

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

ABRIL DE 1980

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1980

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Michael Nelson
Eligio Alves	René Ortuño
Nessim Arditi	Aníbal Pinto
Oscar J. Bardeci	David Pollock
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne S. T. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Octavio Saavedra
Luis López Cordovez	Alejandro Vera
Roberto Matthews	Jorge Viteri

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Marta Boeninger
Andrés Bianchi	Claudionor Evangelista (CLADES)
Robert Brown	Robert Gould
Norberto González	Jorge Israel (ILPES)
Jorge Graciarena	Guillermo Macció (CELADE)
Adolfo Gurrieri	Aurelio Ruiz
Jorge Viteri	Octavio Saavedra

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.80.II.G.2

Precio: US\$ 3.00

NOTAS

Las **signaturas** de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales **signaturas** indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

SUMARIO

El desafío energético <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial	
Presentación <i>Abraham F. Lowenthal y David H. Pollock</i>	21
Exportación de manufacturas <i>Pedro I. Mendive</i>	23
La exportación de productos primarios no combustibles <i>Jere R. Behrman</i>	34
Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales <i>Albert Fishlow</i>	52
América Latina y el sistema monetario internacional observaciones y sugerencias <i>Carlos Massad</i>	63
Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional <i>Pedro Malán</i>	71
Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe <i>Jorge A. Sábato</i>	87
Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología. <i>Miguel Wionczeck</i>	101
La reforma económica internacional y la distribución del ingreso <i>William R. Cline</i>	110
Resumen interpretativo <i>Colin I. Bradford, Jr.</i>	122
Lista de participantes	134
Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978 <i>Roberto Zahler</i>	137
Hacia una teoría de la transformación <i>Raúl Prebisch</i>	165
Algunas Publicaciones de la CEPAL	217

Los países latinoamericanos y el nuevo orden económico internacional

Pedro Malan*

Introducción

Ahora ya se sabe que el llamado temario Norte-Sur abarca toda una serie de asuntos políticos y económicos: las cambiantes estructuras del comercio actual, las restricciones comerciales antiguas y recientes, las repercusiones de la inversión extranjera, el volumen y carga de la deuda externa, el futuro sistema monetario internacional aún por diseñarse, los polémicos sistemas de estabilización de precios de los productos básicos, la pobreza abismante del cuarto mundo, etc. Es obvio que estos temas —políticos y económicos— se mantendrán en el temario durante muchos años. No es éste el momento de ofrecer otro estudio más sobre el estado actual de frustración con respecto a los avances obtenidos hasta ahora en varios de los rubros enunciados. Por eso aquí nos ocuparemos de lo siguiente: ¿tiene *América Latina*, como región, un interés común en estos debates?¹ En caso afirmativo, ¿en cuáles? Si la región carece de importancia económica y los intereses son muy disímiles entre los diversos países —o grupos de países—, entonces ¿poseen éstos una identidad de intereses con otros países (en desarrollo o desarrollados) fuera de

la región? En otras palabras, ¿hay algo que sea específico de América Latina como región, o de los países latinoamericanos como tales, en cuanto a los mecanismos internacionales de transferencia de recursos o a la distribución internacional del poder político, ambos objeto de severas críticas actualmente en todos los foros internacionales?

Para analizar estas interrogantes, el presente trabajo se organizará como sigue: la sección I procura insertar el tema de la relación de América Latina con el Nuevo Orden Económico Internacional dentro de un contexto más global, que estimamos muy necesario. Para ello, se presentan en forma más bien sumaria los principales puntos de vista que predominan tanto en el Norte como en el Sur relativos al llamado conflicto Norte-Sur.² La sección II se ocupa exclusivamente de América Latina. Su finalidad es determinar cuáles son los intereses específicamente *latinoamericanos* —si existen como tales— en los debates que se sostienen, concentrándose en tres campos principales de interés (y conflicto): a) las estructuras cambiantes del comercio y la protección; b) las repercusiones de la inversión extranjera directa; y c) las corrientes de capital, la deuda externa y el futuro sistema monetario internacional.

I

Veamos ahora el proceso *político* de identificación de lo que el profesor Hirschman considera los problemas más apremiantes que debe abordar la política pública.³ Este proceso polí-

tico es a la vez mundial (tiene lugar en foros internacionales tales como las Naciones Unidas, la UNCTAD, las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacio-

*Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

¹Para una respuesta afirmativa, véase Francisco Orrego Vicuña, "Las alternativas de América Latina como clase media de las naciones", en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, Año X, N.º 40, octubre/diciembre de 1977, pp. 89-110.

²Esta sección se basa en gran parte en un artículo previo del autor. Véase P. Malan, "Las relaciones económicas internacionales del Brasil: notas para una agenda de investigación", en *Estudios Internacionales*, Año XI, N.º 41, enero-marzo de 1978, pp. 62-70.

³A. O. Hirschman, "Policymaking and Policy Analysis in Latin America - A Return Journey", en *Policy Sciences*, Amsterdam, N.º 6, 1975, en especial pp. 388-394.

nal, y todas las demás conferencias donde se analizan los problemas del llamado conflicto Norte-Sur) e interno (en el cual el temario de los problemas importantes y de sus soluciones optativas constituye un objeto natural de controversias, en el que interviene el Estado y que éste examina). Aquí se procura analizar las cuestiones importantes que influyen en la estructuración de un eventual Nuevo Orden Económico Internacional a partir de dos puntos de vista; el primero es el de los países centrales, es decir, qué significa para ellos la reorganización de la economía mundial y sus criterios dominantes, probables reacciones y principales opciones en el denominado conflicto Norte-Sur; el segundo son los efectos —y la reacción— ocasionados en los países periféricos (meridionales) por las decisiones políticas y económicas (o la falta de ellas) de los países avanzados. Los párrafos siguientes abordan estos puntos de vista a partir del criterio de las economías del Norte. No son muy tranquilizadores por cierto debido a la actual fragmentación del poder; sin embargo, como sostendremos más adelante, esto ofrece sus ventajas e inconvenientes.

Las economías del Norte han aplicado con éxito una política de negligencia benevolente con relación a la crítica que formulan los países en desarrollo de que el antiguo orden económico internacional los perjudica. Las primeras publicaciones de la CEPAL, la Conferencia de Bandung en 1955, e incluso la creación de la UNCTAD en 1964 (y el papel que ha desempeñado desde entonces) fueron consideradas como un despliegue de ineficaces balbuceos políticos condimentados con un poco de mala economía y envueltos en mera jerga retórica. El fracaso del acuerdo de Bretton Woods en 1971-1972, seguido muy luego, en 1973-1974, por la afortunada afirmación por parte de la OPEP de su influencia en el mercado y la aprobación, hace precisamente cinco años, de una "Carta de derechos y deberes económicos de los Estados" por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (con su llamamiento en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional) dio un vuelco espectacular a la situación e indujo a los países avanzados a convenir en iniciar conversaciones serias.

Por el momento, el resultado de estas con-

versaciones es imprevisible. El fracaso de la reunión de 18 meses que tuvo la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París en 1976, no fue un resultado definitivo. En la UNCTAD V, en mayo de 1979, se debatió —una vez más— el impresionante conjunto de cuestiones económicas que conforman el temario del diálogo Norte-Sur. Mucho depende de la respuesta que den los países del Norte a las exigencias, aún relativamente desarticuladas, de los países menos desarrollados. Sin embargo, los problemas y críticas planteados hasta ahora no se desvanecerán; lo más probable es que sigan figurando en el temario económico y político durante todo el próximo decenio. Pocos discutirían que en la actualidad atravesamos por un período de crisis tal —económica e institucional— como el mundo no había experimentado desde el decenio de 1930, hace casi medio siglo.

