

ISSN: 1688-5090

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y
URUGUAY EN EL LARGO PLAZO

Paola Azar
Sebastián Fleitas
Mayo 2010

INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo

DT 1/10

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y URUGUAY EN EL LARGO PLAZO

Paola Azar
Sebastián Fleitas¹

Resumen

Durante 2004 y 2005, Estados Unidos se convirtió en el principal comprador de la economía uruguaya, dato inusual si se compara con la historia reciente. A partir de este hecho, la discusión sobre las relaciones comerciales entre los dos países y la forma que deberían adoptar ocuparon gran parte del debate público. El presente documento plantea un análisis de la trayectoria de los vínculos comerciales entre Uruguay y Estados Unidos durante el período 1930-2005, con el objetivo de detectar otros momentos de acercamiento comercial entre ambas economías y señalar alguno de los factores que operaron en cada instancia específica. Se muestra que, desde 1930, las relaciones entre los dos países se intensificaron de forma significativa en cuatro ocasiones, donde se conjugaron intereses estratégicos de Estados Unidos con la situación interna de Uruguay y que dieron lugar a arreglos institucionales específicos en el plano comercial o financiero.

Palabras clave: comercio, Estados Unidos, Uruguay, arreglos institucionales

Abstract

During 2004 and 2005, the United States became the main importer of Uruguayan goods, which was unusual when compared to the recent past. This gave rise to a public debate about the future of commercial (and non-commercial) relationships with this important trade partner. The aim of this paper is to analyze the path of the commercial relationship between Uruguay and the United States during 1930-2005 in order to identify historical episodes when it acquired more significance. The evidence reported four main episodes in which both countries became closer during the period. Each one was featured by a particular institutional arrangement, based on the interaction of both strategic interests of the United States and the internal circumstances prevailing in Uruguay.

Keywords: trade: trade, United States of America, Uruguay, institutional arrangements

¹ pazar@iecon.ccee.edu.uy; sefle@iecon.ccee.edu.uy

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. COMERCIO DE BIENES Y FLUJOS DE CAPITAL (1930-2005)	5
1.1. Exportaciones de Uruguay a Estados Unidos	5
1.2. Importaciones uruguayas de Estados Unidos	12
1.3. Intercambio comercial de bienes entre Estados Unidos y Uruguay	14
1.4. Algunos flujos financieros	15
2. ANÁLISIS DE LOS HITOS EN LAS RELACIONES ENTRE LOS DOS PAÍSES	17
2.1 “Una relación especial” (1939-1953)	18
2.2 Los años sesenta y la Alpro	24
2.3 Relaciones <i>de facto</i> (1973-1978)	29
2.4 El trienio 2003-2005	34
3. SÍNTESIS Y REFLEXIONES DE CIERRE	39
BIBLIOGRAFÍA	42
ANEXO: FUENTES DE DATOS	44
Comercio exterior	44
Contenido tecnológico de las exportaciones	44
Índices de precios	45
Producto bruto interno de Uruguay	46
Inversión extranjera directa	46
Asistencia económica y militar	46
“Alianza para el Progreso”	46

INTRODUCCIÓN

Durante 2004 y 2005, Estados Unidos se convirtió en el principal comprador de la economía uruguaya, dato inusual si se compara con la historia reciente. A partir de este hecho, la discusión sobre las relaciones comerciales entre los dos países y la forma que deberían adoptar ocuparon gran parte del debate público. Pese a la suscripción de acuerdos en torno al tratamiento bilateral de inversiones y al diseño de un marco general de negociación entre ambas economías², por el momento, la posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio ha quedado descartada. Sin embargo, el contrapunto sobre las implicancias y significados de un posible acuerdo –en el marco más amplio de la discusión sobre la inserción internacional y regional del país– permanece abierto. En buena medida, las posiciones y reacciones suscitadas por el asunto han reflejado cuán amplias son las cuestiones que los actores políticos y sociales no terminan de saldar sobre la orientación del comercio exterior y su lugar en la estrategia de desarrollo económico y social del Uruguay.

Este documento describe la trayectoria de los vínculos comerciales entre Uruguay y Estados Unidos durante el período 1930-2005. Tiene como objetivo detectar otros momentos de acercamiento comercial entre ambas economías y determinar qué factores operaron en cada instancia específica. Constituye una primera aproximación a la medida en que arreglos institucionales, como acuerdos comerciales (o de asistencia técnica o financiera), negociaciones y gestiones diplomáticas o decisiones unilaterales de política, han incidido en los vínculos comerciales entre ambas naciones en los últimos 70 años.

El análisis supuso, por un lado, la reconstrucción de los intercambios de bienes entre ambos países, así como de los flujos de asistencia económica y militar y de inversiones extranjeras directas. Por otro, la aproximación al tipo de arreglo institucional y las tensiones y afinidades que, desde el terreno político, fueron proyectándose hacia las relaciones internacionales. Para esto, se llevó a adelante una revisión de estudios específicos y de la recopilación de tratados efectivamente concretados.

La construcción de esta mirada de largo plazo ha implicado la sistematización y compilación de información acerca de los acercamientos entre Uruguay y Estados Unidos, según diferentes etapas históricas. Al respecto, varios estudios han analizado aspectos de las relaciones con este socio; en la mayoría de los casos, se han concentrado en asuntos y momentos específicos de esta relación.

Rodríguez Ayçaguer (1996 y 1997), Oddone (1990) y Oficialdegui (1995) recogen información relevante sobre las relaciones del país con Estados Unidos entre 1930 y la segunda posguerra. Por su parte, Real de Azúa (1987), Faroppa (1953), Quijano (1950), Trías (1961) y más recientemente los trabajos de Fernández (1986 y 2000) y Garcé (2002) permitieron enriquecer la mirada sobre algunos hitos y condicionantes socio-políticos que jugaron en esos vínculos.

En 2006, ante la posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, los análisis sobre las relaciones comerciales entre ambos socios se multiplicaron. En este

² Tratado Bilateral de Inversiones (2004) y Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones o TIFA, por su sigla en inglés (enero de 2007).

caso, el interés consistió en indagar en las posibilidades y conveniencia –económica y política– de consolidar tal acuerdo (Osimani, R. y Estol, R., 2006; Vaillant, 2007). Las Cámaras empresariales, el gobierno y diversas asociaciones políticas y de la sociedad civil también elaboraron documentos de distinta índole, para intervenir en el debate³.

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera, se analiza la trayectoria del comercio de bienes y de los flujos de capitales entre Uruguay y Estados Unidos. La segunda discute qué factores pueden haber influido en el desempeño comercial detectado en las series. En la tercera parte se resume la evidencia hallada y se sintetizan las principales reflexiones que podrían dar continuidad a esta línea de investigación. El detalle sobre las fuentes y datos utilizados para la reconstrucción de las series de comercio se incluyen en el Anexo Metodológico (Anexo 1).

1. COMERCIO DE BIENES Y FLUJOS DE CAPITAL (1930-2005)

Para brindar un panorama general de las relaciones entre Estados Unidos y Uruguay e identificar períodos en que sus relaciones adquirieron mayor relevancia, en esta parte se describe la trayectoria de las series de comercio exportador e importador de bienes y de algunos flujos financieros de Uruguay con este socio, incluidas la inversión extranjera directa y la asistencia económica y militar⁴.

1.1. Exportaciones de Uruguay a Estados Unidos

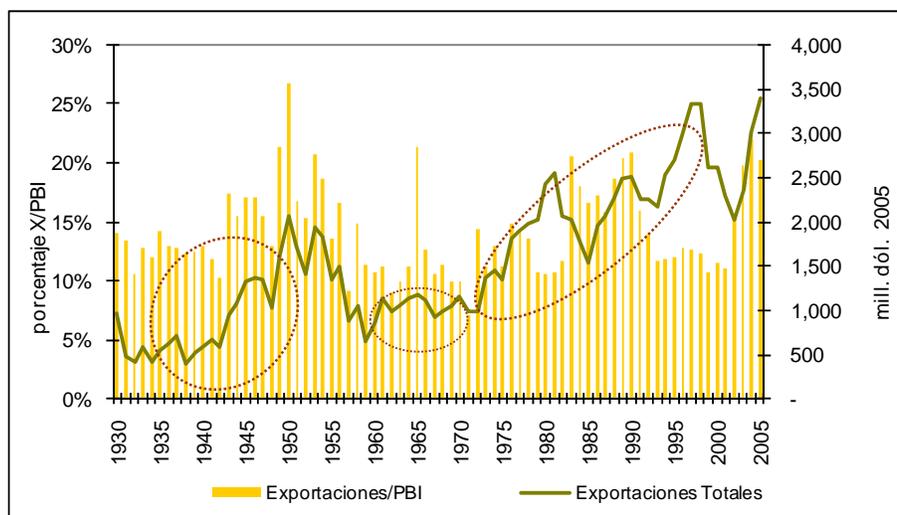
a. Evolución general (1930-2005)

Una mirada de largo plazo a la evolución de las exportaciones uruguayas totales (medidas a precios constantes de 2005) permite distinguir cuatro períodos de acuerdo a su dinámica: desde la crisis del 29 hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial (SGM), desde el fin de la SGM hasta principios de la década del cincuenta; desde la segunda mitad de esa década hasta mediados de los setenta y de allí hasta el final del período de estudio. El segundo y el cuarto período son de dinamismo de las ventas externas, mientras que en los otros dos se verifica su estancamiento (Gráfico 1).

³ Comisión Sectorial para el MERCOSUR – COMISEC (2006): *Aspectos de la Inserción Internacional del Uruguay. Análisis y Reflexiones*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República, Montevideo; *TLC con EEUU: un desafío para la inserción internacional y Consideraciones acerca de un posible Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*, documentos de discusión elaborados durante 2006 por el Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista, respectivamente; Cámara de Industrias y otros.

⁴ En el Anexo 1 se detallan las fuentes y los aspectos metodológicos que permitieron construir cada una de las series aquí presentadas.

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES TOTALES Y PARTICIPACIÓN DE EXPORTACIONES EN EL PBI
 (En millones de dólares de 2005 y en porcentaje)



Fuente: Ver Anexo I

En promedio, la participación de las exportaciones en el esfuerzo productivo de la economía (medido como el ratio exportaciones / producto bruto interno, PBI) se ubicó en el entorno de 12%, alcanzando máximos en los años de la SGM y hasta mediados de los cincuenta, en los años ochenta y en el período reciente después de la crisis de 2002. En estos últimos casos, el salto en la participación de las exportaciones en el producto se verifica en períodos de crisis, donde tanto la producción como las exportaciones experimentan significativos descensos, pero la caída de la actividad es mayor. Posteriormente, y como la recuperación es generalmente liderada por el sector externo, la participación de las exportaciones en el PBI permanece elevada por algunos años.

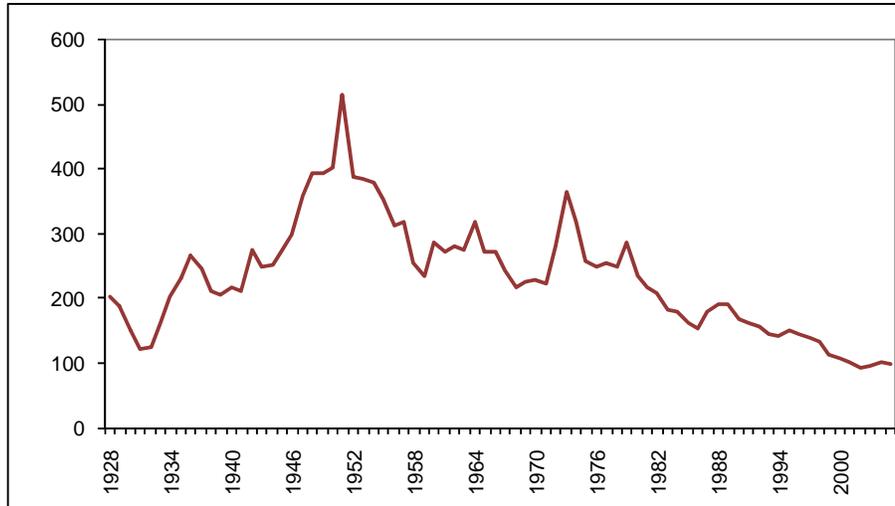
Históricamente, los principales compradores de productos uruguayos han sido el Reino Unido, Estados Unidos y Brasil. El primero fue el principal demandante entre 1930 y 1939 y entre 1953-1973. Estados Unidos fue el principal destino durante el período 1940-1952 y en 2004 y 2005. Por su parte, Brasil ostentó la primacía como destino de ventas entre 1974 y 2003.

Los precios unitarios de exportación del país presentaron una evolución creciente en el largo plazo. Para obtener una evolución real, estos precios se deflactaron tomando el IPC de Estados Unidos, que se utilizó como aproximación de la inflación internacional. La trayectoria de este indicador reveló un auge de precios desde la inmediata segunda posguerra hasta mediados de los años cincuenta, período que recoge los efectos de la Guerra de Corea⁵.

⁵ De hecho, de acuerdo a Radetzki (2006), el breve pero importante *boom* de precios de los *commodities* que tuvo lugar entre 1950 y 1952 respondió a dos tipos de causa: una directa, relativa a la necesidad de asegurar el almacenamiento de materias primas industriales ante la perspectiva de que el conflicto bélico se extendiera, dada la experiencia reciente de la SGM. Otra indirecta, vinculada a la expansión económica y del producto industrial a consecuencia de la propia guerra. Los precios se estabilizaron hacia 1952, cuando se percibió que la guerra no adquiriría dimensión mundial y a medida que los *stocks* existentes fueron liquidándose. Para 1952, sólo los

A partir de este momento, se observa una caída tendencial, aunque con cortos períodos de incremento, como los verificados a principios de los setenta (Gráfico 2).

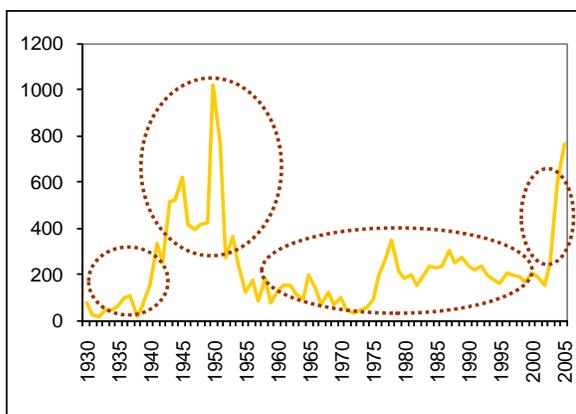
GRÁFICO 2
INDICE DE PRECIO UNITARIO DE EXPORTACIONES URUGUAYAS A DÓLARES DE 2005 (2005=100)



Fuente: Ver Anexo I

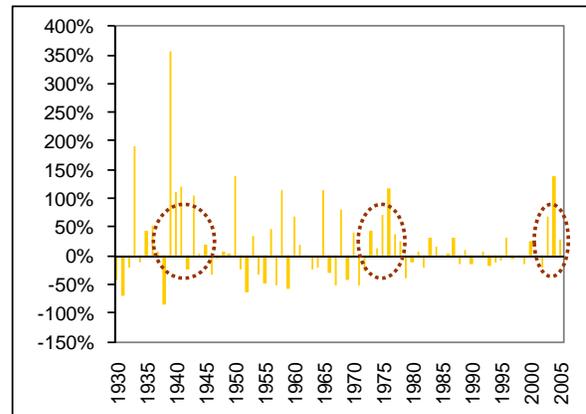
En la evolución de las ventas uruguayas a Estados Unidos, la serie a precios constantes de 2005 revela la existencia de cuatro subperíodos. Los Gráficos 3.a y 3.b ilustran dichas instancias y las tasas de variación que las caracterizan.

GRÁFICO 3.a.
EXPORTACIONES URUGUAYAS A ESTADOS UNIDOS (en millones de US\$ de 2005)



Fuente: Ver Anexo I

GRÁFICO 3.b.
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS (En porcentaje)



metales y minerales mantendrían un nivel de precios 20-30% mayor que en 1949; los *commodities* restantes se ubicarían, en general, en el nivel de fines de los cuarenta.

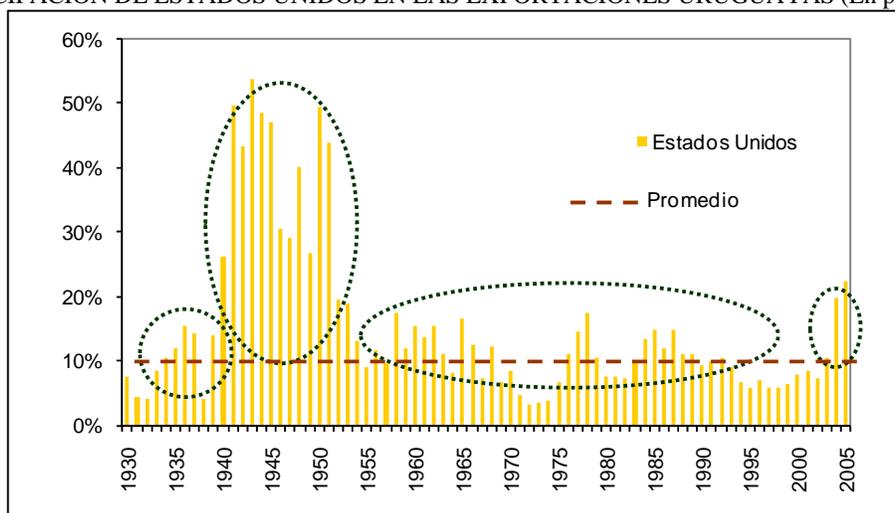
De acuerdo al Gráfico 3.a, el primer subperíodo se sitúa entre la caída de las exportaciones provocada por la crisis de 1929 y la moderada recuperación que se experimenta hasta el comienzo de la segunda guerra mundial. El segundo, que abarca desde el crecimiento de 1939 hasta los primeros años cincuenta, muestra un crecimiento vinculado a la guerra y un segundo impulso hacia el final de este período, que se diluye con relativa rapidez.

