</sup>.

¿Continuaron estas tendencias en la década de los setenta? ¿Qué nuevos rasgos se manifestaron en ese período? En la década de los setenta acontecieron dos nuevos fenómenos en relación a las tendencias verificadas en el período precedente. Primero, se detuvo el proceso de "marginación" en el campo comercial, es decir, los por-

<sup>1</sup>Una revisión de estas tendencias está contenida en Kñakal J. "Nexos Estratégicos entre América Latina y Estados Unidos. Las Relaciones Económicas en los años 1960", Pinto A. y Kñakal J. *América Latina y el Cambio en la Economía Mundial*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1973, y también en Pinto A. "Las Relaciones Económicas entre América Latina y Estados Unidos: Algunas implicaciones y perspectivas políticas", en Díaz Alejandro C. (compilador) *Política Económica en Centro y Periferia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

centajes del comercio mutuo sobre el total de cada región se estabilizaron. Segundo, se aceleró el proceso de declinación de la importancia relativa del financiamiento oficial de Estados Unidos y de las inversiones extranjeras directas de ese país con respecto al financiamiento bruto externo total de América Latina.

Observemos cada uno de estos cambios. En el terreno comercial, Estados Unidos fue perdiendo importancia global para América Latina, desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1970. Así, las exportaciones hacia Estados Unidos, que alcanzaron el 48% del total en 1950 bajaron al 37% en 1961, y a 33% en 1970. En 1979 las exportaciones de América Latina hacia el país del Norte habían repuntado levemente, para ubicarse en el 35% del total de las exportaciones latinoamericanas. En cuanto a las importaciones latinoamericanas, en cambio, se mantuvo la tendencia a una declinación de la importancia de Estados Unidos como proveedor. Las importaciones de América Latina desde Estados Unidos sufrieron una baja apreciable y permanente, pasando de 50% en 1950 a 39% en 1961, y siguió la tendencia hasta llegar al 35% en 1970. La merma relativa prosiguió, y en 1979 América Latina adquirió desde Estados Unidos sólo el 30% de sus importaciones totales.

Desde la perspectiva estadounidense, en la década de los setenta, se apreció con más claridad la estabilización y aún un repunte de la importancia relativa de su comercio con América Latina. Como

Cuadro I

AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS  
PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUTUO  
(En porcentaje del total)

	Estados Unidos		América Latina	
	Exp. hacia A. Latina	Imp. desde A. Latina	Exp. hacia EE.UU.	Imp. desde EE.UU.
1950	27,9	35,1	48,3	50,1
1961	18,5	24,5	36,7	38,6
1965	15,4	19,0	33,0	36,6
1970	15,2	14,1	33,2	34,9
1973	14,3	14,7	34,4	30,1
1975	16,1	18,0	35,3	28,8
1978	15,5	13,1	34,1	28,7
1979	15,8	14,2	35,3	29,8
1980	17,6	15,7	—	—

FUENTE: Para 1950-70, basado en U.N. *Yearbooks of International Trade Statistics*; U.N. *Monthly Bulletin of Statistics*, ver SELA *Ley de Comercio Internacional de Estados Unidos de América*, junio 1979. Cuadro II-2. Para 1970-79, University of Cambridge. *World Trade and Finance: Prospects for the 1980*. Cambridge, Inglaterra, diciembre 1980, App. B. Para 1980, U.S. Department of Commerce *Highlights of U.S. Exports and Import Trade*, Washington, 1981.

se aprecia en el Cuadro 1, entre 1950 y 1970 la proporción de las exportaciones del país del Norte a América Latina bajó desde 28% del total de sus exportaciones al 15%.

Luego se mantuvo a este nivel y aún se elevó al final, alcanzando cerca del 18.0% en 1980.

Igual tendencia se verificó en relación a las importaciones que Estados Unidos realizó desde América Latina. Estas bajaron, en términos relativos, desde el 35% en 1950 al 25% en 1960, y al 14% en 1970 del total de las importaciones norteamericanas. En la década del 70, empero, ese porcentaje se elevó pausadamente para acercarse al 16% en 1980.

La tendencia a una estabilización de los porcentajes relativos del intercambio comercial entre Estados Unidos y América Latina se debió principalmente a los combustibles. En efecto, excluyendo el petróleo de los cálculos, las exportaciones de América Latina a Estados Unidos habrían bajado al 25% de sus exportaciones totales<sup>2</sup>. Sin petróleo, también se habría acusado una disminución del porcentaje de las importaciones que Estados Unidos realizó desde América Latina. En tal caso, la tendencia a una "desvinculación" de ambas economías habría proseguido.

En el área financiera se verificó una modificación más sustancial, acelerándose el fenómeno ya gestado desde la postguerra. Por una parte, el financiamiento externo de la región se elevó espectacularmente en la década última, mientras el financiamiento de origen oficial de Estados Unidos decreció en términos nominales. Es-

Cuadro 2

FLUJO BILATERAL PUBLICO DE ESTADOS  
UNIDOS A AMERICA LATINA  
(Millones de us\$ y %)

	1961	1965	1970	1975	1978
Flujo Bruto Bilateral de Estados Unidos <sup>1</sup>	915,1	799,1	1.014,0	996,8	718,3
Total Entrada Bruta fin. ext. a A. L. <sup>2</sup>	2.610,8	3.221,3	5.563,2	16.481,3	38.430,4
<sup>1</sup> / <sup>2</sup> en %	35,0	24,8	18,2	6,0	2,1

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo. *Necesidades de Financiamiento Externo de América Latina en los Ochenta*. Mayo 1981. Cuadro N° 4. pp. 37-38.

