

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA COMERCIAL

Jorge WITKER V.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Características del modelo neoliberal*. III. *Crítica de la crítica del modelo neoliberal*. IV. *Bases para un nuevo modelo de intercambio mundial*. V. *A manera de conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores clave de la economía internacional constituye el intercambio de productos, servicios y capitales, denominado genéricamente comercio internacional. Tradicionalmente, empero y quizá por la influencia de los mercantilistas, los estudios tanto económicos como jurídicos se han centrado en el intercambio físico de mercancías y productos.

En los últimos años, al calor de las teorías de la dependencia, el campo de análisis, especialmente de economistas, se ha ampliado a los flujos de capitales, a los pagos por servicios tecnológicos y al ámbito de los transportes y seguros. Es decir, al mero análisis de las balanzas comerciales que registran exportaciones e importaciones, se han sumado los demás rubros de *cuenta corriente*, e incorporado renglones de la *cuenta de capital*, elementos todos conformadosres de las balanzas de pagos de los distintos países de la comunidad de naciones.¹

Con todo, los estudios jurídicos tanto académicos como instrumentales han seguido apegados a un método unilateral y, cuando más, volcados a explicar el funcionamiento formal de organismos económicos y financieros, anexados a obras clásicas de derecho internacional público. Sin embargo, como consecuencia del surgimiento de nuevas preocupaciones en función del desarrollo, ha ido plasmándose un llamado derecho económico internacional o derecho internacional de desarrollo, en él, con una metodología interdisciplinaria, se integra globalmente la regulación de los intercambios comerciales, tecnológicos, financieros y de servicios.²

Esta convergencia obviamente no es casual en la historia de las relaciones

¹ Cohen, B. J., "Política de balanza de pagos". *Curso de economía moderna*. Madrid, Editorial Alianza Universidad. 1975; El *Manual* sobre balanzas de pagos del Fondo Monetario Internacional completa dichos rubros o renglones.

² Schwarzenberg, George, "The principle and standards of International Economic Law", *Recueil Descours*, Academie de Droit International, 1966, vol. I, 117, 7.

económicas entre países. La exportación de mercancías y la exportación de capitales han seguido caminos paralelos desde el surgimiento de capitalismo como sistema global; es decir, tanto unas como otras se desarrollaron vigorosamente antes de la Primera Guerra Mundial, bajo la hegemonía británica y reguladas por el sistema de pagos oro (patrón oro); ambas declinaron entre las dos guerras y experimentaron de nuevo, después de 1945 y sobre todo en 1955, un crecimiento vertiginoso, muy especialmente en lo que se refiere a la exportación de capitales.³

En cuanto a los transportes y seguros, la situación ha sido semejante. No fue casual que Inglaterra, como centro geoeconómico del mundo, junto a su condición principal comerciante, tuviera la primera flota mercante y que, para legitimar su poderío, proyectará la tesis de la libertad de los mares, corolario del liberalismo económico del siglo XIX.⁴

Por lo demás, no puede ser ajeno a una transacción mercantil entre países el vender CIF o FOB, pues el efecto de la cuenta corriente, por el pago de fletes y seguros es evidente y objetivo.

Finalmente los pagos por servicios tecnológicos —llamados eufemísticamente asesoría técnica— conforman una pesada carga para la cuenta corriente, amén que el inversionista extranjero asigna a su tecnología como aporte de capital y paralelamente percibe derechos por su utilización, lo que significa cobrar dos veces por el mismo concepto repartiendo su registro en la cuenta corriente —pago de licencia, *royalties*, etcétera— y en la cuenta de capitales como transacción en activo o inversión extranjera.⁵

Como podemos observar, las mercancías, los capitales, los fletes y seguros y los pagos tecnológicos entre países con diversos grados de desarrollo económico están íntimamente entrecruzados y cualquier enfoque parcial de ellos determina una visión distorsionada y casuística.

Tampoco escapa a este método totalizador del comercio internacional contemporáneo, el sistema monetario que enfrenta problemas estructurales derivados de la crisis general del capitalismo que en su fase monopólica conlleva desórdenes en el sistema internacional de pagos (El Fondo Monetario Internacional y la Reforma a su Carta en Jamaica en 1976 y Belgrado en 1979) obstaculizando aún más los intercambios mercantiles entre países.⁶

Todas estas variables interdependientes han sido planteadas y demandadas especialmente por los países del Tercer Mundo en aspiración compartida

³ Jalée, Pierre, *El imperialismo en 1970*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1976, p. 80.

⁴ Philip, André, *Historia de los hechos económicos y sociales (de 1800 a nuestros días)*. Madrid, Taurus Ediciones, 1967.

⁵ Contreras, Carlos, *Transferencia de tecnología a países en desarrollo*, Caracas, ILDIS, 1979, p. 62.

⁶ Sirc, L., *Iniciación a las finanzas internacionales*, México, Siglo XXI editores, 1977, pp. 262 y ss.

de establecer un nuevo orden económico mundial en el que todos los actores tengan posibilidades reales de participar equitativamente en el reparto de la economía y comercio mundiales. En efecto en el plano formal se han dado pasos, tales como la aprobación de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, en la Asamblea General de Naciones Unidas; en el trabajo permanente del llamado Grupo de los 77; en los trabajos precarios de las cinco Conferencias Mundiales de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas; en las Reformas de la Carta del GATT y el reconocimiento de los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP); en la declaración y Programa de acción adoptados por Naciones Unidas en 1974 y, tal vez al hecho más trascendente de todos, a la creación y fortalecimiento de la OPEP como factor de equilibrio, negociación y financiamiento a los países periféricos.⁷

Por ello la problemática del comercio internacional en la actualidad supera, con creces, el simple intercambio de mercancías entre países desiguales. La ampliación de los mercados para los productos básicos y materias primas, vía eliminación de barreras arancelarias y administrativas, es aún una demanda crucial para más de 90 países subdesarrollados. La estabilidad de precios remunerativos para productores y equitativos para consumidores aún no se ha legitimado en la UNCTAD, pese a existir el precedente jurídico esencial, logrado por los países ACP (África, el Caribe y el Pacífico) con la Comunidad Económica Europea en la que ésta reconoce la indización de los precios, es decir, relacionar el precio de los productos primarios a las alzas o equilibrios que experimentan los precios de las manufacturas importadas por dichos países.⁸ Este mecanismo postulado desde 1964 por los países dependientes fue una vez más frustrado en la última V Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo al no aprobarse el Fondo Estabilizador de los Precios de los productos primarios.

