

AMÉRICA LATINA Y JAPÓN EN LA DÉCADA DE 1980*

CARLOS MONETA

Introducción

EN 1982 AMÉRICA LATINA HA iniciado una crisis económica de tal dimensión que no registra antecedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Esta crisis responde a múltiples y complejos factores internos y externos de carácter económico, político y estratégico, vinculados a los modelos de desarrollo y estructuras socioeconómicas y políticas vigentes en los países latinoamericanos y a sus modos de inserción en el sistema internacional.

La situación que enfrenta obliga a la región a reformular en profundidad sus objetivos y políticas en el marco nacional, intrarregional y mundial, para poder mantener niveles mínimamente satisfactorios de desarrollo. Un eje central de la nueva orientación lo constituye el fortalecimiento de la cooperación y la integración regional, pero ésta no puede por sí sola reemplazar a los agentes dinámicos externos.

Por otra parte, el carácter global de la crisis económica y su incidencia sobre América Latina y las restantes regiones del Tercer Mundo requiere de soluciones concertadas entre los países desarrollados y en desarrollo. Ello exige replantear las relaciones de América Latina con los grandes centros industrializados sobre nuevas bases que contribuyan a la reestructuración ordenada, justa y solidaria del régimen internacional actual.

En este contexto, en el presente trabajo se intenta visualizar el papel que pueden desempeñar las relaciones económicas entre América Latina y Japón durante la presente década. Para ello se ha tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad económica que presenta la región y su modelo de relaciones

* Trabajo presentado en el Simposio "Las relaciones México-Japón de la posguerra a los años ochenta", realizado en El Colegio de México, los días 16, 17 y 18 de marzo de 1983.

con los países desarrollados. A partir de allí se exploran, de manera general, las oportunidades que brinda una profundización de los vínculos económicos con Japón organizados sobre criterios y principios elaborados de común acuerdo.

América Latina en el contexto de la crisis económica internacional¹

El proceso económico internacional de los últimos años es recesivo y está basado en factores estructurales y en políticas económicas inadecuadas, tanto en las potencias industriales como en los países en desarrollo. Las políticas antiinflacionarias y de ajuste (vinculadas en parte a los desequilibrios creados por los incrementos del precio internacional del petróleo en 1979-1980) y las medidas de estabilización que han aplicado los países industrializados tras varios años de muy bajas tasas de crecimiento de su producto; las tasas de interés en los mercados internacionales de capital; el resurgimiento de las políticas proteccionistas aplicadas por los países de la OCDE; el aumento del valor de las manufacturas y la disminución de los precios de los productos básicos causaron un fuerte impacto negativo sobre los países en desarrollo.²

Las políticas antiinflacionarias han contribuido a incrementar el desempleo en las economías desarrolladas, mientras que las estrategias de estabilización financiera —particularmente en los Estados Unidos— generaron altísimas tasas de interés en los mercados internacionales de capital y profundas modificaciones en las paridades cambiarias de las principales divisas. A ello se suma una importante variación en los precios internacionales del petróleo, que tiende a descender significativamente.

La retracción del crecimiento económico en los principales centros industrializados y las medidas de ajuste y estabilización

¹ Véase Carlos Moneta, "El factor energético en las relaciones internacionales de América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental", en *The New Atlantic Triangle Conference*, John Hopkins University - Universidad de Brasilia - Research Institute for International Affairs, Ebenhausen West Germany, Brasilia, 1981.

² Véase "La economía latinoamericana en 1981", *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, enero de 1983.

que éstos adoptaron tuvieron muy importantes efectos sobre el sistema monetario financiero y el comercio internacional, perjudicando a las economías de los países en desarrollo.

América Latina sufrió severamente, si bien con cierto retardo, las consecuencias de este proceso. Su ritmo de crecimiento económico es el más bajo de los últimos cuarenta años. Al igual que las restantes regiones en desarrollo, debió enfrentar un creciente proteccionismo de parte de sus principales mercados de exportación; fuertes desequilibrios en la balanza de pagos y en cuenta corriente, y un aumento explosivo de la deuda externa, que alcanzó aproximadamente los 300 mil millones de dólares a fines de 1982, pese al crecimiento de las exportaciones.³

La deuda se debió, en gran medida, a la necesidad de hacer frente a los compromisos derivados de la inestabilidad monetaria y cambiaria internacional, de la inflación y de los factores mencionados precedentemente, que obligaron a un mayor endeudamiento externo para poder mantener tasas adecuadas de crecimiento del producto (5% durante la década del setenta).

Sin embargo, en muchos casos, además de estos factores, deben ser considerados los efectos de aplicar rígidamente modelos monetaristas, de apertura extrema a la economía internacional; la creencia en una recuperación del sistema económico mundial que facilitaría el pago de la deuda con mayores exportaciones; la canalización de grandes recursos financieros a la compra de armamentos y a la adquisición de bienes de consumo prescindibles y, en general, a una inadecuada utilización de los recursos.

Los rasgos negativos de la economía internacional también afectaron a los países latinoamericanos exportadores de petróleo. Estos países tuvieron superávits en 1974 (6.026 millones de dólares), pero éstos disminuyeron rápidamente (sólo tenían 523 millones en 1976).⁴ No obstante el segundo incre-

³ *Ibid.*

⁴ *Estudio económico de América Latina, 1974*, Nueva York, Naciones Unidas, CEPAL, p. 204; *Estudio Económico de América Latina, 1976*, Santiago de Chile, CEPAL, 1977, p. 14, Cuadro 10; cit. en Héctor Malavé Mata, "La crisis petrolera

mento de precios (1979-1980), se redujo el saldo de cuenta corriente de los exportadores (pasó de 5 158 millones de dólares a 2 120 millones en 1980). Por su parte, los países importadores vieron aumentar en 42% su déficit comercial entre 1973 y 1974 por el aumento de los precios del petróleo. Durante el período 1979-1980 el déficit de cuenta corriente pasó de 13 908 millones de dólares a 22 930 millones.⁵ El caso de Brasil ofrece un buen ejemplo. Mientras sus importaciones de petróleo se incrementaron sólo en 160 000 barriles diarios entre 1973 y 1979, el valor de esas importaciones creció de 600 millones de dólares a 7 000 millones. A ello se le suman los altísimos intereses cobrados por los préstamos externos, la enorme inflación, la dificultad para ubicar ciertas exportaciones y el crecimiento de la deuda cuyo total aumenta en más del 500%, mientras la deuda privada con el sector bancario crece en 600%.⁶

Los hechos planteados generan en ambos grupos de países la necesidad de contar con mayores recursos de capital externo para poder pagar sus crecientes déficits de cuenta corriente, y para mantener un mínimo de crecimiento económico, compatible con sus necesidades de desarrollo.

En este contexto, el pago de las importaciones de petróleo para los países no productores, la reducción de los ingresos petroleros para los exportadores de hidrocarburos, la brusca caída de los precios internacionales de los productos básicos; los obstáculos para el acceso a los mercados internacionales y el explosivo incremento de las tasas de interés que afectan a grandes deudas externas, han interactuado para conducir a los países latinoamericanos a una situación crítica, incrementándose de manera importante sus vinculaciones dependientes con los países industrializados, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, FMI, etc.).

internacional y su incidencia en América Latina", en *Comercio Exterior*, Vol. 32, No. 8, México, agosto de 1982, p. 873.

⁵ *Ibid.*

⁶ David A. Deese, "The Oil importing developing countries", en D. Deese y J. Nye, ed., *Energy and Security. A report of the Harvard Research Project on Energy and Security*, Cambridge, Mass., 1981, p. 245.

Las variaciones en la cotización del petróleo en el mercado mundial a lo largo de la última década se vinculan estrechamente con la situación de endeudamiento externo de los países latinoamericanos exportadores netos de petróleo, constituyendo un factor importante en la ecuación de la deuda externa de México, Venezuela y Ecuador. En años anteriores, los déficits latinoamericanos se sostenían mediante un abundante ingreso de fondos de la banca privada internacional, que a su vez era alimentada por el reciclaje de los petrodólares recibidos por la OPEP. En la actualidad, esta situación se ha modificado totalmente, al restringir abruptamente la banca privada internacional sus préstamos a América Latina, alarmada ante el volumen de la deuda y las dificultades para su pago, junto a un menor flujo financiero por parte de la OPEP, ante la caída de los precios del petróleo.

América Latina deberá enfrentar durante las próximas décadas fuentes desequilibrios entre la oferta y la demanda de hidrocarburos; entre los excedentes de recursos petroleros y financieros, y la escasez de los primeros y la retracción en el flujo de los segundos hacia la región. A modo de ejemplo, consideremos uno de los factores críticos: la energía. En la década de 1980 se necesitará contar con 240 a 280 mil millones de dólares sólo para cubrir las necesidades de la expansión de la demanda energética latinoamericana⁷ a partir de la utilización de los vastos recursos con que cuenta la región (o sea, de 22 a 26 mil millones anualmente), de los cuales 60% debe ser provisto en divisas externas.