Por curioso que parezca, lo que mayor conmoción ha causado entre los representantes de las economías del Norte durante los debates internacionales es lo que consideran una inconveniente y excesiva *politización* de las cuestiones en juego.⁴ Sin embargo, los estudiosos que tienen algún sentido de la historia distinguen entre dos planos de análisis: "uno de proceso, que se ocupa del comportamiento a corto plazo dentro de un conjunto constante de instituciones, supuestos fundamentales y expectativas; y otro de estructura, relacionado con las determinantes políticas y económicas a largo plazo de los incentivos y limitaciones sistémicas dentro de los cuales actúan los actores ... es probable que la controversia y, por lo tanto, la *politización*, aumenten más rápidamente cuando se ponen en tela de juicio las estructuras aceptadas y las reglas del juego ... y lleguen a predominar las interrogantes relativas a quién ejercerá el control político y de qué manera".⁵ En realidad, por desalentador que

⁴Véase, por ejemplo, N. Leff, "The New Economic Order - Bad Economics, Worse Politics", en *Foreign Policy*, Farmingdale, NY, 24 de noviembre, tercer trimestre de 1976. Para una reseña más imparcial, véase el primer volumen del proyecto para los años ochenta del Consejo de Relaciones Exteriores: F. Hirsch, M. Doyle y E. L. Morse, *Alternatives to Monetary Disorder*, Mc Graw-Hill, 1977.

⁵C. F. Bergsten, R. O. Keohane y J. S. Nye, "International Economics and International Politics: a Framework

pueda parecer hasta ahora, la controversia sobre el Nuevo Orden Económico Internacional ha centrado marcadamente la atención del mundo sobre la necesidad de reexaminar los principios políticos implícitos y las reglas del juego existentes (y ausentes). No es algo que pueda pretenderse resolver en pocos años, particularmente si se piensa que aún no hay acuerdo sobre un programa de acción, ni siquiera dentro de los países del Norte presuntamente amenazados.

En realidad, es probable que la reacción de los países del Norte a las presiones de los países menos desarrollados vaya evolucionando de acuerdo con las siguientes pautas (que no se excluyen recíprocamente): a) *resistencia* (en todos aquellos casos en que resulte fácil rechazar el desafío de los países menos desarrollados); b) *cooptación* (en la cual quizá deban participar los países menos desarrollados principales y de mayores ingresos);⁶ y c) *transacción* (cuando deban hacerse algunas concesiones para que las economías del Norte puedan mantener el control de las decisiones básicas). Sin embargo, muchísimo más importante que adivinar las posibles reacciones del Norte es evaluar el criterio que predomina en estas sociedades, en especial en los Estados Unidos, que, pese a su decreciente importancia (comparada con la de los primeros años de la posguerra), sigue siendo el país clave que influye sobre el resultado futuro del conflicto Norte-Sur.

Al parecer, en el Norte hay cuatro puntos de vista dominantes sobre las cuestiones relacionadas con este conflicto. Según el primero, expuesto por R. Hansen, la "unidad del Sur no perdurará".⁷ Y no hay duda que eso era lo que esperaban los principales países industriales,

en especial los Estados Unidos. Dicho criterio sigue teniendo mucha influencia. El primer revés importante se produjo cuando no se logró oponer a los países en desarrollo no productores de petróleo, contra los exportadores de petróleo, poco después que la primera vez que la OPEP alzara espectacularmente los precios. El segundo, cuando la OPEP y todos los países menos desarrollados rehusaron limitar la Conferencia de París a una discusión de los problemas energéticos exclusivamente. Sin embargo, este criterio sigue muy vigente y no podría descartarse. ¿Qué tienen en común Brasil, Alto Volta, Sri Lanka e Iraq? Quizá tan sólo el hecho de que comparten la sensación de estar postergados frente a los países de la OCDE. Pero, como recuerda con toda razón R. Hansen, no debe subestimarse esta 'alianza antinatural', "especialmente confrontados a la intransigente solidaridad del Norte ... y si no se juega ninguna otra carta en la mesa de negociaciones".⁸ Los sucesos de los últimos cinco años efectivamente indican que en sus respuestas, el Norte tendrá que apartarse en forma progresiva de la resistencia e irse acercando a fórmulas de cooptación y transacción.

La búsqueda de fórmulas de transacción dentro del marco de la diplomacia multilateral en una comunidad internacional donde el poder se encuentra más disperso que nunca constituye el fundamento del segundo punto de vista importante que tiene el Norte sobre el conflicto Norte-Sur: el enfoque multilateral que persigue el consentimiento colectivo. Como dice el profesor Dahrendorf, "el número de actores es grande; el grado de cohesión, pequeño; la definición de la situación, imprecisa; ... Si bien se está difundiendo un punto de vista pesimista sobre las organizaciones y conferencias internacionales ... de hecho este método de abordar los conflictos internacionales adquiere cada vez mayor importancia ... habrá más conferencias".⁹ No porque se pueda estar seguro de que unas 150 naciones logren llegar a poner-

for Analysis", en C. F. Bergsten y L. B. Krause (ed.), *World Politics and International Economics*, Washington, The Brookings Institution, 1975, pp. 5-6.

⁶ Como testimonio pueden citarse la ampliación del Grupo de los Diez para constituir el Grupo de los Veinte, del Fondo Monetario Internacional, la sugerencia de que se inviten al Brasil y a Irán a incorporarse a la OCDE, y así sucesivamente. Esta sugerencia la formuló C. F. Bergsten en J. Bhagwati (ed.), *The New International Economic Order*, MIT Press, 1977.

⁷ Véase R. Hansen, "Major US Options on North-South Relations: A Letter to President Carter", en J. Sewel y los funcionarios del Overseas Development Council, *The United States and World Development - Agenda 1977*,

Praeger, 1977, p. 25. Los párrafos que siguen están fuertemente influidos por este interesante memorándum.

⁸ R. Hansen, *op. cit.*, p. 29.

⁹ Rolf Dahrendorf, "International Power: A European Perspective", en *Foreign Affairs*, Nueva York, agosto de 1977, p. 81.

se de acuerdo sobre la solución a los problemas globales, sino simplemente porque no hay alternativa. Sin embargo, lamentablemente hay carencia de liderazgo constructivo, salvo la posible excepción de un campo, que a su vez es muy polémico.

Este campo tan polémico es el tercer punto de vista del Norte—en realidad, esencialmente de los Estados Unidos— sobre la cuestión Norte-Sur. Se trata del criterio de equidad, que, como se sabe, está muy vinculado con la estrategia mediante la cual los Estados Unidos tratan virtualmente de reafirmar su liderazgo en los asuntos económicos mundiales después de Vietnam y Watergate, impartiendo a su política exterior un mayor sentido de justicia e interacción moral. No obstante, el criterio de equidad comprende preocupaciones muy diversas y a menudo contradictorias. Para los del Norte, lo que interesa son las consideraciones de equidad *dentro* de los propios países en desarrollo o, como variante, los derechos humanos. Para el Sur, la cuestión de la equidad se relaciona con lo que se percibe como una modalidad injusta de distribución del ingreso *entre países*, consecuencia del actual 'orden' internacional. Ante las exigencias de los países menos desarrollados de que se establezca un Nuevo Orden Económico Internacional que ponga de relieve la cuestión de la equidad, los liberales del Norte responden que, si se aceptasen las exigencias, es posible que influyan poco o nada en la distribución del ingreso, de la riqueza o de las oportunidades *dentro* de los países menos desarrollados, y que esto debería ser lo que más debiera preocuparles.¹⁰ Como la mayoría de los grupos dominantes de los países en desarrollo consideran que esta cuestión no es negociable y que es un asunto exclusivamente interno, lo más probable es que se llegue a un punto muerto, a menos que el interés del Norte llegue a percibirse como una tendencia irreversible (cosa que aún no ha ocurrido), y el diálogo Norte-Sur llegue a una definición re-

cíprocamente satisfactoria de la desigualdad 'aceptable' y de los derechos humanos 'mínimos'. En los intentos por evitar este hueso duro de roer, el Norte acaba de proponer un cuarto criterio.