En función de estos fenómenos, ya reiterados en los diversos foros internacionales, es que postulamos en este estudio una hipótesis de trabajo fundamental. El esquema de relaciones económicas internacionales y, por supuesto, su marco jurídico, creado bajo criterios neoliberales en 1946 (FMI, BIRF, GATT, etcétera) han entrado a una crisis estructural irremediable. Los programas de cooperación surgidos de la misma Carta de San Francisco no se muestran aptos para afrontar la dramática situación de empobrecimiento y atraso de casi un centenar de países que concentran más del 80% de la población del planeta.⁹

⁷ Arauz, Luis (comp.), *Legislación petrolera internacional, nueva etapa del proceso de liberación*. México, ILDIS—Siglo XXI Editores, 1978.

⁸ Helleiner, G. K., (Comp.) *¿Hacia un nuevo orden económico internacional?*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 66.

⁹ *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (varios autores).

Una de las premisas básicas generadoras de la economía capitalista contemporánea es que dichos organismos parten de una filosofía pretendidamente universal para enfrentar realidades diametralmente distintas. El restablecimiento de la economía mundial de la postguerra intentó fundarse en categorías conceptuales "puras", tales como la búsqueda del "equilibrio", al que se asigna un papel sacramentalizado en la economía siguiendo el modelo walrasoparetiano.

Ello implicó asimilar los desequilibrios transitorios de las economías capitalistas desarrolladas con los desequilibrios estructurales en los países atrasados. En los primeros, como anota Antonio García, "los desequilibrios en la balanza de pagos, en el sistema financiero o en el presupuesto público pueden corregirse por medio de políticas a corto plazo y sin necesidad de reformas de estructuras", y agrega:

El déficit de la balanza de pagos por 10,700 millones (1970) en el caso singularísimo de una potencia mundial como Estados Unidos, expresa su dinámica expansiva, su enorme capacidad de endeudamiento y la operación a nivel universal de sus presupuestos bélicos unido a su hegemónica influencia en los organismos financieros mundiales...¹⁰

En los países atrasados y dependientes, en cambio, el desequilibrio es de carácter estructural y, en consecuencia, sus efectos perturbadores son constantes y acumulativos; no pueden ser absorbidos por el sistema, ni neutralizados por medio de las políticas convencionales del Estado, como ocurre, por ejemplo con tres tipos de desajuste estructural: el déficit crónico en la balanza de pagos, la desocupación y la inflación. Lo característico de esta fenomenología del desequilibrio en América Latina es que conforma un sistema negativo de reacción en cadena. Así, el desequilibrio estructural genera mayor desequilibrio y mayor dependencia. El déficit crónico en la balanza de pagos (o más exactamente en la relación entre ingresos y egresos reales) determina un tipo de endeudamiento externo que conlleva mayor dependencia financiera y más pronunciada orientación de los préstamos hacia el servicio del endeudamiento.

Al cuadro de crisis de la institucionalidad capitalista de la postguerra se suma la creciente gravitación que va adquiriendo en la economía mundial el campo socialista, cuya influencia se extiende más allá de Europa oriental. Los esquemas de comercio exterior estatal, legitimados en la I UNCTAD se dinamizan y el comercio de manufacturas se proyectan no sólo a los mercados periféricos sino a los países de economía de mercado. Acuerdos de coproducción entre empresas privadas y estatales crecen y se multiplican

¹⁰ García, Antonio, *La estructura del atraso en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, 3a. ed., Buenos Aires, Librería "El Ateneo" Editorial, 1978, p. 308.

conformando nuevos intereses que ayudan a consolidar la inestable paz que precariamente vivimos. Ese diez por ciento del comercio mundial controlado por el *comercio exterior estatal* agudiza aún más los fundamentos pseudo-liberales de la economía y comercio mundiales.

Otro de los elementos "perturbadores" del esquema jurídico-económico internacional de la postguerra y en íntima conexión con el desequilibrio estructural de los países periféricos, dice relación con la expansión y predominio de los conglomerados transnacionales, unidades éstas que nacidas con el capitalismo han ido transformándose en gigantes sin control, incluso en sus países de origen.

Una constatación empírica de nuestro aserto se funda en señalar que por la expansión de estas empresas el comercio internacional se ha visto crecer en proporción mayor que la población mundial. Esto implica, al decir de un autor, "que una fracción cada vez mayor de la producción y el intercambio de bienes y servicios se genera y canaliza al interior de estas corporaciones."¹¹

Esta simple constatación supone un cambio cualitativo fundamental en lo que ha sido el intercambio tradicional entre países desde el siglo XVI a la fecha. Esto es, desde el mercantilismo, los Estados han sentado las bases en torno a las cuales las empresas nacionales o extranjeras deben someter su acción en una función de subordinación y acatamiento. Es decir, bajo cualquier signo imperante —mercantilismo, fisiocratismo, liberalismo, proteccionismo o socialismo— el rector de la política comercial ha sido el Estado, manejando con relativa autonomía los diversos instrumentos arancelarios, cuantitativos, monetarios, etcétera.

Este parámetro, empero, en la actualidad ha sido trastocado y al decir de Fajnzylber:

El proceso de expansión de las empresas transnacionales, que desempeña un papel decisivo en los países de origen y tienen una importancia creciente en los países de destino y en las relaciones económicas internacionales obliga a replantear dicho esquema conceptual... y agrega, con razón, enseguida:

La magnitud que ha alcanzado, el ritmo de crecimiento que las caracteriza y las estrategias globales que orientan la acción de las empresas transnacionales, erosionan las funciones hegemónicas de los Estados en la medida en que, en ciertas áreas, se convierten en agentes centrales de decisión en la asignación de recursos a nivel nacional e internacional.¹²

Estamos pues, frente a conflictos de competencias entre los Estados nacionales y las corporaciones transnacionales. Esta contradicción se expre-

¹¹ Fajnzylber, Fernando, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 61.