Obviamente, si la región no puede satisfacer su demanda interna de energía, se reducirán las posibilidades de crecimiento económico y aumentará su dependencia financiera.⁸ Ello se vincula a la necesidad de hacer frente a las obligaciones del endeudamiento externo. La situación señala la gravedad de los problemas económicos y financieros que se enfrentan, y la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante el

⁷ Cornelio Marchan, "Latin America Energy Cooperation: Problems and Perspectives", Quito, Ecuador, OLADE, 1982, p. 15.

⁸ *Ibid.*

impacto de las perturbaciones que transmite el sistema económico internacional.

A los hechos económicos se sumaron los de carácter político y estratégico. Pese a haber expresado su interés en obtener una mayor participación en las decisiones críticas para el sistema mundial que se adoptan en los organismos financieros multilaterales, en los foros de los organismos de la familia de las Naciones Unidas y en las conferencias y reuniones políticas de los países industrializados, América Latina sólo puede avanzar en el logro de sus metas en la arena internacional cuando sea capaz de sumar las fuerzas individuales de sus países en una voluntad concertada, actuando de común acuerdo.

Vulnerabilidad, desarrollo y seguridad económica regional

En el plano estratégico, el conflicto del Atlántico Sur puso de manifiesto la debilidad intrínseca de América Latina en este ámbito, explicitando los alcances y la profundidad de la misma.

La vulnerabilidad externa de la región —entendida como la incapacidad para adoptar las medidas necesarias y adecuadas para evitar, neutralizar o minimizar los efectos negativos de acciones provenientes del exterior— se expresa en varios planos. En el ámbito económico, debe señalarse: *a*) la dependencia con respecto a la evolución de la economía de los países industrializados y a las medidas adoptadas por los mismos, y *b*) los factores condicionantes (ej.: falta de disponibilidad de recursos y de políticas alternativas) que restringen la acción de los países latinoamericanos.

El impacto de las políticas de ajuste del mundo desarrollado sobre América Latina es un ejemplo del primer factor; el endeudamiento externo —vinculado a la insuficiencia de los recursos disponibles para financiar en condiciones adecuadas el crecimiento económico— constituye un hecho que se inscribe en el segundo orden de limitaciones señalado.⁹

Precisar la situación de vulnerabilidad de la región conduce

⁹ *Seguridad económica y vulnerabilidad económica externa de América Latina*, cap. I., docto. de trabajo, Caracas, SELA, mayo de 1983.

conceptualmente a la necesidad de organizar los esfuerzos de los países latinoamericanos en la búsqueda de un grado satisfactorio de seguridad colectiva regional. La seguridad es un concepto relativo y en qué grado es necesaria depende, en último término, de la probabilidad de la amenaza que pueda ejercerse y del daño que ella podría causar sobre un amplio espectro de valores (bienestar; estatus; capacidad de acción independiente; sobrevivencia; etc.).

En consecuencia, la "seguridad absoluta" no existe (mucho menos aún, al considerar que la seguridad en un plano puede aumentar la amenaza en otros).

Lo que se busca, en definitiva, es el fortalecimiento de la estructura económica, la capacidad de desarrollo independiente y la estabilidad política interna de América Latina. La "seguridad" se vincula así con el desarrollo; se la concibe como una de las posibilidades de desarrollo; una reducción de la vulnerabilidad que parte de la unidad del Estado-nación para lograrse en la dimensión regional.¹⁰ La capacidad real de lograr las metas de desarrollo que se busquen depende de las relaciones de poder existentes en el plano interno e internacional.

La región ya ha dado los primeros pasos para intentar alcanzar en un futuro la seguridad colectiva regional, ante la situación vivida con el conflicto de las islas Malvinas. El Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA),¹¹ en su VIII Reunión Ordinaria, celebrada en Caracas, en agosto de 1982, adoptó una decisión al respecto por el cual dispone la creación de un procedimiento de consulta, coordinación y acción que le permita "establecer su solidaridad regional rápida y efectivamente" ante medidas económicas coercitivas, y "reducir la dependencia y la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas".¹²

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ El Consejo Latinoamericano es el órgano supremo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado por el Convenio de Panamá en octubre de 1975 y está integrado por un representante de cada Estado Miembro. El Consejo Latinoamericano se reúne una vez al año en sesión ordinaria, a nivel ministerial.

El SELA es un organismo latinoamericano de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, creado para servir como mecanismo de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas

Estas medidas deben concretarse en campos tales como el comercio; el financiamiento externo; el transporte internacional; seguros y reaseguros; tecnología y autosuficiencia alimentaria, mediante "la complementación e integración económica entre los mismos".¹³

La adopción formal de esta decisión constituye el punto de partida, pero existen numerosos y críticos obstáculos a ser superados si se desea materializarla. Entre ellos, cabe citar las heterogeneidades étnicas y culturales existentes entre las distintas subregiones (Caribe, América Central, Cono Sur, etc.); las diferencias en términos de tipos de regímenes políticos y orientación ideológica de los mismos; grados de desarrollo económico; dotación de recursos y estructuras socioeconómicas, así como el mantenimiento de enfoques geopolíticos, valores y formas de actuar decimonónicas en el campo de la política exterior, que dificultan considerablemente el alcanzar y mantener posiciones de negociación conjunta,¹⁴ ante temas de vital importancia como los precedentemente señalados.

A ello se suman las estructuras de vinculación con Estados Unidos en el contexto del sistema interamericano sin que aún la región posea una estructura propia de adopción conjunta de decisiones en los planos político, económico y estratégico suficientemente desarrollada. América Latina es la única región en desarrollo que se halla unida a una superpotencia por este sistema de vinculaciones sin poseer al menos un

socioeconómicos, tanto en los organismos y foros internacionales, ante terceros países y agrupaciones de países, así como para promover y organizar la cooperación intralatinamericana en todos los sectores. Lo integran Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹² Decisión No. 113 "Seguridad Económica Regional", VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, SELA, 16-25/8/1982.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Véase Carlos Moneta, "El factor energético (hidrocarburos) en las relaciones internacionales de América Latina", en Gerhard Drekonja, *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá, Universidad de Los Andes, a publicarse en 1983. A modo de ejemplo, pese al problema de la deuda externa que la región enfrenta, no se ha logrado aún realizar una Reunión de Ministros de Finanzas de los países de América Latina, para que analicen la situación y concerten de común acuerdo medidas para superarla.

mecanismo propio equivalente, que posibilite la adopción de decisiones autónomas.

Para obtener un grado adecuado de seguridad en el plano económico —es decir, para superar su actual situación de vulnerabilidad externa— América Latina debe modificar su inserción en la economía internacional, teniendo en cuenta la experiencia que puede extraerse de los hechos políticos y de las pautas de interacción que han caracterizado sus relaciones con los centros industrializados.

En la medida en que este proceso no sea puesto en marcha, la región continuará soportando, sin posibilidad de evitarlo, una parte desproporcionada del proceso de ajuste que efectúan las economías de los países desarrollados¹⁵ para superar la crisis actual. En la oportunidad en que esta crisis sea superada, América Latina aún deberá hacer frente a los altos costos y asimetría de oportunidades que plantea el creciente proceso de integración de las economías centrales.

En consecuencia, la disminución de la vulnerabilidad, el contar en el futuro con mayores posibilidades de lograr un desarrollo de rasgos autonómicos depende de la capacidad de modificar las pautas actuales de inserción internacional, y de profundizar y fortalecer el proceso de cooperación e integración regional. Ambos planos de acción son interdependientes, afectándose mutuamente.

Algunos factores que afectan la vulnerabilidad económica de América Latina

La vulnerabilidad económica externa de América Latina se expresa en distintos campos: comercio, finanzas, alimentos, tecnología y energía. Todos estos sectores están vinculados a un "estado de desarrollo", imitativo de las pautas de consumo de los centros industrializados, que se expresa mediante distintos modelos: el de industrialización basado en la sustitución de importaciones; el de producción agraria o minera para la exportación; y el industrial "exodirigido".

¹⁵ *Bases para una estrategia de Seguridad Económica Regional*, docto. SP/CL/VIII. O./DT No. 36, Caracas, SELA, 3/8/1982, p. 25.

De la tesis por la cual el desarrollo debía tener su centro de gravedad en la sustitución de importaciones se pasó a su opuesto: el desarrollo tendría que basarse casi exclusivamente en el mercado de los centros industriales.¹⁶ Posteriormente, tras agotar las posibilidades del primer modelo y sufrir las desastrosas consecuencias del segundo, parece comenzar a imponerse un tercer criterio, producto de la experiencia adquirida. La vía más conveniente parecería ser una combinación de ambos: la sustitución de importaciones, adecuadamente combinada con una política de promoción de exportaciones. A modo de ejemplo, se considerará la situación de vulnerabilidad en varios de estos campos: el comercio, la energía y la tecnología.