<sup>2</sup>Cálculos basados en U.S. Department of Commerce *Highlights of U.S. Export and Import Trade*, en Martner G. y Vega U. "Productos Básicos: Relaciones Económicas entre América Latina y los Estados Unidos". Mimeo SELA. Caracas, julio 1981.

ta situación se tradujo en una merma apreciable del financiamiento externo bilateral de Estados Unidos, como porcentaje de la entrada bruta de financiamiento externo a América Latina. Dicho porcentaje representó el 35% en 1961 y decreció al 18% en 1970. A partir de esa fecha la contracción se acentuó, para culminar en un 2% en 1978.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED) de Estados Unidos en América Latina, también ella habría bajado como porcentaje de la entrada bruta de financiamiento externo. En efecto, de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, la inversión directa global recibida por América Latina habría disminuido como porcentaje del financiamiento bruto total desde un 19,5% en el quinquenio 1976-79<sup>3</sup>. Por otra parte, como la participación de la IED de Estados Unidos en el total de la IED recibida por América Latina permaneció aproximadamente constante en la década del setenta; la IED de Estados Unidos también habría seguido la misma dirección de la IED total, como proporción del financiamiento externo total de la región<sup>4</sup>.

América Latina recurrió en proporciones crecientes al financiamiento internacional privado. La transnacionalización de la banca y su privatización redujo espectacularmente la importancia de los flujos provenientes de los países desarrollados. Sin embargo, este cambio operó en favor de bancos privados norteamericanos. Es más difícil develar el origen del financiamiento externo privado por nacionalidad de la banca. En todo caso, cualquiera sea la tendencia en esta materia, el mercado internacional presenta características de dependencia distintas de las de aquellas fuentes financieras más directamente controlables por el Gobierno de Estados Unidos<sup>5</sup>.

En suma, puede afirmarse que en materia comercial, en la década de los setenta, no se acentuó el desligamiento o marginación relativa de la economía latinoamericana y que esta estabilización de las relaciones se debió principalmente al petróleo; excluido el pe-

<sup>3</sup>Ver Cuadro 9.

<sup>4</sup>La IED de Estados Unidos con respecto a la IED de la OCDE en América Latina representaba el 66,4% en 1971; 59,2% en 1975 y 64,4% en 1978. Datos para OCDE de *Cooperation pour le Developpement*. Exámenes de 1968 a 1980 y para E.U. de *Survey of Current Business*. U.S. Department of Commerce, agosto 1980, cit. en Marinho C. y Lahera E., "Las Relaciones de América Latina con los Estados Unidos: Empresas Transnacionales". Mimeo, SELA, Caracas, agosto 1981.

<sup>5</sup>Para 1978 se ha estimado que el 33% de la deuda externa privada de América Latina estaba contratada con la banca privada norteamericana. Esa cifra podría considerarse como una aproximación de la proporción del financiamiento privado proveniente de esas fuentes, en especial debido a que el origen de esa deuda, en gran parte, es reciente. Estimación contenida en González del Valle J., "Relaciones Económicas de América Latina con los Estados Unidos: el financiamiento para el Desarrollo". Mimeo, SELA, Caracas, agosto 1981.

tróleo, las tendencias se habrían mantenido. En el campo financiero, en cambio, la desvinculación prosiguió.

*El "fortalecimiento relativo" de la economía latinoamericana respecto de la norteamericana.*

El concepto de marginación o desligamiento, en alguna medida, tiene la connotación de debilidad, y en cierta manera fue usado con el propósito de denotar una menor importancia de América Latina para Estados Unidos. Sin embargo, las mismas cifras, así como otras que se analizarán más adelante, dan pie para formular otras hipótesis: que se ha verificado un fortalecimiento relativo de América Latina con respecto a Estados Unidos. Tal proposición, de tener validez, ofrecería una perspectiva distinta para interpretar las relaciones actuales y para promover su modificación mediante nuevas políticas concertadas de los países latinoamericanos.

Asumiendo esta perspectiva, se puede afirmar que en la década de los setenta las relaciones económicas América Latina-Estados Unidos se han caracterizado por dos rasgos esenciales: a) América Latina ha incrementado su fuerza relativa frente a Estados Unidos; b) a pesar de ello, han persistido las mismas formas desequilibradas de vinculación con ese país. Observemos algunos antecedentes para fundamentar ambas afirmaciones.

América Latina ha sostenido un ritmo de crecimiento superior al de Estados Unidos. Su participación en el Producto Bruto Mundial creció desde el 5.0 por ciento en 1964 al 6.2 por ciento en 1978, mientras la participación de Estados Unidos disminuyó de 31.3 por ciento al 26.8 por ciento en el mismo período.

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS  
PARTICIPACION EN EL PRODUCTO BRUTO MUNDIAL  
(En % sobre total mundial)

	1964	1973	1978
Estados Unidos	31,3	27,9	26,8
América Latina	5,0	5,6	6,2

FUENTE: University of Cambridge, *World Trade and Prospects for the 1980's*, Diciembre 1980. Inglaterra.

En 1964 el producto bruto de Estados Unidos fue 6.3 veces mayor que el de América Latina. En 1978 fue sólo 4.3 veces mayor.

Igual cambio ha ocurrido en las posiciones relativas en el sector de manufacturas. En la producción industrial mundial, América Latina elevó su participación desde el 4.6% en 1964 al 5.7% en

1977, mientras Estados Unidos redujo la suya desde 29.4% a 22.4% en el mismo lapso. En las exportaciones manufactureras mundiales, América Latina redujo levemente su participación (excluido el comercio intrarregional) desde 2.1% en 1964 a 1.9% en 1978, al tiempo que Estados Unidos disminuyó la suya de una manera más rápida, al bajar de 30.1% al 20.3% entre los mismos años.