Este cuarto criterio no considera las diferencias de ingreso y su evolución, sino la extrema pobreza. Es el punto de vista basado en las *necesidades humanas básicas* que se ocupa del terrible destino de alrededor de 1 000 millones de personas, casi 25% de la población mundial, que viven en condiciones miserables. En principio, todos se oponen a la miseria extrema. Sin embargo, la preocupación por ella plantea la misma clase de problemas que suscita el criterio anterior: el llamado problema de la 'élite interna'. Como observó Hansen, "no se puede elaborar ni llevar a cabo ningún programa para eliminar la extrema pobreza a menos que las élites gobernantes y el sistema político de un país se encuentren suficientemente comprometidos a ello. No hay volumen de recursos extranjeros que pueda superar la resistencia o la indiferencia interna al logro de este objetivo".¹¹

Resumiendo este breve esquema de los puntos de vista dominantes en el Norte, digamos que dos de ellos (el criterio de que la "unidad del Sur no perdurará" y el "enfoque multilateral global") pueden conducir a los países del Norte a opciones de política que son esencialmente una continuación de las políticas actuales con cambios marginales especiales para adaptarse a exigencias que ya no pueden resistirse en forma efectiva, como en el pasado. Los otros dos puntos de vista, los de la 'equidad' y de las 'necesidades básicas', tratan de trasladar la responsabilidad del actual funcionamiento insatisfactorio del orden económico internacional (según sostienen los países menos desarrollados) más que nada a las *propias* políticas internas, o a los sistemas políticos de los países menos desarrollados. Es muy posible que la situación se convierta en una especie de 'diálogo de sordos', a menos que se llegue oportunamente a algún acuerdo básico sobre el temario y sobre algunas perspectivas a largo plazo, tanto en el Norte como en el Sur.

En los próximos párrafos nos ocuparemos

¹⁰Para una profundización de este poderoso argumento, en los Estados Unidos, por lo menos por parte de un economista que en la actualidad se encuentra a la vanguardia de la política económica exterior estadounidense, véase R. Cooper, "A New International Economic Order for Mutual Gain", *Foreign Policy*, N.º 26, segundo trimestre de 1977.

¹¹R. Hansen, *op. cit.*, p. 34.

de los efectos que podrían tener estos puntos de vista del Norte, y las tendencias estructurales del Norte sobre las economías periféricas, con especial referencia a América Latina. A nuestro juicio, todo debate en materia de relaciones económicas internacionales debe comenzar por comprender los cambios estructurales del mundo y los actuales puntos de vista del Norte. Después de todo, aunque la iniciativa proceda del Sur, la respuesta del Norte es lo que conformará los arreglos futuros.

Los llamados puntos de vista del Sur sobre las cuestiones implícitas en la estructuración del Nuevo Orden Económico Internacional, están dominados por el deseo de obtener el control de recursos reales adicionales, de manera que permitan acelerar el proceso de desarrollo de los países menos desarrollados. Estas transferencias de recursos reales pueden entrañar "financiamiento en cuenta corriente" (a través de variaciones de los precios, de asistencia o de incumplimiento en el pago de la deuda externa) o "financiamiento en cuenta de capital" (a través de endeudamiento o de disminución de las reservas). Todos los países menos desarrollados, tanto los denominados 'comerciales' como los que dependen de la ayuda,¹² preferirían que las transferencias de recursos reales requeridas implicaran financiamiento de cuenta corriente, en especial a través de variaciones de los precios,¹³ ya que esta clase de financiamiento no entraña transferencias inversas en el futuro, como lo hace el financiamiento en cuenta de capital. Lo más

probable es que en esta discusión los países 'comerciales' y aquellos que dependen de la asistencia, formen un frente común e insistan con toda razón en que los países avanzados no pueden seguir siendo internacionalistas en materia de finanzas e inversiones, y cada vez más proteccionistas en lo que respecta al comercio.

Donde seguramente no se formará un frente común es respecto de las cuestiones relacionadas con el financiamiento en cuenta de capital a través del endeudamiento en los mercados internacionales de capital. En este caso, lo más probable es que surja una marcada división entre los países 'comerciales' y 'no comerciales', como ya ha sucedido en Manila, Nairobi y en las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional en París. Los países 'comerciales' están muy conscientes de la necesidad de asegurar la permanente disponibilidad de financiamiento externo, aparte del incremento acelerado del comercio mundial, debido a la creciente sangría de divisas que entraña el servicio de la deuda. Por lo tanto, lo más probable es que rechacen cualquier propuesta 'radical' de incumplimiento de los pagos, mora de los mismos o renegociación de la deuda, y optarán por solicitar nuevos préstamos.¹⁴ En el caso de la mayoría de los países menos desarrollados de mayores ingresos, el problema no es la inminencia del incumplimiento o de la renegociación, sino *la distribución de la carga del ajuste interno*.

A mi juicio, es éste quizás uno de los campos de investigación más importantes y prometedores de cualquier programa de relaciones económicas internacionales de un país o región determinados: las repercusiones de una estrategia permanente de desarrollo hacia afuera en lo que respecta a la distribución interna del ingreso y a la naturaleza de los regímenes polí-

¹²"Son países en desarrollo 'comerciales' aquellos que ordinariamente tienen acceso al crédito de los bancos comerciales. Como se sabe, la mayoría de los países menos desarrollados no miembros de la OPEP dependen principalmente de la asistencia externa, ya que no están en condiciones de obtener muchos créditos bancarios. A fines de 1976 nueve países 'comerciales' (Brasil, México, Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Argentina, Perú, Colombia e Israel) representaban más de 80% de la deuda pendiente *bancaria* de los países menos desarrollados." Véase David O. Beim, "Rescuing the LDCs", en *Foreign Affairs*, julio de 1977, pp. 718-719.

¹³No sólo de los precios de los productos básicos de las exportaciones de los países menos desarrollados. La persistente inflación mundial reduce la carga real de la deuda, pero obviamente no es ésta una solución adecuada para el problema, puesto que las expectativas inflacionarias elevarán las tasas de interés y, por ende, el costo del servicio de la deuda.

¹⁴Como expresó, y con razón, David Beim, la diferencia entre renegociar la deuda y obtener un nuevo préstamo "es prácticamente metafísica. Los principios económicos son los mismos; el dinero se paga más adelante y no ahora. Lo que difiere es la parte psicológica: la renegociación es una confrontación, un reconocimiento de fracaso, una catarsis emocional, mientras que un nuevo préstamo significa seguir haciendo negocios como siempre". D. O. Beim, "Rescuing the LDCs", en *Foreign Affairs*, julio de 1977, p. 723.

ticos conexos. Resta mucho por hacer en estos campos, en especial en materia de análisis comparado. En la actualidad se aprecia cada vez más el hecho de que el análisis debería centrarse en la naturaleza y en la base social del Estado, y de las políticas estatales, de las sociedades menos desarrolladas. Por curioso que parezca, cualquier temario de relaciones económicas 'internacionales' debe pasar por un análisis de la llamada cuestión del Estado, en los países del Sur y del Norte.

Ya se mencionó otro campo de investigación importante y prometedor que se relaciona con las perspectivas asimétricas y los intereses contradictorios que se encuentran *dentro* del mundo menos desarrollado. Tampoco hay que restarle importancia a estas asimetrías y contradicciones; en realidad, como se ha visto, el Norte cuenta con ellas. Después de todo, sólo diez países menos desarrollados semindustrializados acumulan casi 85% de la deuda externa bancaria total. Sólo diez países semindustrializados suman más de 80% de las exportaciones totales de manufacturas de los países menos desarrollados. Todas las discusiones y dificultades que plantea el comercio *entre* los países menos desarrollados como alternativa al creciente proteccionismo del Norte se malogran hasta cierto punto por el hecho de que en cada región del mundo en desarrollo sean probablemente dos o tres países los principales beneficiarios de los acuerdos comerciales regionales.¹⁵ Es probable que los estudios sobre la relación entre el poder nacional y la estructura del comercio exterior —iniciados por Hirschman hace más de treinta años— reaparezcan en el

programa como temas muy interesantes y cuyo estudio se considera muy necesario.