La vulnerabilidad en el campo del comercio

En el contexto actual, una de las expresiones centrales de la vulnerabilidad externa de la región es la importante disminución de su participación en el comercio internacional, tanto en el sector agrícola, como en el de minerales, combustibles y manufacturas. Mientras en 1950 las exportaciones de la región sumaban 12.4% de las exportaciones mundiales, en 1981 este porcentaje se había reducido a 6%.¹⁷ También se produce una contracción de las importaciones, si bien en este caso se ha logrado una distribución más equilibrada del comercio, reduciéndose de 77.2% a 62.1% entre 1963 y 1981 la participación de los países industrializados en las exportaciones de la región, a la par que aumentaba el porcentaje de los países en desarrollo de 0.9 a 5.8% en el mismo período y el comercio intralatinoamericano de exportaciones crecía de 15.2% a 22.5%.¹⁸ El mismo tipo de proceso se produce en cuanto a las importaciones de la región.

El comercio de invisibles (transportes y seguros) constituye una pesada carga en los déficits de la balanza de bienes y

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Seguridad Económica y Vulnerabilidad...*, Cap. I, Sección "La vulnerabilidad en el plano comercial", *op. cit.*,

¹⁸ *Ibid.*

servicios de la región (20% del total, desde principios de la década de 1980). Al factor económico se suma el estratégico: tres cuartas partes del comercio exterior de América Latina es transportado por buques de bandera extranjera.¹⁹

Un fenómeno equivalente se presenta en el área de los seguros y reaseguros. El conflicto de las Islas Malvinas condujo al Lloyd's de Londres a suspender la cobertura de riesgos de transporte para las operaciones originadas o destinadas a la zona de conflicto, ocasionando serios perjuicios a numerosos países latinoamericanos,²⁰ demostrando a América Latina la imperiosa necesidad de organizar su propio sistema de seguros y reaseguros, para evitar la imposición de medidas coercitivas desde el exterior.

La vulnerabilidad financiera

En cuanto a la situación financiera, sin considerar el tema en este trabajo, resulta imprescindible señalar la gravísima situación que se enfrenta. El endeudamiento externo de la región es de tal magnitud que en el caso de Argentina, México, Ecuador, Brasil y Chile el total de exportaciones de bienes y servicios en 1982 no alcanzaba a cubrir el servicio de la deuda, mientras que para Venezuela, Colombia y Perú, apenas se podía satisfacer estos servicios.²¹

El endeudamiento externo se convierte de esta manera quizás en la mejor fuente de vulnerabilidad, ya que impide que se realicen las importaciones de insumos industriales y bienes de capital necesarios para su desarrollo; obliga a vender a precios muy baratos sus productos (por el efecto de constantes devaluaciones) y, en definitiva, pone su futuro en situación de extrema dependencia de las fluctuaciones de los mercados financieros internacionales y de las políticas monetarias de los

¹⁹ *Bases para una estrategia de seguridad...*, op. cit., pp. 43-46.

²⁰ *Medidas de coerción económica contra un país miembro. Su repercusión en las relaciones Norte-Sur*, docto. SP/CL/VIII. O/DT No. 30 (Caracas, SELA, 16-25/8/1982).

²¹ *Seguridad económica y vulnerabilidad...*, op. cit., Sección "La vulnerabilidad financiera".

países industrializados,²² reduciendo de manera efectiva sus posibilidades de determinar las modalidades de su desarrollo.

La vulnerabilidad en el campo energético²³

América Latina presenta serios contrastes en el plano energético. 81% de la energía primaria comercial utilizada en la región fue aportada por los hidrocarburos, siendo la tasa actual de crecimiento del consumo de este tipo de energía de 7.65% en los años 1979-1981, la más alta del mundo.²⁴

A la distorsión existente en la de diversificación de las fuentes energéticas (el petróleo concentra más de 65% del consumo), se une el hecho de que América Latina exporta la mayor parte de los combustibles que produce (aproximadamente, 77%) a los países industriales, restando sólo 23% para el uso interno de la región,²⁵ que se ve obligada a importarlos, con enormes efectos negativos sobre la balanza de pagos, la deuda externa, y en general, sobre los recursos financieros para el desarrollo.

Contando con, por lo menos, 10% de las reservas mundiales (en esta estimación no se han considerado las vastas reservas potenciales que —según los estudios preliminares realizados hasta el momento— parece albergar las cuencas submarinas del Atlántico Sur latinoamericano y la Antártida), la región aún se halla muy lejos de satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo tecnológico en este campo, pese a los notables avances realizados por las empresas de México, Venezuela y Brasil.

En lo fundamental, aún persiste en la región un alto grado de necesidad de acudir a la contratación de servicios con las empresas transnacionales del ramo para las actividades de prospección, explotación y procesamiento. Por otra parte, la insuficiencia de los esfuerzos que se realizan en investigación y

²² *Ibid.*

²³ Véase Carlos Moneta, "El factor energético (hidrocarburos)...", *op. cit.*

²⁴ *Seguridad Económica y vulnerabilidad...*, *op. cit.*

²⁵ *Boletín Energético No. 13*, Quito, OLADE, oct. 1979, p. 103.

desarrollo, pese a notables excepciones como los progresos realizados con el alcohol, la utilización de la biomasa y la geotermia, dificultará sensiblemente la adaptación del patrón de consumo a las fuentes de energía no convencionales.

En otro plano, debe observarse el papel que juega la energía como uno de los factores condicionantes de la viabilidad de una política externa autonómica.

Los hidrocarburos —particularmente el petróleo— así como otros recursos energéticos (ej.: los hídricos), jugaron papeles importantes en la modificación del grado de viabilidad económica, la capacidad de proyección política y dimensión estratégica de muchos de los países de América Latina. Hasta hace una década, cuando el costo del petróleo no incidía de manera esencial en las balanzas externas, las distinciones entre “países exportadores netos de petróleo y países importadores netos” —que hoy significan diferencias sustantivas en la capacidad de acción en el plano interno e internacional— no existían o eran mínimas.²⁶

El control de los hidrocarburos, junto al interés por otras materias primas y recursos considerados estratégicos, constituye una de las causas principales de tensiones y conflictos con potencias extrarregionales, actores trasnacionales y actores internacionales. Cabe citar, entre otros, los problemas vinculados al papel de los hidrocarburos en la política bilateral entre Estados Unidos y México, y entre Estados Unidos y Venezuela; las tensiones germano-estadounidenses al apoyar Alemania Federal con tecnología y financiamiento un desarrollo tecnológico nuclear relativamente independiente del Brasil; y la preocupación norteamericana con respecto a una creciente vinculación de Argentina con la Unión Soviética, de la cual derivan ciertos avances tecnológicos y materiales necesarios para el desarrollo de su capacidad nuclear.²⁷

²⁶ Carlos Moneta, “El factor energético (hidrocarburos)...”, *op. cit.*

²⁷ Argentina ha recibido cinco toneladas de agua pesada de la URSS y equipos industriales para la fábrica de tubos de zircaloy para la producción de combustible atómico. Durante 1982 se estuvo estudiando la posibilidad de efectuar un acuerdo con la URSS para la asistencia tecnológica. Véase, entre otros, “El liderazgo atómico de la Argentina”, *Clarín*, 28/12/1981, p. 5.

Además, la evolución del mercado petrolero internacional genera una vulnerabilidad político-económica creciente en los países exportadores e importadores netos de hidrocarburos.

Teniendo como uno de los propósitos disminuir su dependencia del mercado norteamericano, los principales países exportadores latinoamericanos realizaron importantes esfuerzos para diversificar sus mercados externos. México disminuyó sus exportaciones de hidrocarburos a Estados Unidos de 84.2% del total de sus exportaciones en 1979 a 49.8% en 1981,²⁸ desplazando esos volúmenes de crudo a Japón, Gran Bretaña, Francia, Israel y Canadá, en el grupo de países desarrollados; a varios países de Centroamérica y el Caribe (junto con Venezuela), en virtud del Acuerdo de San José, y a Brasil y Uruguay. Venezuela, por su parte, realizó una intensa campaña para aumentar sus ventas en Europa Occidental (particularmente en Alemania Federal) y diversificar su cartera de compradores, vendiendo aproximadamente un millón de barriles diarios a Estados Unidos del total de 1.6 a 1.7 millones de barriles diarios de sus exportaciones durante 1982.