¹² *Ibidem*.

sa en el comercio internacional entre el comercio tradicional entre los Estados independientes conocido comúnmente como *comercio competitivo* y los intercambios "intraempresa" denominado *comercio cautivo*.

Respecto al comercio competitivo su regulación jurídica será materia abordada en el capitulado de este estudio, por lo que sólo mencionaremos que su operatividad se hace vía instrumentos de política comercial de carácter autónomo, bilateral o multilateral.

El comercio cautivo puede definirse como aquel intercambio invisible que se da al interior de una corporación transnacional de mercancías, tecnológicas y flujos financieros y que respondan a una estrategia global de la misma, al margen de las medidas de política económica existente en los países de origen y destino.

Fernando Fajnzylber conceptúa dicho proceso en términos siguientes:

El comercio "intraempresa" constituye un canal que permite redistribuir costos y beneficios de la empresa entre los diferentes países, con vistas a minimizar el impacto de los regímenes tributarios y aduaneros, de la participación de utilidades a los socios locales en ciertas filiales, de las restricciones cuantitativas a la remesa de dividendos, de las modificaciones cambiarias e inclusive, de los problemas de imagen asociados a la obtención de márgenes elevados de rentabilidad, en un determinado país.

Y agrega el autor.

... Esto se traduce en que la valoración del comercio "cuantitativo" se aparta de los precios del mercado competitivo y afecta a los países en que los factores enunciados se presentan en forma tal que inducen a las empresas transnacionales a una sobrefacturación sistemática de las importaciones o a una subfacturación de las exportaciones".¹³

Este tipo de "intercambio" puede presentarse en tres direcciones o sentidos: 1. Exportaciones de la matriz hacia las filiales (equipos, componentes y materiales); 2. Exportaciones de las filiales hacia la matriz y 3. Exportaciones entre filiales.

Sólo las primeras dos afectan la balanza comercial del país de origen, pero el conjunto de las tres constituyen globalmente el comercio intraempresa o cautivo.

El origen probable de este complejo fenómeno en las relaciones económicas internacionales estaría en las desventajas transitorias que experimentaron las industrias norteamericanas en su competencia con similares japo-

¹³ *Idem.* p. 75.

neas y europeas, que amagaron sus intereses no sólo en los mercados de terceros países sino en su propio mercado nacional. Al efecto señala:

El hecho básico de que las transacciones internas a la empresa se sustraigan a la competencia del mercado internacional, permite la sobrevivencia por consideraciones de capacidad instalada y, mientras la empresa lo considere conveniente, de productos que no podrían enfrentar la competencia de un mercado abierto.

Otro factor propiciador del tal comercio "interno" sería que, en multitud de insumos y equipos, sólo determinadas empresas lo producen manteniendo el monopolio del mismo, situación que repugna a los principios de la misma competencia, propios del mercado competitivo. Así, vía este expediente, la empresa puede prolongar el periodo de utilización del producto obteniendo los beneficios monopólicos correspondientes.

Los campos en los que con mayor fuerza se han desarrollado estos intercambios son el manufacturero y en las relaciones entre países industrializados, primero, para luego generalizarse al comercio de tecnología y materias primas, tales como las relaciones entre países industrializados y subdesarrollados. Conviene, precisar que estos intercambios provocan distorsiones tanto en las economías originarias de dichas empresas (Estados Unidos, Mercado Común Europeo, Japón y Canadá) como en las áreas dependientes. Para los primeros, especialmente en Estados Unidos, la crisis de 1971 que terminó con la inconvertibilidad del dólar y su depreciación, tuvo estrecha relación con el manejo de recursos vedados, vía los comercios cautivos, que efectuaron las empresas transnacionales de dicho país que operan en ultramar. Al efecto señala un autor:

La importancia y práctica de este comercio cautivo se aprecia más claramente si se considera que, de acuerdo a las estimaciones que se hacen en nuestro estudio, una cuarta parte del comercio mundial de manufacturas se realiza al interior de las empresas transnacionales y que basta una alteración de 10% en los precios de transferencias para que desplacen un volumen de recursos financieros equivalentes a la remesa declarada de utilidades desde las filiales.¹⁴

Para los países receptores, especialmente para las regiones atrasadas, este comercio actúa con efectos negativos en varios planos. Vulnera todo plan de política económica y comercial diseñado por los gobiernos; desajusta las políticas de comercio exterior; distorsiona los eventuales programas industriales y, lo que es más importante, gravita definitivamente en las balanzas de pagos, pues el flujo de capitales y activos que salen subrepticamente

¹⁴ *Idem.* p. 80.

de sus economías van a engrosar aún más las cifras rojas, permanentes y acumulativas de la deuda externa global de los países dependientes.

La gravitación de las empresas transnacionales, además de los efectos vistos, se hace presente en la comunidad internacional en otros planos. La racionalidad de su comportamiento orientada a la obtención de utilidades a niveles planetarios y el ejercicio del poder que poseen, aún no está regulado por ente nacional o internacional alguno.

Estas dos variables, particularmente en la presente década, han conformado una nueva división internacional del trabajo en donde nuevos factores influidos por estas corporaciones pasan al primer plano. Al efecto, es dable constatar que en el plano del comercio competitivo, que aún sigue siendo mayoritario, la estrategia transnacional comienza a fincar raíces que pronostican cambios sustanciales, tanto en los modelos de desarrollo hasta ahora diseñados como en los organismos e instituciones económicas y comerciales de carácter internacional y supranacional.

Es decir, que estaríamos frente a un proceso absorbente en que, desde el punto de vista transnacional, la economía y los mercados mundiales irían dependiendo, cada vez menos, de los Estados, transfiriendo la toma de decisión en la asignación de recursos hacia centros geoeconómicos empresariales, dotados de poderes casi absolutos y actuando supranacionalmente sobre las jurisdicciones nacionales.

