El nuevo orden comercial internacional y el desarrollo

Guillermo E. Perry

ABREVIACIONES UTILIZADAS EN ESTE ARTICULO

ACP:	Países de Africa, Caribe y el Pacífico firmantes de la Convención de Lomé.
AELC:	Asociación Europea de Libre Comercio.
ASEAN:	Asociación de Naciones del Sur-Este Asiático.
BIRF o IBRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
MFN:	Nación más Favorecida.
NOEI:	Nuevo Orden Económico Internacional.
OECD:	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PED:	Países en Desarrollo.
PI:	Países Industrializados
PIPB:	Programa Integrado para los Productos Básicos.
PS:	Países Socialistas.
SGP:	Sistema General de Preferencias.
STABEX:	Sistema para la Estabilización de los Ingresos por Exportación de Productos Básicos (Convención de Lomé).
TNC:	Empresas Transnacionales.
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

El nuevo orden comercial internacional y el desarrollo

Guillermo E. Perry

A. Introducción

El objeto de esta conferencia es examinar las peticiones de los países en desarrollo[2] por un nuevo orden comercial internacional y los hechos que las justifican, discutir las perspectivas de que efectivamente ellas se adopten y la importancia que tendría su vigencia para el desarrollo de los países del tercer mundo. La discusión debe naturalmente ubicarse en el contexto del movimiento por un nuevo orden económico internacional[3], del cual forma parte lo comercial. Por ello, se describe en primer término el desarrollo de lo que algunos han denominado la crisis del orden vigente y las razones que han movido a los países industrializados[4] y a los PED a acudir a las mesas de negociación por un NOEI (Sección B). A continuación se indican las tendencias del comercio internacional y de la participación en él de los PED bajo el orden vigente y su período de conmoción (Sección C); y posteriormente se analiza en algún detalle sus causas, sus posibles soluciones —y en particular las peticiones de los PED por un NOEI— y la viabilidad de éstas, en lo que se refiere al comercio en productos básicos (Sección D) y a las exportaciones de manufacturas de los PED (Sección E). Finalmente se recojen las conclusiones principales de este análisis y se ofrecen algunas consideraciones adicionales sobre la relación del NOEI y el desarrollo (Sección F).

B. Las presiones por un nuevo orden

1. El Orden Económico Vigente

El orden comercial vigente se ha caracterizado por una tendencia a la liberalización del comercio de productos manufacturados entre los países industrializados[5], principalmente a tra-

---

1 Conferencia dictada en el Seminario organizado por la Comisión Nacional para la UNESCO del Ministerio de Educación y ANIF sobre el Nuevo Orden Internacional. Bogotá, Octubre 26 y 27 de 1977. El autor desea agradecer los comentarios de Juan José Echavarría, Luis Jorge Garay y Roberto Junguito a una primera versión de este texto.

2 En adelante llamados PED

3 En adelante llamado NOEI.

4 En adelante llamados PI

5 Especialmente entre los EE.UU. Canadá, Japón y los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

vés de 6 'rondas' de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). entre 1947 y 1966[6].

Sus instituciones y directrices forman parte de un conjunto más amplio que emergió en la postguerra y que ha regulado y orientado la economía internacional capitalista en las últimas dos décadas y media. Este 'orden económicos internacional' se caracterizó hasta 1971, en lo monetario y cambiario, por el papel del dólar como principal moneda de reserva y el compromiso de los países industrializados de mantener paridades fijas, bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI). En lo financiero, por un desarrollo muy limitado del mercado internacional de capitales de largo plazo y por su canalización a través de entidades gubernamentales y multilaterales, ocupando el lugar central el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o 'Banco Mundial' (BIRF) que se dedicó inicialmente a financiar la reconstrucción de algunas economías industrializadas en la postguerra y posteriormente se constituyó en el vehículo principal de transferencia de fondos de largo plazo para los países en desarrollo. Por otra parte, el orden vigente se ha caracterizado por una transferencia muy restrictiva de los cambios tecnológicos, principalmente a través de las empresas transnacionales privadas bajo el marco proteccionista de la Convención de París sobre Marcas y Patentes, y con el estímulo de los países exportadores de capital a la inversión en el extranjero. Finalmente los gobiernos de los países industrializados han intentado una coordinación de sus políticas económicas en el foro de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD).

6 El GATT fue creado en 1947, a instancias de los EE.UU. y las rondas han tenido lugar en 1947, 1949, 1950 y 1951, 1955 y 1956, 1964 a 1966.

2. La Conmoción del Orden Vigente[7]

Este orden, en cuya conformación y administración han tenido una mínima ingerencia los países en desarrollo y los países socialistas, y cuyo análisis trasciende los límites de este trabajo, sufrió en la década presente una conmoción que llevó a los países industrializados a las mesas de negociaciones con el objeto de refaccionarlo.

En efecto, en 1971 se produjo un virtual colapso del orden monetario y cambiario. En parte debido a las erogaciones de la guerra en Vietnam y a su creciente exportación de capitales en la década de los 60, los EE.UU. incurrieron en déficit de importancia en su balanza de pagos. Por ser el dólar la principal moneda de reserva, este hecho produjo un exceso de liquidez internacional, como consecuencia del cual el Japón y varios países europeos acumularon gran cantidad de dólares. En buena medida este excedente no recirculó al mercado financiero de los EE.UU. por los topes de interés que el Federal Reserve impuso a los bancos comerciales en dicho país y dió origen al inicio de un mercado internacional de capitales 'libre': el de eurodólares. La demanda por estos fondos creció rápidamente —a ellos acudió masivamente Inglaterra para solucionar sus déficit en 1968 y 1969 y luego otros PI y varios PED— de modo que en 1970 dicho mercado se había cosolidado sustancialmente[8].

Algunos países, especialmente Francia, comenzaron a exigir la supuesta convertibilidad del 'dolar en oro'. Los EE.UU. la negaron y a su turno acudieron a restricciones comerciales uni-

7 El recuento en el resto de esta sección se basa principalmente en los informes tripartitos de expertos de la CEE, Norteamérica y Japón, [2.1 a 2.8]; Leontieff et al, [10]; Shonfield et al, [15]; Tinbergen et al [18]; y UNCTAD, [19.2 y 19.3].

8 Alcanzó la cifra de 54 billones de dólares en 1971.

laterales (la sobretasa a las importaciones) y a exigir otras en forma bilateral[9]. Finalmente se llegó a un acuerdo parcial: el dólar se devaluó ligeramente, otras monedas se revaluaron y algunos países adoptaron una política de tasas flexibles; se constituyeron los Derechos Especiales de Giro (DEG) como otra moneda de reserva internacional; los EE.UU. suspendieron las restricciones comerciales y sus exigencias bilaterales y se decidió impulsar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. En el fondo, este episodio constituyó una presión de los demás países industrializados por participar en los beneficios asociados con la generación de la liquidez internacional, lo cual lograron parcialmente con la institución de los DEG[10].

A su turno el exceso de liquidez internacional que antecedió y acompañó este proceso[11], produjo presiones de demanda sobre las economías de los países industrializados. Ellas, por una parte, estimularon el 'boom' de la economía y el comercio mundial en 1972 y 1973[12], y, al mismo tiempo, fueron responsables de la aceleración de las tasas de inflación en los PI durante esos años. La inflación se agudizó por las malas cosechas de la URSS y otros países en 1973 y la forma en la cual se condujo la política agrícola de los EE.UU., llevó al virtual agotamiento de las existencias mundiales de alimentos. En el momento más álgido de estas presiones, a fines de 1973, se produjeron los embargos de petróleo y la triplicación de sus precios internacionales por la acción colusiva de los países miembros de la OPEP[13], como consecuencia de la confrontación en el Medio Oriente. El alza del precio de los combustibles incidió en el proceso inflacionario internacional, creó y agudizó déficit de Balanza de Pagos en los países importadores de crudo y puso fin a las décadas felices de la energía barata. Los embargos iniciales crearon preocupación en muchos PI por la 'seguridad' en sus suministros de materias primas.

En esas condiciones no es de extrañar que sus gobiernos respondieran con restricciones fuertes a la demanda interna, las cuales precipitaron el ciclo recesivo de 1974 y 1975. Si bien los PI acordaron en Abril de 1974 en la OECD no acudir a restricciones comerciales para solucionar sus problemas en el sector externo, con el objeto de evitar la reacción en serie que desencadenó la presión de los años treinta, la contracción de las demandas internas se manifestó y transmitió inevitablemente a través de un descenso en los flujos comerciales. En los años 1976 y 1977 se ha presentado una ligera recuperación, más tardía y más lenta de lo que comunmente se esperaba. Por demás, la economía internacional se desenvuelve en un ambiente de incertidumbre, causado en buena parte por el temor nuevo de los PI ante la amenaza a la 'seguridad en sus suministros' por la acción eventual de países en desarrollo exportadores de materias primas.

---

9 Inicialmente demandaron que otros PI redujeran sus exportaciones a los EEUU en 13 billones de dólares; vale decir, casi en un 40% de su valor para reducir el déficit en su balanza de pagos.

10 Las autoridades de los EEUU, apoyados en general por los economistas de ese país, se quejaron naturalmente de que su capacidad de emitir moneda internacional les imponía una cierta moderación en su política interna y no reconocieron que ella les permitía comprar bienes extranjeros sin mayores costos y exportar sus excesos de liquidez.

11 Aún los PI que se quejaban de los excesos de liquidez internacional, apoyaron emisiones iniciales muy liberales de DEG, puesto que en ellas participaban de los beneficios directos.

12 En dichos años la economía mundial creció a las tasas record del 6% y 7%, respectivamente.

13 Organización de Países exportadores de petróleo.

3. *Apertura de las negociaciones por un 'nuevo orden'*

El desarrollo de estos eventos forzó a los gobiernos de los PI a acordar en Febrero de 1972 el acudir a las mesas de negociaciones a conformar un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI). Dos foros fueron activados: el Comité de los 20 y el Comité Ejecutivo de la Junta de Gobernadores del FMI, para buscar un compromiso en cuanto al maltrecho orden monetario, y el GATT, cuya sexta 'ronda' de negociaciones se acordó formalmente en la reunión ministerial de Tokio en septiembre de 1973[14].

Como trasluce del recuento anterior, esta última se convocó para prevenir el desarrollo de tendencias proteccionistas, mediante un nuevo impulso al proceso de liberalización del comercio entre los PI, y con el nuevo objetivo de 'asegurar los suministros'. La iniciación de las negociaciones tuvo que esperar la autorización de negociar al gobierno de los EE.UU., impartida por el Congreso de dicho país en 1974[15] y posteriormente se interrumpieron ante su proceso electoral interno, para reiniciarse en 1977.

