

## **Bloques económicos y marginalización: las relaciones económicas mundiales al iniciarse la década del noventa\***

PAOLO BIFANI

### **1. Introducción**

En la última década lo económico ha pasado a dominar las relaciones internacionales, tendencia que pareciera acentuarse en el futuro. No se debe esto, ni a la crisis en Europa Oriental ni al fin de la guerra fría, sino que resulta de un largo período de cambios que fue dando prominencia a ciertos fenómenos que, ya sea por su carácter técnico o su poca visibilidad se mantenían aparentemente ocultos. La problemática económica ha dominado la escena mundial por cuatro décadas sin lograr la atención del gran público para quien el comercio internacional, la inflación, el desempleo, el crecimiento, el desarrollo, etc., eran, y siguen siendo, temas técnicos de alcance nacional que conciernen a unos pocos. Después de la Segunda Guerra Mundial se reconoció la importancia de las relaciones económicas internacionales, pero el desempleo y la inflación se consideraban problemas de exclusiva responsabilidad de cada gobierno así como los flujos económicos internacionales se veían también bajo control gubernamental. En este contexto las organizaciones creadas en Bretton Woods (1944) respondían más a la necesidad de apoyar y coordinar políticas nacionales de corto plazo que al reconocimiento de una creciente interdependencia planetaria.

El papel prominente de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de los países es reconocido explícitamente en 1949 con los trabajos pioneros de Raul Prebisch y Hans Singer. El tema central de ambos análisis es la evolución de los términos del intercambio, aspecto que ha dominado el debate económico norte-sur postergando el examen de otros factores de la dinámica económica mundial.

---

\* Una primera versión, más extensa, de este trabajo fue presentada al Seminario «Crisis en Europa Oriental y marco ideológico global», Instituto de Filosofía, CSIC y Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, abril 1991.

La globalidad del desarrollo y el papel de las relaciones económicas internacionales fue explicitado en la declaración de las Naciones Unidas para la Primera Década para el Desarrollo. Se reconocían como raíz del problema no sólo los niveles de desarrollo muy disímiles y con tendencias a ser aún más desiguales, sino que también la gran diferencia de poder de negociación de los países que, a fin de cuentas, es el que determina las características de la acción internacional. En esta época se crea el primer organismo multilateral que reconoce la interdependencia, la necesidad de cooperación y la desigual capacidad de negociación entre países en desarrollo y países desarrollados: la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), fruto de las inquietudes y esfuerzos de R. Prebisch. La UNCTAD ha tenido un papel fundamental en llevar a una primera línea la problemática del desarrollo, siendo el foro más importante en el debate de las relaciones económicas internacionales, en particular las norte-sur. A partir de entonces los países en desarrollo han aumentado su presión por relaciones más equitativas.

En los setenta la dimensión planetaria de lo económico adquiere su máxima visibilidad con la conjunción de una serie de mal llamadas crisis: ambiental, de alimentos, poblacional, de energía, conjuntamente con la proyección global de problemas nacionales como el desempleo, o la globalización de áreas de la actividad humana como la financiera, la científica y la tecnológica. Este reconocimiento se materializa en una serie de conferencias mundiales que enfatizan la interdependencia y la necesidad de acciones multilaterales. Recuérdense las conferencias mundiales sobre: el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), la Alimentación (Roma, 1974), la Población (Viena, 1975), el Empleo (Ginebra, 1976), el Hábitat Humano (Nairobi, 1978), la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo (Viena, 1979), la Energía (Nairobi, 1980). Algunas de ellas resultaron en la ampliación de las instituciones multilaterales o su reforzamiento, mientras que otras fracasaron en este intento. Entre los primeros están el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el reforzamiento de la acción de la FAO con la creación del Consejo Mundial para la Alimentación (WFC), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el Programa Alimentario Mundial. Entre los segundos llama particularmente la atención que, pese a los recurrentes problemas asociados a la energía, no hay ninguna organización multilateral que sirva de foro para su debate y menos aún que coordine acciones globales. Las inquietudes por la ciencia y la tecnología han quedado reducidas a una pequeña división carente de recursos, dentro de las Naciones Unidas.

El diferente destino de estos eventos ilustra un aspecto importante de las relaciones económicas internacionales, y es que ellas responden a patrones de complementariedad de intereses pero también a conflictos de intereses y a la distribución de poder entre los países. La creación de una institución multilateral altera las capacidades de negociación y por ende la distribución de poder. En la medida que la nueva institución favorezca complementariedades de

intereses y no altere el orden existente es más viable ya que goza del respaldo del poder dominante de turno, que no ve amenazada su hegemonía.

El tema de la interdependencia se afirma a fines del setenta, se especifica en los ochenta, y como consecuencia de una serie de fenómenos económicos, políticos, ambientales y sociales claramente vinculados, se consolida al concluirse la década. Con ello el trasfondo económico y político de problemáticas aparentemente distantes y los intereses en conflicto se hacen visibles. Como lo revelan los debates sobre el medio ambiente y la ciencia y tecnología.

