

EL TRIMESTRE

ce

ECONOMICO

la américa latina en el  
nuevo orden económico  
internacional

selección de

carlos portales

382.1  
P842

48

EL TRIMESTRE

e  
f  
e

ECONOMICO

Trabajos seleccionados de

Fernando Bustamante • Ángel Flisfisch • Hugo  
Frühling • Manuel A. Garretón • Jorge Graciarena  
• Gustavo Lagos • Ricardo Lagos • Norbert  
Lechner • Patricio Meller • Tomás Moulián • Car-  
los Portales • Ernesto Tironi • Augusto Vargas

# LECTURAS

48

## La América Latina en el Nuevo Orden Económico Internacional

SELECCIÓN DE  
CARLOS PORTALES



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

Primera edición, 1983

D. R. © 1983 FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Av. de la Universidad 975, 03100 México, D. F.

ISBN: 968-16-1323-6

Impreso en México

## ÍNDICE GENERAL

<i>Presentación</i> . . . . .	7
<i>Introducción</i> . . . . .	9

I. Dinámicas de transformación del sistema internacional, 9; II. Actores de la inserción internacional, 10; III. Respuestas latinoamericanas, 11; IV. Valores y orden internacional, 11; V. Autoritarismo y democracia en la América Latina, 12; VI. Lo externo y lo interno en el análisis de las relaciones internacionales, 13

### PRIMERA PARTE

#### CAMBIOS EN EL MARCO MUNDIAL

1. *Problemas de consenso en la política exterior norteamericana*, por Carlos Portales . . . . . 17  
I. Bases conceptuales: Continuidad y cambio, 19; II. Política interna y política internacional, 30; III. La política exterior de Carter: ¿Hacia un nuevo consenso?, 34; Referencias bibliográficas, 45
2. *La política exterior soviética desde 1964*, por Fernando Bustamante . . . . . 49  
I. Factores determinantes, 50; II. Contradicciones básicas, 53; Referencias bibliográficas, 86
3. *Problemas en la creación de un nuevo orden económico internacional*, por Ernesto Tironi . . . . . 88  
I. Principales cambios en la estructura económica internacional, 89; II. Cambios en las normas reguladoras de la economía internacional, 95; III. Las reformas buscadas por el Tercer Mundo, 101; IV. Algunas opciones y perspectivas, 104; Referencias bibliográficas, 111

### SEGUNDA PARTE

#### LAS FUERZAS GLOBALES Y LA AMÉRICA LATINA: ACTORES Y PROBLEMAS

4. *Las empresas transnacionales y los países en desarrollo: Aspectos económicos*, por Patricio Meller . . . . . 115  
I. Órdenes de magnitud de la inversión extranjera, 117; II. El porqué de las empresas transnacionales en países en desarrollo,

- 124; III. Comparación entre empresas transnacionales, 132; IV. Costos y beneficios de las empresas transnacionales para los países en desarrollo, 134; V. Opciones de los países en desarrollo ante las empresas transnacionales, 136; Referencias bibliográficas, 138
5. *Algunos hechos económicos recientes y el poder de negociación de la América Latina*, por Ricardo Lagos . . . 140  
 I. Del desarrollo espontáneo al cuestionamiento del desarrollo, 140; II. La internacionalización de la América Latina, 145; III. Un intento de balance acerca del poder de negociación, 149; Conclusiones, 154; Referencias bibliográficas, 155
6. *La política nuclear en la América Latina*, por Gustavo Lagos . . . . . 157  
 I. Panorama de la selva nuclear, 157; II. La situación en la América Latina, 166; III. La política nuclear de la administración Carter, 174; IV. La industria nuclear global, 177; V. El mundo académico frente a la cultura nuclear, 179; Referencias bibliográficas, 181
7. *Acumulación financiera y gobiernos militares de derecha en la América Latina*, por Augusto Varas . . . . . 183  
 I. El papel de las fuerzas armadas, 184; II. La internacionalización del capital financiero, 194; III. Dictaduras militares y acumulación a escala mundial, 200; IV. Dominación ideológica del capital financiero sobre las FFAA, 206; Referencias bibliográficas, 219
8. *Proyecto social interno y política exterior: La experiencia chilena desde Frei a Pinochet*, por Hugo Frühling . . . . . 223  
 I. Política exterior de Chile, 1964-1973, 226; II. Ruptura del orden democrático y nueva política exterior, 235; Referencias bibliográficas, 252

### TERCERA PARTE

#### EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL FUTURO DE LA AMÉRICA LATINA

9. *La crisis de hegemonía, la distensión y la América Latina*, por Ángel Flisfisch . . . . . 257  
 I. Gramsci y su noción de hegemonía, 258; II. El deterioro de la dimensión ética, 260; III. Determinantes de la tendencia desvalorizadora, 263; IV. La influencia de la guerra fría, 267; V. El predominio de la lógica del poder, 268; VI. El efecto de la distensión, 272; VII. Consecuencias para la América Latina, 274; Referencias bibliográficas, 275

10. *Los derechos humanos y el nuevo orden internacional*, por Norbert Lechner . . . . . 276  
I. Los derechos humanos en la actual coyuntura, 283; II. Naturaleza de los derechos humanos, 290; III. Los derechos humanos en la América Latina, 294; IV. Derechos humanos y socialismo, 299; Referencias bibliográficas, 310
11. *La estrategia de las necesidades básicas como opción en la América Latina*, por Jorge Graciarena . . . . . 312  
I. Dos propuestas antitéticas, 312; II. La propuesta de las necesidades básicas como utopía concreta, 317; III. Otras propuestas eclécticas, 319; IV. Necesidades básicas y estilos políticos, 321; V. Apertura externa y transnacionalización de las economías, 323; VI. Necesidades básicas y nuevo orden internacional, 326; VII. Efecto de la transnacionalización en el orden interno, 327; VIII. Acogida de la propuesta de las necesidades básicas, 329; IX. Un bosquejo problemático final, 330; Referencias bibliográficas, 333
12. *En torno de la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en la América Latina*, por Manuel A. Garretón . . . . . 334  
I. El tema y algunos problemas analíticos, 334; II. La crisis de origen, 337; III. El proyecto histórico, 339; IV. Algunas consecuencias analíticas, 345; V. La ideología dominante, 348; VI. Dinámica y viabilidad, 352; VII. Crisis y salidas, 355; Referencias bibliográficas, 359
13. *El futuro de la democracia en la América Latina*, por Tomás Moulián . . . . . 361  
I. Sentido de la democracia, 362; II. La reconstitución democrática, 385; Referencias bibliográficas, 397

Este libro se terminó de imprimir el 21 de enero de 1983 en los talleres de Gráfica Panamericana, S. C. L., Parroquia 911, 03100 México, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares y en su composición se utilizaron tipos Aster de 10:11, 9:10, 8:9 y 7:8 puntos. Cuidó la edición *Guillermo C. Escalante*.

554

Nº

## PRESENTACIÓN

COMO un complemento de sus proyectos de investigación el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) ha celebrado un acuerdo con el Fondo de Cultura Económica para editar dentro de la colección Serie de Lecturas de EL TRIMESTRE ECONÓMICO varios volúmenes sobre el tema "Estados Unidos, la América Latina y el sistema internacional".