Entre 1953 y 2002 tuvo lugar un largo *impasse* de las colocaciones, con dos niveles: uno, hasta 1973 y otro, más elevado, desde 1978. El cuarto y último período comienza en el año 2003, con un incremento acelerado de las exportaciones que provocó que en 2004 y 2005 Estados Unidos fuera el principal destino de exportación de Uruguay.

La tasa de crecimiento de las exportaciones tuvo un comportamiento errático, generalmente alternando caídas con incrementos, en ciclos casi anuales (Gráfico 3.b). Aun así, se constatan tres momentos de crecimiento sostenido, cuyo estudio será profundizado en la segunda parte de este trabajo. En el primero, ocurrido entre 1939 y 1945, las exportaciones se cuadruplicaron el primer año, duplicándose los años siguientes salvo en 1942, cuando presentaron una caída. El segundo incluye el período 1973-1978, en que las exportaciones hacia Estados Unidos crecen de manera continua por seis años, y en algún caso –como en 1976– en más de 100%. Durante 2003, 2004 y 2005 las exportaciones registraron un crecimiento elevado, también superando la tasa de 100% durante 2004.

Entre 1930-2005, las ventas uruguayas a Estados Unidos representaron, en promedio 15% del total. Sin embargo, este promedio incluye dos períodos de baja participación (1930 a 1938 y de 1954 a 2003) y dos de destacada presencia (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS (En porcentaje)

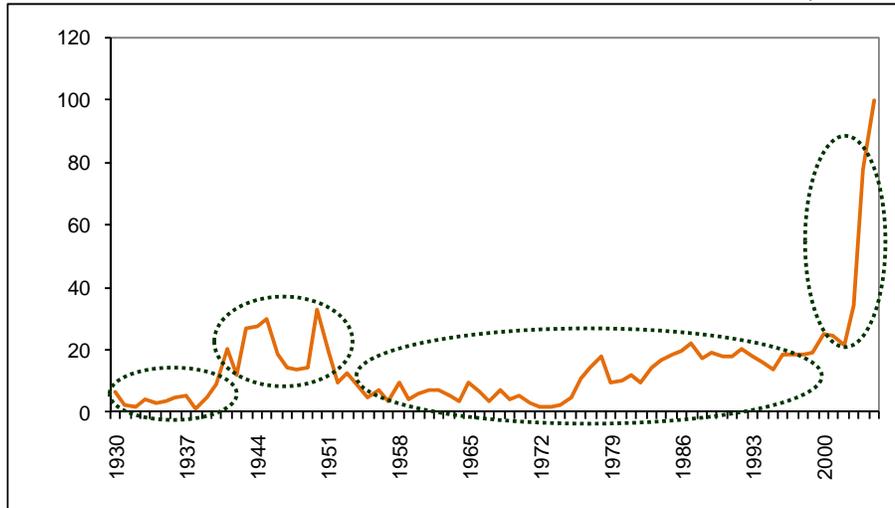


Fuente: Ver Anexo I

La evolución del Índice de Volumen Físico de lo exportado a Estados Unidos permite confirmar la existencia de los cuatro períodos hallados en la trayectoria de las exportaciones

en valores constantes⁶, destacándose el importante incremento del volumen que se presenta a partir de 2003. A diferencia de lo ocurrido en los otros momentos de crecimiento, este último se basó, fundamentalmente, en un crecimiento del *quantum* exportado (Gráfico 5).

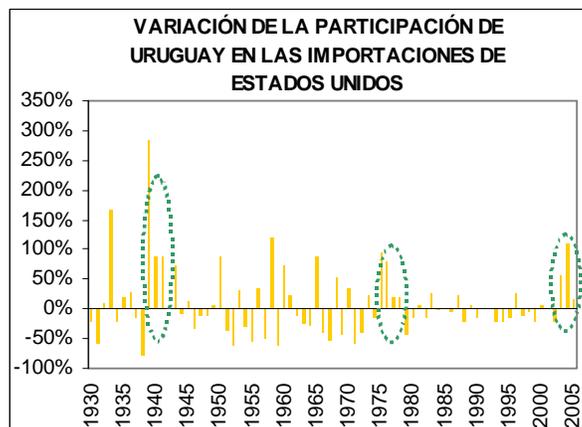
GRÁFICO 5
ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE EXPORTACIÓN A ESTADOS UNIDOS (2005=100)



Fuente: Ver Anexo I

Por su parte, una mirada a la participación de las exportaciones uruguayas en las compras de los Estados Unidos muestra que el indicador presentó una caída en el período, principalmente tras la SGM. Sin embargo, en este marco, es posible detectar tres períodos de incrementos persistentes, que coinciden con los reseñados para el caso de las exportaciones (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN LAS IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS (En porcentaje)



Fuente: Ver Anexo I

⁶ Para obtener el volumen físico exportado a Estados Unidos se utilizó el Índice de Precios Unitarios de Exportación de Uruguay.

b. Composición de las exportaciones y precio de los principales productos

¿Qué tipo de bienes formaron la corriente principal de colocaciones de la producción uruguaya? El análisis se basó en la clasificación de los bienes en función de su contenido tecnológico, siguiendo la metodología presentada en Lall (2000). De acuerdo a ésta, se distingue entre productos primarios y manufacturas, que a su vez se dividen en aquellas basadas en recursos naturales, de baja tecnología, de tecnología media y alta tecnología (Cuadro 1).

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN TECNOLÓGICA DE LAS EXPORTACIONES

Productos Primarios		PP	
Bienes Manufacturados			
	Basadas en RRNN	Agropecuarias y forestales	RB1
		Otra fuentes	RB2
	Baja Tecnología	Textil y moda	LT1
		Otras fuentes	LT2
	Tecnología Media	Automóviles y autopartes	MT1
		Industrias de procesos	MT2
		De ingeniería	MT3
	Alta Tecnología	Productos electrónicos	HT1
		Otros productos de alta tecnología	HT2

Fuente: Elaboración propia en base a Lall, 2000

Debido a la disponibilidad de datos, la clasificación se realizó para los años comprendidos entre 1938-43, 1948-1953 y 1970-05. Pese a los vacíos en la serie, estos tramos contribuyen a ilustrar la composición del comercio en los cuatro períodos más relevantes para las relaciones entre ambos socios (Gráficos 7a y 7b).

GRÁFICO 7.a.
CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS (En porcentaje, años seleccionados)

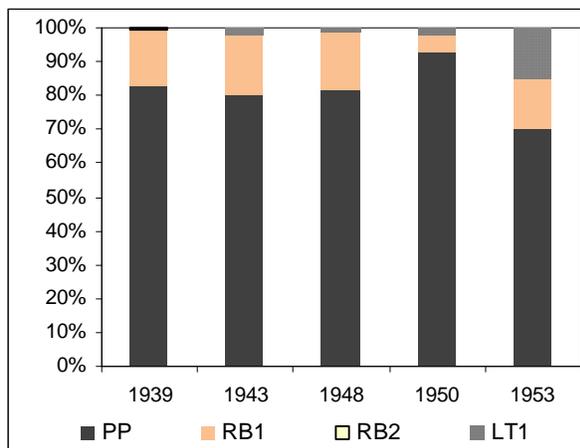
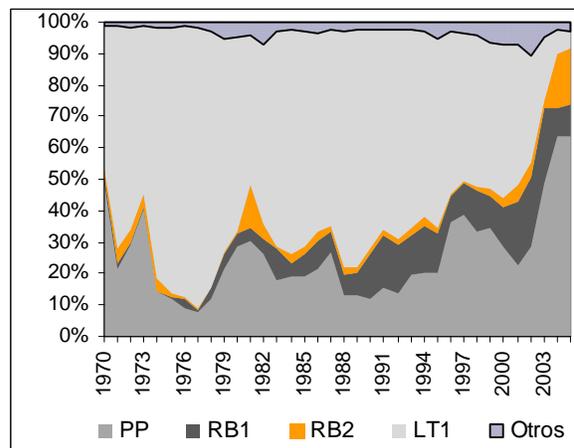


GRÁFICO 7.b.
CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS (En porcentaje, 1970-2005)



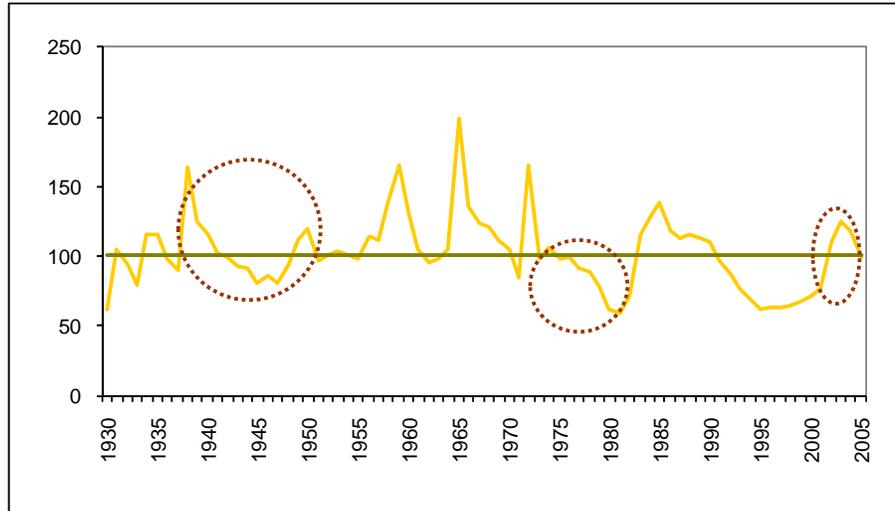
Fuente: Ver Anexo I

Los datos indican un bajo contenido tecnológico: los productos primarios, manufacturados basados en recursos primarios y manufacturas de escasa sofisticación alcanzan participaciones mayores a 90% en el total de las exportaciones uruguayas a Estados Unidos, para todos los años.

En este contexto general, la composición dentro de esta categoría no se ha mantenido constante. Tanto en la década de los cuarenta y primeros años de los cincuenta como en 2003 al 2005, la participación de los productos primarios se ha intensificado.

Por su parte, el tipo de cambio real entre Estados Unidos y Uruguay muestra que los tres períodos de crecimiento continuo de las exportaciones comenzaron con niveles mayores o iguales al promedio histórico, que luego dieron lugar a un proceso de apreciación real (Gráfico 8). No obstante, también es importante subrayar que no en todos los períodos en los cuales el tipo de cambio bilateral presentó un nivel elevado, se registró un ciclo de aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos.

GRÁFICO 8
INDICE TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL ESTADOS UNIDOS-URUGUAY (2005=100)

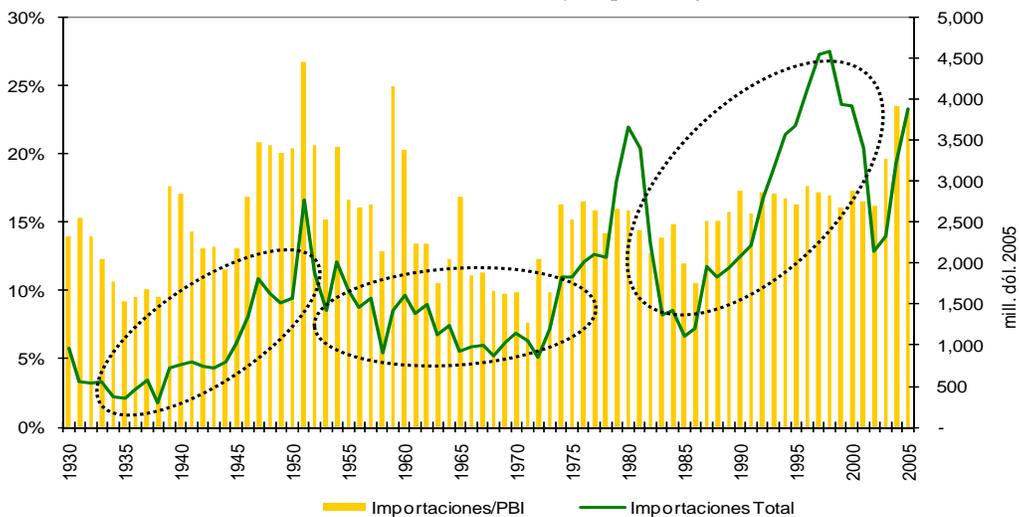


Fuente: Ver Anexo I

1.2. Importaciones uruguayas de Estados Unidos

Considerando las importaciones totales en una perspectiva de largo plazo, la trayectoria de la serie a precios constantes, permite observar tres momentos especiales: entre la salida de la crisis de 1929 y los primeros años de la década de los cincuenta, desde los cincuenta hasta principios de los setenta y desde el 1973 hasta el final del período. En particular, este último tramo se inscribe en dos ciclos resueltos con profundas caídas de las compras externas a comienzos de los años ochenta y noventa (Gráfico 9).

GRÁFICO 9
IMPORTACIONES TOTALES Y PARTICIPACIÓN DE IMPORTACIONES/PBI
 (En millones de US\$ 2005 y en porcentaje)



Fuente: Ver Anexo I

El promedio de la participación de las importaciones totales de bienes en el esfuerzo productivo de la economía (PBI) fue 15% para todo el período. Los dos subperíodos con niveles sensiblemente superiores al promedio se registraron en los años de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (22% del PBI) y entre 2003 y 2005 (también 22%). Durante los noventa, la ponderación de las importaciones en el producto se mantuvo sostenidamente en el entorno de 17%, sin fluctuaciones importantes, dando cuenta de una apertura básicamente importadora si se compara con la trayectoria más variable y por debajo de ese porcentaje de las exportaciones (Gráfico 1).

El Gráfico 10a y 10b muestra la evolución y etapas que registraron las compras uruguayas a Estados Unidos, así como su participación en el total.

GRÁFICO 10a.
IMPORTACIONES URUGUAYAS DESDE ESTADOS UNIDOS (En millones de U\$S de 2005)

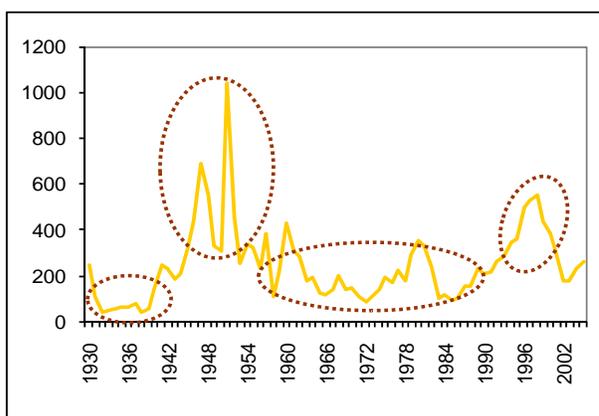
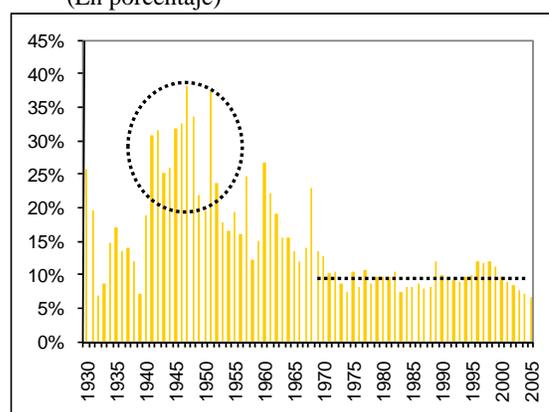


GRÁFICO 10b
PARTICIPACIÓN DE IMPORTACIONES DE URUGUAY A ESTADOS UNIDOS (En porcentaje)



Fuente: Ver Anexo I

El período de mayor importancia relativa en términos históricos, abarca desde los años de la SGM hasta los primeros años de la década de los cincuenta. Desde entonces, las importaciones registraron un nivel relativamente bajo, solo superado en los últimos años de la década de los setenta y primeros de la siguiente. En los noventa, las importaciones presentaron un significativo incremento, impulsadas por el crecimiento de la economía y la relación de precios generada por el plan de estabilización, basado en el tipo de cambio, que generó una fuerte apreciación real del peso frente al dólar.

La compra de bienes a Estados Unidos representó, en promedio, 15% del total en el período. No obstante, como muestra el Gráfico 11.b, pueden identificarse algunas etapas donde el comportamiento estuvo significativamente alejado de la media: por ejemplo, entre 1941 y 1951 el porcentaje se ubicó en promedio en 30% del total y entre 1970 y hasta 2005 fue 10%.

En cuanto al principal origen de las compras externas de acuerdo a diferentes períodos, los datos muestran la alternancia de los mismos países que fueron el destino de las exportaciones: el Reino Unido entre la Gran Crisis y comienzos de la SGM; Estados Unidos desde entonces hasta finales de los setenta. Aquí la diferencia con las exportaciones es que en los 20 años que se extienden desde 1953 hasta 1973, el Reino Unido retomó su lugar privilegiado como

principal comprador, aunque no lo logró como proveedor. A partir de 1973 y hasta 2002, se observa una clara concentración en la región de las compras externas, fundamentalmente en Brasil. Tras la devaluación de 2002, la concentración regional se mantuvo, aunque el principal proveedor fue Argentina, lo cual estuvo vinculado a las diferencias de las políticas sobre tipos de cambio empleadas por los tres países, favorables a la rentabilidad de los exportadores argentinos⁷.