Como es natural, *cualquier* programa de esta naturaleza debe incluir un cuidadoso examen de las empresas transnacionales, en especial ahora que está quedando de manifiesto que la mayoría de los países en desarrollo aumentarán de modo creciente la vigilancia de sus vínculos de comercio exterior y financieros, incluso a medida que procuren ampliar estos vínculos. Lo más probable es que en los principales países menos desarrollados se endurezcan las condiciones de negociación entre las empresas transnacionales y el Estado (o las empresas estatales), y a mi juicio, mucho más que estudios *generales* sobre las empresas transnacionales y sus efectos o estudios *generales* sobre la posible reacción del Estado frente a ellas, o ambos, lo que se necesita es un conocimiento mucho más profundo de los mercados invisibles 'internacionalizados' por la mayoría de las empresas transnacionales, de los cuales los visibles a menudo son anexos insignificantes. Después de todo, según Díaz-Alejandro, los argumentos conservadores en favor de los 'mercados libres' siempre han dependido de que se reduzca al mínimo el conocimiento de la forma como operan efectivamente los mercados. Uno de los puntos importantes del programa debería constituirlo el estudio sobre el funcionamiento de los mercados imperfectos. En definitiva, el argumento de los países menos desarrollados en favor de la reorganización del orden económico mundial depende de la pretendida existencia de mercados internacionales imperfectos que los perjudican.

II

Se ha convertido en un lugar común afirmar que América Latina constituyó la fuerza intelectual directriz del Tercer Mundo durante las décadas de 1950 y 1960. Es efectivo que la mayoría de las ideas acerca de las relaciones desiguales entre países ricos y países pobres

¹⁵Véase, para una profundización de estos puntos, Sir A. Lewis, *Aspects of Tropical Trade*, Conferencias Wicksell, Almgrist, Wicksell, Estocolmo, 1969.

emanaron de la región, sobre todo a través de la CEPAL, y se sabe que la creación de la UNCTAD debe bastante a los esfuerzos latinoamericanos por demostrar que el orden económico internacional de la época vulneraba los intereses esenciales del Tercer Mundo. Sin embargo, hoy la influencia latinoamericana ha disminuido un tanto. Después de todo, el Grupo de los 77 de comienzos de la década de 1960 está actualmente integrado por 119 países so-

beranos. Los problemas del momento son problemas globales, que exigen la acción multilateral; o problemas selectivos de carácter no regional; o simplemente asuntos bilaterales. Ya no hay posibilidades de que un bloque *regional* ejerza el liderazgo; el mundo se ha vuelto demasiado integrado para eso. Ya no cabe un criterio latinoamericano propio del llamado conflicto Norte-Sur, la controversia de actualidad. Después de todo, ¿qué es América Latina?

Definida en su conjunto, o sea, incluyendo a Cuba y la zona del Caribe, América Latina comprende 25 países soberanos miembros de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. La población total de la región es de unos 325 millones de habitantes, y crece a un promedio superior a 2.6% anual, en tanto que su producto nacional bruto correspondiente a 1978, expresado en dólares corrientes, era de unos 400 mil millones de dólares. Es obvio que los antiguos clisés sobre la heterogeneidad estructural, los grados asimétricos de desarrollo y las potencialidades nacionales rigen tanto para la región como para el llamado Tercer Mundo en su conjunto. Los niveles de ingreso por habitante oscilan entre 200 dólares (Haití) y 3 300 dólares (Bahamas), aunque la mayoría (15) de estos países soberanos tienen un ingreso que oscila entre 600 y 1 000 dólares. Sólo cinco países tienen un nivel superior a 1 140 dólares: Argentina, Trinidad y Tabago, Venezuela, Barbados y Bahamas, en tanto que en niveles inferiores a 600 dólares se hallan El Salvador, Guyana, Honduras, Bolivia y Haití. Según la clasificación reciente del Banco Mundial —excluidos los países con población inferior a 1 000 000 de habitantes (Guyana, Barbados y Bahamas), Cuba, país de planificación centralizada y la paupérrima Haití— la totalidad de los restantes 20 países latinoamericanos pertenecen a la categoría de “países de medianos ingresos”, que comprende a 58 de los 153 miembros actuales de las Naciones Unidas y del Banco Mundial.¹⁶

La necesidad de una clasificación tipológica de los países latinoamericanos, estructuralmente heterogéneos ha sido planteada con insistencia, sobre todo por H. Jaguaribe. Este

autor se interesa especialmente por el problema de la ‘viabilidad nacional’ de los países de la región, y procura distinguir estos países según los niveles relativos de desarrollo social y grados de viabilidad nacional (‘viabilidad individual relativa’, ‘viabilidad colectiva’ y ‘no viabilidad’). Según este esquema, sólo tres países de la región (Argentina, Brasil y México) podrían aspirar al primer tipo de viabilidad; ocho países (todos ellos en América del Sur) podrían aspirar a la viabilidad colectiva; y el resto pertenecería a la categoría de la no viabilidad. Sin embargo, por interesante que esto sea para los estudios estratégicos de naturaleza geopolítica o por polémico que parezca por su significado analítico, no es ésta precisamente la tipología que trataremos en este artículo, y ello por razones que más adelante se dilucidarán.

Es un hecho indiscutible que Brasil, México y Argentina representan en conjunto 70% del producto nacional bruto de América Latina y dos tercios del comercio intrarregional. Brasil y México concentran por sí solos más de la mitad de su población, producto nacional bruto, deuda externa y comercio exterior. También es cierto que la suma de la población de 13 países, con menos de cinco millones de habitantes cada uno, era a mediados de 1976 de unos 30 millones de habitantes, es decir, menos de la mitad de la población de México y menos de un tercio de la de Brasil. Es obvio que los países difieren no sólo en materia de recursos, sino también con respecto a necesidades, y cuestiones de política: México procurará que el sistema financiero internacional le preste servicios diferentes en cuanto a cantidad y calidad de los que aspira Ecuador. Incluso con respecto a políticas, cabe suponer que las actitudes del Brasil con respecto a una mayor flexibilidad cambiaría o a la magnitud del control sobre la inversión extranjera serán muy diferentes de las de Guatemala. A continuación, se procurará estudiar estas diferencias en materia de recursos y necesidades con respecto al comercio, la inversión, los flujos financieros y el futuro sistema monetario internacional.

1. *Las estructuras comerciales variables y el resurgimiento del proteccionismo*

Durante las décadas de 1950 y de 1960 la par-

¹⁶Para los datos pertinentes, véase *World Development Report*, Washington, 1978.

ticipación de los países no pertenecientes a la OCDE en las exportaciones mundiales disminuyó de 34% en 1950 a menos de 20% en 1969. Durante igual período la participación de América Latina disminuyó de 10 a 5%. La proporción de las manufacturas en el comercio mundial se elevó de menos de 40% en los años treinta a 45% en 1953, 54% en 1970 y 67% en 1969;¹⁷ un fenómeno muy relacionado con las inversiones internacionales de las empresas transnacionales y muy similar a la conocida hipótesis de Linder acerca de la influencia de las estructuras de la demanda y de los niveles de ingreso sobre la conformación del comercio entre los países en desarrollo. Para la mayoría de los observadores esto fue el resultado natural del gran proyecto de liberalización de posguerra que tuvo su auge entre 1959 (retorno de Europa a la convertibilidad) y 1971 (colapso *de facto* del Acuerdo de Bretton Woods). El 'éxito' del proyecto obedeció a la rápida expansión del comercio internacional (debida en parte al desmantelamiento progresivo del proteccionismo generalizado del período interbélico), la creciente internacionalización del capital (mediada en parte por las empresas transnacionales) y el resurgimiento de los mercados financieros internacionales privados que se habían derrumbado con la crisis de 1929 y los años de la depresión.