En el terreno comercial, la reducción de la importancia relativa del comercio mutuo, ha sido el resultado de un proceso de diversificación del intercambio de América Latina, que obviamente ha ampliado su capacidad de maniobra y ha mejorado parcialmente su autonomía externa.

Cuadro 4

AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS  
PARTICIPACION EN LAS MANUFACTURAS MUNDIALES

	Participación en la producción manufacturera mundial.			Participación en las exportaciones mundiales de manufacturas.		
	1964	1973	1977	1964	1973	1978
Estados Unidos	29,4	23,9	22,4	30,1	22,5	20,3
América Latina	4,6	5,3	5,7	2,1	2,2	1,9

FUENTE: University of Cambridge *op. cit.* Cuadros 1.14 y 1.12.

Estados Unidos elevó sus exportaciones a América Latina y así mantuvo la proporción de las exportaciones a la región respecto de sus exportaciones totales. América Latina representa para Estados Unidos el tercer mercado en importancia después de la Comunidad Económica Europea y Canadá<sup>6</sup>. Es evidente, entonces, que nuestra región constituye un área de gran y creciente relevancia para el comercio de exportación del país del Norte.

En medio de la estabilidad de las proporciones de comercio mutuo verificado en la última década, se puede constatar un cambio en la composición del intercambio. Es importante destacar que América Latina absorbió una mayor proporción de exportaciones de manufacturas. Es decir, el mercado latinoamericano ha sido para Estados Unidos un destino de importancia para sus productos industriales, más aún en un contexto internacional recesivo y frente a la competencia cada vez más aguda de Europa y Japón. En 1978, el 67% de las exportaciones de Estados Unidos al mundo es-

<sup>6</sup>En 1978 la Comunidad Económica Europea absorbió el 23% de las exportaciones de Estados Unidos, Canadá el 18% y América en Desarrollo cerca del 16%. UNCTAD *Handbook of International Trade and Development Statistics. Supplement 1980*, N. York 1980. Cuadro A-1, pp. 446-447.

tuvieron constituidas por productos industriales. Ese mismo año, en cambio, el 78% de sus exportaciones a América Latina fueron productos manufacturados. Más aún, el 45% de las exportaciones de Estados Unidos a América Latina fueron maquinaria y equipo. No cabe duda que esta composición es atractiva para Estados Unidos y que, por lo tanto, constituye un elemento de negociación favorable para la región en cuanto América Latina pueda señalar su opción de desviar parte de sus compras a otros mercados.

Cuadro 5

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS  
AL MUNDO Y A AMERICA EN DESARROLLO EN 1978  
(En porcentaje)

	<i>Alimentos y Mat. Primas y agrícolas</i>	<i>Fertilizantes y Minerales</i>	<i>Combustibles</i>	<i>Productos Ma- nufacturados</i>
Al mundo	24,6	1,9	2,7	67,8
A América en Desarrollo	16,5	0,8	2,1	77,8

FUENTE: UNGTAD *op. cit.* Anexo A pp. 444 a 483.

Comparemos ahora la composición de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos con respecto a la composición de sus exportaciones al mundo. Como proporción de las exportaciones totales de la región, los productos básicos continuaron decreciendo. Mientras en 1970 ellos representaron el 62% de las exportaciones totales, en 1978 su ponderación se redujo al 48%. Inversamente, los combustibles elevaron su gravitación desde 24% a 31% y las manufacturas desde 14% a 21% entre 1970 y 1978<sup>7</sup>. Sin embargo,

Cuadro 6

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS  
A ESTADOS UNIDOS  
(millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1970	%	1975	%	1979	%	1980	%
Alimentos y bebidas	2.387	40,9	3.950	24,7	7.678	25,1	7.941	21,4
Aceites y grasas	23	0,4	0,3	0,2	54	2,0	63	0,1
Materiales en bruto	266	10,7	1.123	7,0	1.485	4,9	1.590	4,3
Combustibles	1.646	28,2	7.641	47,6	13.734	45,1	18.921	51,1
Manufacturas y otros	1.157	19,8	3.283	20,5	7.532	24,7	8.619	23,1
Total importaciones desde A. Latina	5.839	100,0	16.040	100,0	30.483	100,0	37.034	100,0

FUENTE: U. S. Department of Commerce *Highlights of U. S. Export and Import Trade*, 1981.

<sup>7</sup>UNGTAD 1979 *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York, 1979.

este cambio fue aún más acentuado en las exportaciones hacia Estados Unidos. Los productos básicos, en ese flujo, bajaron su participación desde 52% en 1970 a 26% en 1980. A su vez, los combustibles elevaron su proporción desde 28% al 51%, y las manufacturas de 20% a 25%.

Dos conclusiones fluyen de estas manifestaciones de la composición del comercio de exportación de América Latina a Estados Unidos. En primer lugar, se trata de una composición estratégicamente más valiosa que la del pasado, lo cual mejora la posición relativa de América Latina. En segundo lugar, se observa que Estados Unidos saca mejor provecho de los productos latinoamericanos que el resto del mundo, en cuanto adquiere una proporción más elevada de petróleo. En contrapartida, América Latina exporta a Estados Unidos proporcionalmente un poco más de manufacturas que al resto del mundo, pero podría sacar un beneficio mayor en este campo fundamental para su crecimiento futuro.