Esta tendencia no se refleja sólo en el terreno fáctico de la economía y los negocios. Importantes e influyentes funcionarios gubernamentales norteamericanos han expresado opiniones como la del exsubsecretario de Estado George W. Ball en tal sentido. Al efecto expresa:

En estos veinte años hemos llegado a reconocer en la acción, aunque no siempre en las palabras, que las fronteras políticas de las naciones-Estado son demasiado estrechas y constreñidas para definir el alcance y las actividades de la empresa moderna... Con objeto de sobrevivir, el hombre debe usar los recursos del mundo de la manera más eficiente... Y a su vez solamente es posible cuando las fronteras nacionales no tienen ya un papel crítico en la definición de los horizontes económicos.

Para agregar más adelante que:

Crecerá el conflicto entre la corporación mundial que es un concepto moderno desarrollado para cumplir los requisitos de la era moderna, y la nación-Estado, que está todavía enraizada en conceptos arcaicos que no tienen simpatía con las necesidades de nuestro mundo complejo, ya que existe un desfase en el desarrollo de nuestras estructuras políticas arcaicas y los negocios modernos. Es necesario por tanto —estima el autor— evitar las interferencias nacionalistas con el accionar de estas nuevas entidades, ya que una vez que los administradores centrales de

una compañía global se ven restringidos a los intereses divergentes de los socios nacionales pierden su capacidad de perseguir la verdadera lógica de la economía global.¹⁵

Esta tesis, por lo demás ya difundida por la Comisión Trilateral, no sólo postula aspiraciones de integración económica y mercantil en torno a la gran empresa internacional, sino que aspira a estructurar un mundo sin tensiones ni rupturas. Los Estados-naciones, agregan, imposibilitan una verdadera paz mundial. En cambio, la gran empresa transnacional estaría capacitada para crear incluso con el campo socialista una "interdependencia y cooperación" hasta ahora desconocida por la humanidad. En suma, como afirma un autor, el proceso de internacionalización del capital y la producción no es sino "el prólogo a la sinfonía de un nuevo mundo".¹⁶

Este nuevo mundo, empero, empieza a instrumentarse orientado a ensanchar aún más el espacio vital de operación de las unidades transnacionales. Al parecer el campo de los mercados cautivos no resisten la fuerza expansiva y el dinamismo de las mismas y se hace necesario avanzar hacia el sector aún más importante de los mercados competitivos en que aún "los arcaicos esquemas nacionalistas persisten".

En este contexto, entonces, al entrar a la década de los ochenta asistimos al diseño y generalización de un modelo claramente "neoliberal" que, impulsado ahora por algunos gobiernos y organismos internacionales, se apresta a echar las bases objetivas de aquel mundo nuevo, abierto e integrado de que nos habla el señor Wall. Se trata del modelo aperturista o internacionalización global de las economías, diseñado por los trilateralistas miltonefreidianos e institucionalizado por el Fondo Monetario Internacional y por los seis códigos del comercio mundial aprobados en Tokio en la última Ronda Multilateral de Negociaciones del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).¹⁷

II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO NEOLIBERAL

El modelo neoliberal de internacionalización busca instrumentar una política económica de "apertura al comercio exterior" susceptible de aplicarse con igual eficacia tanto en los países desarrollados como en los periféricos.

¹⁵ Ball W., George, "Cosmocorp: The importance of being states", en Brown, Cortney C. (Ed.), *World Business*, New York, The McMillan C., 1970, pp. 331, 333 y 336.

¹⁶ Rico F., Carlos, "Interdependencia" y Trilateralismo: orígenes de una estrategia", *Cuadernos Semestrales. CIDE*, México, núms. 2-3, 1977-78, p. 50.

¹⁷ El Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), en su última Rueda Multilateral de Negociaciones efectuada en Tokio (1973-19-79), aprobó los siguientes códigos: a) Valoración en aduana de mercancías; b) Licencias de importación; c) Compras del sector público; d) Código *antidumping*; f) Ostáculos técnicos al comercio internacional, y g) Subvenciones a las exportaciones.

Para estos últimos las bases de esta política económica abierta son:

a) Una acción definida, buscada por diversos medios, para el incremento de las llamadas "exportaciones no tradicionales", o sea, la creación de nuevos rubros de exportaciones que sumarían a los que tradicionalmente han tenido los países en el pasado, centrados por lo general en unos pocos productos de aquellos en que, según la teoría clásica, habría ventajas competitivas;

b) otorgamiento de facilidades, en grado variable según el país, para las importaciones siguiendo el esquema del GATT;

c) un mayor rol para la inversión extranjera, el tipo directo, de empresas foráneas o de corporaciones transnacionales;

d) un abundante financiamiento con crédito bancario comercial o privado de fuente externa, lo anterior oficial o público internacional;

e) Reducción drástica del gasto público y revisión de los sectores parastatales a fin de privatizarlos y eliminar en lo posible las empresas públicas de producción y/o servicios.

f) Contención de salarios y sueldos y libertad de precios, como manera de desacelerar la inflación y estimular la rentabilidad de las inversiones, visualizando al trabajo-intensivo "barato" como fuente de "ventajas competitivas".

Esta política da claro corte "librecambista" encuentra en fundamento histórico en las variables descritas precedentemente, y que ubica a las empresas transnacionales como el centro que tiende a expandir su operatividad desde los mercados cautivos hacia los mercados competitivos. Sin embargo, hay un elemento adicional convergente. Al efecto, la amplia liquidez financiera a nivel mundial, desconocida en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y centrada en abundante financiamiento externo de tipo bancario privado, es un factor clave en el modelo en cuestión. Es decir, el fenómeno nuevo de la llamada "revolución de los banqueros" originado en el "reciclaje" de los petrodólares y en las cuantiosas transferencias de recursos que las empresas transnacionales efectuaron hacia el giro bancario comercial internacional.¹⁸

Dicho proceso acumulativo tiene como contrapartida una disminución correlativa de las fuentes y volumen del financiamiento de carácter público, institucional u oficial, orientados al desarrollo y pactado generalmente a largo y mediano plazo.