No obstante, como lo señala más de un observador, "cuando los países de la OCDE desmantelaban aceleradamente sus barreras comerciales recíprocas, levantaban a su vez con igual premura nuevas barreras para impedir la entrada de manufacturas ligeras procedentes de los trópicos".¹⁸ En efecto, un estudio reciente del Banco Mundial revela que durante los últimos 25 años los países en desarrollo pasaron a ser los principales mercados de las exportaciones de manufacturas de los países industrializados. Dichas exportaciones aumentaron a razón de 7% anual durante los años cincuenta y a 8.5% anual en términos reales entre 1960 y 1975.¹⁹ El comercio con los países en desarrollo

representaba sólo 29% del aumento de las *exportaciones* de manufacturas de los países industrializados. Sin embargo, interesa mucho más el hecho de que el comercio con los países en desarrollo representaba sólo 9% de las *importaciones* de manufacturas de los países industrializados, lo cual confirma las aseveraciones formuladas por Sir Arthur Lewis. Durante el período 1960-1975 el comercio *entre* los países industrializados y el comercio *dentro* de *Europa occidental* representaba alrededor de 80% del aumento de las *importaciones* de manufacturas de los países industrializados.²⁰

No hay indicios de que estas cifras vayan a modificarse radicalmente en un futuro previsible. Por el contrario, lo que hemos venido observando es una especie de retirada progresiva del Norte del comercio liberal frente a la competencia creciente de las importaciones provenientes de los países en vías de industrialización. Además, debe señalarse que las exportaciones de manufacturas están muy concentradas en el mundo en desarrollo; un 45% de las cuales procede de cuatro lugares: Corea, Taiwán, España y Hong Kong, y si como observa el Banco Mundial, se agregan a esta lista Yugoslavia, Brasil, India, México, Israel, Portugal, Singapur y Grecia, la proporción se eleva a un 80%, pese a que también las exportaciones de manufacturas de países como Malasia, Colombia, Turquía y Tailandia aumentaron en forma considerable. Pero ¿cuáles son las perspectivas para la década de 1980 y cuál es el papel de los países latinoamericanos? Después de todo, como acota Lewis, en cada región del globo advertimos hoy la existencia de dos o tres países semindustrializados que tienden a ser los beneficiarios naturales de un posible "nuevo orden" que garantice a los países de menor desarrollo el acceso a los nuevos mercados, sean o no intrarregionales. Según Díaz-Alejandro, "varios de los países de menor desarrollo que han encabezado la lucha por un Nuevo Orden Económico Internacional, y los agentes públicos y privados que la han impulsado, pueden concebirse como nuevos oligopolistas que

¹⁷Para los datos fundamentales, véanse los números pertinentes de la publicación del GATT, *International Trade*.

¹⁸A. W. Lewis, *Aspects of Tropical Trade: 1883-1965*, Conferencias Wicksell, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹Durante los últimos 25 años las exportaciones de los

países en desarrollo aumentaron con mayor lentitud que las de los países industrializados (5.9% anual comparado con 7.5% anual en promedio).

²⁰*World Development Report*, 1978, *op. cit.*, p. 9.

procuran irrumpir en los mercados mundiales dominados por antiguos oligopolistas. Los nuevos oligopolistas quieren ejercer un mayor poder de mercado ... y participar en la 'organización' del comercio de esos mercados mundiales"²¹

Chenery y Keesing, en un estudio reciente,²² han procurado esclarecer las ventajas comparativas de grupos de países clasificando las estructuras comerciales y productivas de los países de menor desarrollo en cuatro grupos: a) países que se especializaron relativamente temprano en la exportación de manufacturas y siguieron políticas generalmente orientadas hacia afuera; b) países grandes semindustrializados con una relación entre las exportaciones y el producto nacional bruto relativamente bajas, cuya industrialización ha prosperado basada en el mercado interno y que también procuraron promover la exportación de manufacturas; c) países que culminan ahora la etapa de especialización primaria y están modificando sus políticas para tratar de diversificar sus exportaciones y acelerar su desarrollo; y d) países grandes y pobres con importantes exportaciones de manufacturas. ¿Cuál es la trascendencia de una clasificación de esta índole para los países latinoamericanos?

El primer grupo comprende sólo países mediterráneos y del Asia oriental (Hong Kong, Singapur, Tailandia y Corea) caracterizados todos ellos por recursos naturales limitados. Sus exportaciones fueron habitualmente (o en un principio) productos de gran densidad de mano de obra y tecnológicamente estables, como textiles, vestuario, calzado, ensamblado de componentes electrónicos, juguetes, etc. Sin embargo, como observan Chenery y Keesing "... más de 90% de las exportaciones de vestuario de los países de menor desarrollo y casi la totalidad de los productos electrónicos provienen de lugares donde los insumos importados reciben por un medio u otro práctica-

mente un trato de libre comercio"²³ Es obvio que no es ésta la senda propicia para los países semindustrializados que han atravesado por un largo período de sustitución de importaciones. Pero lo que es más importante, como nos recordara Arthur Lewis hace una década, "... es que los verdaderos fundamentos del éxito alcanzado obedecen tal vez más a la estructura de las organizaciones exportadoras y al financiamiento del comercio exterior. Los alimentos y las materias primas se venden en bolsas internacionales de productos básicos, pero las manufacturas tienen que transarse entre vendedores y compradores que se buscan entre sí ... el precio y la calidad no son todo lo que se necesita para tener éxito ..." ²⁴ Chenery y Keesing parecen confirmar esa aseveración: "La limitada capacidad de los países de menor desarrollo en materia de comercialización y la forma en que se la concibe parecen restringir su capacidad para exportar incluso artículos de gran densidad de mano de obra"²⁵ El potencial de los países latinoamericanos parece depender fundamentalmente del interés que tengan las empresas transnacionales en exportar manufacturas desde los países anfitriones, tema que abordaremos en la sección siguiente.

El segundo grupo de la clasificación de Chenery y Keesing (países grandes semindustrializados) es conocido en América Latina, donde el tamaño del mercado ha permitido, por ejemplo, que Brasil, Argentina y México formaran, mediante barreras protectoras, una sólida estructura industrial que condujo, más adelante, a cierto éxito en el desarrollo de algunas exportaciones basadas en economías de escala. En América Latina, los tres países más grandes representan alrededor de 70% del comercio intrarregional, y excluida Venezuela, rica en petróleo, alrededor de 60% de las exportaciones totales de la región. De todas maneras, el éxito depende, incluso más que en el caso de los bienes de consumo, del diseño y la organización de la comercialización y los servicios técnicos, lo que vuelve a poner en primer plano el tema del papel de las empresas transnacionales en América Latina.

²¹C. Díaz-Alejandro, "International Markets for LDC's: The Old and the New", en *American Economic Review*, Nashville, TN, Vol. 68, N.º 2, mayo de 1978, p. 268.

²²H. B. Chenery y D. B. Keesing, "The Changing Composition of Development Country Exports". Background Paper, N.º 5, para *World Development Report*, 1978, septiembre de 1978, *op. cit.*, pp. 21-23.

²³Chenery y Keesing, *op. cit.*, p. 24.

²⁴A. W. Lewis, *op. cit.*, p. 44.

²⁵Chenery y Keesing, *op. cit.*, p. 26.

El tercer grupo está constituido por países que están saliendo de la especialización primaria. Su éxito aparente obedece sobre todo a las condiciones internacionales sumamente favorables que prevalecían durante los años sesenta y comienzos del decenio de 1970, sobre todo entre 1967 y 1973, cuando el comercio mundial creció casi un 19% anual expresado en dólares corrientes. Sin embargo, como veremos sumariamente, sus perspectivas no son tan halagüeñas en las condiciones que podrían prevalecer en el decenio de 1980. En América Latina, la expansión de las exportaciones de manufacturas de Colombia y las recientes tentativas de Chile por liberalizar su economía son los únicos ejemplos de esta categoría de países "que emergen de la especialización primaria" hacia la diversificación (en el caso de Chile, tanto de las exportaciones como de las importaciones). El cuarto grupo (países grandes y pobres) no se da en América Latina, puesto que está constituido por países como la India y Pakistán, y los únicos ejemplos latinoamericanos posibles (Brasil y México) no son tan pobres. Con todo, por interesante que parezca, esta clasificación no va al meollo del asunto: las perspectivas de estrategias orientadas hacia afuera en las condiciones mundiales *actuales* y sus perspectivas para el futuro. Parte del examen de este tema se hará en la sección que se ocupa del 'no sistema' monetario actual y del futuro sistema monetario internacional. A los efectos que aquí interesan, baste señalar el factor estructural determinante vinculado a la internacionalización del capital y a la difusión internacional del conocimiento técnico. Según acota R. Cooper, "... ambas reducen los costos en cuanto a la producción no realizada y el traslado de recursos de la producción de un bien a otro —es decir, estos cambios amplían la frontera convencional de las posibilidades de producción ... [aunque] es cierto que esto significa que el comercio se torna menos rentable, ya que ha disminuido la diferencia entre el costo de producir para la exportación y el costo de producir en el país los bienes que compiten con las importaciones".²⁶ Es obvio que el volumen de comercio (con respecto al ingreso) no tendría

por qué disminuir si, por ejemplo, las innovaciones fueran más frecuentes en las industrias de exportación o las estructuras de la demanda convergieran en el plano internacional con mayor rapidez que las estructuras de costos de producción (o se produjeran ambos fenómenos), tendencias observadas hasta ahora. Sin embargo, no hay indicios de que estos acontecimientos pudieran volver a repetirse en el futuro. Por ejemplo, es difícil que la tasa de crecimiento mundial siga siendo superior a 7% anual como ha ocurrido en los últimos 25 años.