Tanto en México como en Venezuela se pensó que el hecho de que Estados Unidos fuera el importador neto más importante de hidrocarburos para ambos países, permitiría contar con un elemento de negociación en el conjunto de las relaciones económicas bilaterales con la superpotencia (ej.: la "garantía de suministros").²⁹

Se esperaba que su influencia alcanzara aun a cubrir los intereses político-estratégicos divergentes (ej.: utilización de los hidrocarburos por México y Venezuela en el Caribe y Centroamérica como instrumento de política exterior, frente al proyecto de la "Cuenca del Caribe" de la administración Reagan)

²⁸ Véase "Los problemas actuales de las relaciones comerciales México-Estados Unidos", *Informe Relaciones México-Estados Unidos*, Vol. 1, No. 1 México, D.F., CEESTEM, octubre de 1981, p. 91. Para Venezuela, véase Sergio Bitar y Eduardo Troncoso "Petróleo e industrialización. La experiencia venezolana, 1973-1980", *Comercio Exterior*, Vol. 32, No. 11, noviembre de 1982, p. 1220.

²⁹ Véase "La vulnerabilidad de los energéticos como arma de negociación de México", *Informes Relacionados México...*, *op. cit.*, pp. 98-99.

Este supuesto de independencia creciente se cumplió en algunos aspectos parciales (no por ello menos importantes), permitiendo cierto despliegue autonómico durante los años de auge del mercado petrolero internacional. Cuando éste pierde su fortaleza y caen los precios, en un contexto de recesión global generalizado, la mayor parte de los miembros de la OPEP (con excepción de algunos productores del Golfo Pérsico) y los países en desarrollo exportadores que no pertenecen a la Organización, sufren una severa reducción de su capacidad de ejercer influencia en el sistema internacional.

En los casos de México, Venezuela y Brasil el gigantesco crecimiento de su deuda, concentrada en préstamos de la banca privada norteamericana y, en menor grado, en aportes europeos y japoneses, implica en primer lugar la necesidad de someterse a una rígida disciplina financiera ortodoxa a través de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional), según los criterios de la banca privada con origen en los países industrializados.

Indirectamente, sin embargo, las limitaciones que surgen para la puesta en marcha de una política exterior de orientación independiente son aún mayores. Los países deben adecuar lo sustantivo y concreto de su política exterior a la nueva situación de crisis. Ello significa no sólo aceptar en mayor grado los requerimientos de la contraparte en el campo económico, aún cuando resulte inconveniente para los propios intereses, sino también tener que ceder posiciones en el plano político y estratégico.

La suma de los factores mencionados modificará sustancialmente la capacidad autonómica que habían puesto en evidencia tanto los países exportadores (ej.: México, Ecuador, Venezuela) como los importadores más importantes de la región (ej.: Brasil). Esta necesidad de adecuar sus políticas externas a las restricciones impuestas por la situación económica internacional modificará la política exterior de la mayor parte de los países latinoamericanos en campos que desborden el plano económico.

La vulnerabilidad científico-tecnológica³⁰

En este sector de vital importancia, la región presenta escasez de recursos humanos calificados. El total de investigadores (principalmente científicos e ingenieros) de América Latina en 1973-1974 representaba alrededor de 1.8 a 2% del total mundial, resultando ser inferior al de Asia (9.5%, excluyendo al Japón) y sólo superior al de África. Obviamente, existe una enorme brecha entre estos indicadores y los de las regiones y países industrializados como América del Norte (24.1%), Europa Occidental (17.0%), los países socialistas (32.0%), y Japón, Australia y otros países asiáticos (4.3%).³¹ Si bien varios países han realizado significativos progresos en los años transcurridos (ej.: Brasil, Cuba, Venezuela, México), esta circunstancia no alcanza a modificar en lo esencial la situación planteada.

También se registra un bajo ritmo de inversiones en Investigación y Desarrollo. Los gastos en 1973-1974 representaban 1.06% del gasto mundial. Mientras la inversión mundial se ha multiplicado dos y media veces en casi una década, se estima que la participación de América Latina puede haber crecido en un porcentaje de 1.3 a 1.4% (o sea 10-12% anual).³² Asimismo, el nivel de productividad obtenido con estas inversiones es relativamente bajo.

De igual manera, es dable observar que la mayor parte de las tecnologías disponibles en la región son importadas de los centros industriales y que muchos esfuerzos de investigación y desarrollo se orientan hacia la mejora de productos ya existentes, en vez de dedicarse a la creación de nuevos productos y la elaboración de nuevos procesos.³³

Por último, en el sector de tecnologías de transformación la biotecnología, microelectrónica, robótica industrial, física del estado sólido, etc., han generado una verdadera revolución

³⁰ Véase la sección "Vulnerabilidad Científico-Tecnológica" del documento, *Seguridad económica y vulnerabilidad...*, op. cit.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

industrial. Se registra aquí la debilidad científico-tecnológica de la región, donde aún los países mayores (quizás con la excepción de Brasil) no se hallan en condiciones de incorporar estas innovaciones a su producción, reduciéndose sensiblemente sus condiciones de competitividad.

América Latina en el presente régimen del sistema internacional.

Vinculaciones con los centros y alternativas.

Los factores señalados identifican algunas de las áreas críticas de la vulnerabilidad económica externa de América Latina. Una estrategia de largo plazo para fortalecer la posición de la región requiere acciones en el marco interno, por intermedio de un mayor esfuerzo y participación de los países en el proceso de cooperación intrarregional "en áreas y actividades prioritarias",³⁴ y un análisis a fondo de las posibilidades de diversificar y reorientar sus vinculaciones externas de manera que éstas contribuyan a superar los problemas planteados.

En el contexto de este análisis la región ya adoptó oportunamente la decisión de estrechar sus relaciones solidarias con los países en desarrollo. Además de observar la evolución de esas relaciones (que no son objeto de este trabajo), se requiere examinar las pautas que caracterizan las vinculaciones de América Latina con los países industrializados, así como cuáles son las posibilidades que brinda el actual régimen internacional para modificar la presente situación.

Ante la crítica situación económica que la región enfrenta en el sistema internacional, se tiende a perder de vista que ella también es resultado de cambios operados en la intensidad y amplitud de la participación política, económica y estratégica de la región en el marco mundial. Las dificultades que se enfrentan parecen obstaculizar una consideración más detenida de este hecho.

Por una parte América Latina, pese a los elementos presen-

³⁴ *Bases para una estrategia de...* op. cit., p. 38.

tados en secciones anteriores, posee un mayor peso relativo en el sistema internacional. La región es ahora un participante más activo en el escenario mundial. Ello no sólo responde a factores económicos tanto positivos como negativos (ej.: la deuda externa de la región) sino a la capacidad demostrada durante gran parte de la década pasada para actuar políticamente en el plano internacional. A ello se suma cierta capacidad para concertar esfuerzos, ya sea a nivel regional o con los países en desarrollo, y en el logro de una mayor comprensión de la dinámica del sistema.

La región ha obtenido avances parciales en el campo de la industrialización, el control de los recursos básicos, la diversificación del comercio y en algunos sectores tecnológicos. También ha modificado gradualmente su inserción en el sistema mediante la creación de nuevos subsistemas de vinculaciones, integrados con actores en desarrollo de significativo potencial y con actores industrializados. Así, Brasil y Argentina han desarrollado importantes vínculos económicos con los países árabes de la OPEP y África del Norte, ampliando su espectro de relaciones con África Occidental. México ha intensificado sus lazos económicos con Japón, al igual que Brasil.

Por su parte, los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico realizaron esfuerzos en pos de un mayor intercambio comercial, y contactos culturales y políticos con los estados del Sudeste Asiático. De igual manera, se realizaron gestiones para intentar intensificar las relaciones económicas y los acuerdos políticos con Europa Occidental. En menor grado también se efectuaron estos acercamientos en el campo comercial con los países socialistas, obteniéndose importantes resultados en algunos países (ej.: Argentina).

La existencia de estos nacientes subsistemas de vinculación ofrece ya elementos distintos para el juego autónomo de América Latina. Si bien el interés de cada Estado latinoamericano en uno u otro subsistema variará en función de circunstancias políticas y económicas —surgiendo naturalmente prioridades de vinculación—, en su conjunto aparecen nuevas posibilidades para defender e intentar fortalecer aquellos esfuerzos en el mismo sentido que se realizan en pos de la reestructuración del sistema internacional.

Lo señalado no significa que la región se halle en condiciones de reemplazar el peso asignado a aquellos ejes hasta ahora focales de su vinculación externa —Estados Unidos y Europa Occidental— por los nuevos centros emergentes, sino que puede ampliar su capacidad de maniobra mediante la diversificación de sus vinculaciones.