4. *La posición de los Países en Desarrollo*

Como resultado de un largo proceso de toma de conciencia y estimulados por el éxito de la OPEP, los países en desarrollo han comenzado a exigir que el tema de la 'seguridad en los suministros' se aborde en el contexto de una reforma profunda al Orden Económico Internacional vigente. Ante la creciente certeza de que el orden existente opera en su contra y su virtual exclusión de los procesos decisorios en sus instituciones, comenzaron en la década pasada a plantear posiciones comunes en foros propios (como el de Las Naciones No Alienadas) y en los de las Naciones Unidas. La UNCTAD[16] recogió sus peticiones por el otorgamiento de concesiones arancelarias no recíprocas por parte de los PI, cuyo principio general hubo de acoger el GATT en 1966, y que ha tenido un desarrollo limitado en los llamados Sistemas Generales de Preferencias (SGP). Los países en desarrollo ambicionaban la eliminación absoluta y permanente de las barreras arancelarias en los mercados industrializados para sus productos de exportación y obtuvieron rebajas parciales, temporales, discrecionales, limitadas a los productos no 'sensitivos' para las economías industrializadas (lo cual en la práctica excluye los productos de exportación de mayor interés para los PED) y a cuotas que en la mayoría de los casos han resultado muy restrictivas[17].

Para los propósitos de esta conferencia se tomarán como peticiones de los PED por un NOEI aquellas aprobadas a su instancia y sin votación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Mayo de 1974 (**Plan de Acción para la construcción de un NOEI**), y refrendadas en diciembre del mismo año al expedir la Asamblea la **Carta de Derechos Económicos de los Estados**[18].

---

14 De donde procede el nombre de 'ronda de Tokio' con que se designan las negociaciones multilaterales en curso en el seno del GATT.

15 Como parte de la nueva 'Ley de Comercio'.

16 Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

17 Los SGP de la CEE y los países de la AELC comenzaron a operar en 1971; el del Japón, que es el más liberal, en 1972; el de Canadá en 1975 y el de los EE.UU. en 1976. Ha sido práctica común el excluir productos en los que los PED han demostrado gran competividad, como por ejemplo en textiles y confecciones. De otro lado la mayoría de las cuotas se han agotado con rapidez. Véase, IBRF [8.1].

18 En otros foros se han planteado peticiones más radicales de las que incluyen estos documentos, como por ejemplo, la moratoria de la deuda externa de los PED. No obstante, se prefirió escoger las mencionadas por cuanto las que han movilizado un mayor concenso en los PED y las únicas que han sido en principio acogidas por instituciones internacionales.

La Carta recoge los siguientes principios para la estructuración del NOEI: 1) El derecho de las naciones a controlar y expropiar la propiedad extranjera en su territorio, según la ley nacional; 2) La coordinación internacional de la transferencia de tecnología; 3) Una transferencia 'real' de recursos de los PI a los PED; 4) Un orden comercial no discriminatorio contra los PED; 5) Precios de los productos básicos más estables e 'indexados' a los de los productos manufacturados por los PI.

En lo puramente comercial, el 'Plan de Acción' propone la rebaja o eliminación de las barreras no arancelarias en los PI a las exportaciones de los PED, y la ampliación y profundización de los SGP, así como la adopción del llamado Programa Intergrado para los Productos Básicos o PIPB. Este programa busca: 1) La creación de existencias internacionales apropiadas y un sistema de acuerdos multilaterales de mercados para obtener precios "estables, remunerativos y equitativos"; 2) Financiamiento internacional adecuado para los fondos de existencias y los acuerdos mencionados; 3) Financiamiento compensatorio para las variaciones en los ingresos de exportación de Productos Básicos de los PED; 4) La promoción del procesamiento de productos básicos en los PED; 5) El incremento de la participación de los PED en el transporte, comercialización y distribución de los productos básicos[19].

5. *La reacción de los Países Industrializados*

Conviene consignar la reacción de los PI a la Carta y el Plan de Acción de las Naciones Unidas. En primer término, EE.UU., Alemania, Inglaterra, Bélgica y Luxemburgo votaron en contra de la Carta y la mayoría de los otros PI se abstuvieron. Solamente Suecia la adoptó. Ante su aprobación, los EE.UU. llamaron a la unión de los PI y la confrontación de sus fuerzas con los PED. En 1975 la Asamblea de las Naciones Unidas inició el debate sobre la construcción del NOEI y la actitud de los PI fue mas conciliatoria. Algunos de ellos inclusive plantearon propuestas moderadas, como el proyecto de Código Internacional de Conducta para las Empresas Transnacionales presentado por los EE.UU. No obstante, los PI han adoptado una táctica dilatoria de 'negociaciones prolongadas' y de adoptar posiciones diferentes en los distintos foros. De otro lado varios de ellos, y en particular EE.UU., Francia y Japón han buscado debilitar la cohesión de los PED[20]. Finalmente, pese a la proliferación de declaraciones, seminarios, conferencias, etc., no existe aún evidencia concreta de que haya receptividad a las reformas propuestas.

6. *La posición de los Países Socialitas*

Los países socialistas (en adelante PS) han manifestado su apoyo a las peticiones de los PED, pero se han abstenido de participar en las discusiones. De un lado, no juzgan conducente su participación en instituciones que en su concepto han sido diseñadas por los PI para perceptuar su dominación sobre los PED, y de otro han planteado que el NOEI debe contemplar indemnizaciones a los PED por la explotación colonial a la cual los sometieron los PI y de la que ellos no participaron[21].

---

19 Para una descripción más detallada véase UNCTAD, [19.2] y [19.3].

20 Vr. gr. en UNCTAD IV.

21 Más aún, la República Popular China ha planteado que no podría existir un 'orden internacional' que no explote a los PED bajo las circunstancias actuales y que a éstos lo que más conviene para sus procesos de liberación contra la dominación neocolonial, es el desorden en las relaciones de las superpotencias. Véase Tinbergen, [18].

C. Las tendencias del comercio internacional y la participación en el de los países en desarrollo[22]

Como se mencionó en la Introducción, esta sección pretende describir las características principales del comercio mundial y de la participación en él de los PED, bajo el orden vigente (1950-1970) y su período de conmoción (1970-1976), con el objeto de que sirva como base al análisis de las peticiones de los PED por un NOEI, su viabilidad y eventual efectividad.

1. Tendencias del Comercio Mundial

Entre 1953 y 1973 el comercio mundial creció a una tasa muy superior a la de la producción mundial: 8% vr. 5% promedio anual, en términos reales. El cuadro 1 indica que esta tendencia a la apertura continúa en la presente década a pesar del menor crecimiento de la producción mundial[23].

Al comparar las exportaciones de productos manufacturados con las de productos básicos agropecuarios y de

22 Esta sección se basa principalemnte en GATT, [7.1] y [7.2]; IBRF, [8.2] y Keesing, [9.1] a [9.3].

23 Las exportaciones mundiales crecieron 1.42 veces más que la producción en la década pasada y 1.55 veces más entre 1970 y 1976. Véase filas 1.1, 1.2 y 1.3 en el cuadro 1.

CUADRO 1

TENDENCIAS EN EL COMERCIO MUNDIAL

(Promedios anuales de crecimiento)

(%)

	1960-1970	1970-1976
1. Volumen		
1.1 Exportacines mundiales	7.8	6.6
1.2 Producción mundial	5.5	4.3
1.3 Indice de apertura[1]	2.3	2.3
1.a Productos agropecuarios		
1.a.1 Exportaciones	4.1	3.1
1.a.2 Producción mundial	2.4	2.5
1.a.3 Indice de apertura	1.7	0.6
1.b Productos minerales		
1.b.1 Exportaciones mundiales	7.1	1.8
1.b.2 Producción mundial	5.3	2.9
1.b.3 Indice de apertura	1.8	—1.1
1.c Productos manufacturados		
1.c.1 Exportaciones mundiales	9.8	8.0
1.c.2 Producción mundial	5.3	2.9
1.c.3 Indice de apertura	3.1	2.9
2. Valor unitario de las exportaciones mundiales		
2.a Productos agropecuarios	0.8	13.8
2.b Productos minerales	1.9	27.0
2.c Productos manufacturados	1.6	10.9
3. Valor de las exportaciones mundiales		
3.a Productos agropecuarios	4.8	17.3
3.b Productos minerales	9.3	29.4
3.c Productos manufacturados	11.5	19.8

Fuente: GATT, (7.2).

1 Tasa de crecimiento de las exportaciones menos tasa de crecimiento de la producción respectiva.

CUADRO 2

COMPOSICION DEL COMERCIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

	Composición (1974)				Participación de los PED en las exportaciones (1973) (%)	Tendencias 1971-1974)	
	Países en PED		Países en PI			PED Exp.	PI Exp.
	Exp. (%)	Imp. (%)	Exp. (%)	Imp. (%)		(crecimiento promedio anual %)	
Productos Primarios	**82**	**36**	**23**	**44**	54	60	33
Combustibles	60	17	5	23	79	–	45
Productos agropecuarios	19	18	16	18	29	27	30
Productos manufacturados	**17**	**61**	**75**	**55**	8	39	29
Metales no ferrosos	3	2	3	4	28	35	34
Textiles y confecciones	4	5	5	5	23	40	23
Productos químicos	2	9	11	7		28	38
Maquinaria y equipo	3	24	28	18	4	54	27
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	19	55	29

Fuente: GATT, (7.1) y (7.2).

origen minero (incluidos hidrocarburos) se observa que las primeras han crecido más rápidamente en volumen que las segundas, tanto en la década pasada como en la actual (filas 1.c.1 vs 1.a.1 y de 1.b.a del cuadro 1), no sólo porque la producción industrial se ha incrementado a mayor tasa (filas 1.c.2 vs. 1.a.2 y 1.b.2) sino porque el proceso de apertura al comercio internacional ha sido más amplio en este tipo de productos (filas 1.c.3 vs. 1.a.3 y 1.b.3).

De otro lado, el valor unitario de las exportaciones de productos manufacturados creció a una tasa dos veces mayor que el de las exportaciones agropecuarias durante 1960-1970 y, si bien esta tendencia se ha revertido ligeramente en esta década (filas 2.c vs. 2.a), no alcanza a compensar el menor crecimiento en volumen de las exportaciones agropecuarias, de manera que el crecimiento **en valor** de las exportaciones de manufacturas supera al de las de productos agropecuarios en ambos períodos (filas 3.c. vs. 3.a). La diferencia es mucho menor, sinembargo, durante la última década. El valor unitario de las exportaciones de productos minerales e hidrocarburos, creció más rápidamente que el de las de manufacturas en ambos períodos (fila 2.b vs. 2.c). Entre 1960 y 1970 ello no compensó el menor crecimiento en volumen, de modo que las exportaciones de manufacturas crecieron más rápidamente en valor (fila 3.c vs. 3.b). En lo corrido de esta década, sinembargo, el valor unitario de las exportaciones mineras se incrementó 2 veces y media más rápidamente que el de las manufacturas (como consecuencia de la cuadruplicación de los precios del petróleo), con lo cual el aumento **en valor** de las exportaciones mineras superó al correspondiente a las exportaciones de manufacturas.