Esta última observación —si fuese correcta— afecta especialmente a los países latinoamericanos. Después de todo, la participación de las exportaciones intrarregionales sobre el total de exportaciones de América Latina bordea el 16%. Más de 70% de las exportaciones de la región están dirigidas hacia los países desarrollados del Norte. Las políticas orientadas hacia afuera dependen esencialmente de las expectativas en cuanto a las perspectivas del comercio mundial. El resurgimiento del proteccionismo y las estimaciones revisadas (con tendencia a la baja) del crecimiento real del ingreso en el Norte representan una causa de grave inquietud. El ambiente reinante, al menos en América Latina, lo sintetiza con acierto la siguiente afirmación de Carlos Díaz-Alejandro: "... los vínculos internacionales podrían servir para ayudar a los países a lograr algunos objetivos de desarrollo bajo ciertas condiciones y circunstancias históricas concretas, pero es fatal considerar que la apertura es algo bueno *per se* y dejar que los vínculos externos y la demanda externa se conviertan en el motor del crecimiento".²⁷ Salvo tal vez Chile y aquellos países pequeños que realmente no tienen muchas opciones, la mayoría de los países latinoamericanos seguirán —o estuvieron siguiendo— este consejo en la práctica, o por lo menos lo hicieron en forma retórica. Ya no se concibe que el comercio sea *per se* el *Deus ex machina*, como solía pensarse durante la euforia de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, aunque cabe esperar que América Latina forme

History, Wilmington, DE, diciembre de 1964, pp. 625 y 626.

²⁷C. Díaz-Alejandro, *Delinking North and South: Unshackled or Unhinged?*, versión preliminar, 1977.

²⁶R. N. Cooper, "Growth and Trade: Some Hypotheses about Long-term Trends", en *The Journal of Economic*

un frente común contra los países del Norte que limitan el acceso a sus mercados y se muestran renuentes a reestructurar sus economías eliminando las industrias que ya no son competitivas en el plano internacional. Pero no son sólo los países latinoamericanos quienes exigen esas reformas, e incluso dentro de América Latina el problema es mucho más apremiante para algunos países que para otros. Los más apremiados fácilmente podrían encontrar aliados fuera de la región.

2. El problema de la inversión y la tecnología extranjeras

La forma que tal vez podría adoptar en el futuro el proceso de internacionalización del capital constituye un elemento básico en todo debate acerca del llamado Nuevo Orden Económico Internacional. Los párrafos precedentes consideraron las consecuencias que para el comercio tendrá el cambio de la división internacional del trabajo asociada a la difusión mundial del capital y de la tecnología. Ahora aquí quisiéramos examinar el problema de la inversión extranjera propiamente tal dentro del marco del conflicto Norte-Sur. Quizás es en esta esfera más que en otra alguna donde la economía y la política están estrechamente entrelazadas y donde todavía ejercen gran influencia las viejas consignas sobre el imperialismo y las actitudes maniqueas.

En el Norte predomina el concepto de que en el Sur existe una especie de actitud esquizofrénica con respecto a la inversión extranjera directa. Por un lado, el Sur parece necesitar, exigir y a menudo competir por mayor inversión extranjera, influido tal vez por los relatos del éxito obtenido por la acumulación de capital unida a la diversificación industrial observados en la posguerra (pero sobre todo en la década de 1960) en Brasil, México, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y otros 'países en vías de industrialización', todos los cuales necesitaron una contribución importante de capital extranjero. Por el otro, el Norte ve que el Sur (o la mayor parte de él) rehúsa ceñirse a las normas y procedimientos que rigen en el plano internacional (especialmente con respecto a la expropiación) y desatiende la creación de un 'ambiente de inversión' adecuado aminorando

los riesgos políticos que advierten los inversionistas privados potenciales.

La magnitud de los recursos implicados en este debate es bastante importante; si se consideran exclusivamente los Estados Unidos, la inversión directa a fines de 1977 (valor contable neto) era de 149 mil millones de dólares, con sólo 34 mil millones invertidos en los países en desarrollo, concentrándose 80% de esa suma en América Latina (casi 28 mil millones de dólares).²⁸ Sin embargo, la importancia de América Latina ha venido declinando. Pese a que durante el período 1975-1977 la corriente de capitales estadounidenses dirigida a los países en desarrollo se mantuvo entre 20 y 25% del total (la misma proporción que en las inversiones existentes), menos de la mitad se destinó a América Latina.²⁹ Interesa observar que la inversión extranjera directa de los Estados Unidos, tanto en términos de inversiones existentes como de nuevas corrientes de inversión, está muy concentrada en el mundo desarrollado (108 mil millones de dólares sobre un total de 149 mil millones). A fines de 1977 se estimaba que la inversión extranjera directa en los Estados Unidos era de 34 mil millones de dólares, y en la cual ocho países desarrollados poseían más de 85% de esa suma.³⁰ Por ende, la inversión extranjera directa viene a ser una cuestión que también se plantea entre los países del Norte, aunque al parecer no es motivo de preocupación para ellos. Entonces, ¿por qué se debate tan acaloradamente este tema en el Sur y en las relaciones Norte-Sur?

De hecho, esta 'paradoja' sólo intriga a los observadores más ingenuos,³¹ para quienes la

²⁸US Department of Commerce, *Survey of Current Business*, agosto de 1978, pp. 16-17.

²⁹Los gastos de capital efectuados por las filiales extranjeras de propiedad mayoritaria de empresas estadounidenses en 1975, 1976 y 1977 fueron 26 800, 26 000 y 29 100 millones de dólares, respectivamente, de los cuales los países en desarrollo recibieron 6 400, 5 400 y 6 000 millones de dólares, respectivamente. América Latina recibió 3 100, 2 900 y 2 900 millones de dólares, respectivamente. Véase *Survey of Current Business*, op. cit., septiembre de 1977, pp. 26-28.

³⁰*Survey of Current Business*, agosto de 1978, op. cit., p. 39.

³¹Véase, por ejemplo, P. Juhl, "Prospects for Foreign Direct Investment in Developing Countries", en H. Giersch (ed.), *Reshaping the World Economic Order*, Tübinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1977.

mayor movilidad del capital producto de una expansión mundial de la inversión privada permitiría no sólo una asignación más eficiente de recursos en el plano internacional, sino que desplazaría incluso hacia afuera una hipotética frontera productiva del Sur, aumentando así el bienestar global del Sur (medido, como siempre, por la afluencia corriente de bienes y servicios). Además, se sostiene que al paliar la escasez de divisas que enfrentan la mayoría de los países del Sur, la inversión extranjera podría desempeñar un papel vital para disminuir el desnivel deprimente y en aumento entre la mayoría de los países pobres y las naciones ricas.