1.3. Intercambio comercial de bienes entre Estados Unidos y Uruguay

Los gráficos siguientes contienen una comparación de la trayectoria de comercio exportador e importador de Uruguay con Estados Unidos y la evolución del saldo de la balanza comercial de bienes:

GRÁFICO 11a
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES DE URUGUAY A ESTADOS UNIDOS (En millones de US\$ de 2005)

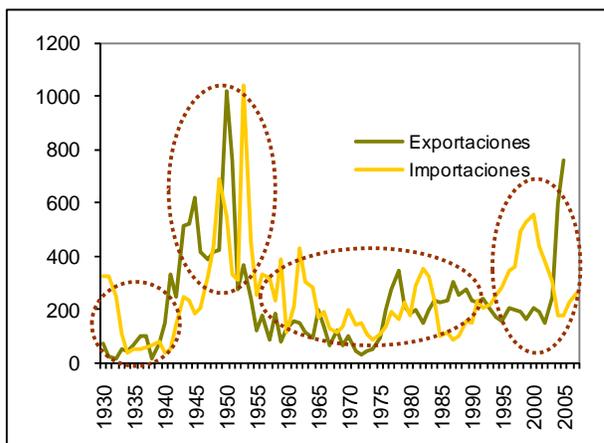
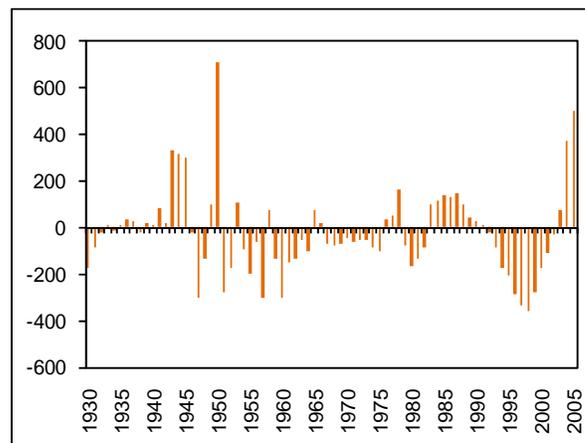


GRÁFICO 11b
SALDO DE BALANZA COMERCIAL ESTADOS UNIDOS-URUGUAY (En millones de US\$ de 2005)



Fuente: Ver Anexo 1

La evolución conjunta de las exportaciones y las importaciones de bienes con Estados Unidos permite verificar que desde la SGM hasta mitad de los cincuenta, el país intensificó significativamente sus relaciones comerciales con ese socio. Estados Unidos fue el principal cliente y proveedor externo, alcanzando participaciones de 50% en el caso de las exportaciones y 38% de las importaciones. En cambio, desde mediados de los años cincuenta hasta finales de los noventa, tanto las exportaciones como las importaciones se ubicaron en niveles bajos: la participación de Estados Unidos en ambos flujos comerciales registró un estancamiento o una tendencia decreciente.

Finalmente, las exportaciones crecieron muy significativamente después de la crisis del 2002, mientras las importaciones no se habían recuperado para 2005.

⁷ Este apartado sólo trabaja con variables agregadas. En Álvarez, C. y Falkin, L. (2008) se construye la base de datos sobre comercio exportador e importador por bienes y se presenta una caracterización de los flujos de comercio de Uruguay. El análisis de esa información no está incluida en este trabajo, ya que al momento de realizarlo no se disponía de esos datos.

El resultado comercial fue positivo en forma continua durante tres momentos: la SGM, la década del ochenta y entre 2003 y 2005. Los saldos fueron significativamente negativos en los años siguientes a la crisis del 29, en los primeros años de la década de los sesenta y durante toda la década de los noventa.

1.4 Algunos flujos financieros

Los flujos financieros se aproximan a través de la inversión extranjera directa (IED) realizada por Estados Unidos en Uruguay, la asistencia económica y militar recibida de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y de los créditos y donaciones cristalizados en el marco de la Alianza para el Progreso. Por supuesto, estos flujos no agotan todas las transacciones financieras entre las economías, ya que por falta de información no fue posible incluir los movimientos de capital privados, que solo serán considerados en algunas situaciones específicas.

a. Inversión extranjera directa

La IED es la inversión externa que ingresa al país con fines productivos y que tiene intención de control de los activos que adquiere.

El primer episodio posterior a 1930 que puede verificarse en la literatura transcurre en 1936, cuando arriban a Uruguay inversiones directas destinadas a la producción de manufacturas, destacándose la instalación de la Fábrica Uruguaya de Neumáticos S.A, FUNSA, por parte de la Goodrich Tyre Company (Oficialdegui, M., 1995). En los años posteriores, y hasta 1940, la inversión extranjera directa norteamericana fue reduciéndose (Finch, H., 2005).

Sin embargo, a comienzos de los cuarenta y durante toda esa década la inversión estadounidense se intensificó, en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se desarrollaba en Uruguay, asociado a la posibilidad de acceder a los mercados internos protegidos. En este sentido, *“la IED en este período no tuvo un rol de ‘liderazgo’ en las inversiones, es decir, no fue la ‘encargada’ de financiar la mayor parte de los proyectos productivos, pero algunas empresas extranjeras se instalaron en el país, básicamente en la industria manufacturera y fueron fundamentalmente procedentes de los Estados Unidos...Por ejemplo, en 1943, se constituyó la filial uruguaya, General Electric S.A con 95% de capital de la casa matriz”* (Donnángelo, A. y Millán, I.; 2006; 126). En la década posterior, los datos presentados por Finch (2005) señalan un incremento, aunque más lento que en el período anterior, de la IED estadounidense en el período 1948-1960.

Desde los años sesenta hasta 2003 pueden distinguirse tres momentos en los cuales se intensificaron las entradas de IED, que coinciden con momentos de intensificación de este tipo de inversiones también en Brasil y Argentina. Estos períodos se verificaron hacia finales de la década de los setenta y con dos oleadas durante la década de los noventa. El episodio de los setenta se encuentra fundamentalmente ligado a la apertura financiera de la economía y la llegada de instituciones financieras. Durante el período 1977-1981 llegaron al país aproximadamente 250 millones de dólares de 2005 por concepto de inversión extranjera directa, pero en los años posteriores se verificó una salida de parte de esas inversiones del

orden de 90 millones de dólares de 2005. La información se resume en los Gráficos 12a y 12b:

Gráfico 12a
IED DE ESTADOS UNIDOS EN URUGUAY
(En millones de US\$ de 2005)

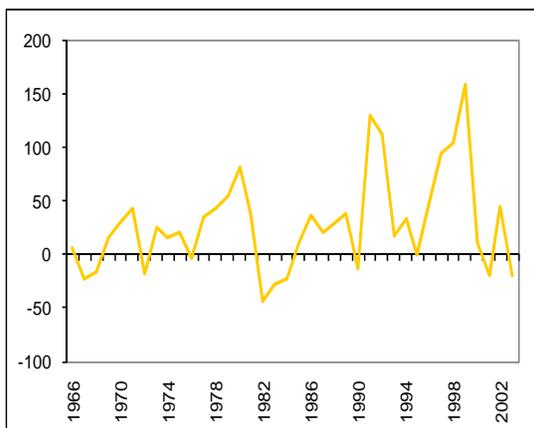
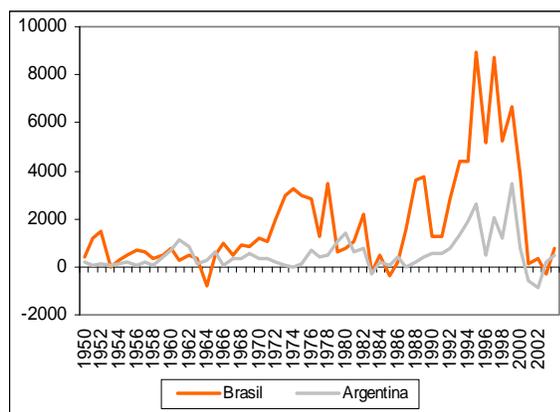


Gráfico 12b
IED DE ESTADOS UNIDOS EN BRASIL Y ARGENTINA (En millones de US\$ de 2005)



Fuente: Ver Anexo I

En la década de los noventa, el arribo de inversiones directas de Estados Unidos se realizó más intensivamente a partir de 1995, aunque los valores registrados a comienzos de la misma también son significativos en términos históricos. Durante esta década, “*las inversiones de mayor cuantía en la hotelería se realizaron bajo la forma de consorcios, entre los cuales tienen papel predominante las empresas de Estados Unidos asociadas con empresas de la región, aunque también se observan inversiones de capitales argentinos y brasileños. La otra actividad que integra este sector (restaurantes), también muestra el ingreso de cadenas internacionales de “fast food”, con inversiones superiores a los 45 millones de dólares. En la actividad comercial, las mayores inversiones se efectivizaron en supermercados, donde se destaca la compra del 50% de las acciones de la cadena Disco por parte de la empresa francesa Casino Géant y la de la cadena Devoto por parte del Grupo Exxel (propiedad de un fondo de inversión estadounidense)*” (Bittencourt y Domingo; 2000; 10)

b. Asistencia económica y militar

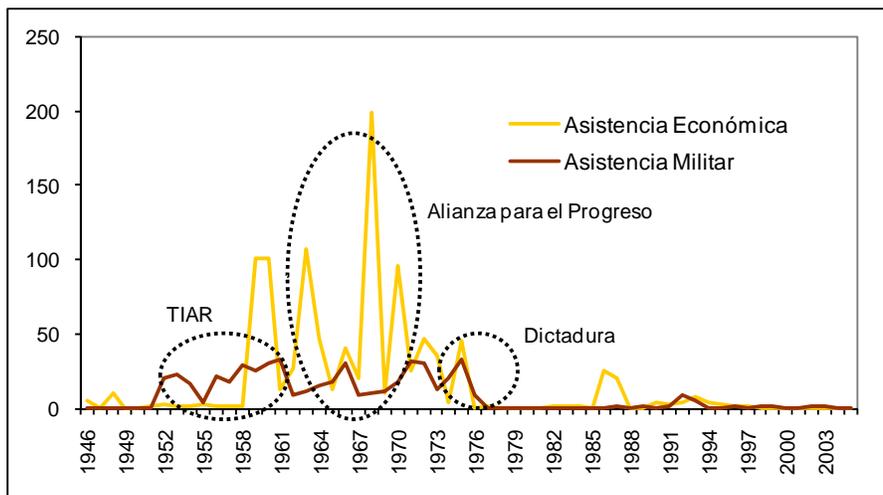
Los flujos de asistencia económica de Estados Unidos a Uruguay refieren al período 1946-2005 y fueron proporcionados a través de diferentes programas: la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), el Departamento de Estado y otros programas, como por ejemplo los Cuerpos de Paz. Adicionalmente, se releva la información acerca de la asistencia militar proporcionada por Estados Unidos a Uruguay. Los datos fueron reconstruidos en base a la información de la USAID (Greenbook).

La asistencia económica se concentró en el subperíodo 1951-1976. En este subperíodo es posible distinguir tres etapas. La primera abarca desde 1952 hasta 1958, en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), donde la asistencia militar primó

por sobre la económica. La segunda etapa refiere a 1959-1970, momento de gestación e implementación prioritaria de la Alianza para el Progreso: en este caso, se dio un aumento de la asistencia económica. Por último, el período 1971-1976 se caracterizó por una distribución equilibrada entre asistencia económica y la militar.

Como muestra el Gráfico 13, la asistencia económica fue significativa en el marco de la Alianza para el Progreso, decayendo drásticamente en los años siguientes. Por su parte, hacia la década del setenta, la asistencia militar fue incrementando su participación, hasta que en 1976 el Congreso de Estados Unidos prohibió la asistencia militar al gobierno *de facto* uruguayo. En esta misma dirección, los gobiernos de Argentina y Chile (también dictatoriales a partir de 1976 y 1973, respectivamente) recibieron importantes cifras de asistencia militar: 211 millones de dólares de 2005 durante 1971-76 para Chile y 534 millones de dólares de 2005 para Argentina.

GRÁFICO 13
ASISTENCIA DE ESTADOS UNIDOS A URUGUAY (En millones de US\$ de 2005)



Fuente: Ver Anexo I

2. ANÁLISIS DE LOS HITOS EN LAS RELACIONES ENTRE LOS DOS PAÍSES

Aunque las vinculaciones entre Estados Unidos y Uruguay no fueron significativas en términos estructurales, han admitido algunos momentos de mayor contacto. De acuerdo a lo relevado, los años comprendidos entre 1939 y 1953, entre 1973 y 1978 y, finalmente, entre 2003 y 2005 delimitan tres momentos significativos en la relación comercial, a partir del incremento persistente de las exportaciones de Uruguay hacia Estados Unidos. Por su parte, la década del sesenta, con un comportamiento modesto del lado de los flujos comerciales, verificó un incremento notorio de las relaciones financieras, constituyendo un cuarto momento de interés.

Este apartado profundiza en esos episodios, caracterizando los flujos comerciales y financieros así como el contexto institucional, político y económico que los rodeó.

2.1 “Una relación especial” (1939-1953)

Desde el punto de vista político estratégico, en los años treinta los intereses de Estados Unidos en la región se concentraban en la concreción de una política de mutua defensa, intentando crear las instituciones de un sistema consultivo y defensivo para el hemisferio. Desde el punto de vista comercial, con la crisis del 29 y la aprobación de la Ley Hawley-Smoot (1930) que incrementó significativamente los aranceles, las importaciones de Estados Unidos se redujeron de manera considerable. Posteriormente, la aprobación en 1934 de la “Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos”, que autorizaba al Ejecutivo a negociar el acceso al mercado norteamericano sujeto a la firma de acuerdos comerciales, condicionó prácticamente el ingreso a ese mercado a la existencia de un acuerdo comercial⁸.

En tanto, las exportaciones uruguayas de carne hacia el Reino Unido se encontraban condicionadas por la cuota establecida en el Tratado Cosío-Runciman (1935), tras las preferencias que estableciera el Reino Unido hacia los países de la *Commonwealth* a través del Convenio de Ottawa (1932).

En este marco, Uruguay aplicó una política de control de comercio (a partir de 1931) e intentó generar acuerdos que le permitieran incrementar sus ventas externas: entre ellos, buscó un acuerdo comercial con Estados Unidos, aunque esta iniciativa no tuvo éxito durante la década del treinta.

2.1.1 Evolución del comercio y caracterización del crecimiento de las exportaciones

La SGM provocó un cambio en esta situación. Estados Unidos se transformó en el principal comprador, lugar que ocupó hasta 1953. De hecho, la participación de Estados Unidos en las exportaciones totales del país alcanzó niveles muy elevados, superando 40% en ocho de esos años y alcanzando un máximo de 54% en 1943.

Las importaciones también crecieron, aunque en menor medida que las exportaciones, ya que las economías del mundo se orientaron a cubrir la demanda de los países en guerra. Sin embargo, desde los primeros años de la SGM y hasta 1954, Estados Unidos se convirtió en el principal proveedor de la economía uruguaya. Su participación en el total importado se ubicó por encima de 30% durante ocho años, alcanzando en dos oportunidades un máximo de 38% en 1947 y 1951.

Como resultado, si se acumulan los años de superávit comercial de bienes con los de déficit, se encuentra un saldo positivo equivalente a 1.067 millones de dólares de 2005. También las inversiones directas y los flujos financieros fueron dinámicos.

El proceso de crecimiento de las exportaciones no se verificó de forma continua: fue acelerado entre 1939 y 1945 y luego presentó fluctuaciones. El Cuadro 2 muestra la

⁸ La instrumentación de esta ley se realizó mediante la adopción de políticas de reciprocidad, con tratados comerciales basados en concesiones mutuas. El enfoque que primó en los procesos de negociación en el marco de esta ley fue el de “*producto por producto*”, con lo cual se negociaban los recortes de aranceles para cada producto negociado. Esta legislación fue renovada cada tres años desde su aprobación en 1934 hasta finales de la Segunda Guerra Mundial (Appleyard & Field, 2003).

composición de las colocaciones uruguayas en Estados Unidos entre 1938 y 1953. Hacia finales de esta etapa, se destaca el surgimiento de las exportaciones de lana peinada en *tops*, que cubrió más de 10% de las exportaciones totales.

CUADRO 2
EXPORTACIONES HACIA ESTADOS UNIDOS POR PRODUCTO
(En porcentaje, años seleccionados)

	1938	1941	1943	1945	1948	1951	1953
Lana sucia	18%	51%	52%	58%	71%	63%	60%
Lana semi-lavada o lavada	1%	11%	14%	25%	5%	10%	7%
Otros	24%	14%	16%	14%	9%	6%	9%
Lino	15%	7%	0%	4%	0%	0%	0%
Cuero vacuno salado	1%	7%	4%	0%	0%	2%	0%
Carne conservada	41%	11%	13%	0%	15%	3%	13%
Lana peinada en tops	0%	0%	0%	0%	0%	15%	11%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ver Anexo I

Las exportaciones de lana, principal producto del período, se multiplicaron por diecisiete en 1939 y así continuaron, alcanzando aproximadamente 340 millones de dólares constantes de 2005 en 1945 (seis veces más de lo exportado en 1939). Los otros productos principales también verificaron un significativo crecimiento punta a punta, excepto el lino.

Desde el punto de vista del contenido tecnológico, el incremento de las corrientes exportadoras convivió con un proceso de deterioro. Como muestran los Gráficos 14a y 14b, se intensificó la participación de los productos primarios y se retrajo la de las manufacturas basadas en productos primarios agropecuarios, con una muy baja participación de productos de mayor contenido tecnológico.