2. Composición del comercio de los PED

Ahora bien, los países en desarrollo exportan principalmente productos primarios e importan productos manufacturados, al contrario de lo que sucede con los PI, como se observa en el cuadro 2. Aun cuando sus exportacio-

nes de productos manufacturados han crecido con relativa rapidez en los últimos años[24], su participación en las exportaciones mundiales de estos productos es mínima, salvo en textiles y confecciones[25]. En particular, la participación de los PED en las exportaciones de maquinaria y equipo (mecánico y eléctrico), el rubro de mayor dinamismo en el comercio internacional, es aún muy baja (menos del 4%), pese a su rápido crecimiento en los últimos años.

3. *Evolución de la participación de los PED en el comercio mundial.*

Como consecuencia de los factores mencionados en los dos numerales anteriores, y como se observa en el cuadro 3, las exportaciones de los países en desarrollo han crecido, en términos reales, más lentamente que las de los PI. Entre 1950 y 1970, las de los segundos aumentaron en más de 4 veces y las de los primeros ni siquiera se duplicaron. Esta tendencia continúa, si bien más moderadamente, en la presente década (véase columnas 1, 2 y 3 en el cuadro 3).

Más aún, el valor unitario de las exportaciones de los PED, al excluir el petróleo, ha venido creciendo con menor rapidez que el de las de los PI, aún en la presente década (columnas 4, 5 y 6). Como en los años setenta los precios de las exportaciones agrícolas han crecido más rápidamente que los de las de productos manufacturados (cuadro 1), este hecho sugiere que los precios de las manufacturas que exportan los PED han crecido menos que los de aquellas que exportan los PI, como se discute más adelante[26].

Las tendencias relativas en volumen y valor unitario se refuerzan, en consecuencia para que en valor, al excluir el petróleo, las exportaciones de los PI hayan venido creciendo mucho más

[24] Con mayor rapidez que sus exportaciones de productos agrícolas (en valor) o las de manufacutras de los PI.

[25] Los metales no ferrosos son productos poco procesados y por lo tanto comunmente no se incluyen entre los productos manufacturados.

[26] En principio podría explicarse también porque el precio de los productos agrícolas que exportan los PI hubiera crecido más que el de los que exportan los PED.

CUADRO 3

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES Y LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(Indice con valor 100 en 1970)

	Volumen			Valor Unitario			Valor Total			Términos de Intercambio		
	PED		PI	PED		PI	PED		PI	PED		PI
Año	Total	Sin Petróleo		Total	Sin Petróleo		Total	Sin Petróleo		Total	Sin Petróleo	
1950	56	—	23	94	—	74	53	—	17	111	—	89
1955	43	50	32	102	95	84	44	48	27	109	—	89
1960	52	62	44	94	88	86	49	55	38	103	98	96
1970	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1975	121	124	134	311	180	192	376	233	257	139	84	90
1976	137	—	149	330	—	192	452	—	286	145	—	89

Fuente: IBRF, [8.2].

CUADRO 4

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO POR AREAS DE DESTINO 1974

Destino	PI (%)	PED (%)	PS (%)
1. Productos primarios	84	77	83
1.1 Combustibles	63	56	13
1.2 Productos agropecuarios	17	20	63
2. Productos manufacturados	16	22	16
2.1 Metales no ferrosos	4	1	4
2.2 Textiles y confecciones	4	5	7
2.3 Productos químicos	1	3	2
2.4 Maquinaria y equipo	3	6	1
3. Total (%)	100	100	100
4. Destino de las exportaciones totales de los PED	73	22	5
5. Destino de las exportaciones totales de los PI	71	23	6
6. Tasas de crecimiento de los mercados (promedio anual entre 1971 y 1974)	28	33	30

Fuente: GATT, [7.1].

rápidamente que las de los PED, tanto antes como después de 1970. Asímismo, las tendencias de precios han implicado que los términos de intercambio[27] de los PED se hayan deteriorado en relación con los de los PI, al excluir el petróleo, tanto antes como después de 1970 (columnas 10, 11 y 12).

Por tanto solamente el alza en los precios de petróleo explica que en el conjunto, las exportaciones de los PED, **en valor,** hayan aumentado más que las de los PI en la presente década y que los términos de intercambio muestren una tendencia a su favor en el mismo período. Debe hacerse enfásis, por consiguiente en que para los PED no exportadores de petróleo, que constituyen la gran mayoría, continúan operando las tendencias negativas que han caracterizado el comercio mundial de la post-guerra.

4. El comercio de los PED por áreas

El cuadro 4 indica que las exportaciones de los PED se distribuyen por áreas en forma similar a la de los PI (filas 4 y 5). Sinembargo el cuadro 5 indica que, con excepción de los países petroleros de Medio Oriente, el comercio con otros PED se circunscribe al área geográfica más cercana. Esto es particularmente cierto para los países de América Latina y Colombia no constituye una excepción a este hecho. Por el contrario, el comercio de los PED con los PI ha tendido a diversificarse geográficamente. Vale decir, los PED no han aprovechado el rápido crecimiento de sus economías (fila 6, cuadro 4) para aumentar su comercio mutuo, sino solamente en su área de influencia[28], mientras que los PI sí han sabido utilizar estos mercados crecientes. Este hecho se relaciona con que el desarrollo de las líneas de transporte

27 Valor unitario promedio de las exportaciones sobre valor unitario promedio de las importaciones.

28 En particular, los países de América Latina no han aprovechado el crecimiento de las economías asiáticas, africanas y del Medio Oriente.

CUADRO 5

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE PAISES EN DESARROLLO A OTROS PAISES EN DESARROLLO

Exportaciones de:		Exportaciones a: Medio Oriente	Asia	Africa	América Latina	Total
Medio Oriente	1974	876	122	207	57	1.262
	1975	1.014	155	222	59	1.460
Asia	1974	805	3.834	707	363	5.709
	1975	1.204	3.935	875	307	6.321
Africa	1974	54	103	411	37	605
	1975	66	69	322	21	478
América Latina	1974	24	74	58	2.511	2.667
	1975	48	65	138	2.379	2.630
Total	1974	1.759	4.133	1.383	2.968	10.243
	1975	2.332	4.224	1.557	2.776	10.889

Fuente: Keesing, [9.3].

internacional ha seguido la dirección centro-periferia y con la creciente internalización del comercio mundial por parte de las empresas transnacionales, con sede en los PI.

En cuanto a la estructura de las exportaciones de los PED por áreas, se observa que los productos manufacturados (al excluir los metales ferrosos) pesan más en los flujos con destino a otros PED (21% vs. 12%). (Véase cuadro 4). La participación de los productos primarios en las exportaciones de los PED a los PS y a los PI es similar, auncuando en el primer caso pesan más los productos primarios de origen agropecuario y en el segundo los de origen mineral, en particular los combustibles. Asimismo, dentro de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PS, las de maquinaria y equipo tienen una importancia aun menor que en las destinadas a PI.

Así como los PED no han aprovechado bien el rápido crecimiento de las economías de los PED situados en otras áreas geográficas, en su mayoría tampoco han extraído las ventajas potenciales que ofrece la presencia creciente de los PS en el intercambio mundial, en especial en lo que se refiere a sus colocaciones de productos manufacturados[29].

5. *La concentración de las exportaciones de manufacturas de los PED*

Finalmente conviene anotar que si bien las exportaciones de manufacturas de los PED han crecido rápidamente en las últimas dos décadas se encuentran muy concentradas en pocos países exportadores. Cuatro países asiáticos (en su orden Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Singapur), responden por más de la mitad de ellas. Al añadir a éstos Brasil, México, Yugoslavia y Argentina se tiene que más de las tres cuartas partes de las exportaciones totales de manufacturas de los PED están concentradas en estos 8 proveedores[30].

---

[29] Véase una elaboración de estos puntos en Perry, [13].

[30] Keesing, [9.3].

D. La especialización en productos básicos. Problemas y perspectivas

1. Problemas

a. Bajo crecimiento relativo de la demanda

Como se observó, el comercio de productos básicos ha crecido, en términos reales, mucho más lentamente que el de productos manufacturados. Este hecho se ha debido, principalmente, a que la demanda de los PI por ellos se incrementa muy poco de año a año por cuanto la elasticidad-ingreso de la demanda por los productos básicos, en general, disminuye al aumentar el nivel de ingreso hasta acercarse a un valor de cero. Ello se debe a que, a medida que aumenta el ingreso de las familias, éstas gastan una menor proporción en alimentos, vestido, calzado, etc., y eventualmente su consumo de estos bienes 'básicos' se satura[31].

Este problema central afecta a la mayoría de los productos básicos de origen agropecuario (alimentos, algodón, cuero, etc.), excepto a algunos que utilizan como materias primas en procesos complejos (como por ejemplo, el petróleo y el caucho). No obstante, en estos últimos casos se da con frecuencia una fuerte competencia de productos sintéticos[32].

Adicionalmente, la demanda de importaciones de los PI por productos básicos crece con lentitud debido a la aplicación de políticas muy proteccionistas a la producción local[33]. De este problema se escapan apenas los llamados 'productos tropicales'; vale decir, aquellos que no se producen en los climas templados de los PI.

Un ejemplo claro del proteccionismo a la producción básica en los PI, lo constituye la Política Agrícola Común (PAC) que aplica la CEE. La PAC fija precios de sustentación a los agricultores de la Comunidad, a los cuales se garantiza la compra preferencial de su producción, mediante el expediente de someter toda importación a gravámenes aduaneros variables que elevan su costo al nivel de los precios de sustentación[34]. El equivalente arancelario de esta política ha sido estimado entre un 20% y un 98%, según los productos, lo cual equivale a una protección efectiva entre 51% y 290%.

Se calcula que el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agropecuarios en las economías de los PI, permitiría a los PED incrementar el valor de sus exportaciones agrícolas totales en un 12%, principalmente con destino a la CEE. América Latina sería en este caso la región mas beneficiada[35].

El GATT ha intentado con poco éxito la liberalización del comercio de productos agrícolas entre los PI[36]. No parece muy probable que las negociaciones actuales adelanten significativamente en este sentido. En el seno del grupo de Productos Tropicales de las negociaciones de la ronda Tokio, se acordaron algunas rebajas en el marco de los SGP que entraron en vigor en Enero 1 de 1977[37]. Como se señaló atrás, el proteccionismo ha sido menor en estos productos. Se ha estimado que el efecto de las rebajas totales probables sobre las exportaciones agropecuarias de los PED a los PI, será inferior al 1% de su valor[38].

---

31 Esta es la conocida 'ley de Engels'.

32 La cual también afecta a algunos de los anteriores, como el algodón.

33 El proteccionismo de los PI a su producción básica no sólo afecta el tamaño de sus mercados para el comercio internacional, sino también su crecimiento, puesto que al manifestarse en la forma de barreras no arancelarias (cuotas de importación, etc.) implica un nivel creciente de protección. Véase cuadro 6, líneas 1.1, 1.2 y 1.3.