Este criterio está basado en la arraigada presunción de que el sector privado (orientado hacia lo internacional) del mundo desarrollado es siempre emprendedor, perceptivo, dispuesto a correr riesgos en países lejanos y exóticos, guiado por señales del mercado y expectativas de grandes ganancias (condicionadas obviamente por las garantías y los alicientes que ofrecen los receptores potenciales). Sin embargo, como nos advierte el profesor Vernon, "hay pruebas concluyentes de que el proceso de inversión es un fenómeno relativamente racional —racional en el sentido de que es compatible con un esfuerzo destinado a maximizar las utilidades y minimizar los riesgos. Sin embargo, el medio en que se realizan estas actividades es uno donde el oligopolio es lo normal, los factores de escala son enormes, y las incertidumbres de diversa índole dominan los cálculos".³²

En efecto, desde los trabajos de Penrose, Hymer, Rowthorn, Vernon, Knickerbocker, Caves y otros, el conocimiento de estos flujos se basa principalmente en la teoría del crecimiento de la (gran) empresa, y sobre todo en la reacción de empresas que desarrollan sus actividades en estructuras de mercado oligopólicas frente a la amenaza real o supuesta que experimenta su participación en el mercado. En otras palabras, cuando hoy se habla de inversión extranjera directa, no se trata de decisiones de

instalar pequeños talleres de reparaciones o tiendas de comestibles en Karachi o Tegucigalpa, sino de enormes sumas de gastos indivisibles destinadas a obtener o retener el control de recursos específicos y/o de mercados promisorios. Nuevamente, según Vernon, "las inversiones extranjeras en las industrias oligopólicas suelen hacerse para combatir la amenaza a la estabilidad de la estructura oligopólica misma, es decir, para proteger y prolongar la rentabilidad oligopólica existente".³³

Esta última observación (fundamental) significa que en la práctica la inversión extranjera directa incide en los países en desarrollo en forma un tanto asimétrica. Por ejemplo, para un país del Sur o latinoamericano pobre el hecho de que acepte renunciar a cierta autonomía nacional con respecto a la definición de la estructura de la inversión extranjera no constituye ninguna garantía de que esa inversión afluirá al país en la magnitud y carácter deseados. La llamada economía de mercado simplemente no funciona en esa forma. La corriente de inversiones extranjeras se orientará probablemente hacia los países del Sur relativamente más ricos o ricos en recursos, como ha estado ocurriendo durante décadas, al margen de los acuerdos multinacionales destinados a proteger a los inversionistas extranjeros contra riesgos políticos.

Los países latinoamericanos exhiben una larga tradición en materia de preocupaciones políticas y económicas con respecto a la inversión extranjera, en especial para con la inversión directa estadounidense. Hay razones históricas de peso para ello, pero tal vez no sean más profundas que las razones históricas de países que han logrado la independencia durante los últimos dos decenios. Sin embargo, incluso dentro de América Latina es difícil lograr un acuerdo sobre actitudes subregionales comunes frente a la inversión extranjera, como lo demuestra la oposición de Chile a las políticas y controles propuestos por el Grupo Andino con respecto a la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. Han progresado las negociaciones sobre un código que rija esta transferencia desde los países ricos (es decir,

³²Raymond Vernon, "A Program of Research of Foreign Direct Investment", en C. Fred Bergstend (ed.), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Lexington, Mass., 1973, p. 96.

³³*Ibidem*, p. 100.

las empresas) a los países pobres: de los 160 y tantos puntos del código hasta ahora se ha llegado a un acuerdo en casi 120 de ellos. Naturalmente que los restantes constituyen la parte más conflictiva. Pero países como Brasil han estado obteniendo beneficios de negociaciones multilaterales sumadas a negociaciones bilaterales pragmáticas o concretas con respecto a dicha transferencia. Es evidente que el poder negociador de Brasil, debido al tamaño de su mercado, es mucho mayor que el de los países más pequeños de la región, y sería difícil que se lograra una actitud regional común frente a la inversión y la tecnología extranjeras. Pero sí podría vaticinarse que la tendencia general será un aumento de los controles selectivos sobre la estructura de la inversión extranjera, aun cuando se aspire a aumentar su volumen global.

Un aspecto donde cabría esperar una intervención (o estímulo) creciente es en el fomento de las exportaciones por parte de las empresas transnacionales. Después de todo, las investigaciones actuales en América Latina confirman la relación entre capital extranjero, endeudamiento externo y gran propensión a importar que no posee equivalencia con un flujo comparable de exportaciones industriales. Conviene señalar que en el caso de América Latina la inversión de capital extranjero (de origen estadounidense) en la industria *manufacturera* representa 37% del total, en tanto que en los países desarrollados la proporción de capital estadounidense en la industria manufacturera se aproxima a 50%. Sin embargo, durante los últimos años la tasa de rendimiento en América Latina de las actividades ajenas al sector manufacturero ha sido un 50% superior a la tasa de rendimiento de dicho sector, en tanto que en los países desarrollados esas tasas son casi iguales.³⁴ Por lo tanto, los países que están en condiciones de atraer la inversión extranjera directa mediante incentivos fiscales, subvenciones y garantías deberían reflexionar sobre las desventajas de tratar de reproducir (sobre todo, después de la crisis del petróleo), la estructura de acumulación de capital (privado)

³⁴ *Survey of Current Business*, agosto de 1978, *op. cit.*, pp. 16-22.

orientado al consumo, que es para lo que la inversión extranjera directa parece más propicia. América Latina debería servir —para otros países del Sur— como un conjunto fascinante de estudios de casos sobre los beneficios y costos de la inversión extranjera y de la dependencia tecnológica.

3. *Las corrientes financieras, la deuda externa y el futuro sistema monetario internacional*

En la actualidad es cada vez más conocido el hecho de que la crisis mundial de comienzos de la década de 1970 no se debió simplemente a la cuadruplicación de los precios del petróleo decidida por la OPEP a fines de 1973. La crisis fue una crisis 'del sistema', donde los factores esenciales fueron reales y financieros, y el alza de precios del petróleo fue sólo la consecuencia más evidente y espectacular, así como un factor coadyuvante.³⁵ No corresponde examinar aquí este curso fascinante de acontecimientos. Baste señalar que tres clases de problemas han dominado el debate con posterioridad a la decisión de la OPEP: a) los costos y consecuencias del ajuste al cambio abrupto de precios relativos y al gravamen impuesto por la OPEP a los países importadores de petróleo, lo que condujo a la incómoda combinación de inflación y recesión; b) el descubrimiento repentino de la vulnerabilidad incluso de países capitalistas importantes a la interrupción súbita de los suministros de petróleo y la controversia ulterior sobre las fuentes alternativas de energía para el largo plazo; y c) las dificultades implícitas en el reciclaje de los excedentes que se acumulaban en forma acelerada en las cuentas externas de los países exportadores de petróleo.

Los dos primeros problemas mantienen plena vigencia entre nosotros y es probable que persistan durante muchos años. Con respecto al último, hoy se sabe que las preocupaciones iniciales se han revelado exageradas con res-

³⁵ Véase la obra del profesor Triffin, que desde fines de los años cincuenta trata las contradicciones inherentes al Acuerdo de Bretton Woods, y cuyo derrumbe predijo con diez años de anticipación. Para los verdaderos factores fundamentales, véase N. Kaldor, "Inflation and Recession in the World Economy", en *Economic Journal*, Nueva York, diciembre de 1976.

pecto a sus dos dimensiones importantes: las proyecciones de los futuros excedentes de la OPEP y la supuesta incapacidad del sistema financiero *privado* para reciclarlos con la rapidez adecuada. El verdadero excedente de la OPEP acumulado en cinco años, entre 1974 y 1978, fue de unos 180 mil millones de dólares, en dólares corrientes, es decir, sólo alrededor de la mitad de las estimaciones iniciales efectuadas tanto por la OCDE como por el Banco Mundial. Su disminución en términos reales fue muy acentuada, ya que, por ejemplo, el aumento de los precios al por mayor en los Estados Unidos fue alrededor de 50% durante los últimos cinco años. Por otra parte, el sistema financiero privado llevó a cabo el reciclaje de un modo que sorprendió a la mayoría de los observadores, si bien a un costo que habría que analizar en cuanto a sus consecuencias para el futuro. En efecto, los países en desarrollo importadores de petróleo tuvieron que encarar tanto el alza de precio del petróleo (entre otros mayores precios de importación) como los efectos sobre sus ingresos de exportación provocados por la recesión simultánea en el Norte (1974-1975).