Una somera revisión del comercio en algunos productos básicos revela que, salvo en cuatro productos, Estados Unidos no adquiere proporciones elevadas de sus importaciones desde América Latina. Sólo en banano, café, cacao y azúcar, Estados Unidos adquirió en América Latina cerca del 50% o más de sus importaciones. En otros productos agrícolas y en minerales y combustible, su dependencia de la región no fue elevada.

Cuadro 7

IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS  
DE PRODUCTOS BASICOS, 1977  
(Millones de dólares y %)

	<i>Importaciones Totales</i>	<i>Importaciones desde A. Latina</i>	<i>% en %</i>
Café	4.318	2.999	69,5
Azúcar	1.269	618	48,7
Cacao	928	492	53,0
Bananos	315	314	100,0
Algodón	355	49	13,8
Aceites Vegetales	507	64	12,6
Cobre	902	252	27,9
Mineral de fierro y acero	6.829	414	6,0
Bauxita	362	38	10,5
Estaño	519	116	22,3
Petróleo	41.755	5.094	12,2
Gas natural	2.542	113	4,4

FUENTE: U.S. Department of Commerce *us General Imports World Area by Commodity Groupings*, en Martner, *op. cit.* p. 14. Cuadro 4.

Desde la perspectiva latinoamericana, la situación es similar. Tampoco las exportaciones de productos básicos de América Latina dependen del mercado norteamericano en proporción elevada. Así por ejemplo, en 1977, América Latina destinó el 53% de su café a Estados Unidos, el 21% de su azúcar, el 79% de su cacao y el 53% de sus bananos. En cobre vendió sólo el 16% de sus exportaciones al país del Norte, en hierro el 16%, en estaño el 38%, y en bauxita el 11%. En suma, no existe una relación de dependencia marcada en ninguna de las dos direcciones<sup>8</sup>.

Por otra parte, el comercio intralatinoamericano ha crecido más rápido que el extrarregional. Este hecho, si bien no incide directamente sobre las relaciones económicas externas, sí influye indirectamente al abrir un cauce autónomo de crecimiento y, consecuentemente, al reducir la vulnerabilidad de la región en períodos recesivos de la economía de los países industrializados.

Las cifras promedio antes señaladas no rinden cuenta de un fenómeno importante: las diferencias por países y subregiones en el comercio con Estados Unidos. Si bien las tendencias anotadas hacia una reducción de la importancia relativa vis-a-vis Estados Unidos se verifican prácticamente para todos los países, existen diferencias significativas entre ellos. La proximidad geográfica constituye una variable de importancia para explicar esas diferencias. En efecto, considerando las exportaciones hacia Estados Unidos, la proporción que éstas representan para México era cercana al 70%, mientras para los países del sur la participación de las exportaciones a Estados Unidos sobre las exportaciones totales oscilaba en torno al 10% en 1977. Entre ambos extremos se ubicaban los países de América Central y el Caribe, los del Grupo Andino y Brasil. Este último más cerca de los del Cono Sur.

Cuadro 8

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE PAISES  
Y SUBREGIONES LATINOAMERICANAS HACIA ESTADOS UNIDOS  
EN SUS EXPORTACIONES TOTALES  
(Porcentajes)

	1970	1977
México	70,3	67,3
América Central (incluye Panamá)	39,3	38,3
Caribe (excluye Cuba)	44,1	47,8
Guyana-Suriname	33,2	25,8
Países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela)	36,5	33,6
Brasil	24,7	17,7
Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay	10,8	11,2

FUENTE: United Nations 1979 Yearbook of International Trade Statistics, op. cit.

<sup>8</sup>Ver Martner, *op. cit.*, 13-17.

Obviamente, no puede prescindirse de esta peculiaridad al evaluar sus implicancias económicas y políticas para la región y la posibilidad de asumir posiciones comunes en sus relaciones con Estados Unidos.

### *Cambios en la Inversión Extranjera Directa y en el Financiamiento Externo.*

Las relaciones económicas verificadas a través de las Empresas Transnacionales (ETN) y la Inversión Extranjera Directa (IED) también sufrieron cambios significativos. Como vimos, las IED de origen norteamericano continuaron representando cerca de los dos tercios del total recibido por la región en la década del 70. Si bien esta proporción no mostró variaciones, la IED disminuyó su importancia relativa como fuente de financiamiento externo y como proporción de la inversión bruta de la región<sup>9</sup>. Estas reducciones fueron consecuencia de la diversificación de los mercados financieros y el incremento de otras fuentes de ahorro. Por otra parte, la intensificación de la competencia internacional entre transnacionales de origen estadounidense, europeo y japonés ha abierto nuevos espacios a América Latina para conseguir mejores condiciones de su vínculo con las empresas extranjeras.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, América Latina fue una región preferencial para sus inversiones directas. En 1978-79 la región acumulaba el 20% del stock de inversión directa norteamericana y el 80% de la inversión que Estados Unidos realizó en los países en desarrollo<sup>10</sup>. El rápido crecimiento de la región, la magnitud de su mercado y su participación actual y potencial en el redespiegue industrial confirieron a América Latina una elevada importancia a los ojos de Estados Unidos.

El cambio más significativo de la IED proveniente del país del Norte fue la modificación de su composición sectorial. Entre 1967 y 1979 bajó la participación en petróleo de 18% a 12%, y de la minería de 14% a 5%. La industria subió de 30% a 36%, creciendo preferentemente la química y la maquinaria. El vuelco más apreciable ocurrió hacia el sector financiero. Las inversiones directas, a través de la banca transnacional, se elevaron desde el 1% en 1967 a 31% en 1979 del total de la inversión destinada a América Latina y al resto de los países de América en desarrollo<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>Ver Cuadro 9.