Otra variable propiciadora del modelo es la reubicación de ciertos países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo, que, tipificados como "semidesarrollados" han abierto sus economías o regiones fronterizas a la empresa internacional "maquiladora" o de ensamblaje, aumentando sus

¹⁸ Pinto, Francisco A., "La política de 'internacionalización' o 'aperturas' de las economías", *Revista de Derecho Económico*, Santiago, núms. 42 y 43, 1978, p. 37 y ss.

exportaciones a los mercados incluso de los países industrializados. Nos referimos a países como Malasia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, México, etcétera.¹⁹

Para los teóricos del modelo, avalados por organismos tan influyentes como el Fondo Monetario Internacional, las ventajas de su instrumentación serían:

a) Puede generar un mayor ritmo de crecimiento en las economías periféricas (ya no se habla de "desarrollo", sino de "modernización" y crecimiento");

b) puede mejorar la asignación de recursos internos, en razón de los precios vinculados al mercado internacional y que, gracias a ello, en ciertos casos habría "beneficios para los consumidores" (en esta afirmación se ignora la estratificación social que en países subdesarrollados encubre la expresión de "consumidores");

c) el mayor flujo de capitales externos y la participación amplia de las corporaciones transnacionales significaría disponer de mayores medios para activar el crecimiento.

Por su parte, para los impugnadores del modelo las principales desventajas son:

1. En primer lugar, la internacionalización o apertura —en su forma más decidida u ortodoxa—, y considerada la estructura de la mayor parte de los países periféricos, agrava lo que se ha llamado las "sincronías" del Comercio Exterior.

En efecto, se incentiva la importación tanto para materializar "la apertura" como para absorber u ocupar la mayor cuota de divisas generadas por el país, sea por las nuevas exportaciones no tradicionales como por los ingresos propiamente financieros. Esto implica dos efectos inmediatos: a) por una parte, las importaciones exceden en valor a las exportaciones y b) altera la composición de las importaciones que se concentran en bienes demandados por sectores de altos ingresos minoritarios (generalmente suntuarios y provenientes de pautas de consumo exóticas para las mayorías), disminuyendo, a su turno, las adquisiciones de bienes de capital, maquinaria y equipos, cruciales para atender las demandas de productos esenciales (alimentos, salud, vivienda, etcétera).²⁰

2. En segundo lugar, derivado de la libre importación, los efectos de ella sobre la sociedad global son múltiples y llegan a alterar la cultura misma de los países, imponiendo estilos de vida centrados en el consumismo desenfrenado, surgido en realidades de ingresos diametralmente opuestos a los existentes en los países subdesarrollados.

Sobre el particular, Francisco A. Pinto señala:

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

Si por la vía de apertura o internacionalización de la economía se favorece en los países de insuficiente desarrollo, la presencia e influencia creciente del llamado "modelo consumístico", del tipo que opera en las economías centrales, no sólo se presenta el riesgo de deformación de las culturas propias del Tercer Mundo, sino, que en el ángulo económico se generan los efectos negativos:

- a) por una parte se alientan los "consumos prematuros", o sea, aquellos que no se justifican favorecerlos, porque no están acordes con el ingreso global que tienen las naciones pobres, muy inferior a la de los países ricos que le sirven de modelo; y
- b) que como el ingreso reducido de los países dependientes está mal distribuido, dichos consumos sólo los alcanzan de hecho un grupo minoritario de la población, pero se sacrifican recursos que podrían tener mejor empleo en inversiones de interés colectivo.²¹

3. En tercer lugar, los efectos del modelo en las economías nacionales son múltiples y por razones de espacio sólo las enumeraremos: modificaciones en la estructura de la demanda y del consumo; depreciación acelerada de los salarios en favor de la rentabilidad de la inversión; inestabilidad y fluctuaciones de precio en los productos de consumo popular que responden a exclusivos mecanismos de mercado (nacional o internacional); deformación de mercado local de alimentos básicos, especialmente agrícolas, producto de las "exportaciones agrícolas por contrato" e impuesto por empresas transnacionales a productores extensivos; pauperización creciente de sectores sociales mayoritarios y especialización selectiva del mercado laboral interno.

Estos trastornos en las estructuras económicas generan tensiones sociales graves que sólo son contenidas en marcos de gobiernos autocráticos de cuya experiencia la América Latina aún no se libera. Lo paradójico al efecto, como señala Alvaro Briones, es que el mencionado modelo neoliberal en lo económico requiere de estructuras políticas fascistas y autoritarias para poder hacerse viable.²²

4. Por último, y omitiendo los beneficios cuantiosos que en dicho modelo obtienen las empresas transnacionales, cuyo tratamiento, hicimos anteriormente, conviene mencionar algunos puntos en relación a la política comercial postulada en el esquema de internacionalización. No cabe duda, en el comercio internacional, especialmente en la práctica de los países industrializados, rige una política comercial "neoproteccionista". Sus elevados aranceles y numerosas restricciones cuantitativas han impedido el acceso a sus mercados no sólo de los productos manufacturados, sino de los primarios, especialmente agrícolas originarios en zonas templadas. Al efecto, señala Pinto:

²¹ *Ibidem.*

²² Briones, Alvaro, en *La política del fascismo dependiente*, México, Siglo XXI, Ed.

La complicada maraña de regulaciones proteccionistas establecidas, con bastante semejanza aunque con diferentes énfasis, por EE.UU., la CEE y Japón, comienza según veremos por las tasas arancelarias "diferenciales", pero va mucho más allá de ellas mediante las trabas "para-arancelarias" "fletes diferenciales"...²³

Respecto a los aranceles, la política neoproteccionista se evidencia en un estudio de CEPAL, que por la pertinencia nos permitimos transcribir y que objetiviza, lo que acaba de afirmar Pinto.

TASA ARANCELARIA AD-VALOREM (monto de la protección)

Artículos	EE.UU.	CEE	JAPÓN
Alimentos procesados	22,1%		68%
Textiles y sus confecciones	42,5%	40%	45%
Industrias ligeras	24,1%	15%	26%
Industrias más complejas	16%	22%	26%

CEPAL, octubre 1978. "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina, P. Mendive E/L 184.