GRÁFICO 14a
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS POR
CONTENIDO TECNOLÓGICO AÑO 1938
(En porcentaje)

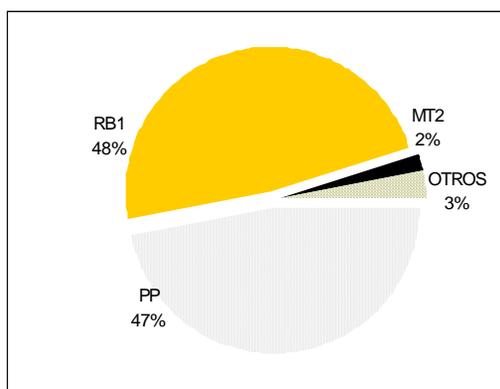
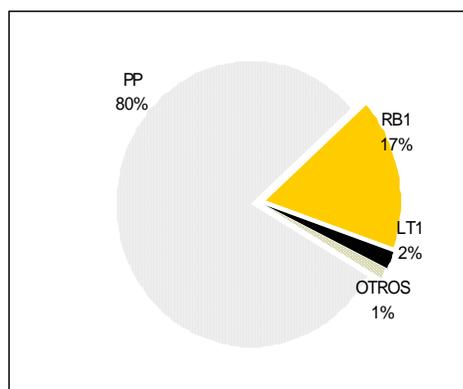


GRÁFICO 14b
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS POR
CONTENIDO TECNOLÓGICO. AÑO 1945
(En porcentaje)



Fuente: Ver Anexo 1

Para los últimos años de la década del cuarenta y los primeros de la década de los cincuenta, y pese al desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones, la estructura de exportaciones hacia Estados Unidos no había cambiado significativamente. Las lanas sucias constituían el primer rubro de exportación y, en conjunto con la carne conservada, representaban más de 70% de las exportaciones hacia ese destino. Las exportaciones de *tops* de lana presentaron una participación significativa en alguno de esos años (15% en 1951, 32% en el 1952 y 11% en 1953), al impulso de una política de promoción a través de las cotizaciones cambiarias que se otorgaron a esa producción. Esta promoción generó molestias y acciones por parte del gobierno de Estados Unidos, que en 1953 aplicó un impuesto compensatorio a las importaciones de estos productos.

2.1.2 Acuerdos de Comercio, Regulación de Inversiones y Flujos de Capital

El incremento de los flujos comerciales con Estados Unidos tuvo su correlato en las relaciones institucionales. En 1942, Uruguay y Estados Unidos firmaron el Acuerdo Comercial que rigió hasta 1953⁹. En el Mensaje del Poder Ejecutivo al Consejo de Estado (julio, 1942) se explicaba que la firma del Acuerdo aseguraba que *“las carnes preparadas y conservadas, el extracto de carne, el sebo, la caseína y el óleo de margarina, el lino, los cueros y pieles se beneficiarán por el convenio con rebajas arancelarias del 50% sobre los derechos actuales. Ciertos tipos de lanas gozarán igualmente de franquicias aduaneras que van desde el 41 al 53% sobre los actuales tipos de impuestos; y se consolida además la liberalización de derechos a la importación de otros productos del país”* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1948).

En 1949 se agregó un nuevo tratado que refirió, fundamentalmente, a los derechos y garantías de las inversiones extranjeras entre ambos países. El acuerdo procuraba facilitar los flujos de inversión y el tráfico de las personas. Los temas comerciales también se involucraban, ya que se incluía una eliminación de impuestos internos diferenciales para los bienes, de acuerdo a su país de origen. Esta diferencia de imposición no podía ser trasladada a un incremento de los aranceles, ya que el acuerdo de 1942 lo impedía. La intención de Uruguay residía en volver a disponer de un instrumento que le permitiera ejecutar una política de corte proteccionista. De acuerdo a la percepción del presidente Batlle Berres, el Tratado de 1949 seguía las mismas disposiciones relativas a tributación que el Acuerdo de 1942 *“pero, con esta importante salvedad: cuando el Uruguay se libere de las obligaciones de 1942, puede aumentar el*

⁹ Las cifras relevadas en este trabajo sobre las corrientes de exportaciones, importaciones y balanza comercial del período de aplicación del Acuerdo no coinciden con las apreciaciones de Oddone, quien plantea que *“los resultados iniciales del convenio (de 1942) no fueron decepcionantes, si se repara en el incremento de las compras norteamericanas de lanas; pero de todas maneras los términos de la balanza comercial uruguaya continuaron expresando una relación desfavorable, dado el predominio de las exportaciones norteamericanas que se ensancharon considerablemente desde entonces”*(Oddone, J., 1990: 214). Tampoco se encuentra en línea con los énfasis de Finch, quien plantea que *“el cambio de destino de las exportaciones de lana antes dirigidas a Europa y ahora a los Estados Unidos –con el que se firmó un Acuerdo en 1942– pareció fortalecer después de la guerra la tendencia al retorno de un sistema más liberal y menos discriminatorio. Pero la industria de la carne siguió atada al mercado británico y los tradicionales vínculos comerciales del Uruguay con Europa se restablecieron al terminar el conflicto cuando el comercio con los Estados Unidos cayó bruscamente”* (Finch, H., 2005: 185).

derecho aduanero a las importaciones para compensar la eliminación del elemento proteccionista actualmente incorporado al impuesto interno”¹⁰.

Por su parte, el stock de IED norteamericana en Uruguay, que se había reducido 22% entre 1936 y 1940, tendió a recuperarse en los cuarenta. De acuerdo a Finch, “*la ‘desinversión’ neta de la década del treinta fue seguida de un rápido aumento en los valores nominales de las inversiones directas de los Estados Unidos en el Uruguay. Más aún: más de las tres cuartas partes del incremento registrado entre 1942 y 1948 fue financiado por el ingreso de capitales y no por la retención de utilidades. Estas nuevas inversiones se volcaron en establecimientos ya existentes más que en nuevas empresas*” (Finch, H., 2005: 193)¹¹. En 1948, el stock de inversión norteamericana en el país casi triplicaba al existente en 1940. El máximo de IED se situó alrededor de 1950 y estuvo estrechamente vinculado a la ampliación de los frigoríficos *Swift* y *Artigas* en 1945 y en 1950.

Con respecto a los flujos financieros, en 1941 Uruguay obtuvo un crédito de 17 millones de dólares de Estados Unidos, destinado a la compra de armamentos y materiales de guerra, siendo el primer país latinoamericano amparado por la “Ley de Préstamo y Arriendo” (1941). De acuerdo a Oddone (1990), este préstamo reeditó la “*controversia siempre latente*” de la instalación de bases aéreas, ya que se suponía que la mayor parte del dinero se destinaría para ese fin. En 1942 se negoció una operación de crédito con el Eximbank (Banco de Exportaciones e Importaciones) por 20 millones de dólares con destino a obras públicas, entre las que se encontraba la represa de Río Negro¹².

Asimismo, a principios de la década del cincuenta, en virtud del “Punto IV” del famoso Mensaje al Congreso realizado por el Presidente Truman (1949), Estados Unidos ofreció a Uruguay asistencia técnica para el desarrollo industrial. Como resultado, ambos países suscribieron el “Convenio sobre Asistencia Técnica” en 1951, creándose la “Comisión Interministerial Coordinadora de planes y estudios relacionados con la Asistencia Técnica Internacional”. Esta comisión tendría entre sus objetivos la firma de un acuerdo marco con Estados Unidos para canalizar los fondos que se entregarían en cumplimiento del “Punto IV”. Pese a los mecanismos montados, tal acuerdo no logró concretarse. En sustitución, la “Comisión Especial para el fomento de Laboratorios Tecnológicos e Investigaciones Industriales”, creada en 1952, se propuso “*llevar a la práctica las medidas tendientes a la*

¹⁰ Tomado del Texto del Mensaje sometiendo el Tratado a la aprobación del Poder Legislativo, Montevideo, 28 de diciembre de 1949, firmado por Luis Batlle Berres y César Charlone (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1950).

¹¹ Previa a esta caída, se había registrado un boom de inversiones, cuando la Goodrich Tyre Company otorgó financiamiento a la Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima (FUNSA). Un estudio de la época estimó el monto total de la inversión extranjera directa en el país en 21 millones de dólares de 1936, de los cuales aproximadamente 14,5 millones se concentraron en sucursales de empresas transnacionales (Millington Drake al Gobierno de Su Majestad Británica el 10 de noviembre de 1936 [PRO/FO 371, volumen 19844, documento A 8867], tomado de Nahum, B. (1997), tomo VIII. La cita a dicho documento fue extraída de Oddone, J. (1990). Sin embargo, estos datos no son coincidentes con los suministrados utilizados por Finch (2005) que utilizan como fuente CEPAL y el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

¹² Finalmente, la empresa *Westinghouse* se propuso para culminar la obra, gesto tomado con agrado por el gobierno uruguayo y que determinó que el préstamo concedido no fuera empleado. Sobre la contratación de nueva deuda, C. Quijano señalaba en 1948: “*debemos movernos con discreción y decoro y no proceder, como solemos hacerlo, por impresiones fugaces y espasmos, como procedimos por ejemplo, al contratar el empréstito de 1942, con el Eximbank, empréstito que luego se vio, como lo habíamos anunciado, era inútil y por suerte, no fue empleado*” (Quijano, C., 1985; año 1, número 4: 47).

realización y ampliación de laboratorios tecnológicos y de un plan de investigaciones industriales en el país, en colaboración con la Fundación Armour de los Estados Unidos de América” (Bertoni, R., 2004: 15).

2.1.3 Algunas hipótesis para la explicación del período

Esta sucesión de convenios e intercambios hicieron a la consolidación de una relación en que se habrían conjugado tanto los intereses de Estados Unidos en la región –en el contexto de guerra– como la “receptividad” de las propuestas norteamericanas en el plano local.

¿Qué buscaba Estados Unidos? En un principio, su estrategia consistió en alentar la neutralidad de los países latinoamericanos frente a la SGM. Promovió la creación de un sistema defensivo continental a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y generó instancias para el incremento de su actividad comercial con la región. En cambio, ya con su ingreso a la contienda bélica (en 1941), sus intereses se concentraron definitivamente en la guerra y, posteriormente, en el reordenamiento mundial, tanto en los aspectos políticos como en los económicos.

En este marco, los mayores conflictos de Estados Unidos en la región respondieron al mantenimiento de la posición de neutralidad de Argentina. De hecho, las relaciones entre ambos países eran conflictivas desde el gobierno Presidente Agustín Justo (1932-1938), debido a su apoyo a los regímenes fascistas de Alemania, Italia y Portugal. Esta situación se agravó con el ascenso al poder del Grupo de Oficiales Unidos (GOU) en 1943 y con la idea de Juan Domingo Perón, por aquel entonces secretario de Trabajo, de generar una política de acuerdos subregionales como forma de incrementar su influencia en la región. Con la asunción de Perón como Presidente y el lanzamiento de su política de “tercera posición” (1947), las relaciones con Estados Unidos alcanzaron su máximo nivel de tensión, aunque la misma iría decayendo desde entonces¹³.

Oddone (2004) señala que los mayores conflictos entre Argentina y Estados Unidos durante los cuarenta estaban vinculados a la posición de Argentina que obstaculizaba tres tipos de intereses norteamericanos: el de la formación de una alianza contra el nazi-fascismo; la consolidación de la relación de poder norteamericana en el conjunto de América Latina (resumidas en las discusiones acerca del TIAR), y el desplazamiento de Gran Bretaña, ya que históricamente Argentina había representado el eje de las actividades británicas en el continente. En medio de estos conflictos “*Uruguay es visto por el Departamento de Estado como un pequeño país democrático convertido en un obstáculo a las ambiciones del gobierno argentino en el Cono Sur*” (Oddone, J., 2004: 8).

La posición de Uruguay La declaración de neutralidad de Uruguay en la SGM no ocultaba la simpatía de los gobiernos locales por la causa de “los Aliados”. La actuación de la Cancillería uruguaya en el episodio del Graf Spee, cuando a principios de 1939 le otorgó limitado tiempo al acorazado para realizar reparaciones, la investigación parlamentaria a colonias alemanas

¹³ El endurecimiento de la política anticomunista de Estados Unidos con el gobierno de Eisenhower (con la que el anticomunismo de Perón se enmarcaba mejor), la debilidad económica Argentina después de la crisis de 1951 y 1952 y la propia Ley de Inversiones de 1953, facilitando el ingreso de capitales norteamericanos en algunos sectores claves de la economía argentina, contribuyeron al entendimiento (Rapoport, M.; 2000).

denunciando la cercanía a Hitler de algunos de sus integrantes¹⁴, el reconocimiento al “Comité Francés de Liberación Nacional” inmediatamente después de su creación¹⁵ y la reanudación de las relaciones con la Unión Soviética, interrumpidas en 1935, revelan esa afinidad. Este proceso de acercamiento a los Aliados terminaría con la Declaración de Guerra a los países del Eje (1945), de carácter meramente formal dado el estado del conflicto, nueve días antes de suscribir la carta de las Naciones Unidas.

En este marco, se inscribe la “relación especial” entre Uruguay y Estados Unidos. En 1939, durante la Conferencia Internacional de Estados Americanos (Panamá), Uruguay se transformó en el interlocutor latinoamericano de Estados Unidos, marcando su alineamiento incondicional con la declaración de neutralidad del continente. Al año siguiente, en la reunión de La Habana, se unió a la declaración de “Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas”, en respuesta a una posible agresión extra-continental. Surgiría, más tarde, la iniciativa norteamericana de instalar bases aéreas y navales en puntos estratégicos del continente, siendo Uruguay uno de los lugares elegidos. La propuesta originó discusiones parlamentarias y un debate político a nivel local (que fue recrudeciendo entre 1940 y 1944). Sin embargo, mientras tanto, se procesaba la construcción del Aeropuerto de Carrasco, que permitía la llegada de aviones de gran porte al sur de América Latina, con ayuda financiera, técnica y militar de Estados Unidos.

La entrada de Estados Unidos en la guerra (1941) consolidó el proceso de acercamiento. En la Conferencia de Río de Janeiro, que tuvo lugar pocas semanas después, se “recomendó” a los países la ruptura de relaciones con los países del Eje. El entonces canciller de Uruguay, Alberto Guani, retornó de esa conferencia con el título, meramente formal, de “Canciller de las Américas” y logró que el gobierno uruguayo fuera el primero en aceptar la recomendación e implementarla en enero de 1942. En ese año en que los dos países suscribieron un Tratado Comercial, el canciller Guani realizó una gira por Estados Unidos concretando diversos acuerdos y negociando un préstamo con el Eximbank y Montevideo fue elegida como sede del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente¹⁶.

Sin embargo, la firma del Tratado de 1949 no estuvo exenta de controversia. Mientras que los representantes del gobierno declararon que su principal objetivo era el desarrollo económico, la oposición de izquierda argumentaba que no buscaba otra cosa que alentar el ingreso del capital norteamericano.

Hacia mediados de los cincuenta muchas de las condiciones que habían enmarcado la intensificación de las relaciones con Estados Unidos fueron cambiando. Desde el punto de

¹⁴ En 1940 se hicieron públicos los resultados de la Comisión Parlamentaria investigadora de colonias alemanas, denunciando que entre las mismas algunos integrantes reconocían el liderazgo de Hitler. Tras proclamar la amenaza que representaban estas agrupaciones, se aprobó la “Ley de Asociaciones Ilícitas” y se constituyó un sistema de listas negras que incluía a los “súbditos del eje” (Oddone, J., 1990).

¹⁵ Este reconocimiento es dado aun cuando el Gobierno de Estados Unidos planteaba la necesidad de esperar para ver la respuesta de este Comité en relación a los intereses fundamentalmente militares de Estados Unidos en el Norte de África (Rodríguez Ayçaguer, A., 2004).

¹⁶ Bajo este régimen, en 1944 el Embajador norteamericano, William Dawson, solicitó al Secretario de Estado que la marina estadounidense enviara a Uruguay buques de guerra para desestimular cualquier intento de golpe de estado (Rodríguez Ayçaguer, A; 2004). Sin embargo, más que por la defensa de intereses estratégicos hemisféricos de Estados Unidos, la incursión fue interpretada como una señal hacia Argentina, país con el que la conflictividad era creciente en esos años.

vista político, el ascenso del presidente Eisenhower redefinió la política internacional norteamericana con mayor énfasis en la lucha contra el comunismo, situación más cómoda para Argentina, debido a las inclinaciones ideológicas del gobierno peronista. Así, Uruguay fue perdiendo importancia como aliado estratégico en la región. En términos comerciales, las exportaciones disminuyeron de forma más veloz que las importaciones y en 1953 se derogó el Acuerdo Comercial de 1942, esgrimiendo como justificación el ingreso de Uruguay al sistema del GATT¹⁷.

2.2 Los años sesenta y la Alpro

Durante los cincuenta, la prioridad de Estados Unidos giró en torno al conflicto con los países del bloque soviético y sus aliados, apoyando en el marco de la Guerra Fría la reconstrucción de Europa y Japón. En cuanto a América Latina, se procuró el fortalecimiento del bloque regional, profundizado a partir de la firma y ratificación del TIAR, de la adhesión los países latinoamericanos a la Organización de Estados Americanos (OEA) y de su apoyo al sistema de instituciones internacionales creadas tras la SGM. Por su parte, Uruguay intentó obtener préstamos de Estados Unidos y un mejor acceso al mercado norteamericano de lana, fundamentalmente para la exportación de tops.

Si bien en la década siguiente no se advertirían cambios con respecto al intercambio comercial, la recepción de flujos financieros norteamericanos, canalizados a través de la Alianza para el Progreso, representaría un nuevo capítulo en la historia de los vínculos entre ambos países.