<sup>10</sup>Ver Marinho y Lahera, *op. cit.*, Cuadros 4 y 5 pp. 14 y 15.

<sup>11</sup>CEPAL, *Las Relaciones Económicas Externas de América Latina en los Años Ochenta*. L/CEPAL/G 11.60 marzo 1980, p. 35, y Marinho y Lahera *op. cit.* p. 20 Cuadro 10. Debe señalarse que el incremento tan espectacular en este sector se debe en parte a algunas islas del Caribe, (Bahamas, Islas Vírgenes), que operan como centros financieros.

Este cambio revela un rápido desplazamiento desde productos básicos al sector bancario, desde la actividad productora de bienes a los servicios. La nueva realidad revela la mayor rentabilidad y el potencial de crecimiento del sector servicios financieros en las relaciones de América Latina con Estados Unidos, y pone en evidencia la necesidad de estudiar el fenómeno y sugerir posiciones comunes para obtener una mayor participación de la región en el crecimiento y en los beneficios de estas nuevas actividades.

En el terreno del financiamiento externo es donde ocurrieron los cambios más destacados. Como se vio, Estados Unidos disminuyó apreciablemente su participación oficial en el financiamiento externo de América Latina. Al mismo tiempo, el financiamiento total de origen estadounidense a América Latina cambió de composición: los flujos privados netos pasaron de un 59% en 1970 al 91.7% del total en 1979<sup>12</sup>.

Cuadro 9

AMERICA LATINA<sup>1</sup>  
ENTRADA BRUTA DE FINANCIAMIENTO EXTERNO. 1961-1979  
(Porcentajes)

	1961-65	1966-70	1971-75	1976-79
I. Flujo bruto público	56,0	42,9	28,0	15,4
A. Multilateral	19,4	18,0	15,3	9,4
1. Desarrollo	12,8	13,8	12,2	7,0
2. Compensatorio	6,6	4,2	3,1	2,4
B. Bilateral	36,6	24,9	12,7	5,9
1. Estados Unidos	31,0	21,3	8,1	2,6
2. Otros países <sup>2</sup>	5,6	3,6	4,6	3,3
II. Flujo bruto privado <sup>3</sup>	44,0	57,1	72,0	84,6
A. Proveedores	12,5	16,6	9,2	7,5
B. Bancos <sup>4</sup>	13,2	17,3	40,1	59,7
C. Bonos	4,0	3,7	3,8	6,5
D. Inversión directa	14,3	19,5	18,9	10,9
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

<sup>1</sup>Países miembros del BID y organismos subregionales.

<sup>2</sup>Países socialistas y países miembros de la OCDE, excepto Estados Unidos.

<sup>3</sup>Incluye créditos por nacionalizaciones.

<sup>4</sup>Además incluye otras instituciones financieras distintas de bancos.

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.* Washington, mayo 1981, p. 29.

<sup>12</sup>Basado en Departamento de Comercio de Estados Unidos. *Survey of Current Business*, Sept. 1980, varios números en CEPAL, *Las Relaciones Económicas Externas de América Latina en los años 80. E/CEPAL/G 1160*, marzo 1981, p. 108. Cuadro 30.

La disminución del peso relativo del financiamiento oficial norteamericano y la diversificación de fuentes ha otorgado nuevos márgenes de maniobra a la región. A ello también se agrega la presencia más activa de bancos europeos, japoneses y árabes en el reciclaje de los recursos excedentarios.

### *La persistencia de una relación asimétrica*

A pesar del fortalecimiento relativo de la región respecto de Estados Unidos, las relaciones económicas con ese país conservaron un carácter asimétrico y desfavorable, similar al prevaleciente a principios de la década.

En el curso de la década, el déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos de América Latina con Estados Unidos continuó en ascenso. En 1970 éste era de 1.466 millones de dólares, y en 1979 se elevó a 7.260 millones. Esta situación derivó, en gran parte, del pago por servicios, ya que en el período 1970-1975, América Latina logró prácticamente eliminar el déficit en el comercio de mercaderías, mientras en el quinquenio 1976-80 generó un superávit en la cuenta comercial con Estados Unidos<sup>13</sup>.

La economía norteamericana ha evolucionado persistentemente hacia un crecimiento relativo de sus sectores de servicios<sup>14</sup>. Su desarrollo futuro continuará apuntando en esa dirección y se elevará la exportación desde Estados Unidos a América Latina de servicios variados en el campo del transporte, seguros, financiamiento, telecomunicaciones, tarjetas de crédito, informática, ingeniería, etc.<sup>15</sup>. En estas áreas, América Latina tiene un claro rezago. Por carecer de capacidad competitiva y de conocimientos suficientes o, debido a la ausencia de mercados abiertos, se pagan remuneraciones excesivas.

<sup>13</sup>En 1976 y 1979 el superávit en balanza comercial de América Latina con Estados Unidos fue 1.640 y 2.078 millones de dólares respectivamente. UNCTAD *op. cit.* Anexo A.

<sup>14</sup>En 1928 los sectores de servicios aportaban en Estados Unidos el 46% del producto, mientras en 1980 estos sectores aportaron el 66% del producto. Esto ha llevado a calificar a la economía de Estados Unidos como una de servicios. Ver *Economic Report of the President*, Washington, Enero 1980, p. 325.