A la política en las tarifas arancelarias se agregan los múltiples obstáculos "paraarancelarios" que se aplican actualmente, lo que acentúa el proteccionismo en los países industrializados. Baste mencionar al respecto las 24 categorías de barreras cuantitativas hoy identificadas que se aplican en estos países y que el GATT sistematizó en un nuevo Código de licencias a la importancia, en su reciente Rueda de Tokio, que concluyó en abril pasado en Japón. Con ello, el GATT legitimó jurídicamente una práctica de general utilidad en las políticas comerciales contemporáneas.²⁴

Es decir, que mientras las economías centrales protegen sus mercados nacionales de la competencia externa indiscriminada, los teóricos del modelo neoliberal, postulan una apertura *erga omnes* para las economías atrasadas, demostrando con ello, las verdaderas finalidades unilaterales que se busca con su implantación. Es decir, integrar y articular como área de inversiones y explotación del trabajo-intensivo a los países periféricos, en función de los intereses de las economías dominantes.

²³ Pinto, Francisco A., *op. cit.*, *supra*.

²⁴ El GATT en su recién aprobado código sistematizó los mecanismos para arancelarios y restricciones cuantitativas, su oportunidad y uso.

III. CRÍTICA A LA CRÍTICA DEL MODELO NEOLIBERAL

Hemos visto que el modelo neoliberal postula una suerte de "librecambismo" desde los países centrales hacia la periferia, y que en la práctica aquéllos siguen una política neoproteccionista o francamente proteccionista. Las críticas planteadas de dicho modelo se inscribirían en un intento por responder al modelo, con políticas comerciales proteccionistas que harían viables economías de escala, aprendizajes por la acción y desarrollos de economías externas. Es decir, un proteccionismo "educador" en palabras de Viner que prepare a los países atrasados para enfrentar posteriormente los riesgos de los mercados competitivos abiertos. Es decir, estaríamos implícitamente en la vieja polémica del comercio internacional entre liberalismo o proteccionismo.

Frente a esta alternativa coincidimos con Frances Stewart, quien señala:

Esa opción (liberalismo o proteccionismo) es demasiado simplista, la política adecuada puede diferir según el estado de desarrollo. Sin protección muchas economías jamás habrían iniciado su desarrollo industrial y hubieran permanecido eternamente especializadas en productos primarios, dependiendo para su subsistencia de las inciertas perspectivas del mercado y de los términos del intercambio; incapaces de proveer el empleo que requieran, y externa y absolutamente dependientes de otras economías (principalmente desarrolladas). Pero en un estadio superior de desarrollo, una economía más abierta puede permitir el aprovechamiento de economías de escala, de rendimientos de especialización y de ventajas comparativas. Fei y Rains dan como ejemplo de esto a las economías de Japón, Taiwán y Corea del Sur. Así la disyuntiva no se plantea entre librecambio o proteccionismo, sino entre librecambio *cuándo* o librecambio y proteccionismo.²⁵

Creemos que allí radica la esencia de una política comercial eficiente que puede jugar sectorialmente con los instrumentos comerciales adecuados para cerrar o abrir su mercado, según sea el país o productos involucrados en la decisión. Por ejemplo, una política aperturista con países con similar desarrollo puede objetivamente dinamizar y hacer más eficiente la competencia interna en determinados productos, y una política proteccionista frente a países industrializados avanzados puede cautelar tanto los mercados internos como detener importaciones no necesarias o suntuarias. Es decir, se trata de sustentar una política comercial dual que inscrita en planes de desarrollo nacional, permita insertar más eficientemente a los países atrasados en el concierto de la economía e intercambio mundiales.

Salvada de esa forma la falacia dogmática librecambio-proteccionismo pa-

²⁵ Stewart, Frances, en "La dirección del comercio internacional; ganancias y pérdidas para el Tercer Mundo", en G. Helleiner, *op. cit., supra*.

saremos brevemente a describir lo que el mismo Stewart llama las nuevas "direcciones del comercio internacional", que suministran ingredientes novedosos para el analista de los intercambios entre países y que, de nueva cuenta, hacen aún más inviable el supuesto modelo neoliberal que comienza a implementarse en nuestros días.

Una de las categorías esenciales de los neoclásicos, al parecer presentes en el modelo que contamos, es que las ventajas comparativas emergen con más eficacia, mientras más *dispares* sean las economías que intervienen en los intercambios, produciendo mayores utilidades en la medida de la disimilitud de países. Y agrega textualmente: "Esto significa que el comercio será mayor y las ganancias superiores entre norte y sur, donde los factores dados, y por consiguiente los costos de producción, difieren al máximo." Esta teoría pronostica que los países desarrollados exportarán bienes de capital-intensivo hacia los países subdesarrollados, y que éstos a su vez, exportarán hacia aquéllos bienes de trabajo-intensivo. Sobre la base de estos últimos, se ampliarían las exportaciones "no tradicionales" en el lenguaje del modelo aperturista.

Para refutar tal pretensión teórica debemos previamente hacer una distinción respecto a los productos primarios y manufacturas. En cuanto a los primeros, no cabe duda que el intercambio ha seguido tradicionalmente la dirección "sur-norte", debido a la radicación geográfica de vastas fuentes naturales de recursos minerales, vegetales y agrícolas (localización inmovilizada) y al consumo, situado generalmente en los centros industrializados, el que a su vez depende de los niveles de ingreso. Es decir, la dirección es y será sur-norte por la relación localización-consumo-ingreso.

En cambio, para las manufacturas la situación varía sustancialmente y la potencialidad asignada por los neoliberales a fomentarlas hacia los mercados industriales parece mínima o cuando menos remota. En efecto, el flujo de comercio de manufacturas es mayor, y aumentó más rápidamente, entre los países y las regiones ricas (norte-norte) que entre los países ricos y los pobres (norte-sur-norte). Como da cuenta el cuadro siguiente, los países desarrollados absorben alrededor de las cuatro quintas partes del comercio total, con lo cual se demuestra que la tendencia no es la de aumentar los intercambios entre disímiles sino entre similares. Lo concreto es que el comercio creció entre los países industrializados y decreció entre los del norte y los del sur.

Dirección de las exportaciones, en valores, 1970.

Exportaciones desde	AL. norte	AL. sur	total
El mundo	79,8	20,2	100,0
El norte	80,2	19,8	100,0
El sur	78,2	21,7	100,0
Sólo economía del mercado			

Fuente: UI *Monthly Bulletin of Statistics*, diciembre 1971.