34 Véase por ejemplo, Sampson and Yeats, [14].

35 Cline et al, [4] e IBRF, [8.1]. Las exportaciones que se incrementarían más, en valores absolutos, serían las de carne y hortalizas en su orden.

36 En valor absoluto, las exportaciones de productos agrícolas de los PI aumentarían aproximadamente el doble que el de las PED, con la eliminación de las barreras de los PI. Ibid.

37 Véase FMI, [6].

38 Cline et al [4], e IBRF, [8.2].

En productos básicos de origen mineral el proteccionismo de los PI ha sido menor que en los productos agropecuarios, y se calcula que su liberalización eventual tendría un efecto muy reducido sobre las exportaciones de los PED[39].

b. Los términos de intercambio y su deterioro

En décadas pasadas se ha observado una tendencia a la sobreproducción de productos básicos en los PED, debido a la dificultad que éstos han tenido en regular su oferta frente al bajo crecimiento de su demanda en el comercio mundial y a su inestabilidad. Como por lo general la demanda por estos productos exhibe una baja elasticidad-precio (su consumo no varía significativamente debido a cambios en los precios, por su calidad de bienes básicos), la tendencia a la superproducción ha implicado niveles muy bajos en los precios y en los ingresos totales de los exportadores. Estos además, venían disminuyendo en términos relativos, como se señaló en el cuadro 1.

El deterioro en los términos de intercambio de los productos básicos que se observó hasta 1970, se ha atribuido adicionalmente al hecho de que su procesamiento ocurre por lo general en los PI y su comercialización está en manos de las empresas transnacionales. De acuerdo con la ya famosa tesis de Prebisch y Singer, en esas circunstancias los PI se apropian de los incrementos en la productividad que ocurren tanto en la producción como, por supuesto, en el procesamiento de los bienes básicos. Como se analizará luego, el procesamiento de productos básicos en los PED ha sido desestimulado por la estructura de la protección arancelaria de los PI. Por demás, en lo que a minería se refiere, hasta hace pocos años las empresas transnacionales se apropiaban, mediante la inversión directa en los PED, del escaso valor agregado nacional que potencialmente podía generarse en las circunstancias descritas.

c. Inestabilidad

Los cambios bruscos en la oferta, debidos a la presencia de 'ciclos de inversión'[40] y, en el caso de los productos agropecuarios, a variaciones en las condiciones climatológicas y a las oscilaciones en la demanda de los PI debidas principalmente a sus políticas de protección, se combinan perversamente con la baja elasticidad-precio de la demanda de los productos básicos para producir una gran inestabilidad en sus precios internacionales. Esta inestabilidad no sería tan importante si las exportaciones de productos básicos tuvieran una tendencia de crecimiento rápido o si los países proveedores tuvieran diversificado su portafolio exportador. Es en conjunto con la baja elasticidad-ingreso de la demanda y la dependencia usual del sector externo de los PED en uno o dos productos básicos de exportación[41], que este fenómeno adquiere su gravedad. Las amplias fluctuaciones de los precios de los productos básicos someten así a las economías de los PED al costo de efectuar ajustes bruscos a la situación volátil de su balanza comercial y tienden a deprimir su tasa de inversión por la incertidumbre que generan[42].

2. Posibles soluciones

a. Los acuerdos de productores

Como normalmente no hay un PED que individualmente controle una por-

[39] Ibid. y cuadro 6, filas 1.1 y 1.2 vs. 1.3.

[40] El conocido 'teorema de la telaraña' tiene su aplicación práctica en los productos básicos.

[41] El ingreso de divisas de la mayoría de los PED depende en 60% o más de 1 ó 2 productos básicos.

[42] Sobre este punto ha habido un amplio debate en la literatura pero, aún los estudios que encuentran una escasa relación global entre la inestabilidad de las balanzas comerciales y el crecimiento, la detectan en el caso de países monoexportadores.

ción sustancial de las exportaciones de algún producto básico[43], la intervención en el mercado, para buscar una mejora en la estabilidad de precios e ingresos y en los términos de intercambio, exige acuerdos de producción entre los principales exportadores. Estos acuerdos requieren, de un lado, provisiones para restringir la oferta total en el mediano plazo y para regular la oferta en el mercado internacional ante variaciones en el nivel global de producción, mediante un manejo adecuado de existencias comunes o individuales. En algunos casos especiales, como petróleo y otros minerales, basta con la regulación de la producción puesto que el producto puede almacenarse 'bajo tierra'.

La experiencia exitosa de la OPEP creó grandes expectativas en los PED sobre la viabilidad de este tipo de acuerdos. No obstante, la reflexión sobre los factores que han facilitado la operación colusiva de la OPEP[44], indica que dicha viabilidad depende de: 1) La elasticidad-precio de corto plazo de la demanda. Entre más baja sea, más conveniente y factible resulta acordar cuotas de producción. Este requisito, como se observó, lo cumple la mayoría de los productos básicos. 2) La elasticidad-precio de largo plazo. Si ésta no es baja, ya sea porque el producto no es **esencial** o porque tienen sustitutos cercanos (como el algodón y el caucho), el aumento inicial en ingresos provocado por un incremento en el precio como consecuencia de la restricción de oferta, puede reducirse por el desplazamiento de la demanda con el correr del tiempo[45]. 3) La facilidad en controlar la producción. Así como en el caso de los productos de origen mineral e hidrocarburos resulta fácil controlar la producción[46], y conocer su monto exacto, se da la situación opuesta en el caso de productos agrícolas. 4) El costo del almacenamiento. Muchos productos minerales e hidrocarburos pueden 'almacenarse' bajo tierra sin que por ello se incurra siquiera en un alto costo de desempleo. En el otro extremo, muchos productos agrícolas perecederos no pueden almacenarse a costos razonables (carne, té, etc.). 5) La concentración en la oferta. Si un número reducido de PED no controla una porción significativa de la oferta, resulta muy difícil mantener la disciplina del 'cartel' y negociar los acuerdos. A los exportadores individuales los tentaría la posibilidad de sobrepasar su cuota o exigir cuotas muy altas, para conseguir mayores ingresos, bajo la convicción de que su acción tiene una influencia mínima sobre el resultado del conjunto (i.e. sobre el precio). 6) La elasticidad ingreso de la demanda. Entre más alta sea, más fácil resulta para los productores acordar y observar las cuotas de producción que se requieren para lograr los precios deseados. Como se observó, sinembargo, ella es muy baja para la mayoría de los productos básicos, excepto los que son insumos para procesos industriales complejos. 7) La posibilidad financiera de los proveedores. Entre mejor sea ésta, más se facilita la operación del cartel pues su menor urgencia les permite no caer en la tentación de mejorar su situación de corto plazo al costo de socavar el acuerdo. Como la posición financiera mejora si el cartel tiene éxito, la débil situación inicial de la mayoría de los PED constituiría un obstáculo importante al 'arranque' del acuerdo, pero no a su permanencia, como lo ha de-

---

43 Este fue el caso de Brasil en el mercado del café en las primeras décadas del presente siglo. El Brasil practicó intervenciones de mercado unilaterales para defender los precios del grano como consecuencia de las cuales perdió participación en el mercado. Véase Singh, [16].

44 Véase por ejemplo, Adelman, [1] y Singh, [16].

45 En el caso de competencia con sintéticos, el efecto de largo plazo de un incremento de precios sobre los ingresos totales puede llegar a ser negativo. Debe notarse que en el caso del petróleo sus sustitutos se producen a costos mucho mayores, con lo cual se dispuso de un amplio margen para elevar precios sin incurrir en efectos negativos de largo plazo, Adelman, [1].

46 Sobre todo en vista del proceso de estatización que se ha venido dando en su producción.

mostrado la experiencia de la OPEP. 8) La tendencia autónoma del mercado a largo plazo. Cuando ésta va en dirección de precios reales mayores, como en el caso del petróleo (y quizá de la carne), se facilita la acción colusiva y se desestimulan las acciones en contra por parte de los países consumidores.

Este análisis indica que no es fortuito el hecho de que el primer acuerdo exitoso entre PED exportadores de productos básicos, haya sido el de OPEP. Difícilmente se encuentran otros productos para los cuales se cumplan todas las condiciones mencionadas. Las mayores probabilidades de éxito se encuentran en algunos productos minerales de menor importancia (roca fosfórica, bauxita). Otros las cumplirían en su totalidad pero algunos de los mayores exportadores son PI. Resulta poco probable que estos ingresaran a un acuerdo de productores con los PED. En síntesis, la negociación y operación exitosa de acuerdos de productores exigirá esfuerzos mucho mayores que en el caso del petróleo y, en consecuencia, será poco probable en el futuro inmediato, en especial en lo que respecta a productos de origen agropecuario. Lo anterior no implica que los PED no deban insistir en buscar solución a estos problemas; posiblemente esta sea la línea de conducta mas conveniente a largo plazo.

b. Los acuerdos de productores y consumidores

La dificultad de establecer acuerdos de productores y mantener su disciplina lleva, paradójicamente, a buscar el concurso de los países consumidores. Así resulta más fácil hacer cumplir un acuerdo de producción, por cuanto los consumidores deben limitar sus compras según lo acordado[47]. Naturalmente, los países consumidores querrán buscar la estabilización alrededor de un precio menor al que aspiran los productores. En esta forma, al acudir a los países consumidores se puede facilitar la operación de un acuerdo estabilizador, pero disminuyen las probabilidades de manejar los términos de intercambio a través suyo.

La escasa experiencia (acuerdos internacionales del café, cacao, azúcar y estaño)[48] apoya esta conclusión teórica. Los acuerdos parecen haber contribuido a la estabilización; sus efectos resultan menos claros con respecto al nivel obtenido en los precios. La experiencia indica también que el funcionamiento de los convenios depende críticamente de la concentración en las exportaciones. Vale decir, cuando hay pocos productores que controlan una parte sustancial del mercado y están dispuestos a soportar 'costos', perdiendo participación en el mercado a favor de los productores pequeños, a cambio de obtener beneficios como grupo[49].

c. El programa integrado de productos básicos y la indexación

El récord de acuerdo de productores y consumidores de interés para los PED ha sido relativamente pobre: solamente han operado y no en forma permanente, para 4 productos; el país consumidor con el mayor mercado, EE.UU., ha participado solamente en uno de ellos (el de café); el de azúcar ha operado sobre una parte residual del mercado; y, como se observó, no han tenido un efecto claro sobre el nivel de precios. Debido a ello, varios PED resolvieron promover el PIPB,

47 Además así es posible saber si se cumple o no el acuerdo. En el caso del café, por ejemplo, no hay dudas sobre las cantidades exportadas pero si sobre el nivel de existencias y de la producción (los países productores se han mentido deliberadamente en cuanto a cifras de inventarios).