La “Alianza para el Progreso” (Alpro) fue presentada al Congreso norteamericano en marzo de 1961 por el presidente J. F. Kennedy. Esta iniciativa surgía de un conjunto de ideas que se habían ido elaborando en reuniones interamericanas. El presidente de Brasil, J. Kubitschek, en 1958, había propuesto la creación de una “Operación Panamericana” de cooperación para el desarrollo. Los estudios derivados de esta sugerencia llevaron dos años y en 1960 se presentaron en la Conferencia Económica Interamericana (Bogotá) como un conjunto de ideas en procura del desarrollo económico y social del continente, así como de la necesidad de ayuda financiera externa más flexible. Tras la propuesta de Kennedy, el Consejo Económico y Social de la OEA convocó a los representantes de las repúblicas americanas a la Cumbre Panamericana de Punta del Este, Uruguay, para definir un plan de acción frente al ofrecimiento realizado por Kennedy.

En teoría, la Alpro implicaba para los gobiernos de los países latinoamericanos compromisos en los temas de desarrollo y consolidación de las democracias, reducción del analfabetismo y mejora de la educación, “salarios justos”, mejora en las condiciones laborales y de salud, reformas agrarias y de contribución inmobiliaria. A cambio, el gobierno de los Estados

¹⁷ En este sentido, en la carta del Embajador de los Estados Unidos al canciller de Uruguay, Fructuoso Pittaluga, el día 30 de noviembre de 1953 se planteó que: *“puesto que los gobiernos de los Estados Unidos y la República Oriental del Uruguay han efectuado gestiones arancelarias que han culminado en la adhesión del Uruguay al GATT, del cual los Estados Unidos de América es ya una parte contratante, propongo, en nombre de mi gobierno, que: el Acuerdo Comercial Recíproco entre los Estados Unidos de América y la República Oriental del Uruguay, firmado en Montevideo el 21 de Junio de 1942, sea terminado el 16 de diciembre de 1953, fecha en la cual la República Oriental del Uruguay llega a ser una parte contratante del GATT de acuerdo con el artículo XXXII del mismo”*. Sin embargo, y debido a dificultades del gobierno de Estados Unidos, la culminación del acuerdo es de fecha 28 de diciembre de 1953.

Estados Unidos proporcionaría o auspiciaría en los organismos multinacionales o con gobiernos de Europa Occidental o Japón, un mínimo equivalente a 132.000 millones de dólares de 2005 para que América Latina completara sus propios esfuerzos para el logro de las metas planteadas (Gil, F., 1975: 221-222).

2.2.1 Comercio vs. asistencia financiera

Durante los años sesenta, en un marco de estancamiento general de las exportaciones uruguayas (que se mantuvieron en torno a los 1.000 millones de dólares de 2005), el comercio con Estados Unidos presentó un nivel significativamente inferior al del período 1939-1953. Tras el *impasse* de la SGM y su inmediata posguerra, Inglaterra volvió a ser el principal comprador del país. La participación de Estados Unidos en las exportaciones fue 12%, con una leve tendencia al descenso, al tiempo que se verificó un proceso de desconcentración de los mercados de destino de las ventas, que se profundizaría hacia finales de la década. En cuanto a las importaciones, Estados Unidos continuó siendo el principal proveedor de la economía uruguaya, aunque tanto el monto de las compras como su ponderación en las importaciones totales registraron una caída en relación al período anterior.

Como resultado, el saldo de la balanza comercial de bienes con Estados Unidos se tornó negativo, acumulando un déficit equivalente a 919 millones de dólares de 2005 entre 1960 y 1970. En contraste con estas cifras, la puesta en marcha de la Alpro significó un desarrollo considerable de la asistencia financiera destinada al país. De acuerdo a cifras de CIES-OEA, la autorización de préstamos y donaciones de esta fuente para Uruguay entre 1961 y 1970 ascendió a 1.510 millones de dólares de 2005. Del total de fondos de la Alpro, 40% se canalizó a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank).

Entre los préstamos no compensatorios (otorgados con la finalidad de contribuir al desarrollo), Brasil fue el principal destinatario, por un total de 25,1 mil millones de dólares de 2005¹⁸. Colombia, México, Chile y Argentina, junto con Brasil, acumularon 70% del financiamiento. El financiamiento para Uruguay representó 1,6% del total (Cuadro 3).

¹⁸ Los fondos compensatorios se determinaron descontando al total de los fondos autorizados, aquellos proporcionados por el FMI y el gobierno de Estados Unidos que no se originaban con esta finalidad.

CUADRO 3
AUTORIZACIONES DE PRÉSTAMOS Y COMPONENTE DE AYUDA PERÍODO 1961-1970,
CLASIFICADA POR PAÍS RECEPTOR (En miles de dólares de 2005)

País	Préstamos Efectivos	% sobre préstamos totales	"Componente de ayuda" (CDA)	% sobre CDA total	% CDA / Préstamos Efectivos
Brasil	25.110	26,7%	12.279	29,2%	49%
Colombia	11.640	12,4%	5.366	12,8%	46%
México	11.195	11,9%	2.485	5,9%	22%
Chile	9.988	10,6%	4.664	11,1%	47%
Argentina	8.145	8,7%	2.044	4,9%	25%
Venezuela	5.079	5,4%	1.432	3,4%	28%
República Dominicana	3.244	3,5%	2.225	5,3%	69%
Bolivia	3.043	3,2%	2.157	5,1%	71%
Perú	2.744	2,9%	1.325	3,2%	48%
Ecuador	2.075	2,2%	1.286	3,1%	62%
Guatemala	1.864	2,0%	1.018	2,4%	55%
Costa Rica	1.638	1,7%	875	2,1%	53%
Panamá	1.614	1,7%	968	2,3%	60%
Uruguay	1.510	1,6%	637	1,5%	42%
Paraguay	1.384	1,5%	853	2,0%	62%
Honduras	1.150	1,2%	736	1,8%	64%
El Salvador	1.138	1,2%	666	1,6%	59%
Nicaragua	1.028	1,1%	595	1,4%	58%
Haití	338	0,4%	293	0,7%	87%
Total AL	93.926	100%	41.985	100%	45%

Fuente: Ver Anexo I

Por su parte, el “componente de ayuda” de los fondos no compensatorios constituye “la diferencia entre el total del monto autorizado para cada préstamo y el valor presente de los futuros pagos por concepto de amortización e intereses. El valor presente, a su vez, se calculó utilizando las tasas de interés de mercado. De esta forma, según este estudio, el ‘componente de ayuda’ es una medida del beneficio real de obtener recursos en términos más favorables que aquellos existentes en el mercado. Por ejemplo, el índice de ‘componente de ayuda’ alcanza el valor 100 en las donaciones y desciende hacia cero en los casos de los créditos a las exportaciones que tienen características similares a los préstamos comerciales” (OEA-CIES, 1973).

El promedio del componente de ayuda fue de 45%; por lo tanto, de los 94 mil millones de dólares de 2005 efectivamente prestados en el período, 42 mil millones fueron potenciales ahorros provocados por obtener este financiamiento en el marco de la asistencia para el desarrollo y no en condiciones de mercado.

Uruguay registró un componente de ayuda de 42%, menor al promedio de América Latina. En este sentido, la diferencia entre los 1500 millones de dólares de 2005 que fueron autorizados para prestar a Uruguay en el período 1961-1970 y el valor presente de esos préstamos en las condiciones de mercado existentes en aquella época fue de 637 millones de dólares. De esta forma, de acuerdo a OEA-CIES (1973), estos 637 millones de dólares de

2005 representarían la ayuda implícita no reembolsable en los préstamos obtenidos en el período 1961-1970 bajo el marco de la Alianza para el Progreso.

2.2.2 Acuerdos bilaterales: prioridad en los flujos de inversiones

En los tratados internacionales aprobados por el Poder Legislativo pueden encontrarse algunos de los fines a los que se aplicaron los préstamos y donaciones canalizadas a través de la Alpro: construcción de viviendas del Banco Hipotecario, la realización del Plan de Desarrollo Económico de la CIDE; implementación de programas para la capacitación empresarial de pequeñas y medianas empresas por parte del Banco República y del Ministerio de Industria; programas para el desarrollo rural con el Ministerio de Ganadería y Agricultura, y equipamiento y capacitación de la policía a través de diversos programas con el Ministerio del Interior¹⁹.

En el plano estrictamente comercial, los intercambios sujetos a acuerdos durante este período se refirieron centralmente, a compras de bienes por parte de Uruguay a Estados Unidos a través de la Ley de Desarrollo y Asistencia del Comercio Agrícola (Ley 480) o mediante la propia aplicación de algunos fondos de la Alpro.

Con relación al primer mecanismo, Uruguay firmó el “Convenio sobre productos agrícolas” en 1959, por el que Estados Unidos financiaría la compra de excedentes agrícolas producidos en ese país. Sujeto a esta ley, se adquirieron tabaco, algodón, maíz, cebada, trigo (incluyendo en cada caso el costo de transporte desde el origen). Estados Unidos se comprometía a utilizar los pesos acumulados por estas ventas para “*financiar proyectos que fomenten el desarrollo económico*”, de acuerdo a los fines señalados en la Ley²⁰.

Este acuerdo estableció que se destinarían a ese fin la mitad de los pesos acumulados por las compras uruguayas de estos excedentes. Entre las obras financiadas se destaca la ampliación del sistema telefónico de Montevideo (UTE), los intercambios educacionales con Estados Unidos, la reparación de las rutas N°1 y N°101, dañadas por las inundaciones de 1959; la ampliación de la Usina de Purificación de agua potable de Montevideo (OSE), la construcción del puente sobre el Río Yí y de los accesos a la ciudad de Durazno. Los préstamos fueron canalizados a través del Eximbank.

Utilizando el segundo mecanismo, el país importó maquinarias e instrumentos para la extracción de minerales, bienes de capital para el desarrollo de la producción industrial y maquinarias de riego y fertilizantes para el “Programa de radicación de los colonos en el medio rural”. En parte, los acuerdos alcanzados en el marco de la Alpro y los mecanismos de la Ley 480 contribuyeron a explicar el más lento descenso de importaciones desde Estados Unidos.

Con respecto a las relaciones financieras, en 1961 se firmó el “Acuerdo sobre garantías para las inversiones de capitales norteamericanos en el Uruguay” que además, regulaba las

¹⁹ Lamentablemente, las fuentes no permitieron identificar todas las acciones desarrolladas en el marco de esta iniciativa, ya que no todos los proyectos requirieron aprobación parlamentaria.

²⁰ Convenio sobre Productos Agrícolas; Convenios Suplementarios y Notas Adicionales, en “Tratados y Convenios Internacionales”, Secretaría del Senado, 1995; tomo correspondiente al año 1959: 99.

transferencias de moneda extranjera y nacional entre Estados Unidos y Uruguay. El acuerdo establecía mecanismos favorables a las transferencias de los fondos e instauraba un árbitro único, elegido por acuerdo entre los países, para la resolución de conflictos.

También se registraron flujos de asistencia militar a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Entre 1960 y 1971 los fondos alcanzaron el equivalente a 166,1 millones de dólares de 2005, lo que implicó un descenso respecto a la década anterior, en que había ascendido a 187 millones. Por otro lado, Estados Unidos fue el principal destino para la colocación de activos financieros de residentes en el exterior. De acuerdo a las estimaciones del Instituto de Economía (1969) –realizadas en base a datos del Tesoro de Estados Unidos– entre 1962 y 1967 ese país concentró 40% del total de capitales financieros nacionales en el exterior.

2.2.3 Algunas hipótesis para la explicación del período

En la recreación de los factores que contribuyen a una explicación de esta relación dinámica desde el punto de vista de los flujos financieros, se encuentran tanto los intereses norteamericanos de “contención” de la amenaza comunista en el continente, como la preeminencia, en lo local, de una orientación más liberal de la conducción económica y la búsqueda de apoyos en la tarea de superar la situación de estancamiento y recesión de la economía.

¿Qué buscaba Estados Unidos? De acuerdo a W. Fernández, con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y su rápido acercamiento al bloque socialista, la preocupación de Estados Unidos hacia el continente creció y cambió de orientación: “...en las naciones subdesarrolladas el peligro principal ya no es el comunismo soviético sino sus agentes internos y la derrota de este no se logrará si no se derrota también a las causas que generan su desarrollo, es decir la pobreza generalizada” (Fernández, W., 1986: 199-200). En estos años, la política hacia América Latina siguió dos líneas: el combate a los movimientos o partidos que rechazaban a Estados Unidos y el combate a las causas que generaban el contexto para su éxito. Justamente, en este último sentido se encuadraban tanto la Alpro como las ayudas militares a los gobiernos de la región.

Hacia finales de la década, la asunción de R. Nixon como presidente de los Estados Unidos (1969) provocó un cambio en las políticas de la “Alianza”. Nixon planteaba la continuidad del proyecto sujeto a tres ejes: la creación de un fondo interamericano para la estabilidad de precios de los productos básicos; la ayuda financiera a los países con deudas y altos pagos de interés y establecimiento de un sistema de preferencias aduaneras para los países de la región. Era partidario de “brindar más importancia al comercio que a la ayuda”, con lo que el período de influencia de la Alpro se fue diluyendo hacia 1970. (Gil, F.: 1975)

La posición de Uruguay La recepción de fondos provenientes de la “Alianza” se dio en el marco de los dos gobiernos con mayoría del Partido Nacional, desde 1959 hasta 1967. Todo el período estuvo signado por un persistente estancamiento económico, con un producto que caía o crecía a tasas muy cercanas a cero, crecientes desequilibrios en el plano externo y fiscal y la aceleración del proceso inflacionario. Por lo tanto, la recepción de los capitales estadounidenses fue vista como un importante catalizador en el diseño y ejecución de un

cambio en la orientación de la política económica nacional, tendiente a recuperar el crecimiento.

De hecho, en 1960, por iniciativa del ministro de Hacienda, J. Azzini, se creó la CIDE, a efectos de formular planes orgánicos de desarrollo económico. Al año siguiente, el gobierno realizaría gestiones para lograr la presencia de una misión técnica internacional, a través de la ayuda anunciada por Kennedy en marzo de ese año, aun antes del pronunciamiento oficial realizado en la reunión de Punta del Este. La articulación con la Alpro, principalmente a través del trabajo de la CIDE pero también por las otras vías referidas, fue muy controvertida en el plano local, tanto por los partidos políticos de oposición como por las organizaciones de la sociedad civil.

Mientras el Partido Nacional veía en la CIDE una oportunidad para mantener la mayoría lograda en las elecciones, el Partido Colorado la entendía como una maniobra política del oficialismo, reaccionando con desconfianza. Los representantes de las tendencias de izquierda veían en la Alianza una estrategia más de penetración del “imperialismo norteamericano”, principal enemigo del verdadero desarrollo de los países latinoamericanos. En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Coordinadora del Desarrollo Económico (Comcorde), que reunía a las cámaras empresariales, se encontraba afín a la idea de planificación indicativa e ideológicamente no se oponía a la ayuda norteamericana (Garcé, 2002). Durante el año 1966 firmó dos acuerdos de asistencia técnica con la USAID para promover su actividad²¹.

El movimiento obrero (representado, desde 1965, por la Central Nacional de Trabajadores, CNT) rechazaba la influencia de Estados Unidos, posición en que influía fuertemente la postura de los partidos políticos de izquierda. No obstante, ello no fue obstáculo para que algunos funcionarios de la Secretaría Técnica de la CIDE trabajaran con el movimiento sindical desde el año 1963 (Garcé, 2002).

2.3 Relaciones de facto (1973-1978)

Hacia finales de los sesenta, la persistencia del estancamiento económico y el proceso inflacionario, signado por la puja distributiva, “ *fueron preparando el terreno para que la interacción entre los ámbitos económico y político gestaran las condiciones necesarias y suficientes para la materialización de un reajuste de la estructura interna y la búsqueda de una reinserción internacional*” (Astori, D., 2001: 92). Tras la creciente ola represiva, finalmente en junio de 1973 se produjo un golpe de Estado, instalando un gobierno de ideología autoritaria en los aspectos políticos y liberal en términos económicos.

2.3.1 Evolución del comercio y caracterización del crecimiento de las exportaciones

Entre 1973 y 1978 la economía uruguaya recuperó el crecimiento, al tiempo que el comercio exterior registró cambios relevantes respecto a la década anterior, debido a la implementación

²¹ El 20 de junio de 1966 se firmó un acuerdo entre la USAID y el Ministerio de Industrias para promover la actividad de la COMCORDE y el 29 de diciembre de 1966 se firmó otro acuerdo entre las mismas organizaciones con la misma finalidad; Secretaría del Senado, Tratados y Convenios Internacionales, 1995; tomo correspondiente a 1966: 64.

de una política de promoción de exportaciones “no tradicionales”. Ésta intentó alterar las condiciones de rentabilidad de las ramas industriales para que se orientaran al mercado externo, a través de una amplia variedad de instrumentos: prohibición de exportación de materias primas de las industrias que se quería fomentar; impuestos a las exportaciones de algunas materias primas con poco valor agregado; aplicación de un régimen de admisión temporaria para el procesamiento de insumos, entre otros. Al mismo tiempo, el Estado regulaba los salarios y los aportes a la seguridad social, asegurando una reducción persistente del salario medido en dólares. Otro pilar de la estrategia residía en la concesión directa de reintegros a las exportaciones, que variaban entre 20% y 50% del valor FOB de exportación (Macadar, L., 1980)

Durante estos años, las exportaciones a Estados Unidos y las importaciones de ese origen registraron un significativo crecimiento, pero mayor en el caso de las primeras. De esta forma, Uruguay conquistó nuevos saldos de la balanza comercial positivos con este socio, quebrando la tendencia deficitaria de la década anterior. En particular, el saldo acumulado de la balanza comercial de bienes para los seis años del período registró un superávit de 13 millones de dólares de 2005.