Nuestro propósito es difundir fundamentalmente el trabajo que realiza el Instituto de Estudios de Estados Unidos (IEEU), unidad académica del CIDE, creada a partir de un proyecto que funciona desde 1975 y que constituye la primera tentativa sistemática realizada en la región para impulsar un programa de docencia e investigación acerca de la potencia central del sistema capitalista desde un punto de vista propiamente latinoamericano.

El primer volumen de esta colección, sin embargo, incluye un conjunto de trabajos realizados bajo la convocatoria de FLACSO\* en su sede de Santiago de Chile. Durante el año de 1979 un grupo destacado de especialistas participó en un taller académico destinado a evaluar el contexto internacional en que los países de nuestro continente debían realizar su quehacer económico y político durante la década de los ochenta. A partir de las discusiones ahí sostenidas se pasó más tarde a la redacción de los artículos que integran este libro, la mayoría de los cuales se encontraban hasta ahora inéditos.

Cuando a mediados de 1981 un grupo de profesores del IEEU realizó un seminario en la sede de FLACSO en Santiago como parte de un programa de intercambio académico surgió la idea de proponer al Fondo de Cultura Económica este volumen como la primera manifestación del convenio de coedición con el CIDE.

Pensamos que las razones que tuvimos se verán justificadas por la sola lectura de los textos. Es poco usual que un grupo relevante de especialistas provenientes de los diversos campos de las ciencias sociales realice en forma metódica y profunda un rastreo de los principales problemas y desafíos que nuestro continente enfrenta en relación con el juego de las principales potencias del sistema mundial, considerando tanto los cambios en la estructura internacional como el pa-

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

pel de los actores regionales y globales, y las perspectivas que se nos ofrecen en los años venideros. Tal preocupación, así como el método empleado, coinciden perfectamente con los esfuerzos que el CIDE impulsa, lo que abre una excepcional oportunidad de colaboración para presentar al público de habla española estos análisis y propuestas.

Parece innecesario destacar que el mérito de los trabajos aumenta por las circunstancias en que debieron ser realizados; desde 1973 muchos de los programas de investigación social que alcanzaron un excepcional desarrollo en Chile en los años anteriores fueron interrumpidos por el cierre de muchos centros académicos y por una restricción considerable de los recursos financieros proporcionados por el sector público al sistema de educación superior. Igualmente, en el modelo político vigente en ese país el espacio permitido al pensamiento crítico se ha reducido sensiblemente. Quizá esto mismo explique que como una salida a las energías no utilizadas en el análisis político de dimensión nacional sea posible una reflexión tan creadora sobre los problemas de las relaciones internacionales de la América Latina.

Por todo lo expuesto, en representación del CIDE, queremos dejar constancia de nuestra admiración y agradecimiento a Carlos Portales, compilador de este volumen, y a los diversos autores que lo hicieron posible.

TRINIDAD MARTÍNEZ TARRAGÓ  
Directora General, CIDE

## INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA de la relación entre lo "externo" y lo "interno" es asumida cotidianamente no sólo por los especialistas en relaciones internacionales de la América Latina sino, cada vez más, por el ciudadano común. Esta comprobación es válida tanto para la relación entre cada uno de los países de la zona y el mundo externo como para la vinculación entre la región y el resto del sistema internacional. El fenómeno no sólo es producto de la mayor "visibilidad" que ha adquirido el acontecer internacional como producto de la revolución tecnológica en el campo de las comunicaciones sino que también de la percepción de los crecientes lazos económicos, políticos, sociales, culturales e ideológicos que interconectan a la América Latina y a cada uno de los países que la componen con el mundo. El estudio de esos lazos, de sus formas de influencia en la América Latina y de las respuestas que estimulan es el objeto de los artículos contenidos en *La América Latina en el Nuevo Orden Económico Internacional*.

### I. DINÁMICAS DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Las primeras lecturas, *Cambios en el marco mundial*, analizan las fuentes de cambio internacional que surgen de las dinámicas internas de los principales sectores del sistema y de la constitución de nuevos actores relevantes. Los dos primeros trabajos estudian la política exterior de las grandes potencias que condicionan el sistema internacional de la posguerra —los Estados Unidos y la Unión Soviética—, desde el punto de vista de las dinámicas internas que afectan la formación de la política exterior. El estudio de Carlos Portales analiza los parámetros de la política exterior de Washington desde la guerra fría como producto de un consenso interno de las fuerzas dominantes en el sistema político norteamericano. En seguida estudia la erosión de ese consenso debido a la participación en la guerra de Vietnam, para culminar considerando los intentos de encontrar nuevos consensos que funden la política exterior de los Estados Unidos desde los años setenta y su fracaso.

El trabajo de Fernando Bustamante estudia los cambios de la política exterior de la Unión Soviética durante los últimos quince años desde una perspectiva de economía política. Esos cambios son vinculados a las dinámicas y las necesidades del proceso de acumulación de la URSS y a la extensión del campo socialista. La política externa de la potencia socialista es presentada en el marco de las determinaciones que su sistema socioeconómico y su grado de desarrollo imponen a los actores que la formulan.

El tercer estudio, de Ernesto Tironi, ofrece una perspectiva complementaria: diagnostica las transformaciones de la estructura económica internacional y la normativa que las regula y analiza las reformas buscadas por el Tercer Mundo. Éstas constituyen el programa que articula la acción de este nuevo actor de la escena internacional. El trabajo se refiere finalmente a las opciones del Tercer Mundo en la realización del programa y a las posibilidades de incidencia en el desarrollo de cada uno de los países.

## II. ACTORES DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

En las lecturas de la segunda parte, *Las fuerzas globales y la América Latina, actores y problemas*, encontramos dos estudios que se refieren a los principales actores de la inserción internacional del subcontinente: las empresas transnacionales y los militares. El trabajo de Patricio Meller aborda desde una perspectiva económica el efecto de esa nueva forma de organización empresarial de los países desarrollados sobre las economías latinoamericanas. El estudio mide la magnitud del fenómeno, evalúa los costos y beneficios de la presencia de las empresas transnacionales en los países en desarrollo y las posibilidades de éstos frente a la presencia de aquellas empresas.

El estudio de Augusto Varas considera, desde el punto de vista de la economía política, la relación entre el proceso de internacionalización del capital financiero y la emergencia de gobiernos militares en la América Latina. Se examina la "necesidad" de una readecuación económica y política del continente a las nuevas formas de acumulación a escala internacional planteadas por el desarrollo del capital financiero, y el papel que cumplen las fuerzas armadas en esa adecuación. Estas instituciones articulan formas de gobierno autoritario bajo la doctrina de la seguridad nacional

con el nuevo modelo de inserción económica internacional. De esta manera se interconectan las nuevas formas de inserción económica con las formas políticas internas que las hacen viables.

### III. RESPUESTAS LATINOAMERICANAS

En la segunda parte se examinan además diversas respuestas latinoamericanas a los desafíos de las nuevas formas de inserción internacional: el trabajo de Gustavo Lagos estudia el desarrollo de la energía nuclear en el continente y plantea los dilemas que la utilización del poderío atómico presenta a la América Latina.

El estudio de Ricardo Lagos analiza el poder de negociación de la región en el contexto del desarrollo de la zona y de las nuevas formas de vinculación del continente con el sistema económico mundial, destacando las potencialidades que surgen de la mayor capacidad de la región, en relación con otras zonas del Tercer Mundo, para contribuir a las negociaciones sobre un nuevo orden económico internacional.