48 Además, ha habido convenios en aceite de oliva y trigo, cuyos exportadores principales son PI, con excepción de la Argentina.

49 Como ha ocurrido en el caso del café con respecto a Brasil y Colombia.

cuyas características se mencionaron atrás. El enfásis en las últimas discusiones se ha puesto en el establecimiento de un fondo común para financiar el manejo de existencias de 17 productos seleccionados que cubren en conjunto el 38% de las exportaciones totales y el 76% de las de productos básicos de los PED (excluido el petróleo en ambas cifras) y en la indexación al precio promedio de las exportaciones de manufacturas de los PI. La operación del fondo común dependería de los productos mas fuertes (en su orden: café, cacao, té, azúcar, algodón, caucho, yute, fibras duras, cobre y estaño).

La viabilidad del PIPB no es aún clara: de un lado, los PI en principio, manifestaron en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional en París en Junio de 1977[50] su conformidad en el Fondo, auncuando no concretaron la cuantía de sus aportes financieros, pero no se comprometieron con el PIPB en su totalidad demostrando, más bien su preferencia por negociar acuerdos por productos[51]. De otro lado, y mas grave aún, algunos de los exportadores mayores de los productos más 'fuertes' (especialmente de café, incluyendo a Colombia, y azúcar, como por ejemplo los miembros de la Mancomunidad Británica) se han opuesto al Fondo sobre la base de que perderían su poder individual de negociaciones en los acuerdos y mercados respectivos, sin una compensación adecuada. Por demás, el Fondo por sí solo conseguiría como máximo estabilizar precios, pero no elevarlos. Para ello se requiere la operación de acuerdos de productores, o de acuerdos de productores y consumidores para estabilizar los precios alrededor de un nivel alto. De aquí la insistencia en la 'indexación' a los precios de las manufacturas exportadas por los PI, como nivel móvil de referencia para la estabilización deseada. Sobra decir que los PI se han opuesto a este principio.

Finalmente, como se observó atrás, para algunos productos como algodón y caucho, sometidos a la competencia de los sintéticos, el intento de elevar los precios puede ser inconveniente en el largo plazo. En estos casos puede resultar más rentable acometer acciones conjuntas para mejorar la competitividad con los substitutos, mediante incrementos de productividad y acceso no discriminatorio a los mercados.

d. Estabilización de ingresos de exportación

Los PI han ofrecido en cambio, facilitar el acceso al financiamiento del FMI para casos de fluctuaciones bruscas en ingresos de exportación. Esta financiación, sinembargo, es eminentemente coyuntural y se puede obtener sólo cuando la situación de balanza de pagos se deteriora; vale decir, no permite estabilizar ingresos **por producto**, como lo desean los PED, ni apoyar su nivel de precios.

Además, algunos PI han manifestado su disposición a adoptar un mecanismo compensatorio, al estilo del **Stabex**[52], pactado como parte de la Convención de Lomé entre la CEE y 52 países en desarrollo de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP), en su mayoría antiguas colonias de algunos de los miembros de la Comunidad. El Stabex preve que si los ingresos de exportación[53] de un ACP a la CEE, en alguno de los productos básicos que cubre, disminuye en más de un 7.5% de un año a otro, habrá una transferencia financiera compensatoria. En algunos casos esta transferencia debe

50 En la llamada Conferencia Norte-Sur, después de haberse opuesto en el seno de las Naciones Unidas.

51 Es significativo a este respecto la decisión reciente de los EE.UU. de ingresar al acuerdo del estaño.

52 Sistema para garantizar la estabilización de los ingresos de la exportación de productos básicos de los ACP a la CEE. Véase CEE [3].

53 Sobre la base del promedio en los últimos años.

reintegrarse, aunque sin intereses, y en otros no. En su forma actual el Stabex tiene dos inconvenientes: de un lado, al basarse en los ingresos nominales, se irá deteriorando con la inflación internacional; de otro, al cubrir sólo algunos mercados y algunos proveedores, tiende a rigidizar los flujos de comercio y a crear discriminaciones entre los PED[54]. Si el mecanismo se especificara en términos **reales** y se ampliara a todos los mercados de los PI y a todos los proveedores en desarrollo, podría constituir una opción interesante para los PED, aparentemente mas viable en el futuro inmediato que las mencionadas en los literales anteriores.

Debe observarse la preferencia de los PI por soluciones que impliquen **transferencias financieras** y que no 'interfieran' con las fuerzas del mercado. Los PED se muestran escépticos de esta orientación ante la experiencia con la ayuda externa. Las transferencias financieras mantienen en alguna medida la discrecionalidad del otorgante y, a través suyo, la posibilidad de interferir en los asuntos internos, manipulándolas políticamente.

e. Comercio mutuo y con los PS

Para la mayoría de los productos básicos, la única solución, temporal, al problema del bajo crecimiento de la demanda, estriba en intensificar el comercio mutuo y con los PS. Los mercados de los PED y los PS han venido creciendo más rápidamente que los de los PI y tienen un potencial mayor, por el mismo hecho de su menor nivel de desarrollo actual, y están mucho mas lejos de la saturación de modo que la elasticidad-ingreso de su demanda por productos básicos puede ser muy superior a la de los PI.

54 Los países de la CEE preferirán importar de los ACP antes que de otros PED, para evitar incurrir en compensaciones.

E. La esperanza en las exportaciones de manufacturas. Realizaciones y perspectivas

1. La esperanza

Ante los problemas que presenta la especialización en productos básicos, y la observación de que en el comercio mundial crecía más rápidamente tanto el volumen como el valor unitario de las exportaciones de manufacturas (hasta 1970, cuadro 1), se postuló que la solución de los problemas que enfrentaba el sector externo de los PED podría encontrarse en la promoción de sus exportaciones de productos manufacturados. Conviene, en consecuencia, revisar la experiencia al respecto en las últimas décadas, sus perspectivas y su relación con el establecimiento de un NOEI.

2. Realizaciones y problemas

a. Crecimiento y proteccionismo

i. Crecimiento

Si bien las exportaciones de manufacturas de los PED han crecido más en volumen que las de productos primarios, como se observó ellas están muy concentradas en 8 países. Tres de ellos (Hong Kong, Taiwan y Singapur) que acaparan en conjunto el 37% del total, son países insulares que albergan una proporción ínfima de la población de los PED.

Adicionalmente, algunas de las manufacturas en que se han especializado los PED sufren la ley de Engels (textiles, confecciones, calzado, etc.) y, auncuando a pesar de ello las exportaciones de los PED podrían crecer mucho por un tiempo desplazando la producción de los PI, se han enfrentado a un proteccionismo creciente en sus mercados.

CUADRO 6

BARRERAS EN LOS MERCADOS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(para los 11 PI mayores)

	Tasas arancelarias promecio	Barreras no arancelarias % sujeto a restricciones cuantitativas	Gravedad
1. Materias primas industriales (minerales y agrícolas)	Muy bajas La mayoría libres	Poco frecuentes, excepto en combustib.	
1.1 Combustibles	0 a 4%	20% — 30%	No muy serias
1.2 Otros minerales	0 a 3%	8% — 10%	No muy serias
1.3 Materias primas agrícolas	0 a 2%	15% — 20%	Frecuentemente serias
2. Alimentos procesados			
2.1 Poco procesados	3 a 8%	Muy comunes	Serias
2.2 Muy procesados	6 a 13%	Muy comunes	Serias
3. Textiles y confecciones	15 a 25m	70%	Muy serias y en aumento
4. Otras manufacturas que exportan	11% a 17%	1 a 2%	Poco serias pero en aumento
5 Mayoría de productos industriales	7 a 10%	1 a 2%	Poco serias

Fuente: IBRF, [8.1].

ii Proteccionismo en los PI

El cuadro 6 indica que las barreras arancelarias y no-arancelarias vigentes en los PI se concentran efectivamente en los productos manufacturados que los PED exportan más, en particular en textiles y confecciones. En 1962 en el seno del GATT, y por presiones de los EE.UU., se suscribió un acuerdo temporal especial sobre textiles de algodón bajo el supuesto objeto de liberalizar en forma 'ordenada' los mercados respectivos. Con el correr del tiempo el acuerdo y sus desarrollos bilaterales se fueron haciendo más restrictivos, especialmente a partir de 1973 con la introducción de cuotas de mayor cobertura al incorporar textiles sintéticos y confecciones, y más permanentes. En el presente año se renegocia la quinta renovación del Acuerdo Multilateral, bajo presiones cada vez más proteccionistas de los PI. Se estima que a mediano plazo el desmantelamiento de las restricciones actuales en textiles y confecciones tendría un efecto mayor sobre las exportaciones de los PED que la liberalización del comercio en todas las demás manufacturas y aún en todos los productos agrícolas[55].

La alta protección de los PI a su producción nacional o regional (en el caso de la CEE) de productos básicos se ha explicado por razones de 'seguridad nacional' y de distribución de ingresos a favor de los agricultores. El proteccionismo creciente a industrias como las de textiles y confecciones, se ha justificado sobre la base de que sus productos son también de consumo básico y grandes generadores de empleo. Sinembargo, no parece ser que el proteccionismo de los PI frente a los PED se explique simplemente porque los PED se hayan especializado en productos muy 'sensitivos' a su economía. En cuanto al argumento del empleo, un estudio reciente muestra que entre 1962 y 1975 los empleos **directos** des-

[55] Cline et al, [4] e IBRF, [8.1].

plazados en Alemania por el incremento de importaciones procedentes de los PED fueron 9 veces menos que los desplazados por el aumento de importaciones procedentes de otros PI y 50 veces menos que los desplazados por el cambio tecnológico[56]. Un estudio similar calcula que entre 1964 y 1971 el aumento de importaciones procedentes de PED puede responsabilizarse apenas por el 0.4% del 'turnover' anual en la industria manufacturera de los EE.UU. Asímismo, la Brookings Institution en una investigación para el Departamento de Trabajo de los EE.UU., concluye que la liberación propuesta en las rondas de Tokio apenas desplazaría 1 millón de trabajadores en 10 años (100.000 anuales) en todos los PI, cuando la fuerza de trabajo en su industria manufacturera supera los 65 millones y en el total de sus economías los 300 millones. Además, la liberación generaría al menos 600.000 nuevos empleos en producción para exportación adicional en el mismo período (60.000 anuales), a lo cual habría que sumarle un incremento del mismo orden de magnitud por el aumento global en su ingreso nacional que cabría esperar como consecuencia de la mayor apertura al comercio internacional, de modo que el efecto neto total sobre el empleo podría ser positivo[57]. Ante esta evidencia se argumenta que las exportaciones de los PED desplazan a los trabajadores menos calificados y afectan las industrias localizadas en las áreas más deprimidas. Resulta curioso que esta preocupación social no surgiera ante el formidable impacto del cambio tecnológico y el comercio entre los PI sobre este tipo de trabajadores e industrias en décadas pasadas.