En términos de la composición de los flujos exportadores, en 1972, el último año antes del comienzo del ciclo de crecimiento, el cuero sin procesar representaba 35% de las exportaciones totales, mientras que los desperdicios de lana y las prendas de vestir de cuero representaban 18% cada uno. En conjunto, estos tres productos acumulaban 72% de las exportaciones (Cuadro 4).

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS , 1972-1978 (En porcentaje)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Prendas de vestir de cuero	18%	26%	41%	41%	38%	35%	31%
Calzado	1%	2%	8%	23%	22%	24%	16%
Ropa exterior señoras	0%	0%	0%	1%	3%	7%	13%
Artículos de viaje	0%	0%	4%	6%	6%	6%	6%
Pescado fresco	1%	3%	2%	2%	1%	2%	6%
Tejidos de lana	4%	9%	14%	5%	7%	6%	4%
Desperdicios de lana	18%	27%	5%	5%	6%	4%	4%
Cuero	35%	12%	6%	3%	5%	2%	4%
Otros	22%	21%	20%	13%	12%	15%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100

Fuente: Ver Anexo I

En 1978, y tras seis años consecutivos de incremento, tanto las exportaciones de desperdicios de lana como los de cuero verificaron una significativa caída de su participación total. Por el contrario, los rubros prendas de vestir de cuero, calzado y ropa exterior de señoras presentaron un significativo aumento. La suma de la participación de estos tres rubros representó 60% de las exportaciones.

El significativo crecimiento de las exportaciones se verificó en conjunto con un incremento de su contenido tecnológico, fundamentalmente derivado de la mayor ponderación del rubro

vestimenta. En 1972, 65% de las exportaciones pertenecía a la categoría “Manufacturas de Baja Tecnología 1” (LT1), vinculadas a este sector.

En 1978, en un total exportado a Estados Unidos que se había multiplicado por más de seis, las exportaciones de manufacturas de baja tecnología de tipo vestimenta representaban 82% de las ventas. La ponderación de bienes primarios había pasado a representar 12% del total. También se verificó una pequeña participación de bienes de tipo manufacturas de baja tecnología vinculada a los productos de alfarería (Gráficos 15a y 15b).

GRÁFICO 15a
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS
POR CONTENIDO TECNOLÓGICO AÑO 1972

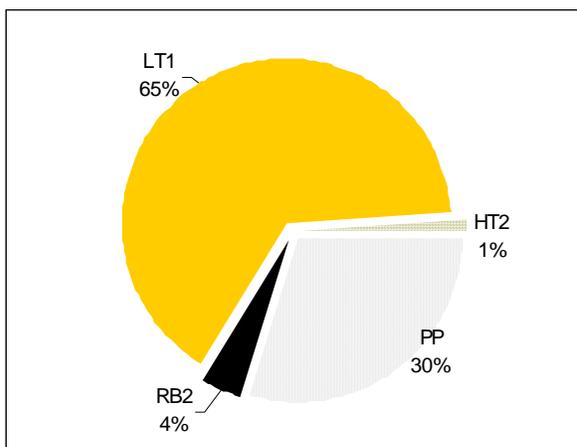
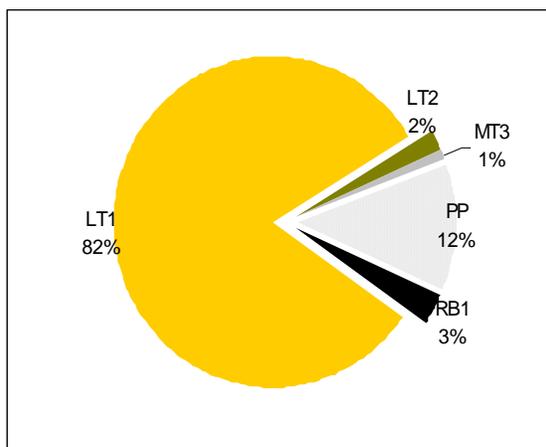


GRÁFICO 15b
EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS POR
CONTENIDO TECNOLÓGICO AÑO 1978



Fuente: Ver Anexo 1

El crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos estuvo directamente vinculado a la implementación de una política activa, en el marco de una situación internacional favorable, de la que se beneficiaron los rubros arriba mencionados. Sin embargo, y pese a la inserción lograda durante esos años, las ventas a Estados Unidos y su participación en el total cayeron desde 1979. La dinámica de los nuevos rubros quedó sin efecto una vez que Uruguay estableció impuestos a las exportaciones de esos productos a Estados Unidos, conduciendo a un re-direccionamiento de las ventas hacia Europa. El efecto conjunto de la suspensión del régimen de promoción de exportaciones y las mayores dificultades de acceso al mercado de Estados Unidos determinaron que la participación de estos bienes en el total de las exportaciones de Uruguay pasara de 13% a 8,5% entre 1978 y 1979.

De acuerdo a H. Davrieux: “la política económica que había transferido al sector cuantiosos recursos a través de un bombardeo de estímulos durante un período en que los mercados externos no planteaban grandes restricciones, los retiró prácticamente en su totalidad cuando la colocación de los productos se hacía más difícil” (Davrieux, H., 1983: 177).

El crecimiento de las exportaciones durante el período 1973-1978 presentó por lo menos tres características que merecen ser destacadas. En primer lugar, se basó en la aplicación de una política activa, que mediante un bombardeo de estímulos convirtió en rentable la exportación

de algunos productos a Estados Unidos²². En segundo lugar, desconcentró la canasta de exportaciones, ya que la participación de los primeros tres rubros se redujo en el período, incorporándose otros productos dinámicos. En tercer lugar, se avanzó en la incorporación de valor agregado, ya que se pasó de la exportación de cuero en bruto a la producción de prendas de vestir de cuero y calzado.

2.3.2 Acuerdos bilaterales: ayudas financieras y militares

Estados Unidos y Uruguay no realizaron acuerdos comerciales bilaterales durante este período, salvo la regulación del Sistema Generalizado de Preferencias. En términos generales, sus negociaciones se coordinaron a nivel multilateral bajo las regulaciones del GATT, y en particular, sujeto a la Ronda Tokio, que se abrió en 1974. En ese mismo año, Estados Unidos implementó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El sistema surgió tras el reclamo realizado por los países de menor desarrollo relativo frente a los resultados de la liberalización comercial orientada por el GATT, básicamente dirigida a productos manufacturados. El programa excluía, sin embargo, productos considerados “sensibles”, como la mayoría de los textiles y vestimenta; relojes, artículos electrónicos, de acero y de vidrio; calzado; artículos de marroquinería; guantes de trabajo y vestimenta de cuero²³.

Desde este momento y por el resto del siglo, el eje de la reinserción internacional del país se situó en la región: Brasil se convertiría en el principal destino de las exportaciones uruguayas, acompañado por una participación significativa de las compras de Argentina. La consolidación de estos resultados estuvo determinada por el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE, 1974) y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC, 1975).

En cuanto a los flujos financieros, las relaciones se verificaron en cuatro planos durante la década de los setenta y principios de los ochenta. En primer lugar, el ingreso de un abultado volumen de capitales privados, en un contexto de elevada liquidez internacional. Esta corriente, alentada por la inflación mundial y la crisis petrolera, contó con las facilidades derivadas de la liberalización financiera realizada en el país a partir del año 1973 y en ella, los capitales norteamericanos debieron tener una ponderación relevante²⁴. En segundo lugar, Estados Unidos fue un significativo emisor de IED para Uruguay durante la segunda mitad de la década de los setenta, al igual que hacia Argentina y Brasil.

Respecto al tercer plano, la asistencia militar: sólo los datos de la USAID señalan el otorgamiento de fondos equivalentes a 180 millones de dólares de 2005, durante el período de

²² Es importante aclarar que en este documento no se analizan los efectos totales de la política de promoción de exportaciones del período ni se discuten ni interpretan sus fundamentos ni mecánica, fuertemente criticados en la literatura sobre el tema. El énfasis aquí reside solamente en evidenciar el impacto de estas medidas de política sobre los rubros de exportación que se dirigieron hacia Estados Unidos.

²³ Bajo el SGP los países beneficiarios se dividieron en dos categorías: “países en desarrollo” y “países de menor grado de desarrollo”. Estos últimos recibirían beneficios en un número mayor de productos. Uruguay, desde el comienzo, se ubicó en el primer subgrupo, lo que hizo posible que ingresara más de 3.000 productos, libre de aranceles al mercado estadounidense. De todos modos, los bienes identificados con las mayores exportaciones hacia ese destino quedaban fuera del nuevo régimen.

²⁴ Desafortunadamente, no se cuenta con datos de flujos financieros por países, que permitan mensurar la participación de capitales privados norteamericanos en esos ingresos.

diez años terminado en 1976. Sin embargo, la ayuda militar desapareció en 1976 debido a la votación de la enmienda Koch en el Congreso de Estados Unidos, que cortó la asistencia militar, bajo el argumento de que la dictadura uruguaya era tan represiva como la chilena y que no poseía una importancia estratégica grande para los Estados Unidos (Fernández, W., 1986).

Más allá del período, pero fruto de la entrada de capital americano, en 1982 comenzó la “Operación compra de carteras” por la que el Estado adquirió los derechos en garantía que cada banco tenía sobre sus deudores. Esta operación fue iniciada a partir del “ofrecimiento” por parte del Citibank y del Bank of America (ambos de capitales estadounidenses) de vender la parte de sus carteras de difícil recuperación, fundamentando en la carta de ofrecimiento al Banco Central del Uruguay para la operación que no se visualizaba alternativa alguna “*que no sea la de tomar acción legal y liquidar las empresas, lo cual en nuestra opinión dañaría un sector crucial de la economía*” (Stolovich *et al.*, 1986: 38). Las propuestas incluían el préstamo de un capital mayor al destinado para la compra de carteras que quedaría en libre utilización para el Estado. De esta forma, y tras la aprobación y generalización de la operación, cuatro de los cinco bancos de capital norteamericano vendieron parte de sus carteras. Estos comprendieron 10% del total de carteras compradas y más del 25% del total de capital utilizado para la operación²⁵.

2.3.3 Algunas hipótesis para la explicación del período

El incremento de las exportaciones hacia el mercado estadounidense estuvo vinculado a la política de promoción interna de Uruguay, en el marco de un contexto internacional favorable. En tanto, su caída estuvo relacionada con una penalización de dicho flujo (también por decisión de política) y un endurecimiento en las condiciones del mercado internacional. Estados Unidos, por su lado, centraría sus intereses comerciales en las negociaciones en el plano multilateral y los políticos en la asistencia militar a los gobiernos dictatoriales.

¿Qué buscaba Estados Unidos? A finales de los sesenta y principios de los setenta las economías desarrolladas verificaron el fenómeno conocido como “estanflación” (estancamiento productivo e incremento de precios). En el caso de Estados Unidos, ello se agregó a una difícil situación fiscal debido a la carrera armamentista y a la guerra de Vietnam. (Rapoport, M., 2000). Con el ascenso de Richard Nixon, comenzaría un período de “distensión” en el conflicto con la Unión Soviética y en este marco, se produjo un cambio de la política norteamericana hacia América Latina, con un fuerte apoyo a las fuerzas armadas y a los gobiernos autoritarios. De acuerdo a Fernández, este cambio significó que “*el escalón más bajo de la confrontación militar Este-Oeste, el de la guerra de guerrillas, fuera llevado adelante ya no por tropas norteamericanas directamente sino por las fuerzas de seguridad (policía y fuerzas armadas actuando conjuntamente) originarias del país en conflicto, comprometiéndose los Estados Unidos a dar asesoramiento, entrenamiento y equipo para tal lucha*” (Fernández, W., 1986: 35 y 36)

²⁵ Estas estimaciones se realizan a partir de los datos proporcionados en Stolovich *et al.* (1986). Adicionalmente, los cuatro bancos norteamericanos que utilizaron la opción de venta de carteras al Estado continuaron sus actividades en plaza. Esta situación difiere de la de otros bancos en los cuales la operación de compra de carteras se utilizó como forma de saneamiento antes de realizar su venta a otros bancos privados. Del total de fondos destinados a la compra de carteras, solamente el 35% fue destinado a bancos que continuaron operando, de los cuales 72% fue a bancos de capitales norteamericanos.

Este viraje reflejó la superación de la idea que primaba en los sesenta, sobre la necesidad de mejorar las causas sociales que llevaban a los levantamientos armados. Se pasaría, ahora, a privilegiar una estrategia deliberada de fortalecimiento de las fuerzas armadas de los países de la región, en el combate a los “enemigos internos”. La asistencia económica para el desarrollo perdió importancia y la concesión de privilegios comerciales que ayudaran en esta dirección no parecía preferible frente a la instalación de gobiernos autoritarios que aseguraran el logro de los objetivos.

A partir de 1976, y debido a la presión y denuncia internacional, el gobierno de Estados Unidos dejó de apoyar explícitamente al gobierno autoritario de Uruguay en el plano militar. El Congreso de Estados Unidos votó en 1976 la enmienda Koch que limitaba la ayuda militar a este país. La “falta de interés” se proclamó en el año del golpe de Estado en Argentina, que marcó la implementación del Plan Cóndor en todos los países del Cono Sur.

La posición de Uruguay La actuación de las fuerzas armadas en el país recibió el apoyo del gobierno de Estados Unidos. Los canales por los cuales se brindó tal apoyo fueron las propias actuaciones del embajador norteamericano, la estación de la CIA radicada en Uruguay, los programas de asistencia a la policía y los programas de asistencia militar.²⁶

Desde el punto de vista económico, la dictadura realizó un ajuste en la inserción internacional del país, fundamentalmente orientándose a los mercados regionales, debido a la crisis de balanza de pagos desatada a partir del primer shock petrolero de 1973. Esta reinserción internacional se verificó a través de un paquete de política de promoción indiscriminada hacia sectores de producción y de una política comercial con foco en los socios regionales.

2.4 El trienio 2003-2005

Durante la década del noventa, Uruguay experimentó condiciones internacionales muy favorables, tanto por la abundancia de capitales como por la cotización de los *commodities*, que impulsaron un nuevo ciclo de crecimiento en la economía.

La aplicación de un Plan de Estabilización basado en el tipo de cambio contribuyó a ese crecimiento, promoviendo la expansión del consumo privado y el consiguiente aumento de las importaciones. En el plano externo, desde 1991 el país formaría parte del Mercosur, junto a Argentina, Brasil y Paraguay, conjugando una estrategia de integración regional con la de apertura comercial unilateral. Como resultado, las corrientes comerciales consolidaron su fuerte dependencia con la región, tanto por el desvío y creación de comercio, como por las actividades financieras y turísticas desarrolladas con los países vecinos.

El período de crecimiento se cerró en 1999, cuando la economía uruguaya entró en una fuerte recesión y luego crisis, que se prolongó hasta 2003. Enmarcada en una difícil coyuntura

²⁶ Dentro de la ayuda militar se encuentran cuatro programas: Asistencia Militar (MAP por su sigla en inglés), Ventas Militares, Exportaciones Comerciales y Entrenamiento Militar. A través del MAP se entregaban equipos, servicios y entrenamiento tanto en carácter de préstamo como de donación. Los programas de Ventas Militares, basados en la Ley de Ventas Militares al Exterior (FMS) de 1968 y de Exportaciones Comerciales, ventas de privados bajo el control del Acta de Control de Exportaciones de Armas (Arms Export Control Act), fueron utilizados para facilitar la compra de armas e implementos militares por parte de los países latinoamericanos.

regional y profundizada por las políticas internas, uno de los resultados más relevantes de la crisis en el plano comercial fue el relativo debilitamiento de los lazos regionales y la progresiva diversificación del destino de las ventas²⁷. Estados Unidos volvió a aparecer como un socio relevante en esta etapa.

Entre 2003 y 2005, la economía uruguaya creció fundamentalmente al influjo de la actividad agropecuaria y de la industria procesadora de productos primarios para la exportación. Desde el punto de vista de la demanda, las exportaciones fueron las principales impulsoras de la expansión económica, creciendo 4,2% en 2003, 30,4% en 2004 y 16,3% en 2005, ya que el consumo privado presentó un incremento moderado durante esos años.

2.4.1. El crecimiento de las exportaciones

En este período, las exportaciones uruguayas hacia Estados Unidos registraron un descenso, en tanto que las importaciones experimentaron un moderado incremento, que acompañó el crecimiento general de las importaciones uruguayas. Tras la crisis de 2002 y a partir del fuerte incremento de las ventas externas, el comercio bilateral presentó un cambio significativo y entre 2003 y 2005 la balanza comercial de bienes registró un saldo acumulado favorable a Uruguay de 944 millones de dólares.

Los principales bienes de exportación fueron la carne y, a partir de 2004, los productos refinados del petróleo²⁸. Como muestra el Cuadro 5, todos los productos registraron incrementos, salvo el cuero, el azúcar y la miel. El crecimiento exportador de estos años se encontró ligado a una concentración en productos, especialmente en el caso de la carne refrigerada. De hecho, las exportaciones de carne se multiplicaron por once, mientras que el total de las ventas se multiplicó por cuatro.