Finalmente el trabajo de Hugo Frühling estudia los efectos que un proyecto interno que favorece la nueva inserción transnacional de la economía tiene en la formulación de la política exterior. Se consideran tanto los efectos de la política autoritaria como las consecuencias de las nuevas formas de gestión económica sobre la política externa.

### IV. VALORES Y ORDEN INTERNACIONAL

La tercera parte, *El sistema internacional y el futuro de la América Latina*, analiza el efecto de una serie de fenómenos acaecidos durante la década de los años setenta y que implicaban el fortalecimiento de las dimensiones de valor en la política internacional.

El trabajo de Ángel Flisfisch estudia la posibilidad de una revalorización del componente éticorracional en la política internacional frente a una lógica de poder puramente instrumental como resultado del proceso de distensión. El cambio en la naturaleza del conflicto internacional, de antagónico a uno de índole más compleja en la que se insertaban rasgos cooperativos, permitiría un espacio para un pensamiento so-

bre la política que dejara de ser principalmente apologético de las posiciones oficiales de los dos sistemas economicosociales prevaletentes en el mundo. Sin embargo, señala que también existía la posibilidad de que la situación de distensión derivara en un puro fortalecimiento de una lógica pragmática. Con todo, la consecuencia para la América Latina sería la de abrir espacio para el desarrollo de una nueva visión que fusionara democracia y socialismo, componentes que han estado divorciados en los dos grandes sistemas sociales del mundo contemporáneo.

El análisis de la introducción de la temática de los derechos humanos en la política internacional hecho por Norbert Lechner es considerado como el intento de recuperar una perspectiva universalista para el orden establecido. Dada la heterogeneidad estructural de la América Latina la ofensiva de Carter por recuperar la hegemonía para los Estados Unidos ha provocado una confrontación con las clases dominantes que pretenden subordinar esos derechos al funcionamiento de las relaciones mercantiles capitalistas. El problema de los derechos humanos es también analizado desde el punto de vista de las oposiciones latinoamericanas, y particularmente en una perspectiva socialista. La posición del autor es que los derechos humanos deben dejar de ser usados desde una perspectiva instrumental para convertirse en horizonte utópico, en principio organizativo del nuevo orden político y en la base de una estrategia de orden alternativo.

Finalmente Jorge Graciarena analiza la estrategia de las necesidades básicas como posibilidad para el desarrollo de la América Latina, especialmente su relación con los estilos indispensables para ponerla en ejecución y con las condiciones políticas y económicas internacionales que la hacen viable.

#### V. AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN LA AMÉRICA LATINA

El volumen culmina con los trabajos de Manuel A. Garretón y de Tomás Moulián que estudian las perspectivas de los regímenes políticos en el continente en el cuadro de los condicionamientos internacionales señalados. El primero se refiere al origen del autoritarismo, a su proyecto histórico, a su ideología y a su viabilidad y crisis. El último analiza el sentido de la democracia para los distintos grupos sociales en el continente y estudia las perspectivas y los problemas

de la reconstitución democrática en la América Latina. Autoritarismo y democracia es la alternativa política abierta a los pueblos de la América Latina. La vigencia de una u otra será resultado del juego de actores sociopolíticos que no se restringen al mero marco nacional sino que están insertos y actúan en un complejo contexto inter y transnacional.

#### VI. LO EXTERNO Y LO INTERNO EN EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las lecturas no se sitúan en el plano de las relaciones interestatales, foco tradicional de los análisis de relaciones internacionales, sino que abordan las múltiples dimensiones de las vinculaciones entre las sociedades latinoamericanas y el sistema internacional. Este abandono del paradigma centrado en el Estado es particularmente pertinente en el caso de la América Latina, donde la capacidad de penetración del mundo externo se da mucho más por vínculos económicos, sociales y culturales que a través de una directa dominación política. De ahí que recurrir a especialistas de diversas disciplinas —sociología, economía y ciencia política—, que en varios casos no han tenido las relaciones internacionales como objeto central de su reflexión y su trabajo científico, haya resultado una estrategia fructuosa en la búsqueda de nuevos enfoques para los estudios internacionales.

El conjunto de trabajos contenidos en este volumen plantean los análisis desde distintas disciplinas y partiendo desde planos diferentes. Así junto a análisis económicos (Tironi, Meller) se encuentran estudios políticos (Portales, G. Lagos), sociopolíticos (Frühling, Graciarena, Garretón, Moulián), economicopolíticos (Bustamante, R. Lagos, Varas) y reflexiones teóricas (Lechner, Flisfisch). El modo en que cada autor aborda la problemática está determinado por diferentes preguntas que muestran la riqueza y la variedad de problemas que deben tomarse muy en cuenta cuando hablamos de relaciones internacionales.

Las relaciones entre lo interno y lo externo son también consideradas en diferentes direcciones: los trabajos de Portales y Bustamante estudian cómo lo interno —sea político o económico estructural— condiciona la política exterior de los principales actores del sistema. Tironi plantea, en cambio, las demandas del Tercer Mundo en el debate por un nuevo orden económico internacional influidas por un ele-

mento externo: las transformaciones en el sistema económico internacional.

Otras lecturas consideran la influencia de lo externo en la América Latina; el actor económico empresas transnacionales (Meller); el capital financiero, mediado por las fuerzas armadas, en la constitución de los regímenes autoritarios (Varas y en cierto sentido Garretón), y las transformaciones ideologicopolíticas internacionales y su influencia en los ámbitos regionales (Flisfisch, Lechner).

Por otro lado, se parte del prisma de las respuestas latinoamericanas, lo interno proyectado hacia lo externo, desde aspectos específicos como la política energética nuclear (G. Lagos), hasta temas más generales como el poder negociador de la región en el ámbito económico (R. Lagos) y, desde el ángulo de un país, la política exterior chilena influida por la inserción transnacional (Frühling) hasta perspectivas más genéricas como la estrategia de desarrollo basado en las necesidades básicas (Graciarena).

Estos trabajos, realizados en un periodo de trascendentales cambios en las relaciones externas de la región, tienen como objeto contribuir a la comprensión de la influencia de los factores internacionales en el desarrollo de la América Latina durante las próximas décadas y a abrir camino a la elaboración de opciones regionales a los nuevos desafíos que presenta el cambiante marco internacional. Los acontecimientos del último periodo, como la situación salvadoreña y el conflicto anglo-argentino por las islas Malvinas, hacen más acuciante tener presentes los factores más estructurales que estos estudios analizan en las posibilidades de acción de los países de la región.

CARLOS PORTALES

## 5. ALGUNOS HECHOS ECONÓMICOS RECIENTES Y EL PODER DE NEGOCIACIÓN DE LA AMÉRICA LATINA

*Ricardo Lagos*

ESTAS notas se refieren a algunos hechos acaecidos recientemente en el ámbito de la economía internacional, los cuales han modificado la "capacidad de negociación" de la América Latina así como la forma en que la región se inserta en el mundo. La primera sección está destinada a revisar someramente la evolución de la economía latinoamericana y la forma en que se han ido modificando las reflexiones sobre ésta respecto al proceso de desarrollo. Luego se pasará revista a los hechos más importantes desde la perspectiva de la negociación, y se finalizará con un balance de los elementos que debieran considerarse para el análisis de si la región dispone ahora de mayor o menor autonomía en el contexto mundial.