Asimismo, el hecho de que la región haya mantenido como centros principales a los del mundo occidental, no debiera haber implicado relegar en cierto grado a Japón, país que en el plano económico posee una dimensión equivalente. Por razones de proximidad geográfica, vinculación cultural y económica tradicional, y por concepciones estratégicas, la región parece haber aceptado autolimitarse en sus relaciones con los centros industriales, jugando hasta ahora Japón un papel que en la medida de su potencial resulta relativamente menor.

Ello implica, tácitamente, aceptar una división de áreas de influencia por la cual América Latina tendría que quedar ubicada bajo la órbita de Estados Unidos. Hasta el presente, los juegos "autonomistas" de América Latina han puesto su mayor esperanza en Europa Occidental como factor compensador del predominio norteamericano y no han explorado de manera sistemática la ampliación de los centros que pueden desempeñar dicho papel.

Ello puede deberse, por una parte, a que la inserción económica de América Latina en el sistema internacional se ha producido antes que la región lograra obtener una inserción política más madura e independiente. También parece responder al hecho de que los países de la región no han tenido la suficiente confianza en su propia capacidad para desempeñar roles más protagónicos en el sistema internacional.

Parte de lo expuesto para Japón, como nuevo potencial actor significativo para América Latina, vale —en menor grado y con mayores condicionamientos— para la Unión Soviética y Europa socialista. Aquí también se observa que las restricciones debidas a las orientaciones ideológicas han logrado, en cierto grado, primar por sobre las situaciones y condiciones objetivas del comercio, la transferencia de tecnología y los restantes factores críticos. En los últimos años se observa un esfuerzo renovador por parte de varios países de la

región para superar esta valla limitante, que si bien ha sido externamente generada, fue aceptada internamente por importantes actores subnacionales (fuerzas armadas, grupos económicos dominantes, etc.).

Para incrementar su capacidad de acción independiente en función de sus propios intereses y el de los países en desarrollo, la región debe aceptar algunos de los nuevos elementos que parecen caracterizar la estructura del sistema internacional. Entre ellos, su creciente complejidad, el rápido aumento del número y la diversidad de actores, la multiplicación exponencial de interacciones, y el surgimiento de numerosas contradicciones que complican notablemente la formulación y puesta en práctica de la política exterior y la coordinación de las políticas regionales.

La utilización adecuada de las contradicciones económicas, políticas y estratégicas que se generan entre distintos grupos de actores, y en el seno de los mismos, constituye una veta de riquísimo material que la región comienza a descubrir. Entre estas contradicciones deben señalarse, como críticas, las existentes entre los centros occidentales industrializados y Japón, y las del sistema occidental con los países socialistas. Dadas las características del presente trabajo, se limitará el examen a las principales pautas de las relaciones político-económicas entre los subsistemas del bloque occidental. Ellas permitirán señalar sus posibilidades para América Latina.

El subsistema trilateral: Estados Unidos — Europa Occidental — Japón

Por constituir estos actores los centros del sistema capitalista, todos adhieren a un sistema de valores e intereses. No obstante, la puesta en práctica de los mismos genera numerosos conflictos y desentendimientos. En el marco de sus políticas externas, son objetivos compartidos por estos actores.³⁵

³⁵ Sobre este tema, véase Roberto Russell "El papel de Europa Occidental en las relaciones internacionales de América Latina", papel de trabajo Buenos Aires, Universidad de Belgrano, noviembre de 1981 y Wolf Grabendorff, "Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental. Los actores nacionales y transnacionales, sus

- 1) Contener el avance de la Unión Soviética y el sistema socialista en la competencia por el predominio global.
- 2) Asegurar el mantenimiento, estabilidad y fortalecimiento del sistema capitalista, propiciando y controlando los cambios estructurales que resulte necesario para ello.
- 3) Cooperar con países seleccionados del Tercer Mundo de manera de poder mantener la estabilidad general de ese subsistema, reduciendo las posibilidades de que se articule una suma de potenciales que pueda modificar en profundidad las estructuras básicas del orden internacional vigente.

Si bien existe pleno acuerdo en el plano general sobre estos tres objetivos, en la práctica surgen enormes desencuentros. Los intereses resultan conflictivos, tanto en el plano de los propósitos como en la forma de materializarlos. Además de las diferencias de público conocimiento sobre el primer objetivo, surge la primera contradicción importante en cuanto hace al mantenimiento y fortalecimiento del sistema económico capitalista, dada la creciente competencia económica entre Japón, Europa y Estados Unidos.

En virtud de diversos factores económicos (recesión internacional, limitación en el acceso a los mercados, etc.), a los enormes déficits registrados por Estados Unidos y Europa Occidental en su comercio bilateral con Japón se añaden las desinteligencias habidas en la coordinación de la política energética. A ellas se suman las dificultades que presenta la adopción de posiciones comunes frente a los países en desarrollo en virtud de intereses competitivos en todos los planos (comercio, negociaciones globales, asistencia e inversiones, etc.).

Los serios problemas generados en el campo financiero y monetario por las políticas impuestas por Estados Unidos completan un cuadro que, si bien no pretende de ninguna manera augurar el fin de los acuerdos básicos entre las principales potencias occidentales y Japón, ofrece espacios y flancos para la acción latinoamericana en el campo comercial, financiero y tecnológico.

objetivos y expectativas", presentado en *The New Atlantic Triangle Conference*, John Hopkins University-Universidad de Brasilia, Research Institute for International Affairs; Ebenhausen West Germany, Washington, D.C., 1981.

La década de 1980 también presenta otros cambios importantes. El criterio que fuera generalmente aceptado en Europa Occidental y Japón hasta hace pocos años atrás, de que América Latina constituía un área casi exclusiva de influencia de Estados Unidos, es gradualmente vulnerado —particularmente por Europa Occidental— no sólo en el plano comercial, sino también en el político y estratégico.

Esta nueva intensidad y amplitud de la acción europea en América Latina no resulta casual, sino que responde a factores estructurales. Tanto Europa Occidental, como Japón y América Latina (haciendo abstracción de las importantes heterogeneidades vinculadas a sus grados y potenciales de desarrollo) constituyen básicamente potencias regionales. Europa Occidental y Japón posee una capacidad de acción global en el campo económico, pero en los planos político y estratégico ven reducidas las posibilidades de proyectar su influencia sobre algunas zonas del mundo en desarrollo.

En el plano de las relaciones económicas, el hecho de constituir junto a Estados Unidos los centros predominantes del sistema económico occidental y que existan acuerdos para garantizar el mantenimiento del sistema, no impide que Japón y la CEE compitan entre sí y con Estados Unidos en la búsqueda de mercados y fuentes de aprovisionamiento de materias primas, energía y recursos estratégicos.

Así, en algunos planos y en distintos grados, tanto Europa como Japón presentan vulnerabilidades del mismo tenor que las de América Latina. Dado su carácter de potencias regionales, Europa Occidental y Japón coinciden en promover el multipolarismo político, económico y estratégico, ya que un régimen bipolar restringe significativamente su capacidad de maniobra en el plano internacional, sometiéndolos a distintos grados de subordinación con respecto a Estados Unidos.

Existen, por lo tanto, potencialmente ciertas áreas donde se pueden lograr acuerdos entre América Latina, Europa Occidental y Japón, dado que los tres actores desean un escenario multipolar, que contribuya a aumentar sus capacidades autonómicas individuales. Ello permitiría utilizar posiblemente las contradicciones Este-Oeste y minimizar la Norte-Sur.

Esta situación despierta el interés por hallar otros actores —en este caso, regiones en desarrollo de importante potencial y suficientemente avanzadas— que favorezcan estos propósitos. América Latina siempre ha sido considerada el posible socio de Europa Occidental, mientras Japón hallaba su equivalente, entre otros, en los países de la ASEAN. Además, durante los últimos años Japón ha demostrado mayor interés por América Latina y la CEE ha avanzado en el establecimiento de acuerdos económicos con la ASEAN.³⁶ Cada centro puede desempeñar entonces cierto papel compensador frente a otro en estas regiones en desarrollo, en función de la diversificación de los vínculos políticos y económicos que intentan materializar tanto los países de la ASEAN como los de América Latina. Por último, el intercambio comercial y los contactos directos entre América Latina y la ASEAN han crecido durante los últimos años. Se presenta entonces como un área que requiere un estudio sistemático de sus posibilidades para la conformación, en distintos grados de avance e interacción, de ejes de vinculación CEE-Japón; CEE-América Latina; CEE-ASEAN; Japón-América Latina; Japón-ASEAN; América Latina-ASEAN.

Las relaciones América Latina — CEE

Las relaciones entre América Latina y Europa Occidental no sólo ofrecen elementos que sirven para el análisis y futuras correcciones del rumbo seguido, sino que también ofrecen materia de reflexión para aquellas que puedan establecerse gradualmente con Japón.