El comportamiento del intercambio de manufacturas obedece, entonces a factores que van más allá de la simple protección arancelaria en cuyo desmantelamiento se ha puesto esperanzas a través de los Sistemas Generalizados de Preferencia. Al efecto, coincidimos con Pierre Jalée cuando señala:

La nueva división del trabajo impulsada por la transnacionalidad del capital provoca que los países no intercambien solamente productos de naturaleza diferente (esquema propio de la teoría de las ventajas comparativas de Heckscher-Ohlin), sino también productos semejantes. Así un país puede exportar al otro país no sólo mercancías que éste no produce, o que produce en cantidades ínfimas, sino que puede exportar también sus mercancías compitiendo con productos extranjeros. En este caso, el comercio internacional no tiene su fundamento en la división internacional del trabajo, sino únicamente en la diferenciación de los gastos de producción, en la diferencia de los precios individuales (para cada país según su grado de innovación tecnológica y coste de factores) que en el intercambio internacional, se resume en el trabajo socialmente necesario del mundo.²⁶

En otra línea teórica, pero apuntando críticamente las tesis neoliberales vigentes, Myrdal sostiene que las diferencias estructurales entre los países subdesarrollados y los dominantes se fundamentan en la "causación acumulativa" originada en la evolución misma del sistema capitalista mundial que otorgó ventajas a los industrializados que han ido trasformándose en "ventajas acumulativas" difíciles de remover por mecanismos de política comercial, y sostiene textualmente:

La causación acumulativa significa que aun si las economías partieran del mismo nivel, es poco probable que lo conserven puesto que si cualquiera de ellas sostiene cierta ventaja competitiva, ésta se volverá acumulativa.²⁷

²⁶ Jalée, Pierre, *op. cit.*

²⁷ Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and under-development regions*, Duckworth, Londres, 1957.

Compartimos con Myrdal la tesis, pero agregando que en esa "ventaja acumulativa", que dinamiza los intercambios de mercancías en las economías industrializadas, han jugado dos variables ignoradas por los neoclásicos; a) las innovaciones tecnológicas centradas en la producción diferenciada de manufacturas hace que los mercados se nutran de productos nuevos, y trasladen los productos "vencidos" a las áreas periféricas, y b) las pautas de consumo, generadas por los ingresos mejor distribuidos en las economías industrializadas, difieren estructuralmente de la existente en las sociedades atrasadas y, por ende, la manufactura periférica no es acogida ampliamente, pues responde a sistemas productivos pretecnológicos o cuando más desfasados frente a la carrera de la diferenciación acelerada. En otras palabras, para pautas de consumo sofisticadas y cambiantes, se requieren otras de productos también sofisticadas y variables.

Esto explica, entonces, que la postulada apertura de los mercados de los países industrializados (SGP, por ejemplo) no revierta los supuestos aumentos de intercambios entre aquellos países y los subdesarrollados. Cuando más, parte de productos semiprocesados y en calidad de insumos para productos finales sofisticados, pueden esperar a colocarse en los mercados de países avanzados. La tendencia, al efecto, seguirá siendo que las manufacturas y sus intercambios y mercados se concentren, cada vez más, entre economías avanzadas y que el comercio internacional seguirá la línea de crecimiento entre norte-norte. Es decir, entre países similares y no entre desiguales o disímiles.

En conclusión, las ventajas comparativas de los neoclásicos o aperturistas, diseñadas para ampliar exportaciones "no tracionales" hacia los mercados mundiales dominantes y los mismos Sistemas Generalizados de Preferencias, actualmente en vigor, no parecen ser positivos en la práctica de los intercambios actuales y por el contrario, se antojan limitados. Nuevas estrategias y políticas económicas externas deben ofrecerse en los países dependientes utilizando al máximo el amplio espectro de ofrecer tanto los mercados sur-sur como los de países socialistas, virtualmente inexplorados por nuestros productores y exportadores.

IV. BASES PARA UN NUEVO MODELO DE INTERCAMBIO MUNDIAL

Las notas precedentes evidencian que los fundamentos institucionales de la economía surgidos en la década de los cuarenta se muestran incapaces para regular los cambios cualitativos que ha habido en los últimos treinta años. El supuesto equilibrio que se intentó restablecer sobre principios neoliberales en los intercambios mundiales no se ha logrado y, por el contrario, la brecha abierta entre el progreso y el atraso se ensancha y acentúa.

La hegemonía de las corporaciones transnacionales ha puesto en peligro la soberanía misma de los Estados y a la luz de dicho conflicto el mercado internacional ha variado en naturaleza y dirección. Ha nacido el mercado paralelo denominado *cautivo* o *intraempresa* como opuesto o complementario de los mercados *competitivos* y se ha expandido el mercado *estatal* de los países socialistas.

En otras palabras, el mercado internacional, en su expresión amplia, se ha triangulado en competitivos, cautivos y estatales frente a los cuales aparecen desfasados tanto los organismos internacionales como sus normas reguladoras y políticas comerciales.

A esta asincronía, últimamente se ha sumado el diseño de un modelo de internacionalización de las economías de nitidos visos neoclásicos o neoliberales como respuesta a las crisis que tanto la depreciación del dólar como los energéticos han impactado a las economías industrializadas. Para enfrentar dicho modelo ha renacido la opción, un tanto dogmática, de proteccionismo o liberalismo, alternativa ésta que tampoco parece útil para encarar las nuevas características de la economía y comercio mundiales.

Por ello es que nosotros sostenemos que ha llegado la hora de llevar el análisis, por lo menos al campo específico del comercio internacional, al terreno más concreto y propiciar el diseño de instrumentos de política económica externa, los que apunten a actuar sectorialmente frente a los tres tipos de mercado vigentes. Obviamente esta propuesta operaría para los países en proceso de desarrollo, que aún no acometen los cambios estructurales internos y que se resisten a dejar el área de las economías de mercado, variables ambas que alimentan el atraso y la dependencia.²⁸

Aclarada esa premisa pasaremos a sistematizar una especie de "modelo sectorial de política comercial" susceptible de instrumentarse en el contexto de una economía internacional segmentada y diversificada.

En efecto, frente a los mercados competitivos habría que distinguir políticas en materia de productos básicos y primarios, y políticas hacia las manufacturas.