La idea predominante es, por una parte, que la América Latina no está tan afectada como en el pasado por las fluctuaciones económicas de los grandes centros, y por otra, que esta mayor autonomía —producto de un crecimiento económico más rápido— ha vigorizado la presencia de la región en el debate sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Sin embargo, el balance no permite extraer conclusiones tan precisas.

Antes de entrar en materia, una reserva —obvia— es necesaria. Si bien se hablará de la región como un todo existen grandes diferencias en su interior. De ahí que muchas afirmaciones no sean aplicables a cada uno de los países que la componen.

### I. DEL DESARROLLO ESPONTÁNEO AL CUESTIONAMIENTO DEL DESARROLLO

Los intelectuales, especialmente aquellos que trabajan en ciencias sociales, tienen la tendencia a hablar y escribir de un modo pesimista. Tal vez esta sea la razón de que los logros de la América Latina en materia de crecimiento económico no hayan sido subrayados suficientemente. En efecto, entre 1945 y 1972 la región creció a una tasa acumulativa anual de 5.42 % y su producto se triplicó. Este promedio oculta diferencias importantes: el Brasil y México exhibieron tasas sobre 6 %, mientras que los países del Cono Sur (la Argentina, Chile y el Uruguay) no sobre-

pasaron de 4 %. Este "éxito" en materia de crecimiento se reduce un tanto al considerarse el incremento demográfico. Sin embargo, la región como un todo duplicó su ingreso *per capita* en los últimos treinta años. Obviamente ello estuvo acompañado de una modificación de la estructura productiva, puesto que la industria fue el elemento más dinámico.

No es necesario señalar las diferencias entre crecimiento y desarrollo. En este sentido podría afirmarse que la región ha tenido crecimiento, pero no desarrollo; o para decirlo más suavemente, si ha habido desarrollo, ha sido mucho menos exitoso que el crecimiento. Es una realidad que la América Latina tiene hoy un producto similar al de la Europa de los cincuenta, pero no es aventurado señalar que la diferencia estriba en que la Europa de los cincuenta era desarrollada y no lo es la América Latina de fines de los setenta. La razón se encuentra en el proceso de desarrollo que ha tenido lugar en la región, el cual difiere radicalmente del que siguieron en su momento los países hoy industrializados. Este hecho es importante para comprender los problemas que —a pesar de su crecimiento económico— sigue enfrentando la América Latina.

La división entre países ricos y pobres constituye un fenómeno reciente en la historia de la humanidad. Surge, podría decirse, con la Revolución Industrial, cuando por primera vez algunos países experimentan un crecimiento sostenido y prolongado. Es el inicio y el florecimiento del sistema capitalista. La idea predominante era que algunos países transitaban antes que otros por el camino hacia el desarrollo; por lo tanto, una vez que se dieran determinadas medidas o condiciones el crecimiento sostenido y acelerado se produciría de un modo casi automático, cerrándose así la brecha internacional. Un buen ejemplo —entre otros— de este tipo de pensamiento se encuentra en la teoría de las "etapas del crecimiento". [Rostow, 1956 y 1960.]

Esta visión alcanza a grandes capas intelectuales en la América Latina durante la década de los cincuenta y parte de los cuarenta. Implica una determinada forma de ver la inserción de la América Latina en la economía mundial, concepción que se ve modificada por la influencia de la CEPAL y su tesis centro-periferia. Lo fundamental, sin embargo, es que la ideología del desarrollo predominante ve a la América Latina como un continente que "está un poco más atrás", pero que es "cuestión de tiempo" el que logre acceso al club de los países ricos; y a medida que este proceso de desarrollo tenga lugar se producirá un "derrame" de los frutos del mismo hacia toda la sociedad, de suerte que en el interior de ella se irá avanzando hacia mejores niveles de vida. Es el llamado *trickle-down*, el derrame que se produce hacia abajo (en la escala socioeconómica), con lo cual mejorará seguramente la distribución del ingreso.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un buen ejemplo de la tesis según la cual el desarrollo —luego de un

No es necesario entrar al análisis de las causas o los factores que explican las razones por las cuales este paulatino mejoramiento social no llegó a producirse, a pesar de que las cifras de expansión permitirían augurarle. Para algunos ello ha sido consecuencia del elevado ritmo de incremento demográfico, el cual ha significado —entre otros fenómenos— que la fuerza de trabajo de la América Latina crezca a una tasa que casi duplica la que experimentaron los países hoy desarrollados. Para otros la agricultura ha desempeñado un papel limitante, puesto que su tasa de crecimiento ha sido casi la mitad de la del producto global. La América Latina se ha convertido así en importador neto de granos en 1972 y 1973 (por primera vez) y las exportaciones agrícolas han caído de 50 a 34 % del total de ventas al resto del mundo entre 1960 y 1974 (aunque los precios del petróleo puedan haber distorsionado estas cifras). Si bien se han realizado reformas agrarias tendientes a modificar la estructura del agro en algunos países (en especial luego de la "luz verde" de la Alianza para el Progreso), sus resultados no han sido definitivos, restaurándose en algunos casos no el viejo orden sino sistemas de tenencia basados en la propiedad privada pero con características que acentúan relaciones de tipo capitalista en el campo. Los programas destinados a movilizar la capacidad tecnológica de la región tampoco han sido muy exitosos puesto que no han llegado ni siquiera a 8 % del total de los agricultores, según un estudio reciente que comprende seis países. [Street, 1977.] En todo caso, y cualesquiera que sean sus causas, es un hecho que la agricultura no ha sido de los sectores más exitosos para mejorar la capacidad negociadora de la región, debido a que su productividad ha permanecido prácticamente estancada.

Distinta ha sido la situación respecto al sector industrial, que ha sido la más dinámica de las actividades económicas; su crecimiento ha seguido pautas conocidas: las industrias de bienes de consumo han ido perdiendo importancia relativa ante el más rápido crecimiento de las de bienes intermedios y de capital, fenómeno especialmente notorio en los países más grandes (la Argentina, el Brasil, México). [Hoffman, 1958; Maizels, 1973.]

Sin entrar al debate entre los partidarios de esta industrialización "sustitutiva" y quienes la critican por considerar que lo que conviene es abrir las economías latinoamericanas para "industrializarse exportando", es necesario hacer referencia a algunos elementos del proceso:

a) Industrializar no siempre significa atenuar la dependencia a través de la disminución de importaciones: a veces implica modificar las importaciones desde bienes finales a intermedios, que son insumos para el proceso industrial realizado localmente.

periodo de regresividad— genera una mejor distribución del ingreso, lo da Kuznets [1955] en su discurso presidencial a la Asociación de Economistas Norteamericanos.

b) Como consecuencia del tamaño reducido de los mercados de los países latinoamericanos se observan fuertes índices de concentración industrial, lo que origina en muchos casos situaciones monopólicas u oligopólicas.

c) En muchos países el crecimiento industrial no ha sido muy exitoso en cuanto a producción de bienes de capital, con los problemas que implica la importación de los mismos cuando, como es el caso, éstos se diseñan en función de otras realidades económicas (diferencias en precios relativos, factores productivos, entre otras).

d) El perfil de la industrialización que ha emergido refleja los patrones de demanda que se derivan de una determinada distribución del ingreso. Este perfil es relativamente rígido, lo que hace difícil su adaptación a cambios en la composición de la demanda. Para tener una idea de la importancia de los diferentes perceptores de ingresos en la demanda de bienes véase el cuadro 1.