De hecho, la proliferación de barreras no arancelarias en los PI no ha afectado por igual a las exportaciones de los PED y de los otros PI, aún en los mismos productos. En el caso de los acuerdos textileros las restricciones impuestas son discriminatorias contra los PED, pues no afectan a otros PI excepto al Japón. Asímismo, a medida que algunos PED han comenzado a tener éxito en exportaciones de productos de madera y cuero, en componentes electrónicos etc., han comenzado a aparecer restricciones que antes no existían para el comercio con otros PI. Muchos países europeos han utilizado indebidamente las cláusulas de salvaguardia y de 'daño' al mercado doméstico previstas por el GATT, frente a exportaciones de los PED, pero la utilización de claúsulas similares en el seno de la CEE ha sido casi nula[58].

Debe concluirse por lo tanto que en el creciente proceso proteccionista de los PI frente a los PED, juegan en forma importante otros factores: la falta de poder de retaliación de los PED y la menor internacionalización de su capital industrial[59].

b. Inestabilidad y términos de intercambio

i. Tendencias observadas

Las exportaciones de manufacturas de los PED se han concentrado en productos muy concurridos por el lado de la oferta, y salvo el caso de textiles y confecciones, en los que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto se han observado problemas similares a los encontrados en productos básicos, en cuanto a la existencia de bajos márgenes de ganancia, inestabilidad de precios y tendencia a

56 Wolter, [20].

57 Cline et al, [4].

58 Respecto de esta discriminación véase, por ejemplo, Tinbergen, [18].

59 Como observan Shonfiel et al, [15], la inversión extranjera norteamericana se ha concentrado en la última década y media en la industria de otros PI y por tanto la viabilidad de movilizar 'lobbys' internos en los PI a favor de la liberalización del comercio entre los PI es grande. No así con respecto a las exportaciones que provienen de los PED.

la baja en los precios relativos[60]. Como se observó atrás, entre 1970 y 1975 el deterioro mayor de los términos de intercambio de los PED frente a los de los PI (al exceptuar las exportaciones de petróleo), no se debió a una disminución general en los precios relativos de las exportaciones agropecuarias (que aumentaron frente a las manufacturas), sino posiblemente en los de las manufacturas que exportan los PED frente a las que exportan los PI. Más aún, en la recesión de 1975 los precios absolutos de las exportaciones manufacturadas de los PED disminuyeron, mientras los precios promedio de las exportaciones de manufacturas continuaron aumentando[61]. Mas aún, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente de los países asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados. La contribución al valor agregado nacional y a la balanza de pagos de estas exportaciones es baja. Como con frecuencia parte de este valor agregado se lo apropia la inversión extranjera, el efecto neto es aún menor y se reduce en gran parte a la remuneración al empleo directo. Para algunos, este tipo de especialización es el más conveniente de acuerdo a las ventajas comparativas de los PED (mano de obra barata); para otros representa la explotación internacional del trabajo de los PED al intercambiar bienes con un valor-trabajo muy alto por otros con valor-trabajo muy bajo[62].

ii. Relación con las políticas de los PI

Debe observarse que la clase de manufacturas en que se especializan los PED, así como su especialización en productos básicos, no es en cualquier caso el resultado de ventajas comparativas simplemente. La influencia de la política arancelaria y de la política de transferencia de tecnología de los PI es también muy influyente.

Los cuadros 6 y 7 indican que los PI protegen arancelariamente su producción en mayor medida cuanto más avanzado es el grado de procesamiento de las materias primas. Así, en forma agregada, las manufacturas tienen una protección nominal, (y especialmente una protección efectiva[63]), muy superior a la de los productos básicos. Tomando como ejemplo, los productos

60 Véase, por ejemplo, Keesing, [9.2].

61 Ibid.

62 Lo que se ha denominado como 'intercambio desigual'.

63 La protección efectiva a las manufacturas es aproximadamente el doble de la nominal.

CUADRO 7

BARRERAS ARANCELARIAS EN PAISES INDUSTRIALIZADOS PARA ALGUNOS GRUPOS DE PRODUCTOS SEGUN SU PROCESAMIENTO

(Para los PI mayores)

Productos	Tasas arancelarias promedio
Mineral de hierro	0
Hierro en bruto	2.4
Láminas de hierro y acero	9.3
Cubiertos, etc.	18.8
Bautixta	0
Oxido de aluminio	3.9
Láminas de aluminio en bruto	5.4
Aluminio 'fuil'	12.8
Caucho	0.1
Llantas de caucho	9.3
Calzado de caucho	16.5
Pieles y cueros	—9.6
Artículos de viaje	13.1
Calzado	16.4
Madera en bruto	0
Madera aserrada, etc.	2.2
Sillas, etc.	11.5
Plywood	16.7
Algodón sin cardar ni peinar	1.1
Algodón cardado y peinado	5.2
Textiles de algodón	8.2
Tejidos de algodón	12.4
Ropa de hombre y niños	23.1
Ropa exterior, Knitted	26.9

Fuente: IBRF, (8.1).

agrícolas se encuentra que la protección nominal a las materias primas oscila entre 0 y 5%, a las materias primas procesadas entre 3% y 8% y a los productos finales entre 6% y 13%. Lo mismo sucede en textiles y confecciones, donde la protección nominal promedio a las segundas es del orden de 25% y llega hasta el 160% para algunos productos.

Asimismo, el auge del 'ensamblaje' en los PED tiene que ver con el hecho de que países como EE.UU. y Alemania han instituido rebajas arancelarias a las importaciones de ensamblajes de sus propios productos.

De otro lado, la dificultad para los PED en desarrollar etapas más avanzadas de procesamiento se deriva en parte de las restricciones a la transferencia de tecnología. Esta ocurre predominantemente en 'paquete' a través de las empresas transnacionales, con lo cual los PED se enfrentan con frecuencia al dilema de no avanzar en ciertos procesos o de permitir que el capital extranjero internalice buena parte de los beneficios potenciales del comercio[64].

El fenómeno de internalización del comercio mundial a través de las empresas transnacionales (TNC) puede caracterizarse así[65]:

1. Más del 25% de las exportaciones totales de los EE.UU. y del 20% de las de Inglaterra correspondían a fines de la década de los 60 a transacciones intracompañía de los TNC.

2. En 1971 el valor de la producción total de las TNCE fuera de su país sede era superior al valor de las exportaciones mundiales (330 vs. 310 billones de dólares), y sus filiales en el extranjero respondían por cerca de un tercio del comercio mundial.

3. La producción de las TNC está más concentrada que el comercio internacional: más del 50% corresponde a transnacionales norteamericanas[66].

4. El gran aumento de las TNC en la década de los 60 ocurrió entre PI. En 1960 casi la mitad de la inversión extranjera de los EE.UU. estaba localizada en los PED; en 1971 menos de una cuarta parte.

El crecimiento de las TNC en las últimas décadas corre parejo con el gran aumento del comercio de manufacturas entre los PI. Inicialmente las TNC buscaron explotar los mercados foráneos. Una vez que consolidaron su posición monopolista u oligopolista en ellos, en algunos 'productos o procesos' especiales, les resultó más rentable penetrar otros mercados con base en su especialización 'específica a la empresa'[67]. Así se desarrolla un gran comercio que poco tiene que ver con las ventajas comparativas de los países sino que se basa en 'ventajas comparativas específicas' de las TNC. Muchas de éstas se basan en la explotación de desarrollos tecnológicos muy protegidos por las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales, mientras otros productores más eficientes pueden adquirirlos[68]. En efecto, la teoría de la ventaja comparativa nacional difícilmente permitiría explicar el auge del comercio de manufacturas entre países con dotaciones similares de factores productivos.

---

64 En otras ocasiones los contratos de transferencia de tecnología imponen restricciones comerciales. Véase Valtsos [21].

65 Datos tomados de Shonfield et. al., [15].

66 Las exportaciones totales de EE.UU. en 1971 fueron inferiores a las de las filiales de sus TNC en el extranjero.

67 Es más rentable penetrar otro mercado oligopolístico que perturbar el mercado oligopolístico en que la empresa ya se ha consolidado.

68 Como lo sugiere la teoría del 'ciclo de los productos' de Vernon.

3. *La conexión de los problemas con el origen vigente.*

a. El proteccionismo discriminatorio de los PI y el GATT

Las negociaciones en el GATT han ocurrido básicamente entre quienes se hacen concesiones recíprocas, lo cual virtualmente ha excluido a los PED. En esas condiciones no es extraño que las menores rebajas hayan ocurrido en productos en los cuales son muy competitivos, ni que se haya mantenido una estructura arancelaria en los PI que desestimula el procesamiento de materias primas en los PED.

En segundo término, el GATT no define con precisión las condiciones en que pueden aplicarse salvaguardias y otras excepciones, ni tiene mecanismos de sanción a la violación de sus normas distintos de la capacidad de retaliación de los países afectados[69]. En países como EE.UU. el Congreso no ha ratificado el Acuerdo, con lo cual se da el caso de promulgar leyes, como la del comercio de 1974, claramente violatorias de un texto. En el seno mismo del GATT se suscribió el Acuerdo Textilero que contradice muchos de sus principios: es discriminatorio, contiene restricciones cuantitativas permanentes, permite crear nuevas barreras sin demostrar la realidad o la amenaza de 'daño grave' a la producción nacional y ni siquiera autoriza a retaliar.

En síntesis, en las negociaciones y en su cumplimiento ha primado la ley del más fuerte y por tanto no resulta extraño que el orden comercial vigente haya discriminado en contra de los PED, pese al contenido declarativo de los acuerdos.

b. La transferencia de tecnología

Las restricciones en la transferencia de tecnología están amparadas en la Convención de París sobre Marcas y Patentes. Por demás, los gobiernos de los PI promueven la inversión extranjera a tiempo que restringen sus mercados domésticos de capitales y no se han preocupado por crear un mercado internacional de capitales de largo plazo de **libre acceso para los PED.** Como se observó, fueron precisamente los desajustes en el orden monetario los que generaron un mercado libre incipiente: el de eurodólares. Por tanto los PED tuvieron que recurrir en el pasado bien a la llamada 'ayuda externa', con todas sus condicionantes, bien al 'paquete' capital y tecnología en la forma de inversión extranjera.

Este problema no parecería tener que ver con el orden vigente, si no fuera por el hecho de que los mercados son creaturas políticas. Como señala Carlos Díaz[70], ellos no nacen espontánea ni inevitablemente de las necesidades económicas. ¿Qué mercados se permite operar y cuáles no, y en qué condiciones constituye una decisión o un acuerdo político, tácito o expreso? La no liberalización del mercado de capitales y las transferencias tecnológicas, y el apoyo a su flujo conjunto a través de la inversión extranjera, constituye parte del orden vigente tanto como la liberalización del comercio entre los PI.