Respecto a los productos básicos habría tres tipos de estrategias: a) utilizar los básicos como materia prima interna propiciando una agresiva política de industrialización (tanto semimanufacturados como bienes de capital) aprovechando tanto convenios con corporaciones transnacionales con limitaciones jurídicas, tales como las establecidas en la decisión 24 del Pacto Andino, así como acuerdos de coproducción en los que las partes repartan beneficios razonablemente equitativos;

²⁸ Nos referimos a los prerrequisitos de una revolución social que posibilite una nueva inserción de los países dependientes en el contexto mundial: Cuba, Argelia, Nicaragua, etcétera.

b) renovar los Acuerdos Internacionales de Productos Básicos (AIPC) eliminando, en lo posible, la presencia de los consumidores, con el fin de lograr un poder negociador de productores independiente, y fijar con racionalidad precios estables y remunerativos. La experiencia, claro muy especial por la importancia estratégica del petróleo, de la OPEP, como marco jurídico-operativo, avala esta propuesta;

c) insistir tanto en la UNCTAD como en otros foros internacionales en la estructuración del Fondo Estabilizador de Precios de Productos Básicos discutido y propuesto en 1972 en la UNCTAD III y que aún no recibe su legitimación por parte de los países industrializados. Al efecto, creemos que dos circunstancias lo hacen aún viable: 1. El apoyo e influencia de la OPEP a su concreción, y 2. El precedente jurídico establecido en la Convención de Lomé en el que la Comunidad Económica Europea y los países ACP (África-Caribe-Pacífico) acordaron la indización como forma de equiparar los precios entre manufacturas y primarios. (Además se estableció el STABEX, es decir, sistema de compensación de pérdidas por exportaciones puesto en vigor por la Convención de Lomé que agrupa a 75 países de África, del Caribe y del Pacífico.) Es decir, estas dos variables políticas y jurídicas pueden converger al logro de esta justa aspiración más de 90 países atrasados.

En cuanto a las manufacturas, las políticas a seguir serían esencialmente dos:

1. Propiciar una política comercial concentrada a fin de fomentar y expandir el comercio entre países subdesarrollados y desalentar las corrientes unidireccionales sur-norte. Esto es, buscar acuerdos tarifarios y la armonización de políticas económicas al interior del vasto mercado de Asia, África y América Latina (comercio sur-sur).²⁹ Actualmente la tasa de dicho comercio es de sólo 6% de los intercambios mundiales. Para llevar a la práctica tal política es fundamental plantear reformas monetarias que favorezcan efectivamente el comercio sur-sur y desalienten el norte-sur. Es posible, como ya se planteó en la Conferencia de Países no Alineados, aprovechar la abundante liquidez de los ingresos petroleros, ubicados precisamente en los países del sur, para establecer un Fondo Monetario del Sur que tenga como función regular las monedas respaldadoras del intercambio entre países atrasados.

2. Institucionalizar a nivel supranacional los Sistemas Generalizados de Preferencia a fin de otorgarles mayor permanencia (los actuales tienen una vigencia de diez años) y fluidez, al mismo tiempo rescatarlos de la competencia unilateral del país otorgante. Al efecto, se hace necesario uniformar criterios para precisar normas de origen, elegibilidad del producto y del

²⁹ Stewart, Frances, *op. cit.*, pp. 137 y ss.

beneficiario, elementos, todos, que actualmente son manejados arbitrariamente por los países concedentes.

Respecto a los mercados cautivos, es decir, aquella práctica que utilizan las corporaciones transnacionales, por la cual transfieren bienes de un país a otro a precios de contabilidad interna, las políticas a implementar podría ser:

V. A MANERA DE CONCLUSIONES

1. Someter a las corporaciones a un estatuto jurídico universal en el que se contemplan: a) tipo de sociedad; b) régimen impositivo uniforme; c) régimen de contabilidad uniforme; d) límite a la exportación de utilidades; e) tasa obligatoria de reinversión uniforme; f) publicidad, origen y destino de su comercio exterior; g) relaciones y tipos de vinculaciones por productos y países de las empresas, y h) control, auditoría y vigilancia por parte de un organismo especializado de Naciones Unidas. En otras palabras, aprobar los códigos de conducta que actualmente vegetan en las comisiones de Naciones Unidas y UNCTAD.

2. Establecer convenios de producción mixtos y programados entre los Estados y las empresas transnacionales, a fin de aprovechar la racionalidad y eficiencia, pero orientados a ayudar a las políticas económicas nacionales donde operan.

Finalmente, en relación con el comercio exterior estatal, es decir, mercados de economía socialista, las políticas comerciales a diseñar apuntarían a:

a) establecer convenios multilaterales —en la actualidad este mercado se maneja con base en acuerdos bilaterales— en que los países atrasados conozcan con antelación las demandas planteadas de productos susceptibles de ser colocados en dichos mercados;

b) agilizar también un contexto multilateral sistemas de pagos, ya sea vía *clearing* de productos o monedas convertibles, a fin de superar ese obstáculo que han trabado tradicionalmente el comercio sur-socialista;

c) propiciar convenios de coproducción en bienes de capital con países como Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Bulgaria y la misma URSS, para exportarlos a los mercados del sur, propiciando con ello una diversificación tecnológica que rompa con la dependencia norte-sur;

d) incorporar, previamente regulada, la presencia de los países de economía centralmente planificada, al propuesto Fondo Monetario del Sur, a fin de aprovechar más intensamente el comercio exterior estatal que tiende a expandirse especialmente a la Comunidad Económica Europea.

En conclusión, los elementos planteados responden a la necesidad de di-

señar nuevas políticas comerciales para encarar las nuevas dimensiones y direcciones que el mercado internacional contemporáneo presenta, muy especialmente en el campo de los intercambios, en donde los tres tipos de mercados —competitivos, cautivos y socialistas— escapan a esquemas de comportamiento globales y, por ende, responden a dinámicas, principios y normativas distintas.

Estas políticas comerciales duales y sectoriales al parecer son las únicas posibles para, por una parte, responder al “modelo neoliberal” ya naciente y, por la otra, a ubicar el comercio exterior de los países dependientes en la línea del desarrollo, la independencia y el progreso.