El último punto nos lleva necesariamente a la cuestión de los "estilos" de desarrollo. Sin entrar a la conceptualización del término ni a sus vinculaciones con otros sistemas o estructuras [Pinto, 1976; Graciarena, 1976], parece útil recordar que el estilo predominante ha implicado determinados patrones de producción, los cuales son consecuencia de una determinada demanda resultado de la distribución del ingreso existente. Como esta distribución es consecuencia de la repartición de los frutos del desarrollo es claro que existe aquí una causalidad acumulativa. Esta, entre otras, es una de las razones por las cuales no se ha producido el "derrame" en el cual se confiaba en las décadas pasadas.

Se ha producido en esta forma una frustración en cuanto a la efectividad de los mecanismos presuntamente automáticos que corregían las desigualdades generadas por el sistema. Esto explica el acento presente en la lucha contra la "extrema pobreza". Aparte de la comprobación de que las hipótesis convencionales sobre el desarrollo no estaban funcionando debe señalarse, aunque sea de paso, que se ha planteado una crisis en cuanto al estilo de vida del mundo desarrollado. Esta crisis, que surge desde muchos ámbitos del propio mundo desarrollado (ecología, calidad de la vida, escasez de recursos naturales, etcétera), significa en cierto sentido un cuestionamiento de la sociedad pos-industrial a la cual esos países han logrado llegar. En otras palabras, el modelo al cual las naciones pobres pretendían llegar está siendo erosionado por aquellas que ya lo alcanzaron. La meta que se buscaba se ha tornado muy difusa. Estos dos hechos —carencia de automatización del proceso de desarrollo para derramar sus frutos y pérdida de confianza en el tipo de sociedad al cual se aspira— configuran un profundo desafío intelectual y hacen que en términos de "capacidad negociadora" tanto los

*Cuadro 1. América Latina: <sup>a</sup> Participación de distintos estratos de la población en el consumo total, por rubros de consumo alrededor de 1970*

<i>Estratos de población</i>	<i>20% más pobre</i>	<i>50% más pobre</i>	<i>20% anterior al 10% más rico</i>	<i>10% más rico</i>
<i>Rubros de consumo</i>				
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda <sup>b</sup>	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal <sup>c</sup>	2	15	31	41
Servicio doméstico	—	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión <sup>d</sup>	—	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	—	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
<b>TOTAL:</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>43</b>

FUENTE: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

<sup>a</sup> Promedio estimado sobre la base de informaciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela.

<sup>b</sup> El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

<sup>c</sup> El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

<sup>d</sup> El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes y otros similares.

países industrializados como las naciones pobres se encuentren en posiciones intelectuales que denotan perplejidad.

## II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA AMÉRICA LATINA

La participación de la América Latina en el comercio mundial ha declinado permanentemente desde la segunda Guerra Mundial (cuadro 2) como resultado de un intercambio cada vez más intenso entre los países desarrollados, el cual se ha concentrado de preferencia en las manufacturas. Esto refleja un creciente proceso de integración de las economías centrales, cuyas exportaciones crecieron a una tasa que duplicó la del producto nacional bruto. [CEPAL, 1977a.] Tan interesante como estas cifras globales es visualizar algunos cambios que han ocurrido en la estructura del comercio mundial. Obviamente la mayoría de las exportaciones de los países centrales se concentra en las manufacturas (alrededor de 70 %) y se ha producido una pérdida relativa de la importancia de los Estados Unidos respecto a Europa y el Japón. [Naciones Unidas, 1976.]

Sin embargo, la estructura del comercio mundial no ha sido modificada sustancialmente. Lo importante es la pérdida de la importancia relativa de la América Latina. Es un primer elemento que conviene tener presente.

Otro elemento importante es el surgimiento de las empresas multinacionales (EM), las cuales desempeñan un papel de gran trascendencia en el comercio mundial. Por este hecho los mecanismos de compilación estadística deben considerarse con precaución. Estudios recientes señalan que 25 % del comercio mundial se realiza entre casas matrices y subsidiarias, o entre las subsidiarias mismas. [Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez, 1976, pp. 79 ss.]

Tratando de medir este "comercio cautivo" los precios llegan a tener poco sentido como indicadores idóneos del comercio internacional. No es necesario señalar que cuando una parte importante de las exportaciones o las importaciones de un país corresponde a comercio cautivo la mayor parte de los mecanismos que enseña la teoría convencional para regular el intercambio internacional se tornan inoperantes. Así, por ejemplo, se sabe que el total de remesas por concepto de utilidades, dividendos e intereses enviados por las EM desde la América Latina hasta los Estados Unidos ascendió a 5 400 millones de dólares en 1970; ese mismo año el comercio cautivo fue de 18 900 millones de dólares. Si las EM hubiesen sobrefacturado sus precios sólo en 10 %, habrían estado aumentando en un tercio su remesa total, eludiendo toda norma sobre impuestos y remisión de utilidades. De paso vale la pena señalar que el comercio cautivo ha venido creciendo a una tasa más rápida que la de las exportacio-

*Cuadro 2. Comercio internacional*  
(Millones de dólares)

Año	Importaciones CIF				Exportaciones FOB			
	Mundo (1)	Estados Unidos (2)	América Latina (3)	(3) <hr/> (1)	Mundo (1)	Estados Unidos (2)	América Latina (3)	(3) <hr/> (1)
1938	25 400	2 180	1 940	7.6	22 700	3 064	2 010	8.9
1948	63 500	7 183	7 440	11.7	57 500	12 545	7 460	13.0
1958	114 500	13 298	10 490	9.2	108 600	17 755	9 600	8.8
1963	162 900	17 072	10 790	6.6	154 600	23 104	11 290	7.3
1968	252 400	33 066	14 950	5.9	239 800	34 199	13 850	5.8
1970	328 700	39 756	18 870	5.7	314 000	42 590	17 160	5.5
1972	429 800	55 282	23 360	5.4	417 600	38 968	20 640	5.0
1974	849 700	107 112	52 820	6.2	848 700	97 144	51 270	6.0

FUENTE: Calculado por el autor a partir de antecedentes de Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1975, Nueva York, Naciones Unidas, 1976.

nes mundiales de manufacturas (17 *versus* 13 %), por lo que estos hechos pueden ser más significativos en el futuro.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta se refiere a la diversificación que se ha suscitado en las exportaciones de la región y a los cambios en la estructura de las importaciones que han tenido lugar en los últimos 30 años. Con respecto a las exportaciones los productos agrícolas y las materias primas representaban 54 % del total en 1955, participación que declina a 42 % en 1973, mientras que la maquinaria y el equipo de transporte y otros productos manufacturados aumentan su participación de 1.9 a 12.7 % en el mismo periodo. Este crecimiento fue mucho más importante durante los últimos ocho años del periodo en cuestión y se concentró de preferencia en los países más grandes, es decir, la Argentina, el Brasil y México. [CEPAL, 1976.] Sin duda, la trayectoria de las exportaciones de manufacturas constituye uno de los hechos más prometedores para la región. Distintos factores pueden considerarse para explicar este aumento. En primer lugar, la industrialización ha alcanzado un nivel significativo en algunos de los países, de tal suerte que ya están en condiciones de competir en los mercados mundiales. El auge se ha producido en países que mantenían tasas de cambio fluctuantes o al menos fijas en un nivel lo suficientemente "alto" como para promover exportaciones. Asimismo, se utilizó otro conjunto de mecanismos, como los *draw back*, con el mismo propósito.