La asimetría en las condiciones de operación de los mercados puede ilustrarse comparando la actitud ante la movilidad del factor trabajo con la del capital extranjero, como lo hace Carlos Díaz[71]. En primer término, los gobiernos de los PI solicitan arbitramiento internacional para los conflictos entre la inversión extranjera y los PED, pero consideran natural que los inmigrantes de los PED se sometan a sus leyes y que en su tratamiento no se consulte a los gobiernos respectivos. En segundo lugar, solicitan un trata-

---

69 Véase, Hugo Palacios, el Nuevo Orden Jurídico Internacional, Seminario sobre el Nuevo Orden Internacional, Bogotá Octubre de 1977.

70 Díaz-Alejandro, [5.1].

71 Op. cit.

miento no discriminatorio a favor del capital nacional en los PED, ni entre los capitales extranjeros de distintos orígenes, pero en la ley y en la práctica discriminan contra el inmigrante y según su nacionalidad. Asimismo, protestan por las exigencias de algunos PED de que el capital extranjero se repatrie a término fijo, pero empujan a los inmigrantes a sus países de origen. Todo ello cuando, en teoría, pregonan que el libre movimiento de factores productivos, tanto del capital como del trabajo, permitiría reducir las diferencias. Un ejemplo adicional: así como extimulan la inversión extranjera pero restringen el acceso a sus mercados de capitales, restringen la inmigración de trabajadores no calificados pero fomentan la de profesionales. Tinbergen[72] cita un estimativo sobre la magnitud de la apropiación que hacen los PI de la inversión en educación que realizan los PED, a través de la 'fuga de cerebros'; es superior al flujo total de la ayuda externa.

3. Perspectivas

a. Crecimiento y proteccionismo

La tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PI en las próximas décadas puede ser más baja que en las décadas pasadas debido a tres factores: 1) Las exportaciones de manufacturas de los PED en los rubros de mayor crecimiento en las décadas pasadas, difícilmente pueden crecer a las mismas tasas por cuanto hoy en día ya alcanzan volúmenes y participaciones apreciables en algunos mercados; 2) La tasa de crecimiento anual promedio de los PI probablemente disminuirá en comparación con las de las dos décadas pasadas; 3) Posiblemente se va a dar una menor liberalización de los mercados de los PI que en las décadas pasadas.

Con respecto a este último cabe observarse que si bien subsiste un gran proteccionismo en los PI frente a las exportaciones de manufacturas de los PED, en las décadas pasadas hubo varios movimientos hacia la liberalización que tuvieron efectos significativos sobre las exportaciones de manufacturas de los PED. Resumiendo, fueron ellas: 1) La sexta ronda de negociaciones en el GATT[73], con base en la cual se produjeron rebajas sustanciales de tarifas entre 1967 y 1972 que si bien favorecieron especialmente el comercio mutuo entre los PI, no dejaron de ser importantes para las exportaciones de los PED; 2) El sorpresivo y fuerte proceso de apertura de la economía Japonesa, especialmente frente a las exportaciones de los PED, después de haber sido el país que había aplicado una política más proteccionista. Esta apertura llevó al Japón a constituirse en el segundo mercado para los PED en pocos años; 3) La liberalización de los EE.UU., Alemania, Holanda y otros PI respecto del ensamblaje en el exterior de sus propios productos; 4) A pesar de todas sus limitaciones, el establecimiento del SGP en la CEE, el Japón y otros PI entre 1971 y 1973; 5) Las preferencias establecidas por la CEE a favor de sus ex-colonias en las Convenciones de Yaoundé y Arusha.

En balance, el efecto de los dos últimos factores sobre el incremento de las exportaciones de manufacturas de los PED a los PI en las dos últimas décadas, puede ser parcialmente compensado por los efectos probables en las dos décadas futuras del establecimiento del SGP en Canadá (1975) y EE.UU. (1976), de un lado, y de la ampliación de las preferencias regionales de la CEE a través de la Convención de Lomé en 1975.

No obstante, los efectos de la liberalización que se obtenga en las rondas

[72] Tinbergen, [18].

[73] Conocida como 'ronda Kennedy'.

Tokio probablemente serán bastante inferiores a los que tuvo la ronda Kennedy. En primer lugar, se estima que las reducciones arancelarias tendrían que ser casi de un 100% para ser comparables a los de la ronda Kennedy[74]. Los mandatos del Congreso de los EE. UU. a su gobierno (Ley de comercio de 1974)[75] y del Consejo de Ministros de la CEE a sus negociadores, son bien restrictivos en este sentido. La propuesta inicial de los EE.UU., así limitada, es la de proceder a reducciones lineares, en la mayoría de los grupos de un 60% del nivel de la tarifa. La de la CEE propone una cierta armonización con reducciones proporcionalmente mayores entre mayor sea la tarifa, y un promedio global equivalente a un 30%. Otras dos propuestas, presentadas por el Japón y Suiza, no son más audaces. Con toda probabilidad resultará un acuerdo de compromiso entre las propuestas de EE.UU. y la CEE, vale decir una rebaja promedio del orden del 40% y una ligera tendencia a la armonización, instrumentadas gradualmente sobre un período de 10 años.

Por demás, las rebajas en los aranceles de textiles y confecciones a pesar de su gran efecto potencial, no tendrán ninguno práctico debido a las rígidas restricciones cuantitativas. Este es un factor de gran importancia, como ya se observó. Las exportaciones de los PED en otros rubros fueron de las más dinámicas en los últimos 25 años. A partir de 1973 se introdujeron restricciones cuantitativas muy fuertes y los convenios se renegocian en 1977 bajo presiones aún más proteccionistas.

En forma general, cabe esperar bien poco de las rondas de Tokio en cuanto siquiera a frenar la tendencia a la proliberación de las barreras no arancelarias en los PI. Resulta natural que la propensión a liberalizar sea mucho menor después de la recesión de 1975 y de la lenta iniciación de un nuevo ciclo ascendente, que en los años despejados de 1965 a 1967. Esta actitud se manifiesta en la ronda de Tokio por la insistencia de muchos PI en el 'enfoque sectorial' a la 'liberalización', según el ejemplo del sector textiles. Además, mientras el GATT no se complemente con efectivas instituciones jurídicas supranacionales, o su texto se adopte como ley nacional en todos los PI, por más que se precise y restrinja en la letra la utilización de sus claúsulas de excepción, éstas seguirán siendo aplicadas en forma discriminatoria contra los PED que no posean poder relaliatorio suficiente.

Finalmente, aunque los PED han venido actuando con mayor consenso y voz más firme en los foros internacionales, su posición en las rondas de Tokio se encuentra erocionada por dos factores. De un lado, muchos de ellos y la UNCTAD defienden con insistencia el mantener los márgenes de preferencia de los SGP. Como de hecho, éstos han producido más creación que desviación del comercio, y se han aplicado en forma muy restrictiva, a los PED en su conjunto parece que los favorecería más una reducción generalizada, permanente y no discrecional[76]. La discrecionalidad permite a los PI incluir en su SGP preferencialmente rubros en que poseen inversión extranjera significativa en los PED, a más de que pueden utilizarla políticamente[77]. No obstante, cada PED tendrá interés en mantener márgenes en **algunos pro-**

---

74 La comparación debe hacerse según las cuocientes: $\frac{\gamma_F - \gamma_I}{1+\gamma_I}$ donde: γ_F = tarifa final; γ_I = tarifa inicial.

75 Máxima reducción igual al 60%, excepto si la tarifa vigente es inferior al 5% en cuyo caso puede eliminarse y ejecutadas sobre un período de 10 años.

76 Véase Cline et. al, [4], e IBRF, [8.1].

77 Naturalmente, como las rebajas tarifarias serán parciales, a los PED les conviene insistir posteriormente en que se profundicen los SGP e incluso en que se les compense por la erosión que hayan sufrido sus márgenes. Lo que no parece ser conveniente, en forma global, es que se busque condicionar las rebajas en tarifas a mantener los márgenes de preferencia actuales.

ductos y los estimativos demuestran que a algunos PED, los más pobres, conviene más en forma general mantener los márgenes actuales. Si se comienzan a introducir excepciones a las normas de desgravación a petición de los mismos PED, se fortalecerá la tendencia ya observada de que se terminen exceptuando de las rebajas productos de interés grande para los PED. De otro lado, los ACP firmantes de Lomé presionan a la CEE para que mantenga, como se comprometió, los márgenes de preferencia regional establecidos en la Convención. Si bien ésta presenta en muchos sentidos un progreso en la forma de las relaciones Norte-Sur (en cuanto a su carácter de absoluta no-reciprocidad y el establecimiento de mecanismos novedosos de transferencia, como el ya comentado Stabex), en otros constituye un peligroso antecedente para la eventual conformación de bloques comerciales[78] con acentuado sabor neocolonial y provoca escisiones en los intereses de los PED.

Debe observarse que los PED tienen un amplísimo universo por explorar en la exportación de manufacturas a los PI, y, por tanto, es posible que, como lo pregonan los apóstoles de la nueva fe en el 'crecimiento halonado por las exportaciones' ('export-led growth')[79], la adopción de políticas razonables de comercio exterior permita a los PED un crecimiento substancial de su exportación manufacturada a dichos mercados, aún mayor que en la década pasada, a pesar de los factores mencionados.

Por demás, si los PED logran superar las dificultades establecidas por el flujo restrictivo de la tecnología, principalmente en la forma de inversión extranjera, y penetrar en el transporte y la comercialización internacional, hoy dominada por las transnacionales, tendrían en sus propios mercados la mayor posibilidad de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas a través del mayor desarrollo de su comercio mutuo. Esta vía se facilitaría si el GATT recogiera las propuestas de algunos PED en el sentido de que se permita a éstos concederse preferencias entre sí sin la inmediata extensión de ellas a los PI mediante la cláusula de Nación Más Favorecida (MFN). Como una opción complementaria, la intensificación de las relaciones comerciales con los PS podría presentar perspectivas de interés a este respecto[80].

No obstante, un relajamiento en los flujos tecnológicos Norte-Sur parece menos probable que cualquiera otra de las ambiciones de los PED. Ni la convención de París se ha cuestionado, ni los PI dejan de promover la inversión extranjera como canal preferencial de transferencia. En esas circunstancias, resulta crucial que los PED entren a participar en el proceso de generación de tecnología y aprovechen los flujos potenciales más libres procedentes de los PS[81], entre otras cosas para incrementar su poder de negociación frente a la inversión extranjera y lograr aplicar una política selectiva y adaptiva de transferencia tecnológica.

c. Términos de Intercambio y Estabilidad

Los problemas observados a este respecto tenderán a agravarse en cuanto a las manufacturas en las cuales se concentran hoy las exportaciones de los PED. De nuevo, solamente una mayor diversificación de las exportaciones manufacturadas de los PED y de sus mercados, permitirían superar las

---

78 Los países del ASEAN han venido presionando al Japón para que establezca preferencias regionales.

79 Básicamente un grupo de economistas reunidos alrededor del BIRF.

80 Véase Perry, [13].

81 Ibid.

perspectivas negativas. No obstante, la forma restrictiva como se transfiere la tecnología y la creciente internalización del comercio internacional en las empresas transnacionales, dificulta de nuevo esta opción. ¿Al lograr algunos PED avanzar hacia la exportación de manufacturas con tecnología algo más compleja, no se presentará a breve término una gran concurrencia en la oferta, fuente de la inestabilidad, los bajos márgenes de ganancia y del deterioro de los términos de intercambio?. ¿No se apropiarán en todo caso las empresas transnacionales de buena parte de los beneficios de la creación de este comercio?. Estas consideraciones refuerzan las sugerencias previas.