CUADRO 5.
PARTICIPACIÓN DE PRINCIPALES PRODUCTOS EN EL TOTAL EXPORTADO
(En porcentaje)

	2002	2003	2004	2005
Carne refrigerada	25%	43%	59%	60%
Productos refinados del petróleo	0%	1%	16%	17%
Cuero	35%	15%	6%	4%
Despojos comestibles de carne	6%	6%	2%	3%
Queso y cuajada	6%	5%	2%	2%
Pescado fresco	7%	3%	2%	2%
Azúcar y miel	9%	7%	1%	1%
Otros	13%	21%	12%	10%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ver Anexo I

²⁷ En 1998, 52% de las exportaciones de bienes de Uruguay se dirigían hacia Brasil o Argentina, en tanto 43% de las compras totales de bienes provenía de estos mercados. Tras la crisis, el principal comprador de bienes uruguayos pasó a ser Estados Unidos, con un porcentaje mayor al de la suma de Brasil y Argentina en 2005. No obstante, las importaciones continuaron realizándose mayormente desde la región.

²⁸ Estas exportaciones se encuentran vinculadas a un acuerdo de ampliación de la refinería de ANCAP, que estableció como forma de pago la exportación de derivados del petróleo.

En cuanto a la estructura de las exportaciones, en 2002, 39% eran manufacturas de bajo contenido tecnológico, 29% bienes primarios y 27% productos manufacturados basados en recursos naturales. La participación de los bienes manufacturados de contenido tecnológico medio y alto representaba 5% de las exportaciones totales. Para 2005, creció la participación de los bienes primarios (64%) y hubo un significativo descenso en la participación de las manufacturas de bajo contenido tecnológico (8%). La ponderación de las manufacturas basadas en recursos naturales se mantuvo constante, pese que dentro de esa categoría cobró un peso mayor el sub-rubro vinculado a los derivados del petróleo (Gráficos 16a y 16b).

Gráfico 16a

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS POR CONTENIDO TECNOLÓGICO, AÑO 2002

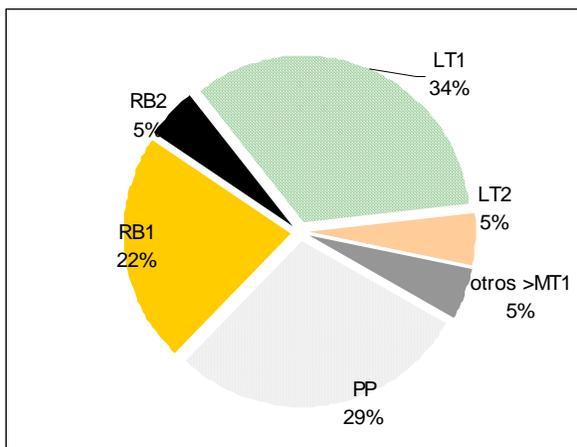
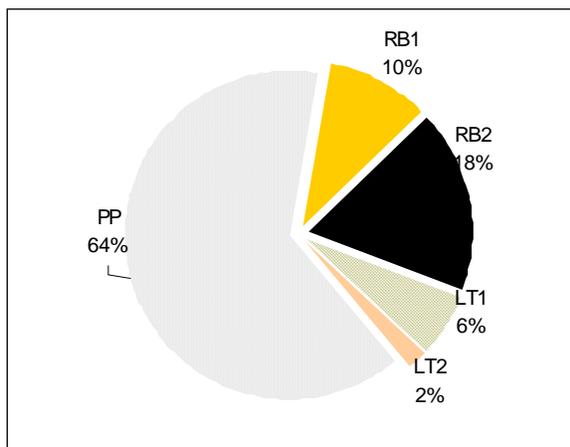


Gráfico 16b

EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS POR CONTENIDO TECNOLÓGICO, AÑO 2005



Fuente: Ver Anexo I

2.4.2 ¿Nuevamente un socio estratégico?

Con la creación del Mercosur, las negociaciones entre Uruguay y Estados Unidos quedaron en principio enmarcadas en la fórmula de “4+1” (Estados Unidos y el Mercosur), para situarse luego en la propuesta plurilateral del ALCA (1994)²⁹. Recién a principios de los 2000, durante el gobierno de J. Batlle (2000-2004), las relaciones bilaterales comenzaron a transitar por una verdadera revitalización.

Desde la visita realizada por Batlle a la Casa Blanca en 2001 hasta 2005, diversos hechos confluyeron al mayor acercamiento entre ambos países. Las negociaciones y rápida aprobación de las condiciones sanitarias para el reingreso de carnes uruguayas al mercado estadounidense, la aprobación por parte del Congreso norteamericano de un “crédito puente” para Uruguay durante la crisis de 2002 y la firma de un Tratado Bilateral de Inversiones fueron clave en esta nueva fase de acercamiento.

²⁹ El “Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre la República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay, República Oriental Del Uruguay y los Estados Unidos de América” (1991) creaba un Consejo que intentaría promover las relaciones comerciales entre el bloque y Estados Unidos, aunque poco tiempo después este proceso pasó a desarrollarse en el marco del ALCA.

La profundización de las relaciones bilaterales, que comenzó a gestarse a partir de las visitas del presidente Batlle a la Casa Blanca en 2001 y 2002, continuó durante los primeros años de gestión del presidente T. Vázquez (2005).

En 2001, Uruguay volvió a tener casos de fiebre aftosa que impedían el ingreso de la carne de este país a los mercados no aftósicos, entre ellos el estadounidense. Frente a ello, el gobierno desplegó una estrategia específicamente orientada a ingresar a ese mercado, nombrando un Agregado Comercial en la Embajada uruguaya en Washington. Dos años más tarde, esta medida alcanzaría su objetivo y en mayo de 2003, seis días después que el organismo internacional competente declarara a Uruguay bajo el estatus sanitario de “país libre de aftosa con vacunación”, se logró el ingreso al mercado de Estados Unidos.

En la conferencia de prensa en que el presidente Batlle anunció el acontecimiento, no dudó en agradecer la actuación de los servicios técnicos de Estados Unidos y de las autoridades políticas encabezadas por el presidente Bush, ni de expresar su deseo de continuar las negociaciones comerciales con ese país en otros temas. En su discurso, Batlle llegó a asociar el logro con la propia voluntad del presidente Bush: *“Y yo quiero en este momento decir que las cosas se han dado como el presidente Bush nos lo dijo, en función no solamente de su expresa voluntad, sino en función de cómo lo recibimos de parte de todos los sectores de la Administración, los sectores involucrados, la Ministro de Agricultura de los Estados Unidos...”* (Presidencia de la República, 2003).

Desde la Ronda Uruguay del GATT (1985), Uruguay ingresó al mercado norteamericano a través de una cuota para carnes, que paga 44 dólares por tonelada métrica. Las cantidades por encima de la cuota, que en 2005 representaron aproximadamente 90% de las exportaciones uruguayas de carne a este destino, pagan un arancel de 26,4%. Sin embargo, el mercado norteamericano no permite el ingreso de carnes de países aftósicos. Fue la obtención del “status sanitario”, la que permitió el rápido retorno al mercado norteamericano. Esta nueva inserción se vio favorecida por las distorsiones que presentó el mercado internacional de la carne, derivadas de la enfermedad de la “vaca loca” en Canadá, principal abastecedor del mercado norteamericano, y la detección de un caso de esta enfermedad en Estados Unidos.

Por otra parte, la crisis local de 2002 marcó un hito en las relaciones financieras entre Estados Unidos y Uruguay, debido a la obtención de un crédito puente por 1.500 millones de dólares en agosto de ese año, que permitió la sanción de la Ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario.

Desde el punto de vista del sistema financiero internacional y de los intereses de Estados Unidos, la resolución de la crisis uruguaya marcó una diferencia con la de Argentina y se insertó en la discusión del FMI con el Tesoro de Estados Unidos, proponiéndose como modelo para otros países. De acuerdo al BID: *“la diferencia crucial entre Argentina y Uruguay respecto del acceso a fondos para la resolución de crisis se centró en la disposición de los organismos multilaterales para proporcionar respaldo financiero a Uruguay. Hubo dos razones principales para hacerlo. En primer lugar, se percibía que la crisis uruguaya era un contagio de la Argentina. En segundo, y quizá más importante, Uruguay no declaró la cesación de pagos de sus obligaciones de deuda externa con el sector privado, sino que mantuvo un enfoque amigable con los acreedores que culminó en un canje exitoso de deuda en mayo de 2003”* (BID, 2005).

Del lado de la IED, durante la década del noventa ingresó al país en mayor cantidad a la registrada históricamente, en dos oleadas: una, durante 1991-1992 y otra (mayor), entre 1996-1999. Estos ingresos se asociaron fundamentalmente a los rubros de hoteles, restaurantes y actividad comercial.

Desde 2003, Uruguay abrió la negociación con Estados Unidos de un Tratado Bilateral de Inversión. La propuesta surgió tras la reunión de la Cumbre Ministerial del ALCA (Miami, Estados Unidos). El cambio de gobierno, en 2005, no impidió la aprobación parlamentaria de este Tratado, que fue sancionado en diciembre de ese año. En ese entonces, comenzó a evaluarse la posibilidad de suscribir un TLC. Si bien en 2006 esto fue descartado, a principios de 2007 se suscribió un Acuerdo Marco para el Comercio e Inversión (TIFA, por sus siglas en inglés), encomendándose a una Comisión Especial el estudio de la manera de incrementar los flujos comerciales y financieros entre los dos países.

2.4.3 Algunas hipótesis para la explicación del período

Los intereses de Estados Unidos En sus relaciones comerciales, Estados Unidos incorporó los TLC como una forma importante de regulación de su inserción internacional, más allá de la continuidad de sus negociaciones multilaterales en la Ronda Doha de la OMC. La OMC cubre la negociación internacional en temas mucho más amplios que los manejados en el GATT y todos los acuerdos pasan a ser multilaterales e implican compromisos para todos sus miembros. Este nuevo marco dio la posibilidad a Estados Unidos de reimpulsar el tratamiento de lo que se conoce como "nuevos temas": la inversión, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. No obstante, no le ha sido fácil controlar el programa de la OMC. En consecuencia, ha realizado una estrategia de acercamiento bilateral o plurilateral.

En esta estrategia se enmarca la firma de una Zona de Libre Comercio con México y Canadá (1994), la promoción del ALCA (1994) y posteriormente la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales. Estos instrumentos se consideraron una vía más expeditiva para empujar la nueva agenda de comercio de ese país. Para el año 2005, además del TLCAN, Estados Unidos tenía TLC con Chile (2003) y los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y República Dominicana (2004, TLC denominado CAFTA – RD)³⁰. En 2004, comenzó negociaciones con tres países andinos: Colombia, Perú y Panamá.

Los objetivos detrás de esta estrategia no necesariamente se orientan a conseguir o consolidar mercados de exportación: el acceso y control de recursos naturales y energéticos (petróleo, gas, biodiversidad y agua); la expansión de privilegios para sus inversores; la liberalización de los sectores de servicios, y el acceso a la competencia de sus empresas en las compras que realizan los gobiernos también son parte del juego. Además, existen objetivos de carácter político, orientados a disputar el liderazgo regional con bloques como el Mercosur o directamente de países como Brasil o Venezuela o a impedir el afianzamiento de las relaciones regionales con China.

³⁰ La ratificación por el Congreso de EUA fue en julio del 2005 con una gran controversia en tres temas: apertura de la industria azucarera y del sector textil, y en el área laboral. A través de este acuerdo, el 89% de los productos agrícolas centroamericanos tendrá libre acceso a EUA.

La posición de Uruguay Desde el punto de vista de la inserción internacional, el gobierno de Batlle planteó sus preferencias por una inserción multilateral o bilateral antes que regional, impulsando a la propuesta del ALCA. En su discurso de asunción del mando en 2000, Batlle planteó que entendía al “*Mercosur integrado y abierto al mundo... en la búsqueda permanente de ampliar la región con la incorporación de otras naciones de América, para que en algún momento éstas –que tienen por su origen histórico una vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores– conformen un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia*”.

La recomposición de las corrientes de comercio y el peso de Estados Unidos en la nueva situación, sumados a los crecientes conflictos con los socios del Mercosur, alentaron la discusión sobre la conveniencia de suscribir un TLC. Así, en 2005 y en base a los nuevos datos, Uruguay iniciaría un debate a “contrarreloj” en torno a la conveniencia del acuerdo. Este debate obligaría a diversos actores políticos y sociales a revisar sus posiciones sobre el multilateralismo, la apuesta a la integración regional y el fortalecimiento de los vínculos Sur-Sur.

Mientras el gobierno iniciaba un análisis formal de la propuesta, muchas voces reclamaron su espacio en la discusión. Las fuerzas políticas, las cámaras empresariales, las organizaciones sociales y también el ámbito académico se vieron sumidos en una discusión que, más allá de las posiciones esgrimidas, tendió a revelar fuertes déficit en términos de la reflexión prospectiva sobre la inserción internacional del país.

3. SÍNTESIS Y REFLEXIONES DE CIERRE

En promedio, durante el período 1930-2005 el mercado de Estados Unidos concentró 15% de las exportaciones de bienes y el mismo porcentaje de las importaciones de bienes de Uruguay. Desde el punto de vista de la balanza comercial de bienes, ésta arrojó un saldo negativo promedio de 22 millones de dólares por año, representando un saldo negativo acumulado de 1.700 millones de dólares.

Sin embargo, estos promedios esconden un comportamiento espasmódico de los flujos comerciales. Por el lado de las exportaciones, pueden distinguirse claramente dos sub-períodos: desde la SGM hasta mediados de los años 50 y los años 2003-2005. En ellos, la participación de Estados Unidos en las ventas totales fue claramente superior a 15%. Del lado de las importaciones, la importancia relativa de Estados Unidos como proveedor fue mayor al promedio entre 1940 y 1968 e inferior en los treinta. A partir de 1970, presentó un comportamiento estacionario en un nivel aproximado de 10%.

En cuanto a las tasas de crecimiento de las exportaciones, solo se presentaron ciclos relativamente continuados en tres oportunidades: a comienzos de la SGM, a mediados de los setenta y a partir de 2003. De acuerdo a la información presentada en la sección II, estos incrementos se realizaron a costa de una gran concentración en la composición de las colocaciones. Es decir, al final de cada período expansivo una menor cantidad de productos concentró un elevadísimo porcentaje de las exportaciones totales hacia este destino.

En base a la metodología de Lall (2000), fue posible establecer que fue en el período de expansión de los setenta cuando se incrementó el contenido tecnológico de las exportaciones hacia Estados Unidos.

Desde el punto de vista financiero, la intensificación de relaciones tuvo lugar durante la SGM, en el marco de la Alpro, en los setenta y en los noventa, debido a los ingresos de IED. La Alpro significó un incremento del ingreso de capitales a Uruguay, aunque tampoco determinó incrementos significativos en los flujos de comercio. Sin embargo, combinó elementos financieros con arreglos institucionales ligados al comercio y a la inversión y con intereses políticos estratégicos de los Estados Unidos.

En cada uno de los períodos en que los dos socios comerciales se acercaron, existió una conjunción particular entre intereses estratégicos de Estados Unidos y la situación interna de Uruguay. Éstos derivaron en la concreción de arreglos institucionales en el plano comercial o financiero.

Los años de la SGM y siguientes conjugaron el interés de Estados Unidos en tener un aliado en América del Sur, con los intereses del gobierno uruguayo, dado un contexto internacional que cuestionaba severamente su inserción internacional tradicional. En este mismo sentido, en el período 2003-2005 la orientación de política externa del gobierno uruguayo se articuló con el interés estratégico de Estados Unidos, ligado al establecimiento del ALCA y el debilitamiento del Mercosur. Por otro lado, en los hitos de los sesenta y los setenta los gobiernos locales mostraron también gran interés en el relacionamiento, aunque en el caso de Estados Unidos éste se concentró en un grupo más amplio de países.

Los momentos de crecimiento de las exportaciones hacia Estados Unidos coincidieron con la presencia de políticas comerciales y/o industriales efectivas (aunque no necesariamente eficientes o sostenibles). En el período que va desde la SGM hasta principios de los cincuenta, el ingreso de bienes uruguayos al mercado norteamericano se realizó en el contexto de la aplicación de activas políticas industriales y de una política comercial hacia Estados Unidos basada en la firma del Acuerdo Comercial de 1942. Durante la década del setenta, el incremento de las exportaciones estuvo atado a políticas industriales, que tenían el objetivo de realizar la reconversión hacia una industria exportadora, aun sin la presencia de elementos comerciales³¹. Finalmente, entre 2003-2005 se diseñó una política deliberada para ingresar a Estados Unidos de la manera más rápida posible tras el retiro posterior a la aparición de aftosa.

Pese a las diferencias en el contexto y las circunstancias particulares que rodearon cada una de las etapas revisadas, una pregunta es común a todo el análisis: ¿por qué la mejora que se verificó circunstancialmente en la inserción en el mercado estadounidense no pudo consolidarse en el tiempo? En base a los datos disponibles, es posible ensayar algunas reflexiones primarias.

Como se ha consignado muchas veces, una posible causa de la escasa significación del mercado norteamericano para las exportaciones uruguayas podría radicar en la falta de complementariedad de las estructuras productivas de ambos países: Estados Unidos es

³¹ Recuérdese que en el SGP no entraban ni el cuero ni los textiles.

competitivo en los productos donde Uruguay presenta ventajas comparativas. Sin embargo, este enfoque no considera ni los efectos dinámicos del comercio ni la fuerte segmentación de mercado, que obliga a la diferenciación de bienes para cubrir diferentes tipos de demanda. En cambio, un enfoque que contemple las relaciones comerciales como resultado de ventajas competitivas dinámicas, visualiza los incrementos de productividad, los arreglos comerciales y las políticas industriales como determinantes centrales del comercio. Este es el marco desde el cual se plantearán algunas consideraciones preliminares.