¿Cuáles son las percepciones de ambas partes con respecto a sus relaciones? En el plano estratégico existen sustanciales diferencias en los órdenes de prioridad e importancia asignados a los conflictos Este-Oeste y Norte-Sur. Ello deriva de las diferencias estructurales, circunstancias estratégicas y ubicación geográfica de ambas regiones. Sobre Europa pesa más la

³⁶ Véase Natan Elkin, "Alternativas institucionales para las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea", docto. de trabajo, Bruselas-Ginebra, enero de 1983.

amenaza del conflicto Este-Oeste. El problema resulta de importancia relativa para América Latina que, alejada de los escenarios centrales de conflicto y fundamentalmente interesada en su desarrollo, privilegia los temas a él vinculados en el contexto de las relaciones Norte-Sur.

La inserción valorativa del otro actor en el contexto Norte-Sur, también crea un área de conflicto. La CEE destaca sus obligaciones con actores de menor desarrollo (ej.: los países ACP) o sus vinculaciones geopolítico-geográficas (ej.: países mediterráneos, países árabes). También considera a América Latina como la región más evolucionada del Tercer Mundo y enfatiza el carácter de potencias emergentes de algunos de sus países. Por su parte, América Latina se autopercibe como una región en desarrollo que, en términos generales, no posee en la práctica las capacidades que le asigna Europa. En su interacción con ésta, particularmente en el plano económico y financiero, la región se ha sentido crecientemente frustrada. Por ello, observa que existe una seria contradicción entre la aparente importancia que se le asigna a la región desde el punto de vista político, económico y estratégico como potencial "socio" de Europa,³⁷ y la realidad de relaciones comerciales y financieras en franca declinación.³⁸

Los resultados obtenidos por intermedio de los acuerdos bilaterales realizados por Argentina, Brasil y México no han sido considerados favorables por estos países.³⁹ Esta circunstancia conduce a desalentar sus esfuerzos en pos de la obtención de acuerdos en el plano regional.

En el caso de los actores regionales latinoamericanos, como el SELA y las Unidades diplomáticas de los gobiernos destacados ante la CEE, los Grupos Latinoamericanos (GRULA), dado que el objetivo es establecer acuerdos económicos sustantivos entre ambas regiones y que éstos, tras muchos años de

³⁷ Véase Winfried Scheneider-Deters "Discurso de bienvenida e Introducción", *Coloquio sobre las Relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea*, Caracas, ILDIS, 8-10/12/1982.

³⁸ La evolución latinoamericana surge de varios documentos elaborados por el SELA. Véase, por ejemplo, *Las relaciones externas de las Comunidades Europeas y América Latina*, SP/CL/VIII. O/Di No. 1, Caracas, SELA, 4/8/1982.

³⁹ Véase *Las relaciones externas de las Comunidades...*, *op. cit.*, pp. 25 y 35-38.

“diálogo”⁴⁰ no han podido ser obtenidos, genera una creciente frustración. Las medidas económicas de carácter coercitivo aplicadas por los países europeos durante el conflicto del Atlántico Sur contribuyeron en gran medida a enfriar aún más las relaciones entre la CEE y América Latina. A raíz de las sanciones europeas, América Latina suspendió el “diálogo” con la CEE y estableció condiciones para renovarlo.⁴¹ Como consecuencia de ello, Europa Occidental (algunos países en particular) y la CEE están promoviendo un acercamiento con América Latina.

Corresponde ahora comentar la situación, percibida según la óptica de los actores europeos. La vinculación de la CEE con América Latina se halla lejos de haber provisto las satisfacciones que ofrecen las relaciones con los países asiáticos (ASEAN), con los países mediterráneos o con el grupo árabe. Estos tres agrupamientos han detentado lugares más destacados que América Latina en la lista de prioridades europeas.⁴² Otro factor es que la presencia de Estados Unidos también ha moderado las expectativas y los objetivos europeos con respecto a la región.

Según la evaluación europea,⁴³ lo limitado de los resultados obtenidos se debe a las dificultades de la CEE para poner en práctica nuevas políticas de relación con América Latina, dadas las divergencias entre los intereses políticos y económicos de los miembros de la Comunidad; las tensiones existentes en sus relaciones con los Estados Unidos; la situación económica global y los crecientes conflictos económicos internos en el seno de la CEE.

Las relaciones América Latina — Estados Unidos⁴⁴

Las relaciones de América Latina con Estados Unidos no parten de cero. Existe un registro histórico de interacciones

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 39-45.

⁴¹ Decisión No. 116 “Relaciones América Latina con la Comunidad Económica Europea”, VII Sesión Ordinaria del Consejo Latinoamericano Caracas, 16-25/8/1982.

⁴² Véase *Las relaciones externas de las Comunidades...*, pp. 39-45 y G. Beinhardt “Las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y América Latina. El punto de vista de la CEE”, docto. de trabajo, Caracas, ILDIS, 1980.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Este punto está basado en nuestro trabajo: Sergio Bitar y Carlos Moneta, “Las

que no sólo ha gravado las perspectivas de Estados Unidos y de la región, sino que permite identificar con precisión cuáles han sido los elementos que caracterizaron a esta relación.

La concepción "interamericana" constituyó un eje central de la relación. Se basaba, como valor predominante, en la supuesta identidad de intereses entre Estados Unidos y la región, tanto en el plano del desarrollo económico como el de la seguridad estratégica. Mientras en el primero se la entendía como la adopción, por parte de los países latinoamericanos, de los valores liberales y el estilo de desarrollo norteamericano, tanto en el plano político como el económico, la segunda implicaba un compromiso mutuo de defensa frente —según la perspectiva norteamericana— a actores externos de la región.

En consecuencia, esta percepción estratégica ha provisto no sólo el contexto dentro del cual Estados Unidos ubica las relaciones con la región sino los valores que orientan a las mismas. Por ello, las propuestas generadas en América Latina en pos de un crecimiento económico han sido sistemáticamente resistidas por Estados Unidos, dado que estos planteos contenían elementos autonómicos y exigencias en el campo de la apertura de comercio; el monto, tipo y localización de las inversiones; las modalidades de transferencia tecnológica, etc., que afectaban no sólo la perspectiva ideológica de las relaciones económicas externas norteamericanas, sino los intereses concretos en la estructura de relaciones entre las partes. Esto determinó una pauta de interacciones conflictivas, caracterizada por amplias decepciones y frustraciones de Latinoamérica y una desvalorización e interpretación errónea de los requerimientos de la región por parte de las sucesivas administraciones del gobierno norteamericano.

La evaluación de lo actuado en las últimas décadas demuestra que los escasos resultados positivos obtenidos por América Latina, han sido logrados mediante esfuerzos concertados, en los cuales se sumó el poder individual de los actores latinoamericanos. Los requerimientos de la región fueron normalmente

relaciones económicas América Latina-Estados Unidos, Situación y perspectivas" (título provisorio), *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, a ser publicado durante 1983.

resistidos por Estados Unidos, que intentó retardar la aplicación de estas medidas, modificar sus objetivos últimos o limitarlas en su contenido y amplitud. Para ello, Estados Unidos ha utilizado normalmente su potencial económico —susceptible de transformarse en recursos políticos— aplicándolo a la organización de "relaciones especiales" con países seleccionados de la región que por su potencial, magnitud de los recursos y gravitación política, pudieran ejercer una influencia moderadora o disruptiva en los esfuerzos de concertación de voluntades de la región.

El ascenso de la Administración Reagan al poder adquiere particular importancia para América Latina en virtud de una particular combinación del pensamiento geoestratégico y de las corrientes económicas neoconservadoras que orientan la acción de este gobierno.

La política hacia América Latina adquiere un carácter netamente bilateral, con pleno rechazo de las instituciones, foros y mecanismos para la negociación y el diálogo multilateral que no sean los ya existentes en el marco del sistema interamericano.

En líneas generales, la política económica hacia América Latina se estructura en torno a un conjunto de criterios privilegiados: *a)* la preminencia de los objetivos de seguridad; *b)* el rol fundamental a jugar por el sector privado, que debe reemplazar en gran medida la acción directa de los gobiernos; *c)* consecuentemente, la maximización del paradigma de la economía de mercado, como guía y motor de la economía internacional, y de la política económica externa de Estados Unidos; *d)* la liberalización del comercio y supresión de restricciones impuestas por los países en desarrollo a la acción de las ETN; *e)* la reducción de la asistencia financiera directa; *f)* el énfasis en los mecanismos de mercado; *g)* el énfasis puesto en las relaciones bilaterales; *h)* los enfoques estratégicos como rectores para la asistencia y los criterios de la economía de mercado, para las inversiones (Cuenca del Caribe); *i)* la reactivación de la economía de los países en desarrollo.