F. Conclusiones y consideraciones finales

No se trata de regresar al 'pesimismo exportador' que caracterizó el pensamiento de los economistas latinoamericanos en décadas pasadas, sino de reconocer los factores que dificultan a los PED extraer de la división internacional del trabajo los beneficios a que tendría derecho bajo un NOEI más justo, y de plantear con objetividad la posibilidad de que el orden vigente se transforme con suficiente rapidez, y, en particular, de que se adopten las peticiones de los PED. Las conclusiones de las secciones anteriores en cuanto a estas perspectivas, pueden resumirse así: 1) Los PI han acudido a las mesas de negociación para resolver sus propios problemas y no para buscar un NOEI más justo; 2) Las peticiones de los PED en cuanto al establecimiento de un nuevo orden comercial van en la dirección correcta, pero su viabilidad política en el futuro inmediato parece ser baja. Solamente en la medida en que cambie la correlación de fuerzas entre el Norte y el Sur, puede esperarse una mejora significativa en el orden internacional; 3) Por demás, la efectividad de la adopción eventual del PIPB sería limitada para resolver los problemas de la especialización de productos básicos y la hipotética, y muy poco probable apertura no discriminatoria de los mercados de los PI a las exportaciones de manufacturas sería insuficiente si no se resuelve el problema central de la existencia de un flujo muy restrictivo de la tecnología. Las perspectivas en este campo son menos halagüeñas; 4) En esta área, como en la puramente comercial, en las condiciones actuales, parece esencial que los PED vuelvan más su atención sobre sus posibilidades propias. Vale decir, sobre el comercio mutuo y la generación y el intercambio de tecnología; 5) La creciente presencia de los PS en las relaciones económicas internacionales abre una opción complementaria a ésta. En particular, los PED podrían encontrar un flujo mucho más libre de la tecnología generada en estos países en muchos campos.

Conviene complementar la anterior con una consideración final. En la década pasada muchos círculos en los PED y en los PI centraron la atención en la ayuda externa como la panacea del desarrollo. Auncuando los flujos de estos fueron muy inferiores a las metas, los países en desarrollo crecieron a tasas muy superiores a las que se aspiraba, y muchos de ellos resolvieron mediante el manejo de sus políticas internas el 'supuesto' problema estructural —la llamada brecha externa— que justificaba conceptualmente el papel estelar de la ayuda. Por demás, la tal 'ayuda' resultó muy onerosa por sus condicionamientos tecnológicos, económicos y políticos, y provocó con frecuencia problemas indeseables: un relajamiento en los esfuerzos de ahorro interno y exportaciones, la aparición de déficit fiscales crónicos y la creación de un fuerte lazo de dependencia de la inversión pública en las agencias multilaterales de crédito.

En la década presente el comercio internacional ha pasado al centro del

escenario en las polémicas sobre el desarrollo[82]. Si se comete de nuevo el error de otorgarle el carácter de panacea, es bien posible que continuemos retrasando nuestros esfuerzos por el desarrollo. En palabras de Sir Arthur Lewis "...el comercio internacional se convirtió en motor de progreso en el siglo XX, pero no es éste su oficio propio. El motor de crecimiento debe ser el cambio tecnológico, con el comercio internacional como lubricante y no como combustible. La puerta de acceso al cambio tecnológico la abren las revoluciones agrícola e industrial, que dependen una de otra. El comercio internacional no puede sustituir al cambio tecnológico, así que quienes dependen de dicho comercio como de su más alta esperanza están condenados al fracaso. El punto más importante en la agenda del desarrollo es transformar el sector alimentario, crear superávit agrícolas para alimentar la población urbana, y crear con ella la base interna para la industria y los servicios modernos. Si podemos hacer este cambio, tendremos automáticamente un nuevo orden económico internacional[83].

Ciertamente no podemos continuar esperando que surja de afuera (primero en los flujos de ayuda externa; ahora, en la apertura de los mercados externos) la solución al problema del desarrollo. Esta brotará solamente del propio esfuerzo de los PED. Muchos autores[84], convencidos de que son las relaciones económicas internacionales las responsables del subdesarrollo (los países ricos 'subdesarrollan' a los pobres, en frase de André Gunder Frank) han llegado a proponer que los PED se 'aislen' de los PI como única solución al problema del desarrollo. A más de muchos ejemplos históricos, se apoyan en la comparación actual del desarrollo de la República Popular China frente al estancamiento de la India, el Pakistan y la Indonesia[85]. No se requiere a mi juicio, adoptar una actitud tan radical en todos los casos. Pero ciertamente los PED no deben proceder, bajo el orden vigente, a una inserción indiscriminada e 'irrazonada', sino selectiva y planeada, en la economía mundial, y no pueden esperar de un NOEI adoptado por concesión graciosa de los PI, la solución a sus problemas. Solamente un intenso esfuerzo interno y de cooperación en la generación, selección, adaptación e intercambio de la tecnología y en la ampliación de los mercados nacionales, del comercio mutuo, y en la acción conjunta en el campo internacional; vale decir, solamente una estrategia de apoyo en sus propias fuerzas permitirán a los PED salir del subdesarrollo y en consecuencia modificar el orden internacional vigente que discrimina contra ellos. Y no a la inversa.

La viabilidad de estos cambios dependerá normalmente de la superación de las relaciones políticas internas y externas que inhiben el desarrollo tecnológico propio y de los mercados internos, y con esa base, del fortalecimiento de una política internacional común en los PED que les permita incrementar el intercambio comercial y tecnológico mutuo y enfrentar en forma más articulada a las empresas transnacionales y a los PI en las relaciones bilaterales diarias y en las mesas de negociación multilateral.

---

82 Estudios como los de Leontieff, [10] y Tinbergen, [18], le confieren una importancia secundaria a la ayuda externa, frente a la que le atribuyen a un NOEI y a la adopción de políticas comerciales apropiadas en los PED, para el desarrollo de estos países.

83 Lewis, [11].

84 Entre ellos Samir Amin, Franz Fanon, Celso Furtado, etc. Véase Streeten [17], Díaz-Alejandro [5.2].

85 Algunos economistas neoclásicos concluyen que esta parece ser la única solución viable para países densamente poblados. Véase, por ejemplo, Morawetz, [12].

BIBLIOGRAFIA

1. Adelman, M.: "The World Oil Cartel: Scarcity, Economics and Politics", *The Quarterly Review of Economics and Business*, Summer 1976.

2. Brookings Institution, editors; Informes Tripartitos de expertos de la CEE, Japón y Norte América, bajo los títulos:

   2.1 *Reshaping The International Monetary Order*, 1972.

   2.2 *Reassessing North-South Economic Relations, 1972.*

   2.3 *World Trade and Domestic Adjusment*, 1973.

   2.4 *Toward the Integration of World Agriculture*, 1973.

   2.5 *Trade in Primary Commodities: Conflict or Cooperation?, 1974.*

   2.6 *Cooperative Approaches to World Energy Problems, 1974.*

   2.7 *The World Economy in Transition*, 1975.

   2.8 *Economic Prospect and Policies in Industrial Countries*, 1977.

3. CEE, *Lomé Doisier*, 1975.

4. Cline, W. et al: *Multilateral Effects of Tariff Negotiations in the Tokio Round*, mimeo, 1977.

5. Díaz-Alejandro, Carlos:

   5.1 "North-South Relations: The Economic Component", en *World Politics and international Economics;* Bergsten, F. y Krause, L., ed., Brookings Institution, 1975.

   5.2 *Un-schackled or Unhinged? on Delinking North and South*, mimeo, 1976.

6. Fondo Monetario Internacional, *Boletín, Número dedicado al Comercio*, 11 de julio de 1977.

7. GATT:

   7.1 *International Trade 1976/1975*, 1977.

   7.2 *Perspectivas del Comercio Internacional*, Septiembre 1977.

8. IBRF (Banco Mundial):

   8.1 *Trade Liberalization and Export Promotion*, June 1977

   8.2 *Tendencias del Comercio y de los Precios de los productos Básicos*, 1977.

   8.3 *Prospects for Developing Countries, 1978-85*, November 1977.

9. Keesing, D.:

   9.1 *Industrial Countries Manufactured Imports from Developing Countries*, mimeo, May 1976.

   9.2 *Manufactured Exports from Developing Countries, Recent Trends and Prospects;* SID Conference, Amsterdam, 1976.

   9.3 *Recent Trends in Manufactured and Total Exports from Developing Countries;* mimeo, June 1977.

10. Leontieff, W. et al. *The Future of the World Economy, A United Nations Study;* Oxford University Press, 1977.

11. Lewis A., *La Evolución del Orden Económico Internacional*, Conferencias Janeway, Princeton University, Marzo 1977.

12. Morawetz, D., *Twenty-Five years of Economic Development*, World Bank, 1977.

13. Perry, G., *Relaciones Económicas de Colombia con Países Socialistas, COYUNTURA ECONOMICA*, FEDESARROLLO, Agosto 1977.

14. Sampson G., y Yeats, A. "An evaluation of the Common Agricultural Policy as a Barrier Facing Agricultural Exports to the EEC", *American Journal of Agricultural Economics*, Febrero 1977.

15. Shonfield, A. et al, *International Economic Relations of the Western World*, Oxford University Press, 1976.

16. Singh, Sh., "The International Dialogue on Commodities", *Resources Policy*, June 1976.

17. Streeten, P., *"Changing Ideas on Economic Development"*, Fifth World Congress of Economists, IEA, Japan, September 1977.

18. Tinbergen, J. et al, *The Rio Report: Reshaping the International Order*, Dutton and Co., 1976.

19. UNCTAD:

   19.1 *Evolución y Tendencias recientes del Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas*, TD/B/C.2/75, Mayo 1977.

   19.2 *Programa Integrado para los Productos Básicos*, TD/B/C.1/76, Diciembre 1976.

   19.3 *Acuerdos Internacionales sobre Determinados Productos Básicos* en un *Programa Integrado*, TD/B/C.1/188, Julio 1975.

20. Wolter, F.: "Adjusting to Import from Developing Countries: The Evidence from a Human Capital — Rich Resource Poor Country", *Symposium KIEL*, December 1976.

21. Valtsos C., "Transferencias de Recursos y Preservación de Rentas Monopolísticas", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. III, No. 2.