<sup>15</sup>Las exportaciones de servicios representaron el 27% de las exportaciones totales de Estados Unidos en el año 1979 y emplearon el 70% de la fuerza de trabajo no agrícola. "El comercio de servicios es uno de los componentes más dinámicos de nuestra economía. Nuestros ingresos de exportación de servicios en 1979 totalizaron us\$ 76 billones. Esto representa casi cuatro veces más que el nivel de 1971 de us\$ 19.1 billones". Rashish M., Subsecretario para Asuntos Económicos Departamento de Estado, Current Policy N° 294, Washington, julio 1981.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cuadro 10

AMERICA LATINA: BALANCE EN CUENTA CORRIENTE CON  
ESTADOS UNIDOS. 1970-79  
(millones de dólares)

	1970	1972	1975	1976	1978	1979
Exp. de Bs. y Serv.	8.407	9.859	21.384	22.882	31.341	42.592
Imp. de Bs. y Serv.	10.395	11.200	25.448	26.516	38.179	50.872
Bal. en Cta. Corr.	-1.466	-821	-3.412	-2 875	-6.016	-7.260

FUENTE: Departamento de Comercio de Estados Unidos. *Survey of Current Business*. Septiembre 1980 en CEPAL *Las Relaciones Económicas Externas de América Latina en los años 80*, p. 107, cuadro 29.

La relación de precios del intercambio se deterioró apreciablemente para los países de la región no exportadores de petróleo. Ella decreció desde un nivel 100 en 1970 a 76 en 1980. Este fenómeno también caracterizó las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos. La aparición de un superávit en balanza comercial de América Latina con Estados Unidos se debió, en buena medida, a los combustibles, y en menor proporción a las exportaciones manufactureras de la región. Para la mayor parte de los países, que no son exportadores de petróleo, y en particular para los medianos y pequeños con débiles exportaciones de manufacturas, el deterioro de los términos del intercambio continuó gravando su potencial de desarrollo.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO  
(Indice 1970-100)

	1970	1975	1980
América Latina	100	114	123
Países Exportadores de Petróleo	100	181	243
Países No Exportadores de Petróleo	100	86	76

FUENTE: CEPAL *op. cit.* p. 51, Cuadro 11.

Además, las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos, en particular las manufactureras, han sido desalentadas por las políticas proteccionistas de ese país. El Sistema Generalizado de Preferencias ha abarcado a un grupo limitado de productos, y está sujeto a numerosas disposiciones unilaterales y discriminatorias que limitan el potencial de expansión de las exportaciones de la región a Estados Unidos. Además de las crecientes medidas protectivas no arancelarias, la propia protección efectiva revela una discriminación en contra de las manufacturas. Así por ejemplo, mientras la

protección efectiva de Estados Unidos para materias primas textiles alcanza al 14%, la de productos textiles y confección se alza a 42.5%. En productos industriales, incluso la CEE establece protecciones inferiores a las de Estados Unidos.

Cuadro 12

ESTADOS UNIDOS Y COMUNIDAD EUROPEA:  
PROTECCION EFECTIVA APLICADA A LAS IMPORTACIONES  
DESDE AMERICA LATINA DESPUES DE LAS NEGOCIACIONES DE TOKIO  
(Porcentajes)

	<i>Estados Unidos</i>	CEE
Materias primas agrícolas	10,0	15,0
Alimentos elaborados y otros	20,1	69,0
Materias primas textiles	14,0	22,0
Productos textiles y sus confecciones	42,5	40,0
Minerales	10,0	10,0
Industrias ligeras	18,1	13,0
Industrias más complejas	10,0	8,4

FUENTE: CEPAL *op. cit.*, p. 17. Cuadro 4.

En el intercambio comercial de América Latina con Estados Unidos juegan un papel muy significativo las ETN de origen norteamericano. En numerosos productos industriales las filiales de transnacionales ubicadas en la región realizan gran parte de las importaciones globales, y esas importaciones las efectúan por canales intrafirma. Igual acontece con las exportaciones. En 1978, el 85% de las exportaciones de las subsidiarias de firmas norteamericanas en la región se realizó a sus matrices en Estados Unidos<sup>16</sup>. Esta realidad determina un control de los mercados externos por parte de las transnacionales, haciendo posible la aplicación de prácticas restrictivas y precios de transferencia, sobre los cuales los países no tienen control, ni el mercado abierto opera como mecanismo de regulación. En este contexto, el presunto liberalismo comercial favorece claramente a las transnacionales, que operan en un mercado oligopólico y se apoderan de una parte significativa del mercado al efectuar las transacciones entre matrices y filiales.

A su vez, las ETN que actúan en América Latina han mostrado una alta propensión a importar y una débil inclinación exportadora. Ellas revelan clara preferencia por operar en mercados cerrados y abastecer el consumo interno de los países de la región. En 1966, el 10% de las ventas industriales de las subsidiarias de transnacionales ubicadas en América Latina fueron exportadas. En 1976, en cambio, esa proporción se redujo al 6%. Estudios comparativos en-

<sup>16</sup>CEPAL *op. cit.*, p. 39.

tre empresas nacionales y extranjeras que operan en el mismo sector, también han revelado que el coeficiente de insumos importados es más elevado en el caso de las extranjeras<sup>17</sup>. De esta forma, el sector transnacional ha contribuido al déficit en cuenta corriente de América Latina. Este comportamiento contradice los objetivos de comercio exterior de la región.

A su vez, han crecido los pagos por utilidades, regalías y servicios técnicos realizados por las filiales de E.T.N. Medidos en términos relativos, como proporción del valor acumulado de las inversiones en la región, los pagos mencionados alcanzaron al 12.6% en 1976 y al 15.2% en 1979<sup>18</sup>.