Es necesario mencionar que las empresas multinacionales han desempeñado un papel importante en este aumento de las exportaciones de manufacturas. Algunos estudios señalan que en 1969 43 % del total de las exportaciones manufactureras del Brasil fue realizado por empresas multinacionales. [Tyler, 1976, Helleiner, 1973.]

Respecto a la exportación de manufacturas vale la pena señalar dos elementos: primero, que alguna liberalización ha tenido lugar en lo que se refiere a las importaciones de manufacturas por parte de los países centrales, al menos en las primeras etapas de este proceso, y segundo, que en los países desarrollados con economías de mercado prevalecían condiciones favorables para aceptar la exportación de manufacturas, al menos hasta 1973. Es importante señalar que las exportaciones de manufacturas de la América Latina hacia los países centrales declinaron durante 1974 y 1975 como resultado de la recesión que éstos afrontaban. [Devries, 1977.]

En cuanto a las importaciones también han ocurrido cambios importantes en este periodo. El proceso de sustitución de importaciones a que se hizo referencia anteriormente se refleja en la caída en términos relativos de los bienes de consumo (22.8 % del total de las importaciones en 1948, y apenas 14 % en 1973) y en el aumento que se genera en los bienes intermedios

(31 a 41 % en el mismo periodo). Es interesante subrayar que en términos porcentuales las importaciones de bienes de capital se mantienen casi idénticas. [CEPAL, 1977b, cuadros 2 y 3.]

El otro elemento que debe considerarse se refiere al problema de la inversión extranjera y al movimiento de capitales efectuado en los últimos 30 años. Este es un elemento fundamental para entender el tipo y la forma de inserción de la América Latina en el sistema económico mundial. Es importante, antes que nada, examinar la inversión extranjera desde la perspectiva del país que la recibe. En la América Latina los ahorros internos representan más de 90 % del origen de la inversión total. De allí entonces que para elevar en 1 % la tasa de crecimiento del producto interno bruto en la América Latina se requeriría un flujo de capital dos y media veces superior a la tasa histórica en esta región. [French-Davis, 1975.] Esto indica que si bien la inversión extranjera puede ser importante en algunas esferas específicas, en un contexto global su contribución indudablemente no es imprescindible. No estamos en presencia de una variable estratégica; por el contrario, lo decisivo es el esfuerzo interno y la inversión extranjera constituye sólo un complemento del mismo. En este sentido, si la América Latina quiere aumentar su tasa de crecimiento serán los esfuerzos adicionales de las naciones los elementos determinantes.

El análisis de la inversión extranjera en la región refleja sin duda la diferente presencia que los países industrializados han tenido en la economía mundial. Hasta 1914 la potencia hegemónica era el Reino Unido; con posterioridad asumen esa condición los Estados Unidos, que en 1967 controlaban casi los dos tercios del total de la inversión extranjera en la región, tasa que disminuye a 55 % cuando se considera únicamente la inversión en el campo de las manufacturas. No obstante, la presencia de los Estados Unidos debe haber disminuido como resultado de la nacionalización del petróleo en Venezuela y del cobre en Chile. Después de los Estados Unidos vienen el Reino Unido, Holanda y la República Federal Alemana. Es importante destacar que este último país representa 11 % de la inversión en la manufactura. El otro elemento que debe considerarse es que la América Latina significa para los Estados Unidos aproximadamente 20 % de su inversión extranjera total, en circunstancias en que para otros países, como Holanda, la relación asciende a más de 42 %. [CEPAL, 1975.]

Un conjunto de elementos ha hecho que en los últimos diez o quince años la región haya visto aumentar de un modo extraordinario su deuda externa. En efecto, ésta se ha expandido a tasas sin precedentes. Durante los últimos diez años ha aumentado cinco veces y en los últimos cinco años se ha más que duplicado. Hacia 1974 84 % de la deuda de la región estaba concentrado en siete países: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia,

México, el Perú y Venezuela. El fenómeno, sin embargo, no está restringido sólo a la América Latina sino que afecta en general a todos los países en desarrollo. En los hechos, 30 % de la deuda total de los países subdesarrollados corresponde a la América Latina, pero ésta aporta aproximadamente 40 % del servicio total de la deuda. Esto indica que la América Latina tiene acceso al financiamiento externo en plazos que son más reducidos que los del resto del mundo en desarrollo.

Sin desconocer que el indicador debe ser interpretado con cautela merece señalarse que durante la última década la relación entre la deuda externa y el producto total ha permanecido prácticamente a niveles constantes. En cambio, es inquietante que la relación deuda externa-exportaciones haya estado aumentando desde 21 % durante la última década hasta 27 % en 1974. Si se hace una distinción entre países exportadores y no exportadores de petróleo, la situación es mucho más inquietante.

El otro elemento que debe considerarse con respecto a la deuda se refiere a la composición de la misma. En los últimos años se ha visto que los términos entre la deuda pública y privada, y la importancia relativa de cada uno de estos elementos prácticamente se ha invertido. Hacia 1960, 20 % de los créditos eran provistos por los bancos privados; su participación se había elevado a aproximadamente 40 % en 1974, tendencia que continuará en el futuro mientras existan los niveles de liquidez internacional que actualmente caracterizan al sistema monetario. Esta tendencia refuerza sin duda lo que algunos han calificado como internacionalización de las economías latinoamericanas. La región ha desarrollado vínculos más estrechos con los centros financieros internacionales y, como se señaló anteriormente, con las empresas transnacionales.

La creciente apertura de las economías, la diversificación de las importaciones, la exportación de manufacturas y el mayor acceso al sistema financiero internacional son elementos que adquieren su verdadero relieve dentro del proceso de internacionalización de la región.

### III. UN INTENTO DE BALANCE ACERCA DEL PODER DE NEGOCIACIÓN

Luego de este somero examen de lo que ha sido el desarrollo de la región y de los hechos más importantes en lo concerniente a la vinculación de la América Latina con el sistema económico mundial, es adecuado hacer un balance de los principales elementos que apuntan hacia un mejoramiento (o empeoramiento) del poder de negociación de la América Latina respecto a las otras regiones del mundo.

En primer lugar es importante mencionar lo que algunos han denominado la capacidad de defensa de la economía latinoame-

ricana. Durante la recesión de los años 1974-1975 los países de la OCDE tuvieron un crecimiento de 0.5 % en 1974 y de -1.2 % en 1975. La América Latina, en cambio —excluyendo al Ecuador y Venezuela para aislar el efecto del petróleo—, experimentó en esos mismos años un crecimiento de 7.2 y 2.4 %, respectivamente. Esto significa que, debido al grado de desarrollo de la región ésta se ha convertido en menos dependiente de lo que fue en el pasado respecto a las condiciones económicas de los países centrales. En buena medida este mejoramiento obedece a la diversificación de los sistemas productivos y especialmente al proceso industrializador. Es evidente que el desarrollo más equilibrado de los distintos sectores económicos hace que en cierta medida la región tenga mayor autonomía en los mecanismos de generación del producto y de su demanda agregada y, en consecuencia, que las fluctuaciones cíclicas de los centros lleguen mucho más atenuadas que en el pasado.