Es, en consecuencia, en este contexto donde son ubicados los problemas financieros y de endeudamiento de América Latina:

el proteccionismo, la acción de las empresas trasnacionales y las altas tasas de interés. Ello conduce nuevamente a un alto grado de conflicto entre la perspectiva latinoamericana y la de Estados Unidos sobre la gravedad de los problemas que enfrenta la región y las soluciones requeridas para los mismos.

La dimensión y profundidad de estas diferencias ha sido claramente percibida tanto en los foros multilaterales (ej.: reunión de Ministros de Economía y Finanzas del GATT; posiciones de Estados Unidos para la VI Reunión UNCTAD), así como en los foros de carácter económico interamericano (última reunión de la OEA); en las declaraciones y documentos oficiales de política económica de la Administración Reagan y en la política bilateral realizada con los países de la región en el tratamiento de temas críticos, como el endeudamiento externo.

A ello se suma la aplicación de concepciones estratégicas que contemplan inclusive la utilización de elementos coactivos y coercitivos para el cumplimiento de los objetivos de seguridad de Estados Unidos en la región. El caso del agravamiento de las tensiones en la "Cuenca del Caribe" constituye un drámatico ejemplo de ello.

Los críticos problemas que se enfrentan en las relaciones con Estados Unidos y la profunda frustración que marca el momento actual de relaciones con la CEE favorecen la realización de un esfuerzo serio y meditado de reordenamiento y revalorización de las vinculaciones externas con los países industrializados. Las posibilidades de Japón se destacan en este escenario.

América Latina — Japón

La posición internacional de Japón al comenzar la década de 1980 responde plenamente a los factores que condicionan su situación en el sistema económico internacional. Con tasas de crecimiento de 10% durante la década de 1960 y más de 5% entre 1976 y 1979 que, de continuar, le permitiría superar el producto bruto nacional *per cápita* de Estados Unidos en la década de 1990, tercera potencia comercial del mundo y con

una economía que ha demostrado mayor éxito que la de los restantes países industrializados en enfrentar la crisis mundial, Japón presenta el más alto grado de vulnerabilidad económica dentro del grupo de los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), ya que depende del comercio internacional para proveerse de la casi totalidad de su petróleo, gran parte de sus alimentos y materias primas. Si bien el crecimiento económico japonés se apoyó en la expansión del mercado interno e internacional, durante los últimos años, en que el mercado interno se ha deteriorado, las exportaciones juegan un papel más importante que en el pasado.

La energía constituye el talón de Aquiles de la economía. El incremento de los precios del petróleo en 1979 produjo un importante déficit (7 641 millones de dólares) de la balanza comercial, seguido por una cifra aún mayor en 1980 (10 271 millones de dólares), ya que los hidrocarburos representan 50% del valor total de las importaciones. En otro orden, sus exportaciones e importaciones (103 032 millones de dólares y 110 672 millones de dólares, respectivamente en 1979) ubican a Japón tras Estados Unidos y la República Federal de Alemania, correspondiéndole 6.9% del valor total de las exportaciones y 7.3% del valor de las importaciones mundiales.⁴⁵

Japón importa toda su lana, algodón, bauxita y níquel; más de 90% del hierro y del cobre, y más de la mitad de la madera y pulpa de madera. En estas circunstancias el concepto de "seguridad económica" difiere del de sus socios desarrollados.⁴⁶ Más que un establecimiento militar potente, la seguridad en este caso reside en su capacidad para diversificar sus mercados y fuentes de materias primas, evitando que los conflictos internacionales tengan efectos disruptivos sobre su comercio.

Esta óptica de la seguridad tiene importantes efectos. Si por una parte crea tensiones con los Estados Unidos (país que en términos de apoyo político, seguridad estratégica y mercados

⁴⁵ Fuente: *Statistical Handbook of Japan 1981*, Ministry of Finance, Statisting Bureau Tokyo, Prime Minister Office, p. 82.

⁴⁶ Gerald Benjamin, "Japan in the world of 1980's", en *Current History*, April 1982, p. 168.

continúa desempeñando un papel fundamental para Japón), en otro plano significa mantener un esfuerzo constante por expandir y profundizar sus vínculos económicos con las regiones en desarrollo. Indudablemente, las naciones miembros de la ASEAN mantienen su liderazgo en el plano de las relaciones económicas, ya que el intercambio comercial con Japón alcanzó los 26 000 millones de dólares en 1980 y las inversiones en esos países representaron 19.5% del total de las inversiones de ultramar, siendo superadas sólo por las inversiones japonesas en Estados Unidos.⁴⁷

Los problemas centrales de la política económica externa japonesa continúan localizados en el sector de países "Norte", particularmente Estados Unidos, que sufre en 1982 un déficit de 20 000 millones de dólares en su balanza comercial con Japón y recibe el impacto —al igual que Europa Occidental— del liderazgo japonés en materia tecnológica y en los procesos de reestructuración industrial. No obstante, se presta creciente atención a la participación japonesa en el proceso de desarrollo de las economías del Tercer Mundo.

En el caso de las relaciones económicas con América Latina, si bien normalmente Japón ha sido más cuidadoso que Europa Occidental en la organización de sus vinculaciones con la región, en una tácita aceptación de la vigencia del principio de "área de influencia" de Estados Unidos, las "guerras comerciales" hoy vigentes impulsan a desarrollar una presencia más asertiva en América Latina.

El valor de las exportaciones japonesas a la región creció de 304 millones en 1960 a 6 555 millones de dólares en 1979, con una tasa de aumento anual de 17.5%. Por su parte, las importaciones japonesas de América Latina crecieron de 311 millones en 1960 a 4 517 millones de dólares en 1979, lo que significa un 15.1% de crecimiento anual.⁴⁸

En consecuencia, la participación japonesa en el comercio latinoamericano creció significativamente en los últimos 20

⁴⁷ "Japan", *Asia 1982 Yearbook*, Hong Kong, Far Eastern Economic Review, 1982, p. 170.

⁴⁸ *Towards New Forms of Economic Cooperation Between Latin America and Japan*, CEPAL-IDCJ, November 1980, p. 29.

años. Durante la primera mitad de la década del sesenta Japón ocupaba 3.2% del total de las exportaciones de América Latina; diez años más tarde este porcentaje alcanzaba al 5%. En cuanto a las importaciones, la participación de Japón se incrementó de 3.5% a 7.2% durante el mismo período. No obstante, existe un desbalance comercial favorable a Japón que se ha mantenido a lo largo de la última década.⁴⁹

En cuanto a las inversiones directas en América Latina, han mostrado un crecimiento muy dinámico desde fines de los años sesenta. En 1979, las inversiones japonesas acumuladas en América Latina totalizaban 4 373 millones de dólares, o sea 16.3% del total de las inversiones externas japonesas en ese momento. Las inversiones en América Latina ocupaban el tercer lugar después de las que correspondían a Asia y Estados Unidos.⁵⁰

También se incrementó notablemente la cooperación financiera con la región. En 1978 ésta alcanzaba a 2 702 millones de dólares, cifra que representa aproximadamente 30% del total de los fondos que Japón dedicaba a este objeto en los países en desarrollo.⁵¹ Sin embargo, la asistencia oficial para el desarrollo hacia la región es relativamente pequeña, proviniendo la mayor parte de los fondos del sector privado en carácter de préstamos e inversiones en proyectos de gran envergadura. El comercio y estos flujos financieros han constituido dos de los factores más dinámicos en el crecimiento de las relaciones económicas entre Japón y América Latina.

Frente a las duras condiciones que impone hoy la economía internacional, la estrategia japonesa se apoya en la diversificación de sus vinculaciones económicas con las regiones en desarrollo. Si se exceptúa las inversiones en Medio Oriente (principal fuente de hidrocarburos para Japón), el Sudeste Asiático y América Latina se ubican en el primero y segundo lugar en las prioridades de inversiones y comercio para la década de 1980 (contará, según lo planeado, con 21.2% de

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁵¹ *Ibid.*, p. 30.

inversiones de manufacturas; 10.4% en servicios y el 8.2% en recursos destinados al desarrollo en 1985).⁵²

Todo esquema viable de vinculaciones económicas cooperativas entre América Latina y Japón debe tener en cuenta los factores estructurales previamente señalados. Un rápido análisis del proyecto de crecimiento japonés para la década de 1980-1990 permite identificar posibles áreas de cooperación, al igual que los problemas que puedan surgir en ese plano en virtud de diferencias de los objetivos de ambas partes.

El futuro perfil de las relaciones entre América Latina y Japón: ¿Quo Vadis?