El creciente endeudamiento externo fue el resultado inevitable. Según Fishlow, "la deuda de los países de menor desarrollo posterior a 1974 fue, por lo tanto, un factor concomitante necesario para sostener la actividad económica global. Como los países no estaban dispuestos a endeudarse y todos trataban además de exportar para pagar el petróleo, las consecuencias podrían haber superado fácilmente las de la gran depresión".³⁶ De hecho, la deuda externa de los países de menor desarrollo importadores de petróleo, que había aumentado de menos de 40 mil millones de dólares en 1967 a casi 100 mil millones de dólares en 1973, llegó hasta unos 280 a 290 mil millones de dólares en 1978. Es evidente que una deuda externa creciente de esta magnitud plantea un grave problema para la economía mundial (puesto que en definitiva es un problema *comercial* global), y no sólo para deudores determinados. Además, es preciso señalar que el reciclaje efectuado

por el sistema bancario privado acentuó radicalmente las asimetrías *dentro* del Sur. Unos 10 ó 12 de los países más 'comerciales' acumulan actualmente casi 85% de la deuda externa total de los países de menor desarrollo con el sistema bancario internacional. Sólo Brasil y México representarían casi 50% del total. Perú ha arrostrado las consecuencias políticas de tener una deuda externa que escapó a su control, tal como le ocurrió a Zaire. Las estrecheces derivadas de servir la deuda externa, así como la carga del ajuste interno, plantean una consecuencia seria en muchos países del Sur.

En líneas generales, algunos observadores optimistas han concluido que el ajuste a la 'crisis petrolera' ha finalizado, en el sentido de que el excedente de la OPEP ya no suscita inquietudes (por ejemplo, los excedentes de Alemania y Japón fueron superiores a los de la OPEP en 1978) y que el reciclaje se realizó con la celeridad debida. No obstante, esperamos demostrar que no hay fundamentos para tanto optimismo. En primer lugar, el sistema monetario internacional vigente es todavía lo que J. Williamson denominó un 'no sistema', donde siguen pendientes los problemas tradicionales de *confianza* (en una moneda de reserva estable), de *ajuste* a las asimetrías de balance de pagos entre los principales países que comercian, y de control de la expansión de la *liquidez* internacional. Con respecto al primer problema, ya no hay una sola moneda que esté libre de riesgos en el sistema. El dólar desempeñó este papel en el pasado, pero un dólar fluctuante ya no sirve como un estándar monetario internacional satisfactorio. Las fluctuaciones han sido realmente muy considerables: la variación de 12% (como la experimentada por el dólar en 1978) comparada con el promedio de otras tasas parece indebidamente elevada. Estas fluctuaciones tienen un efecto peculiar sobre los precios: elevan los precios en los países que devalúan pero no bajan los precios en los países que revalúan, de modo que ejercen un efecto inflacionario neto que en su oportunidad puede afectar las relaciones de intercambio en detrimento de los países en desarrollo.

También sigue pendiente el problema del *ajuste*. Quienes escriben sobre este tema dirían que están las tasas flotantes para solucionarlo.

³⁶A. Fishlow, "Debt Remains a Problem", en *Foreign Policy*, segundo trimestre de 1977, p. 136.

Sin embargo, lo que se da en la práctica no son las tasas flotantes perfectas de los manuales, sino un sistema de flotación dirigida o espúrea que tiene el efecto de transmitir la inflación en el plano internacional y que también podría transmitir la recesión en ese plano si los países del Norte dieran preferencia a sus problemas internos y decidieran no orientar sus políticas monetarias al objetivo de estabilizar los tipos de cambio. Falta una teoría que explique los mecanismos de transmisión internacional tanto de la inflación como de la recesión en condiciones de flotación espúrea, pero deberían ser en todo caso motivo de inquietud ya que la tasa de crecimiento del comercio mundial podría reducirse por la excesiva variabilidad de los tipos de cambio debido a los grandes movimientos potenciales del capital a corto plazo, de la magnitud y movilidad que caracterizan la situación actual. Esto nos lleva al control de la *liquidez* internacional, que aún no se materializa en el plano mundial. Probablemente el villano de la obra —en su versión monetaria— sea el volumen de fondos líquidos perfectamente móviles disponibles a corto plazo en el llamado mercado de eurodivisas, estimado en más de 450 mil millones de dólares. Estos fondos permitieron ciertas especulaciones después de 1974 y están en el trasfondo de los ingresos excesivos de capital extranjero percibidos por algunos países del Sur, muchos de ellos en América Latina.

América Latina tiene hasta cierto punto un interés común, y a nuestro juicio, una función que desempeñar en el debate acerca del (futuro) sistema monetario internacional, no sólo en lo referente al problema de la confianza, sino sobre todo con respecto al problema del ajuste (mediante los tipos de cambio) y al control del sistema de generación del crédito internacional. Para varios países latinoamericanos la diversificación del comercio ha avanzado lo suficiente como para volver insostenible el concepto de que para todos los fines prácticos la esfera monetaria óptima para un país en desarrollo es la existente entre éste y su socio comercial dominante. Si bien a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950, aproximadamente la mitad de las exportaciones totales de América Latina iba a los Estados Unidos, al culminar la década actual dicha

proporción ha disminuido a un 30%. Las fluctuaciones entre las monedas clave introducen un serio factor de incertidumbre acerca de las relaciones de intercambio, el costo del servicio de la deuda externa, la composición de las reservas y el balance de pagos propiamente tal. América Latina como región —y cada país que la integra— tiene (o debería tener) un interés en la coordinación multilateral en el plano mundial y, como se sabe, para intervenir en forma válida en dichas negociaciones, los países más pequeños y periféricos tendrán que agruparse para defender conjuntamente sus intereses comunes.

No obstante, esta defensa conjunta de intereses comunes sería más fácil de plantear que de realizar. El mundo comprende hoy más de 150 países soberanos, cuya interdependencia es ineludible, pero de un modo más bien específico. En efecto, como señalaba Triffin recientemente, “un mínimo de realismo obligará a cada país a concentrar su capacidad de negociación en coordinar sus políticas de intervención con las de los pocos países socios más importantes para sus transacciones exteriores y más dispuestos a aceptar y poner en práctica acuerdos de coordinación”.³⁷ El naciente sistema monetario europeo constituye un caso ilustrativo, y al que América Latina debería haber venido prestando mayor atención. Así, mientras los países de América Latina absorben sólo 16% de las exportaciones totales de la región, los países de la Comunidad Europea absorben más de la mitad de las exportaciones de mercancías de los países participantes. Es obvio que esta proporción es todavía mucho mayor para otras transacciones y, por lo tanto, en general para sus ingresos y gastos en cuenta corriente. Además, según R. Triffin, los tipos de cambio de muchos otros países europeos, del Oriente medio y africanos podrían girar asimismo en torno a la unidad monetaria europea. Triffin estima que la “naciente área cambiaria europea absorberá probablemente entre 2/3 y 3/4 de las transacciones exteriores de los países miembros”.³⁸

Es indudable que estos sucesos repercuti-

³⁷R. Triffin, “The Emerging European Monetary System” (versión mimeografiada), marzo de 1979, p. 3.

³⁸R. Triffin, *Ibidem*, p. 5.

rán sobre América Latina, que si bien como región no gira en torno al dólar tanto como antes y jamás lo hará en torno al área monetaria europea, no tuvo una experiencia de integración muy afortunada y es demasiado heterogénea como para adoptar una posición *regional* común en las negociaciones mundiales. En cuestiones de fondo, es más probable que Venezuela cierre filas con la OPEP y no con sus vecinos; que Brasil lo haga con los nuevos oligopolistas semindustrializados más avanzados y no con los países más pobres de la región, etc. Un *verdadero* frente común es el anhelo de obtener una afluencia neta de recursos reales del 'Norte', financiados de preferencia con un aumento de los precios de exportación de América Latina, y no a través de empréstitos (cuenta de capital). Asimismo, podría considerarse que otro frente común es la actitud crítica frente al proteccionismo del Norte. De todos modos, ninguno de éstos son específicamente latinoamericanos. Los países latinoamericanos

deben conseguir fuera de la región apoyo concreto para cosas concretas. Un Nuevo Orden Económico Internacional no dependerá en forma decisiva alguna de los intereses regionales latinoamericanos o del liderazgo latinoamericano como región con intereses comunes compatibles. Esto no quiere decir que los países de la región no tengan una función que desempeñar en los foros internacionales. Sin embargo, mucho depende de su capacidad para ver —y obrar— más allá de la región, ya que las cuestiones actuales aparentemente específicas son problemas globales de un mundo cuya interdependencia es ineludible y en el que incluso se integran cada vez más las economías de planificación centralizada. Lo paradójico es que la influencia de los países latinoamericanos en la estructuración de un Nuevo Orden Económico Internacional aumentará cuanto antes esos países reconozcan el carácter global de sus intereses, y obren en consecuencia.