Al incremento de esta capacidad defensiva ha contribuido también la diversificación de las exportaciones y especialmente el auge de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, si —como se mencionó anteriormente— la mayoría de la exportación de manufacturas encuentra su origen en las empresas multinacionales, ello significa que las economías latinoamericanas son más sólidas desde el punto de vista intrínseco del control sobre la exportación de sus manufacturas, pero no lo son en la medida en que estas últimas dependen de decisiones que están en poder de empresarios cuyas variables se encuentran determinadas por los flujos y reflujos de la economía mundial. En este sentido se daría el mismo tipo de relación que en el pasado tenían los enclaves exportadores de productos alimenticios y de materias primas. En ambos casos los centros que resuelven en cuanto al proceso de exportación, su ritmo y su expansión están localizados no en los países de la América Latina sino fuera de ellos. Sólo se estaría cambiando la composición del producto exportado, pero no el control del mismo. De ahí entonces que este elemento positivo en la capacidad negociadora de la región deba necesariamente considerarse a la luz del fenómeno de las empresas transnacionales.

El tercer elemento que conviene tener en cuenta dentro del mejoramiento de la capacidad negociadora se refiere a que la América Latina ha pasado a producir bienes intermedios y bienes de capital en magnitudes que hasta hace 30 años eran absolutamente desconocidas. Esto significa que el sistema productivo de la región se está acercando a uno completo; es decir, a un sistema que tiene capacidad para generar tanto bienes de consumo como los bienes de capital que se requieren para producir los primeros. Obviamente la América Latina se encuentra muy lejos de los niveles de los países centrales, pero es indudable que el reforzamiento de la capacidad de la región para producir

bienes intermedios y de capital mejora en forma importante su poder de negociación. Es necesario, no obstante, formular un par de consideraciones esclarecedoras. El mejoramiento de la capacidad defensiva de la región puede también entenderse desde otro punto de vista, que tiene relación con el hecho de que la América Latina ha llegado a ser un mercado importante para muchos países desarrollados en lo que se refiere a algunos campos o productos específicos. Debido precisamente al proceso de desarrollo, la región ya no es un consumidor de poca monta de los productos manufacturados que provienen de los países industrializados. En cierto modo este es un fenómeno reciente pero que amerita algún tipo de análisis en particular. La expansión del comercio mundial en el periodo 1970-1974 ha sido muy acelerada: de 312 mil a 835 mil millones de dólares, mientras que el crecimiento para la América Latina transita de 18 mil a 55 mil millones de dólares. Es evidente —como se señaló anteriormente— que a nivel global la América Latina no es un mercado importante ya que no alcanza a representar ni 10 % de las importaciones mundiales. Sin embargo, cuando estas cifras globales son examinadas en forma más desagregada se observa, por ejemplo, que 12 % de las exportaciones totales de alimentos de los Estados Unidos se dirigen a la América Latina; respecto a los productos químicos, 22 %; en cuanto a la maquinaria y equipo de transporte, 20 %. Cifras similares pueden encontrarse para los productos manufacturados, el hierro, el acero, etcétera. Si se examinan ciertos rubros específicos, la América Latina absorbe casi 64 % del total de las exportaciones de los Estados Unidos en lo que se refiere a material ferroviario; y en otros campos, como la maquinaria para procesamiento de alimentos, 35 %; la maquinaria para procesamiento de papel, 31 %; barcos, 33 %; bicicletas, 40 %.<sup>2</sup>

Si este tipo de análisis se proyecta sobre un periodo largo la tendencia global indica que la importancia de la región se ha ido expandiendo en algunos productos. No existe, por otra parte, razón alguna para pensar que esta tendencia pueda ser diferente en el futuro. La región tenderá al menos a mantener su posición actual, a no ser que tenga lugar algún proceso de sustitución de importaciones. Si así fuere, la importación de productos intermedios o de materias primas tenderá a aumentar puesto que la América Latina no es una región autosuficiente.

Lo que se quiere subrayar es que a pesar de la participación decreciente de la América Latina en el comercio mundial desde la segunda Guerra Mundial (debido, como ya se señaló, a la intensificación del comercio entre los países desarrollados), la región sigue siendo un cliente importante en el comercio mundial de

<sup>2</sup> Se han tabulado alrededor de 100 productos que normalmente representan 20 % o más de las exportaciones. La información está tomada de Naciones Unidas [1975a]; respecto al acero, véase Naciones Unidas [1975b].

determinados productos. Es indudable que esta situación tan peculiar puede ser usada como un elemento negociador importante, siempre y cuando la región pueda hablar con una sola voz. Es evidente que esta es una tarea difícil pero no imposible, y sin duda alguna, si la región fuera capaz de realizarla su poder negociador mejoraría enormemente. Por lo demás, los países latinoamericanos han mejorado su participación en el comercio mundial durante los últimos años, lo cual refleja la mayor diversificación económica de la región y el hecho de que las exportaciones de manufacturas tengan una tendencia clara a aumentar. El éxito de éstas dependerá de las políticas comerciales de los países desarrollados y especialmente de lo que ocurra con las tendencias hacia un mayor proteccionismo, el cual se está observando en dichos países. Aquí hay un poder negociador de vital importancia para la América Latina que difícilmente podrá ejercerse si los países de la región comienzan a disminuir en forma individual sus mecanismos de protección, sin esperar que éste sea resultado de una mesa negociadora con los países centrales.

El otro hecho que debe subrayarse dentro del mejoramiento de la capacidad negociadora de la región se refiere al alza que ha tenido el comercio intrarregional. A pesar del escaso éxito de los esquemas integracionistas el comercio intrazonal ha aumentado de 7 % en el periodo 1962-1964 a 12 % en 1975, y se acerca en la actualidad a 17 %. En cinco de los 11 países que constituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio las exportaciones intrazonales constituyen más de 25 % del intercambio total.

Sin embargo, la región no ha logrado éxitos en el proceso de diversificación de los flujos de comercio. Todavía los Estados Unidos y Europa continúan siendo el "centro" del comercio en la América Latina y está por verse si es posible introducir modificaciones sustanciales. Este es un problema que entra en un terreno directamente político; las consideraciones que se hacen en torno de él tienen fundamentalmente este carácter y no son de tipo económico. Es indudable que mientras el flujo del comercio no experimente algunas modificaciones la capacidad de defensa de la región tenderá a disminuir.