Durante la década de 1970, los países latinoamericanos del Pacífico comenzaron —si bien de manera esporádica e irregular— a explorar el potencial de vinculaciones políticas y económicas con Japón, Australia y los países del Sudeste. Por su parte, Japón, en busca de materias primas y energéticos, comenzó a poner en práctica un selectivo programa de vinculaciones comerciales e inversiones en algunos países latinoamericanos. A fines de la década, un grupo de estudios liderado por un ex Ministro de Economía lanzó el concepto de "cooperación en la Cuenca del Pacífico". El proyecto debía basarse en relaciones libres e interdependientes entre países de ambas márgenes de la Cuenca y sus propósitos eran los de "promover el libre comercio y la transferencia de capitales".⁵³

Las propuestas de cooperación sugeridas por Japón a América Latina son funcionales a sus necesidades: esta potencia debe asegurarse un aprovisionamiento estable de energía y recursos minerales, alimentos y productos forestales. Por su parte, puede ofrecer tecnología, capitales para el desarrollo y explotación de dichos productos, y asesoramiento y mercados para las exportaciones latinoamericanas de algunos bienes

⁵² "Outstanding Balance of Direct Investment Abroad - 1985", *Monthly Report on Fiscal and Financial Statistics*, Tokyo, Ministry of Finance,

⁵³ *Interim Report on the Pacific Basin Cooperation Concept*, The Pacific Basin Cooperation Study Group, Tokyo, Japan, November 14, 1979, p. 5.

manufacturados y de productos primarios. En particular, ya ha sugerido como áreas prioritarias para realizar programas de cooperación, minería, agricultura, transporte oceánico, desarrollo industrial y transferencia de tecnología en múltiples sectores.⁵⁴

Estas ofertas guardan también coherente relación con los patrones de evaluación japonesa de la situación del desarrollo latinoamericano. La ideología económica japonesa parece inclinarse hacia un pensamiento progresista lineal. En su conceptualización, los países latinoamericanos están recorriendo hoy distintas fases. La mayor parte de los miembros de la región se halla en la fase semiindustrial y el resto se encamina hacia ella. Además, los países poseen ricos recursos naturales y presentan un amplio mercado regional y subregional (ej.: Grupo Andino).⁵⁵

La primera categoría se corresponde con la situación del Japón en la década de 1960. Por su parte, la economía de ese país alcanzó la fase de completa industrialización a fines de 1960, sufriendo posteriormente una fuerte dependencia de la importación de recursos naturales. En consecuencia, los países latinoamericanos seguirán un modelo de industrialización por etapas para lograr su desarrollo y podrán alcanzar en el futuro, al igual que Japón, la etapa de desarrollo industrial maduro.⁵⁶ De acuerdo con esta óptica, la dicotomía que el pensamiento latinoamericano plantea entre países desarrollados y en desarrollo resulta inadecuada y no responde a la realidad, mientras que los intereses de los países semiindustriales e industriales resultan sustancialmente complementarios.⁵⁷

El modelo teórico no parece ajustarse plenamente a la realidad. La reorientación industrial que Japón realiza hacia industrias intensivas en "investigación y desarrollo" (computación, robots industriales, industria nuclear, informática, desarrollo de recursos oceánicos, etc.) conduce a la organización de una nueva división industrial del trabajo. Ésta, de no adop-

⁵⁴ *Towards New forms of Economic Cooperation...*, *op. cit.*, Cap. II, p. 31 y 45-46.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 30-31.

⁵⁷ *Ibid.*

tarse medidas adecuadas, puede repetir, bajo los supuestos de una economía interdependiente, las asimetrías que caracterizan la presente estructura de relaciones Norte-Sur, si bien quizás en forma más moderada.

Lo expuesto no implica de ninguna manera que no resulte viable la organización y puesta en marcha de acuerdos económicos con Japón de mucha mayor amplitud y profundidad que los ahora existentes. América Latina mantiene un privilegiado segundo puesto en los planes de comercio e inversiones japonesas en el Tercer Mundo. El perfil de desarrollo japonés, con su orientación hacia la transferencia de industrias pesadas y petroquímicas en favor de los nuevos sectores industriales, podría favorecer a aquellos países de reciente industrialización de la región que ofrezcan condiciones adecuadas para la producción de acero, petróleo, alimentos, productos químicos, textiles y fibras, pulpa de papel y algunas manufacturas. De igual manera, los países exportadores netos de petróleo y aquellos que cuentan con recursos estratégicos pueden también resultar favorecidos con nuevos flujos de inversiones y a menor escala, con posibilidades en el mercado japonés.

Los intereses de los actores latinoamericanos

Los actores mayores

Las relaciones económicas de aquellos actores latinoamericanos que poseen los recursos políticos y económicos que les permiten ejercicios diplomáticos significativos con otros actores y regiones del sistema internacional, se hallan comprendidas en el marco de una estrategia global diseñada a nivel nacional. Esta estrategia determina la importancia de distintos actores y regiones en función de los intereses del país en cuestión. En este contexto, la orientación y modalidad de las relaciones económicas con Japón adquieren particular significado, en virtud del peso específico que este actor ha alcanzado para varios de los países mayores de la región. (ej.: México, Brasil, etc.).

En este contexto, aquellos países que consideran poseer

alternativas "viables" de modificación de su inserción individual en el sistema económico internacional, pueden hallarse menos dispuestos que los restantes miembros de América Latina a participar y apoyar plenamente acuerdos y políticas regionales que, según sus perspectivas, pueden resultar restrictivas de su libertad de maniobra o reducir sus beneficios. La experiencia de las décadas pasadas en las relaciones de algunos de estos actores con Estados Unidos (ej.: Argentina, Brasil) contribuye con antecedentes a abonar esta posibilidad.

No obstante, la situación de crisis y emergencia económica que sostienen hoy estos países, reduce drásticamente las optimistas evaluaciones de la propia viabilidad que acompañaron a los años de rápido y sostenido crecimiento de la década pasada. En estos momentos, en que la solidaridad regional y el esfuerzo conjunto parecen surgir como únicas alternativas realmente confiables, la oportunidad puede estar madura para obtener acuerdos regionales en esta materia.

Los países medianos y menores

Por su parte, los países medianos de América Latina, en virtud de su potencial, consideran conveniente acercarse conjuntamente a las grandes potencias, con el propósito de incrementar su capacidad de negociación. En este caso, nuevamente es posible que exista una diferenciación de intereses, predominando los aspectos de apoyo para el desarrollo en la perspectiva andina y la consideración del Grupo Andino como un mercado en la óptica japonesa.⁵⁸

Por último, los Estados menores de América Latina, particularmente los del área Centroamericana y del Caribe, en virtud de sus niveles y limitado potencial económico, se hallan sumamente interesados en obtener el apoyo japonés para acrecentar sus posibilidades de desarrollo. En este sentido, sus expectativas contrastan con la de los restantes grupos de la región. Para Centroamérica y el Caribe, acuerdos del tipo de los efectuados por Japón para materias primas y recursos natura-

⁵⁸ *Ibid.*

les con algunos países de la ASEAN serían en principio aceptables, mientras que estos acuerdos no responden a los niveles de desarrollo ni a las expectativas políticas y económicas de los grupos de países medianos y mayores de América Latina.

Hacia la cooperación económica entre América Latina y Japón

Se trata entonces de:

1) Estudiar cuidadosamente los efectos positivos y negativos que la vinculación económica externa de Japón ha generado en su área directa de influencia, el Sudeste Asiático. Surgirán de allí experiencias muy útiles para la determinación de posiciones latinoamericanas de negociación con Japón que puedan minimizar los factores perjudiciales y mejorar los beneficios de dicha relación.

2) Se debe determinar cuál es el "máximo común denominador compartido" de los países de la región en cuanto a la compatibilización de sus intereses económicos con respecto a Japón, y las posibilidades de establecer y coordinar acuerdos sectoriales y/o subregionales, según los casos.

3) Por su parte, Japón debe realizar un esfuerzo de adaptación a las expectativas político-económicas y situaciones específicas de desarrollo y subdesarrollo que caracterizan a América Latina en el presente. La aplicación mecánica de esquemas que pueden haber sido aceptables y aun convenientes en otro contexto, resultaría difícil de plasmar en el ámbito de la negociación política y muy posiblemente inadecuada en sus efectos en el plano económico. A modo de ejemplo, resultaría positivo que Japón considerara la posibilidad de establecer acuerdos con la región en su conjunto, en vez de utilizarse solamente el tradicional enfoque bilateral.

En este sentido y sin perjuicio de los estudios que realicen individualmente los países y las agrupaciones subregionales, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en su carácter de mecanismo diseñado para la consulta y la coordinación entre los países de la región con el propósito de formular posiciones comunes en materia económica ante terceros paí-

ses,⁵⁹ podría ser el Organismo que se encargara de realizar una evaluación global, con la participación de entidades japonesas, de las perspectivas de cooperación económica. Este trabajo serviría de base a la elaboración de una nueva política de cooperación entre América Latina y Japón durante los próximos años.

⁵⁹ *Convenio de Panamá*, Art. 5, Caracas, SELA.