En el terreno financiero, las condiciones de América Latina se deterioraron. Entre 1973 y 1979 el plazo medio de los préstamos privados a países deudores disminuyó de 11.0 a 8.9 años. El promedio de las tasas de interés de préstamos privados subió de 9% a 11.7%<sup>19</sup>. Dada la creciente importancia de los créditos privados, este deterioro de las condiciones ha incrementado el costo para la región. Dichos cambios globales también se aplican al financiamiento proveniente de Estados Unidos.

Las elevadas tasas de interés ocasionaron crecientes salidas de recursos de la región. Si se estima una deuda externa de América Latina del orden de 200.000 millones de dólares en 1979, y que un 35% de ella es de origen norteamericano, privado o público, se obtendría para ese año una deuda de la región con Estados Unidos del orden de 70.000 millones de dólares<sup>20</sup>. Un incremento de 1% de las tasas de interés promedio anual sobre los préstamos oficiales y privados de Estados Unidos a América Latina equivaldría a 700 millones de dólares adicionales, cifra similar a los 718 millones de dólares que Estados Unidos destinó a América Latina en 1979, como financiamiento oficial bilateral<sup>21</sup>. Es sorprendente que un 1% de variación en las tasas de interés sobre la deuda obliga a América Latina a pagar a Estados Unidos tanto como todo el financiamiento bilateral de ese país a la región.

<sup>17</sup>CEPAL *op. cit.* p. 39.

<sup>18</sup>Marinho y Lahera *op. cit.*, Cuadro 35.

<sup>19</sup>BIRF *World Debt Tables*, Vol. I EC-167/80 Cuadro 11 cit. en "Relaciones Económicas de América Latina con los Estados Unidos: Financiamiento para el Desarrollo", SELA, 1981, p. 14.

<sup>20</sup>El BID estimó en 200.000 millones de dólares la deuda externa de América Latina en 1979. BID *op. cit.*, p. 30.

Respecto del 35%, se estima para 1978 que la deuda privada de América Latina con Estados Unidos alcanzaba al 33% de la privada total. Como la parte oficial de la deuda con Estados Unidos es más alta respecto de la oficial total, se ha estimado como aproximación el 35% para la deuda total. Ver González del Valle, "Relaciones Económicas de América Latina con Estados Unidos: Financiamiento para el Desarrollo". Mimeo, SELA, Caracas, 1981.

<sup>21</sup>Ver BID *op. cit.*, Apéndice Estadístico, Cuadro 4.

Por último, la reestructuración industrial mundial, y en particular la de Estados Unidos, es otro ámbito donde no se ha verificado un proceso favorable a la región, a pesar de la capacidad revelada por ésta en su desarrollo industrial creciente. La velocidad de la reestructuración ha sido más lenta de lo esperado. Además, la orientación de tal redespiegue, encabezada por las ETN, tampoco coincide con los objetivos del desarrollo industrial de América Latina. La región ha ejercido escasa influencia para orientar este proceso, a pesar de su capacidad de hacerlo.

En suma, la revisión de las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos muestra una mayor capacidad relativa de la región, mientras persisten relaciones desfavorables para ello. Puede afirmarse que existe una brecha entre la mayor fortaleza relativa y la débil capacidad de negociación. La nueva realidad económica debe afectar y modificar las actuales formas de vinculación. La región está más capacitada para negociar y obtener una mayor proporción de los beneficios que derivan de las relaciones mutuas.

*Perspectivas y Opciones: ¿Hacia una relación especial o hacia una mayor autonomía?*

Es muy probable que persistan aquellas tendencias manifestadas en la década de los años 70 hacia un mayor fortalecimiento relativo y una más alta diversificación de los vínculos económicos externos de la región. Las distintas previsiones sobre el crecimiento de la región en los años ochenta revelan que éste supera al de Estados Unidos, tanto globalmente como en el sector industrial<sup>22</sup>. Por otra parte, los requerimientos financieros de la región en la década del ochenta exigirán un avance en tres direcciones: una mayor captación de fondos en los mercados financieros internacionales privados, una elevación de las exportaciones y un incremento acelerado del comercio intrarregional. Cualquiera sea la combinación de estas tres políticas, la dinámica desatada para el logro de estos propósitos probablemente incrementará la autonomía relativa respecto de Estados Unidos<sup>23</sup>.

Que estas tendencias persistan o no dependerá mucho de la evolución de las economías desarrolladas, en particular de la norteamericana y de las políticas externas que resuelvan aplicar sus gobiernos. Un crecimiento más acelerado de los países industrializa-

<sup>22</sup>Banco Mundial *World Economic Report 1981* Cuadros 2.1 y 2.6 y CEPAL *América Latina: La política industrial en el marco de la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo*, febrero 1981.

<sup>23</sup>Sobre los lineamientos de la estrategia económica externa de América Latina, ver CEPAL, *El Desarrollo de América Latina en los Años Ochenta*, E/CEPAL/G.11.50, febrero 81, pp. 76-77.

dos podría reducir el proteccionismo y estimular una mayor apertura externa de las economías latinoamericanas. Lo contrario podría inducir a un crecimiento más orientado "hacia adentro" en la región; a fin de compensar su vulnerabilidad externa. También es probable que se acentúe la competitividad de Estados Unidos con Europa y Japón, abriendo más espacio para una diversificación económica de América Latina, y para una disminución de sus vínculos con Estados Unidos<sup>24</sup>.