En primer lugar, las formas institucionales bajo las que se han intensificado las relaciones con Estados Unidos han ido cambiando a lo largo de la historia. Cualquiera de ellas (el Acuerdo Comercial de 1942, el mecanismo de la Ley 480, los préstamos con el Eximbank, la Alpro o los TLC) fue fruto de situaciones históricas concretas y rigen durante un período acotado y no más allá del mismo. Cada una de estas formas fue relevante en la profundización de las relaciones comerciales y financieras del país con Estados Unidos. No obstante, su mera concreción no constituye por sí sola condición suficiente para un proceso sostenido de incremento de comercio. En este sentido, si bien los arreglos institucionales (formales o informales) parecerían necesarios para el ingreso de productos uruguayos al mercado de Estados Unidos, no han derivado en una inserción creciente y sostenida de largo plazo. En gran medida, la incapacidad para mantener los espacios logrados se vincula a la inexistencia de procesos de innovación y cambio tecnológico orientados a incrementar la competitividad de la producción que ingresa en el mercado estadounidense.

En el comportamiento espasmódico de las relaciones comerciales con Estados Unidos llama la atención la incapacidad de las empresas nacionales para desarrollar, durante los períodos de auge, incrementos de productividad, economías de escala y relacionamientos comerciales con empresas estadounidenses, que permitan sostener el incremento de las exportaciones ante cambios en las condiciones que permitieron el ingreso primitivo al mercado (arreglos institucionales y factores estratégicos).

En segundo término, el análisis histórico permitió constatar que los momentos en que existió un incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos fueron acompañados de decisiones de política, tanto del lado de los arreglos comerciales como de la política industrial. La conjunción de alguna clase de política o arreglo comercial con una política industrial activa hubiera permitido el incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos aumentando la rentabilidad que se obtiene por dichas transacciones. Sin embargo, de la calidad de estas políticas, fundamentalmente la industrial, depende que la inserción pueda ser creciente y sostenida en el tiempo.

Por último, la restricción para lograr una inserción permanente en ese mercado deberá estudiarse en función de la rentabilidad obtenida. La búsqueda de beneficios en el corto plazo y la necesidad de inversión para consolidar una ventaja en una perspectiva de largo aliento, podría originar un desplazamiento voluntario desde ese mercado de parte del empresariado local. Estas hipótesis deberían analizarse a la luz de los intereses y el poder de los actores sociales y políticos con incidencia en estas decisiones, que pueden haber bloqueado o enlentecido el ritmo de algunas transformaciones necesarias para una inserción de largo plazo, creciente y sostenida de Uruguay en el mercado de Estados Unidos.

Un último apunte refiere a los importantes vacíos, que en materia investigación académica, atañen a la inserción internacional del país. Fuera de la bibliografía que se ocupa estrictamente de la construcción de series de comercio por períodos (saldos comerciales, volúmenes, etc.), la literatura relevada contiene análisis que son o bien generales (no referidos específicamente a ningún socio o país) o bien muy ligados a la dinámica de un período en particular.

Tan llamativa como la escasez de estudios que combinen aspectos económicos con intereses geopolíticos es la virtual ausencia –en una visión de largo plazo– de investigaciones sobre Estados Unidos. Ni el auge de las Conferencias Panamericanas, ni el peso de la Alianza para el Progreso, ni los procesos de integración latinoamericana –típicos de los sesenta–, ni la influencia ejercida a través del FMI, ni el cambio al regionalismo abierto desde mitad de los ochenta, parecieron alterar significativamente estas tendencias generales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, C. y FALKIN, L. (2008)**, “La restricción externa como limitante al crecimiento de la economía uruguaya en el largo plazo”. Trabajo monográfico para obtener el título de Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- ASTORI, D. (2001)**, “Estancamiento. Desequilibrios y ruptura”, en Instituto de Economía, *El Uruguay del siglo XX. La economía*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- APPLEYARD y FIELD (2003)**, *Economía internacional*, McGraw-Hill, 4ª edición.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY**, *Boletín Estadístico*, Montevideo, varios números.
- BATLLE BERRES, L. (1965)**, *Pensamiento y Acción. Discursos y Artículos*, Montevideo, Editorial Alfa.
- BERTINO, M. y TAJAM, H. (2000)**, *La ganadería en el Uruguay 1911-1943*, Montevideo, Documento de Trabajo-Instituto de Economía.
- BERTONI, R. (2004)**, “*Innovación débil e industrialización frágil. Uruguay (1900-1960)*”, inédito.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005)**, *Cómo desencadenar el crédito*, en <http://www.iadb.org/res/ipes/2005/?language=Spanish>, 25 de junio de 2007.
- BITTENCOURT, G. y DOMINGO, R. (2000)**, *Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay en los 90. Tendencias, determinantes e impactos*, Montevideo, Departamento de Economía-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- DAVRIEUX, H. (1983)**, *La industria del cuero: Auge y declinación 1968-1981*, Montevideo, CINVE-EBO.
- DONNÁNGELO, A. y MILLÁN, I. (2006)**, “Uruguay 1870-2003: Un enfoque del crecimiento económico a través de la balanza de pagos”, tesis de monografía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN URUGUAY (2004)**, *Estados Unidos y Uruguay firmaron un Tratado Bilateral de Inversión*, en <http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/220-00ES.shtml>, 25 de junio de 2007.
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN PARAGUAY (2007)**, El mercado norteamericano de la carne: oportunidades para Paraguay; en http://spanish.paraguay.usembassy.gov/mercado_norteamericano_de_la_carne_opportunidades_para_el_paraguay.html, 25 de junio de 2007
- FAROPPA, L. A. (1953)**, *Estados Unidos debe modificar su Política Monetaria Internacional*, Montevideo, Instituto de Economía Monetaria y Bancaria-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- FERNÁNDEZ, W. (1986)**, *El Gran Culpable*, Ediciones Atenea, Montevideo.
- (2000), *Mercosur-Estados Unidos-ALCA. Globalización y regionalización en el cambio de siglo*, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo.
- FINCH, H. (2005) (2ª)**, *La economía política del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- GARCÉ, A. (2002)**, *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el “fracaso” de la CIDE*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- GIL, F. (1975)**, *Latinoamérica y los Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*, Editorial Tecnos, Madrid

- INSTITUTO DE ECONOMÍA (1969)**, *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo, Departamento de Publicaciones-Universidad de la República.
- LALL, S. (2000)**, *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998*, Working Paper N°44, QEH.
- MACADAR, L. (1980)**, *La industria del cuero: un análisis de la política Económica y el cambio técnico*, CINVE-Serie Estudios, Montevideo.
- MAUBRIGADES, S. (2003)**, *Mercado de cambios 1929-1975*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria-Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1948)**, *Colección de Tratados y Acuerdos Económico-Comerciales*, Montevideo.
- **(1950)**, *El Tratado de Amistad, Comercio y Desarrollo Económico de 23 de noviembre de 1949. Conferencia dictada en la Cámara Nacional de Comercio por el Sr. Ariosto D. González; texto del Tratado y del Mensaje del P. Ejecutivo*, Montevideo, 1950.
- NAHUM, B. (1997)**, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, varios tomos, Montevideo, Universidad de la República-Departamento de Publicaciones.
- ODDONE, J. (1990)**, *El Uruguay entre la depresión y la guerra. 1929-1945*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- **(2004 [2ª])**, *Vecinos en Discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos 1945-1955*, Montevideo, Facultad de Humanidades-Ediciones el Galeón.
- OEA-CIES (1973)**, *Latin America's Development and the Alliance for Progress*, Washington.
- OFICIALDEGUI, M. (1995)**, *Las relaciones comerciales triangulares uruguayas entre 1909 y 1953: Una aproximación a su estudio*, Montevideo, Programa de Historia Económica y Social-Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR
- OSIMANI, R. y ESTOL, R. (2006)**: “Posibles impactos de un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Un análisis mediante indicadores de comercio y a partir de los determinantes estructurales”, Documento 06/2006, CINVE, Montevideo.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2003)**, *Habilitaron oficialmente el mercado cárnico estadounidense*, en <http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/mayo/2003052802.htm>, 25 de junio de 2007.
- PORCILE, G. (1992)**, *The Political Economy of Trade and Economic Cooperation among Argentina, Brazil and Uruguay, 1934-55*, inédito.
- QUIJANO, C. (1950)**, “El Tratado con los Estados Unidos”, *Marcha*, Montevideo
- **(1985)**, *Cuadernos de Marcha*, tercera época, varios números, Montevideo.
- RADEZTSKY (2006)**: The anatomy of three commodity booms, *Resources Policy* 31 (2006) 56–64
- RAPOPORT, M (2000)**, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- REAL DE AZÚA, C. (1987)**, “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay”, en Real de Azúa, C., “*Escritos*”, Editorial Arca, Montevideo.
- RODRÍGUEZ AYÇAGUER, A. M. (1996)**, *Selección de informes de representantes diplomáticos de los Estados Unidos en el Uruguay. Tomo I: 1930-1933*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UDELAR.
- **(1997)**, ¿“Buen Vecino”? *Mal cliente. Las dificultades en el relacionamiento comercial de Uruguay con Estados Unidos en los preámbulos de la Segunda Guerra Mundial (1938)*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UDELAR
- **(2004)**, *Entre la Hermandad y el Panamericanismo: El gobierno de Amézaga y las Relaciones con Argentina I:1943*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UDELAR
- SECRETARÍA DEL SENADO (1995)**, *Tratados y Convenios Internacionales*, varios tomos, Montevideo.
- SEMANARIO BRECHA**, Montevideo, varios números, agosto-octubre de 2006.
- SEMANARIO MARCHA**, Montevideo, varios números.
- STOLOVICH, L.; RODRÍGUEZ, J.; OLESKER, D.; POMI, G. (1986)**, *Compra de carteras*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental.
- TRÍAS, V. (1961)**, *El Plan Kennedy y la Revolución Latinoamericana*, Montevideo, Ediciones del Sol.
- U.S. Commercial Service (2005)**, *Sistema General de Preferencias (SGP)*, en <http://www.buyusa.gov/uruguay/es/114.html>, 25 de junio de 2007.
- VAILLANT, M (2007)**, “¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?”, *Cuadernos del CLAEH*, v. 1-2 94-95 2da, pp. 91-120.

ANEXO: FUENTES DE DATOS

En el presente trabajo se intentó relevar las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Uruguay en el período 1930-2005 en el contexto de la situación política internacional, la situación política hemisférica y otras relaciones económicas entre estos dos países, acentuando las cuestiones institucionales para la comprensión de estas series.

Para el abordaje cuantitativo de estas cuestiones, en el presente trabajo se utilizaron series de Comercio Exterior, Índices de Precios, Producto Bruto Interno de Uruguay, flujos de IED de Estados Unidos, Flujos de Asistencia Económica y Militar de Estados Unidos y préstamos y donaciones a países latinoamericanos en el marco de la “Alianza para el Progreso”.

En este anexo se pretende explicitar al lector la fuente de las series utilizadas y los criterios seguidos para su elaboración. Adicionalmente, en algún caso, se realizan consideraciones metodológicas acerca de la elección y utilización de los indicadores.

Comercio exterior

Los datos de **importaciones y exportaciones** totales fueron reconstruidos en base a distintas fuentes, ya que no se encontró una sola fuente que cubriera todo el período 1930-2005. El criterio adoptado fue el de conservar la mayor cantidad de años de la fuente de más larga duración y cubrir los años para los cuales no se posee el dato con otras. De esta forma, a partir de 1970 hasta 2005 se tomó como referencia los datos de la CEPAL, y para los años 1941-1959 los datos de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones. Para completar las series se buscó, dentro de las fuentes disponibles, aquella que presentara mayor similitud en niveles y evolución a las series de base.

De esta forma, se utilizaron varios números de las siguientes fuentes: “Anuarios Estadísticos” de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda; Anuarios de “Exportaciones e Importaciones” del Centro de Comercio Internacional del Uruguay; “Datos de Exportaciones e Importación” del Departamento de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios; “Memoria” de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones; “Revista Comercio Exterior” de la Comisión Honoraria de Contralor de Exportaciones e Importaciones, y “Suplemento Estadístico de la Revista Económica del Banco de la República Oriental del Uruguay”. Adicionalmente se utilizó la Base de Datos de Comercio Exterior de Latinoamérica (Badecel) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Contenido tecnológico de las exportaciones

Para el análisis del contenido tecnológico de las exportaciones se utilizaron parte de las fuentes reseñadas más arriba, en particular aquellas que permitían distinguir las exportaciones por producto y por mercado de destino. En este sentido, el proceso de reconstrucción de las series de comercio exterior de Uruguay por producto y por destino viene siendo llevado a cabo por los investigadores Reto Bertoni y Henry Willebald, del Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. En la instrumentación de este proyecto han colaborado, tanto en la digitalización de los datos como

en su clasificación, estudiantes de la Facultad que se encuentran realizando su tesis para la obtención del grado de la Licenciatura. En el marco de este proyecto, nuestra labor consistió en la digitalización de algunos años de estas series.

Índices de precios

El **Índice de Precios de Estados Unidos** se utilizó para deflactar las series a dólares constantes. Este índice, disponible para el período 1913-2006, se obtuvo de la base de datos del *Bureau of Labor Statistics* del *U.S Department of Labor* (www.bls.gov). El período de base del indicador, el cual establece la canasta de referencia dada la metodología de construcción del índice, es del período 1982-1984. De esta forma, al deflactar los dólares corrientes de cada año con este índice, estamos evaluando la evolución de los precios, o lo que es lo mismo el mantenimiento del poder de compra, de la canasta de bienes de consumo de los hogares norteamericanos de los años 1982-1984.

La decisión de utilizar el IPC de Estados Unidos para deflactar las series de comercio exterior expresándolas en dólares constantes, puede ser controversial en el sentido de que en términos estrictos corresponde a deflactar una canasta de valor variable, tanto en precio como en cantidad (las exportaciones o importaciones), con la evolución de los precios de una canasta fija que representa el consumo promedio de los hogares norteamericanos del período 1982-1984. Adicionalmente, la canasta de consumo promedio de los hogares norteamericanos del período base del IPC no se corresponde con un promedio de la canasta de exportaciones o importaciones uruguayas en el largo plazo. En primer lugar esta afirmación se basa en la presencia de los bienes y servicios “no transables” en la canasta de los índices al consumo. En segundo lugar, las exportaciones uruguayas se encuentran históricamente concentradas en rubros primarios o manufacturas de base primaria, las cuales han presentado una tendencia secular al deterioro en los términos de intercambio, cosa que no es reflejada por el comportamiento de los índices de precios al consumo.

Más allá de estas dificultades, se optó por deflactar las series de largo plazo con el IPC de Estados Unidos, entre otras cosas, por la dificultad de encontrar otro indicador apropiado y por la intuición de la lectura de las cifras dada la utilización de éste. Para comprar los resultados, se intentó aproximarse al volumen físico exportado e importado a través de la utilización de los **Índices de Precios Unitarios de Exportaciones y de Importaciones** tomados de la base de datos electrónica de la CEPAL y del trabajo de Donnángelo y Millán (2006). A su vez, las autoras exponen como fuente de esos índices a trabajos de Bértola y Porcile, Duque y Román y anuarios estadísticos de la CEPAL.

Por su parte, también se utilizó las series de **IPC de Uruguay y de tipo de cambio del dólar americano en Uruguay (TC)**. En el caso del IPC de Uruguay la serie utilizada fue la del Área de Historia Económica del Instituto de Economía. En el caso del tipo de cambio se utilizó la serie del trabajo de Donnángelo y Millán (2006), la cual fue construida en base a los trabajos de Maubrigades y del Banco Central del Uruguay.

Adicionalmente, se utilizaron los **índices de precios de exportación de carne, lana y cuero** de Uruguay en el período 1930-2005. Los datos del período 1930-2000 se tomaron de la base de datos de la *Oxford Latin America Economic History Database* (<http://oxlad.geh.ox.ac.uk>). Los últimos datos de la serie se tomaron de las series de referencia de los precios de estos

commodities para Uruguay del Instituto de Economía, los cuales se compararon con los valores del *International Financial Statistics* (<http://ifs.apdi.net/imf/>).

Producto bruto interno de Uruguay

La serie de **producto bruto interno** elaborada por el Área de Historia Económica del Instituto de Economía, en base a Bertino y Tajam (1999[ojo, la ficha dice 2000), BROU (1965) y datos del BCU.

Inversión extranjera directa

Las series de **inversión extranjera directa** utilizadas en este trabajo fueron brindadas por Gustavo Bittencourt a partir de sus investigaciones en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales. En particular, las series utilizadas fueron la IED emitida por Estados Unidos con destino a Argentina, Brasil y Uruguay. Estas series construidas por el autor se basan en los datos del *U.S Department of Commerce* y del *Bureau of Economic Analysis* (BEA).

Asistencia económica y militar

Las series de **Asistencia económica y militar de Estados Unidos** fueron tomadas de la base de datos de la *USAID* (conocida como “*Greenbook*” y disponible en <http://gesdb.usaid.gov/gbk/>), donde se detallan los préstamos y donaciones tanto para la Asistencia Económica como para Asistencia Militar de Estados Unidos para otros países durante el período 1946-2005. En particular, para este trabajo se utilizaron las series de Asistencia Económica y Militar para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Las series requeridas en las base de datos fueron a precios corrientes, deflactándolas posteriormente por el IPC de Estados Unidos antes citado.

“Alianza para el Progreso”

Las series utilizadas para el acercamiento cuantitativo a los **préstamos y donaciones de la “Alianza para el Progreso”**, así como el cálculo del “componente de ayuda” fueron obtenidas del libro *Latin America’s Development and the Alliance for Progress* elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). La referencia a este libro, así como el material, fue proporcionado por Adolfo Garcé.