Un sexto hecho que normalmente se menciona respecto al mejoramiento de la capacidad negociadora de la región es el que se refiere al flujo de capital extranjero que ha ingresado durante esta última década. Concretamente se afirma que el acceso que tiene la región al sistema financiero internacional refleja no sólo la mayor solidez de sus economías sino también un mayor grado de autonomía respecto a lo que han sido las condiciones que enfrentaba la región en el pasado. Si bien es cierto que el acceso a las fuentes crediticias internacionales ha mejorado considerablemente, este es un argumento que debe considerarse con cautela por dos razones. Históricamente la deuda externa se ha usado

para resolver alguna (o varias) de tres situaciones: déficit fiscal, déficit de balanza de pagos o necesidades de capital para inversión. Las primeras dos situaciones están enraizadas en la estructura económica de la región. Es difícil imaginar en qué forma esta estructura puede modificarse sin suscitar cambios profundos en las respectivas economías. De ahí entonces que es posible predecir que la tendencia al endeudamiento creciente de la región continúe en el futuro. En tal caso el *credit worthiness* de la América Latina volverá a estar en peligro y en consecuencia el flujo de capital externo que hasta ahora ha llegado podría disminuirse. En ese sentido, el segundo elemento que debe considerarse se refiere a quién es el que entra a desempeñar la capacidad crediticia de la región. Algunos han argumentado que las posibilidades de acceso a la banca privada internacional implican en cierto modo una autonomía mayor respecto a lo que acontecía en el pasado, cuando fundamentalmente eran organismos de carácter multilateral —como el Fondo Monetario u otros— los que establecían la capacidad de pago de un país y en consecuencia su mayor o menor solvencia para tener acceso al crédito internacional. Se sostiene que hoy en día la posibilidad de recurrir directamente a los centros privados internacionales permite un mayor grado de autonomía. Está por verse si la situación actual es sólo producto de la coyuntura económica o de la extraordinaria liquidez que han provocado los petrodólares, o bien es un fenómeno más permanente.

Sin embargo, más importante que el nivel absoluto de la deuda externa es comprender la dinámica de la misma, es decir, comparar su evolución con los aumentos del producto nacional o de las exportaciones totales. Mientras la deuda externa esté aumentando a tasas similares a las de los otros indicadores que hemos mencionado puede considerarse que se mantienen dentro de límites manejables. El problema se presenta cuando la tasa de crecimiento de la deuda excede la de los otros indicadores. Este parece ser el caso de algunos países de la región, donde el servicio de la deuda representa 40 % o más del total de las exportaciones, circunstancia en la cual el refinanciamiento de la misma es en la práctica inevitable. Por desgracia las discrepancias entre el crecimiento de las tasas de la deuda, por una parte, y de las exportaciones o el producto nacional, por la otra, parecen constituir una tendencia susceptible de agudizarse en el futuro. En este sentido el extraordinario crecimiento de la deuda y la capacidad de maniobra que la mayor liquidez ha dado a la América Latina se perderían tan pronto la región encarara una coyuntura que le exigiera refinanciar la deuda y disminuir en forma considerable los límites del crecimiento de la misma.

## CONCLUSIONES

Todos estos elementos que hemos intentado reseñar y que se refieren a hechos económicos recientes en la América Latina apuntan, como ha podido apreciarse, a un mejoramiento de la capacidad negociadora de la región, a una mayor solidez en sus economías y a un mayor grado de autonomía de éstas respecto a lo que sucede en los países centrales o desarrollados.

Sin embargo, cada uno de estos elementos contiene características que obligan a considerarlos con extrema cautela: la América Latina, debido a sus características económicas estructurales, se encuentra en condiciones similares a las del resto de las regiones que se incluyen en el Tercer Mundo. En ese sentido se está muy lejos de haber alcanzado una situación que permita desempeñar un papel intermedio entre el Tercer y el Primer mundos. Es que como resultado de su mayor desarrollo económico la región puede tener intereses un tanto diferentes de los de Asia o África, pero en líneas globales y en lo que constituye el tipo de debate sobre el Nuevo Orden Económico Internacional los lineamientos generales de la América Latina son similares a los que se pueden expresar en los otros continentes. Es en este sentido que la mayor capacidad defensiva de la región —la cual es también una mayor capacidad al servicio de las demás regiones del Tercer Mundo— permite formular un planteamiento común frente a los intereses del Primer Mundo. El que puedan existir algunas aristas de particular interés para la América Latina en su inserción en el comercio mundial, como pudiera ser por ejemplo el acceso que solicita la región para sus productos manufacturados dentro del contexto mundial, no significa que en líneas generales no exista una identidad de intereses con las otras regiones del Tercer Mundo.

Lo que parece particularmente notable es que muchos países latinoamericanos están disminuyendo unilateralmente sus barreras y protecciones al producto interno sin obtener concesiones por parte del Primer Mundo. A estas alturas del siglo XX parece un tanto inverosímil creer que porque un pequeño país disminuye sus barreras arancelarias se va a producir un efecto de demostración en el Primer Mundo. Para esto obviamente es indispensable el diálogo. Son muchas las instancias de negociación que se han dado tanto en la Asamblea General de las Naciones Unidas como en la UNCTAD y la Conferencia de París, sin que se haya alcanzado un resultado positivo. En la actualidad se prepara una nueva ronda de negociaciones en el denominado *Committee of the Whole*. Al respecto se ha señalado que:

[...] los países latinoamericanos deben reconocer la promesa y la importancia política que encierra esta nueva runda de negociaciones globales. Deben prepararse también

para participar eficazmente en ellas, mediante una intensa labor de identificación de sus prioridades actuales en el escenario internacional y una estrecha coordinación de sus posiciones. Nuestra capacidad negociadora dependerá de que logremos evitar tanto la ilusión de una homogeneidad que no existe, como la tentación de seguir cursos negociadores separados. Debemos aprender a reconocer objetivamente nuestras diferencias, pero también los intereses que nos unen. Por encima de todo, no debemos olvidar que nuestra gravitación en el escenario internacional dependerá de que seamos capaces de articular una acción conjunta. [Iglesias, 1979.]

Finalmente, aunque sea sólo una redundancia, digamos que esta capacidad negociadora de la cual dispone la América Latina sólo podrá ser utilizada eficazmente al servicio de los integrantes de sus economías mientras los posibles beneficios de la misma se distribuyan en forma equitativa en los sistemas económicos de cada uno de los países de la región, de suerte que se produzca una redistribución positiva del ingreso nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (1975), *La presencia de las empresas multinacionales en la industria manufacturera de América Latina*, Santiago.
- (1976), *Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina*, Santiago.
- (1977a), *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, Santiago.
- (1977b), *América Latina. Importaciones clasificadas según su uso o destino*, Santiago.
- Devries, B. (1977), "Exportaciones: El caso de Latinoamérica", *Revista de la CEPAL*, primer semestre.
- Fajnzylber, F., y T. Martínez (1976), *Las empresas transnacionales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- French-Davies, R. (1975), en V. Urquidí y R. Thorp (comps.), *Latin America in the International Economy*, Nueva York, John Wiley and Son.
- Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, primer semestre [publicado también en *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, núm. 172].
- Helleiner, G. G. (1973), "Manufactured exports from less developed countries and multinational firms", *Economic Journal*, vol. 83, marzo.
- Hoffman, W. (1953), *The Growth of Industrial Economies*, Nueva York, Macmillan. (La primera edición en alemán es de 1931.)
- Iglesias, E. (1979), *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1979*, CEPAL, Santiago.

- Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 45 (1), marzo.
- Maizels, A. (1973), *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (1975a), *Boletín de estadísticas del comercio mundial de productos de industrias mecánicas y eléctricas*, Nueva York.
- (1975b), *Statistics of world trade in steel*, Nueva York.
- (1976), *Yearbook of international trade statistics, 1975*, Nueva York.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, primer semestre.
- Rostow, W. (1956), "The Take-off into Self-sustained Growth", *Economic Journal*, vol. XLVI, marzo.
- (1960), *The Stages of economic growth: A non-communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Street, J. (1977), "The internal frontier and technological progress in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. XII.
- Tyler, W. (1976), *Manufacture, export expansion and industrialization in Brazil*, Tubinga.