Sin embargo, no debiera descartarse que, al margen de las tendencias autónomas de la economía, Estados Unidos resolviera emprender en el futuro una política más vasta con el propósito de impedir el desligamiento progresivo y preservar una "relación especial" con la región. En un contexto internacional crecientemente competitivo y si prevaleciera en Estados Unidos una preeminencia de las consideraciones geopolíticas, no es aventurado concebir una situación en la cual Estados Unidos buscara mantener en relativa "cautividad" a la región a cambio de otorgarle ventajas económicas.

En cuanto a las políticas económicas internacionales dominantes a principios de la década de los ochenta y, en particular, las definidas por la Administración Reagan, es prematuro evaluar sus consecuencias sobre América Latina. Con todo, el desmesurado acento en las corporaciones transnacionales, en el capital privado y en los mecanismos automáticos de ajuste vía libre mercado y libre comercio, probablemente acelerará las tendencias hacia la disminución del papel regulador de los Estados y de los organismos internacionales en la actividad económica global<sup>25</sup>. Salvo que esta tendencia fuere compensada por una política bilateral de Estados Unidos destinada a concertar acuerdos económicos de inversión, comercio y financiamiento con buena parte de los países de la región, sería previsible una prosecución de la tendencia hacia el desvinculamiento

<sup>24</sup>Es imprescindible explorar con detalle la competencia económica entre Europa, Japón y Estados Unidos en la década de los ochenta y sus consecuencias sobre América Latina. Al respecto, Grabendorff sostiene que tal competencia se acentuará en los próximos años, y que Estados Unidos no puede ser visto como el único o principal vínculo económico con América Latina. Ver Grabendorff W. "The United States and Western Europe: Competition or Cooperation in Latin America?". Mimeo, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, junio 1981.

<sup>25</sup>Sobre la definición de la política económica internacional de Estados Unidos puede verse: Haig A., "La Ayuda a la Seguridad y al Desarrollo". Washington, Declaración ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, marzo 1981; Hormats R. "International Economic Policy Priorities". U.S. Dept. of State Current Policy Nº 278, Washington, mayo 1981; Brock W. "Opening Statement before a Joint Oversight Hearing of the Senate Committee on Finance". Washington, julio 1981; Mc Pherson P., "Development Assistance for the Third World". Statements before the House Committee on Foreign Affairs, marzo 1981. "U.S. Bilateral Investment Treaty Program". Office of the U.S. Trade Representative. Washington.

y la diversificación y el fortalecimiento relativo de América Latina respecto de Estados Unidos<sup>26</sup>.

A comienzos de la década de los ochenta, los márgenes disponibles para América Latina para modificar los vínculos con Estados Unidos son mayores que en el pasado. El fortalecimiento relativo de la región o, mirado desde la perspectiva de Estados Unidos, la declinación económica relativa de ese país, crean para América Latina un área de maniobra adicional.

¿Debe la región aprovechar su capacidad económica para negociar el restablecimiento de un vínculo económico más estrecho con Estados Unidos, aprovechando mejor su mercado, tecnología y recursos financieros? O por el contrario, ¿debe ella acelerar su diversificación económica global, a la par que incrementar la relación económica intralatinoamericana? Esta es una alternativa estratégica fundamental.

Conspira contra una definición latinoamericana efectiva la dispersión política de la región, así como la variedad de situaciones en cuanto a las relaciones económicas y políticas de cada país con Estados Unidos. Sin embargo, la indudable posibilidad de reducir, aunque sea parcialmente, la brecha entre la débil capacidad negociadora y la mayor fuerza económica relativa, es una base para promover una acción concertada.

La capacidad de América Latina de desempeñar un papel destacado en el Tercer Mundo, así como una posición más activa en el conflicto Norte-Sur, le confieren un mayor poder de negociación frente a Estados Unidos. Esa capacidad de globalizar sus relaciones económicas no debe implicar el abandono de una revisión de las relaciones con Estados Unidos o el descuido de las mismas, sumergiéndolas en la problemática global. Por el contrario, esa capacidad debe servir de base para emprender una acción dirigida y organizada con la finalidad de negociar mayores ventajas con Estados Unidos, al tiempo que por esa vía también se fortalecen las posiciones del Sur ante negociaciones globales Norte-Sur.

Este camino supone superar las tesis de la "cooperación hemisférica" y emprender la vía de la "negociación". La cooperación hemisférica ha reposado sobre el supuesto de una convergencia de

<sup>26</sup>No puede dejar de contemplarse el renovado énfasis en el bilateralismo. Esta es una línea de política que está siendo reforzada por la Administración Reagan, pues coincide con su visión predominantemente geopolítica. Además, esa Administración ha señalado su voluntad de reducir la importancia de la ayuda oficial multilateral a fin de liberar recursos para operaciones bilaterales. Esta política podría modificar la tendencia de las relaciones con algunos países latinoamericanos y también podría debilitar aún más la posibilidad de una posición común de los distintos países latinoamericanos. Sobre la política bilateralista, ver Bushnell J., "Bilateral Assistance". Current Policy N° 269. U.S. Dept. of State, Washington, marzo 1981.

intereses y ha dejado librada a Estados Unidos la iniciativa en el campo de las proposiciones concretas, mientras la región se ha conformado con declaraciones globales. La negociación supone reconocer la existencia de intereses conflictivos, exige mejorar el conocimiento de las materias específicas, necesita elevar la capacidad de concertación y de proposición conjunta en la región, y también requiere la adopción de un enfoque operativo, pragmático y desagregado. La negociación opera sobre la acumulación consciente de fuerzas propias. La dinámica económica de la región a pesar de sus insuficiencias, proporciona condiciones propicias para elevar la autonomía relativa respecto de los Estados Unidos.