Los hechos dominantes de la economía mundial en la década pasada han sido: la globalización, el crecimiento económico desigual, el tipo de liderazgo mundial, la consolidación de bloques económicos, el proteccionismo, la preocupación ambiental, el desarrollo científico-tecnológico, el aumento de la pobreza y la marginalización de amplias masas poblacionales del sur. Estos hechos involucran cambios en el papel de los actores: estados, corporaciones transnacionales (CTN) y organismos multilaterales. La evolución de estos fenómenos y el comportamiento de los actores determinan el patrón de las relaciones internacionales de este final de siglo, y condicionan el próximo.

## 2. Crecimiento económico desigual

Diversos indicadores señalan que en las tres últimas décadas la brecha económica que separa a países desarrollados y en desarrollo ha aumentado. Este fenómeno es funcional a los cambios estructurales experimentados por el sistema mundial.

Entre 1960 y 1990 el producto mundial bruto aumentó a una tasa anual promedio del 3,9 % medido en precios y tasas de cambio constantes de 1980. El producto interno bruto (PIB) por persona aumentó en los países del norte desde un promedio de US\$ 5.500 en 1960 a US\$ 12.500 en 1990, mientras que en los países en desarrollo se pasaba de US\$ 556 a US\$ 980, es decir en circunstancias que en el norte los niveles de ingreso promedio se incrementaron en un 127 % en el sur el aumento fue de sólo 76 %. Este crecimiento desigual se traduce en mayor disparidad, así mientras en 1960 el ingreso per cápita promedio de los países en desarrollo representaba un 10 % del de los países desarrollados, la relación es en 1990 de sólo 7,8 %. La comparación entre promedios globales, países desarrollados y países en desarrollo, oculta que las disparidades reales son a menudo mayores: así los países de menor desarrollo relativo han aumentado de 31 a 42, representan un cuarto de la población mundial, en ellos el PIB per cápita aumentó en sólo un 60 %, en este caso el aumento de la brecha es considerablemente mayor.

La tasa anual promedio de crecimiento del 3,9 % resulta de movimientos regionales muy disímiles a lo largo de las tres décadas. En los primeros 13 años la tasa anual promedio fue de 5,3 %, pero mientras los países desarrollados se expandían a un ritmo del 5 %, inferior por lo tanto al de la economía mundial,

los países en desarrollo crecían al 6,1 %. Después de la recesión de 1974/1975 la economía mundial crece lentamente hasta 1982: 2,6 % de promedio anual. En los países desarrollados nuevamente la tasa es inferior al promedio mundial: 2,1 %, mientras que para los en desarrollo es de 3,4 %, muy inferior a la del período anterior. Escapan a esta desaceleración: China cuya tasa sube del 5,4 % al 6,2 % y los países del Extremo Oriente donde pasa de 5,6 % a 5,9 %.

En este período la economía de los países desarrollados se caracteriza por fenómenos inflacionarios relativamente fuertes y creciente desempleo que inducen a políticas macroeconómicas drásticas que incluyen medidas monetarias estrictas, con elevadas tasas de interés; ajustes presupuestarios para reducir el déficit del sector público; y proteccionismo comercial. Estas medidas no pudieron evitar, en 1981/1982, la más seria recesión económica experimentada por el sistema capitalista mundial desde 1930.

La recuperación que, a partir de 1982, indica el 3,4 % anual promedio de crecimiento económico mundial, oculta diferentes tendencias. Los países desarrollados gozan de 8 años de expansión ininterrumpida aun sin recuperar los ritmos de pre-crisis. El promedio del 2,8 % de los países en desarrollo oculta la aceleración del crecimiento en el Extremo Oriente con un 6%, y el agravamiento de la crisis en el resto con tasas decrecientes y aun negativas en países de África, Asia Occidental y América Latina. Finalmente la caída económica de Europa del Este contrasta con el crecimiento sostenido de China que alcanza un promedio de 9,6 % anual.

Dos factores causales de esta evolución están directamente relacionados con la ampliación de la brecha norte-sur: son la productividad y la dinámica poblacional. La recuperación de la economía de los países desarrollados se explica en parte por el aumento de productividad después de un largo período de caídas constantes. En los siete países más industrializados el PIB por persona económicamente activa aumentó entre 1983 y 1990 a una tasa de 2,5 % de promedio anual comparada con una inferior al uno por ciento entre 1974 y 1982. En cambio la productividad media por persona económicamente activa en África, Asia Occidental y América Latina se estima en 1990 inferior a la de 1980. Sin embargo la de China y los países del Extremo Oriente crece rápidamente. Es evidente aquí la diferente capacidad para absorber tecnología.

En 1990 la población mundial alcanzó los 5.292 millones de personas, de éstos, 816 millones, es decir el 15,4 %, habitan en los países desarrollados; 2.838 millones, o el 53,6 % en los países en desarrollo (1.573 millones en los países del Sudeste Asiático). La población de China y otros países asiáticos de economía centralmente planificada es de 1.229 millones, y el resto corresponde a la Unión Soviética y Europa del Este.

Lo notable es que las regiones más pobladas del mundo, las que históricamente han ilustrado la pobreza, la miseria y las hambrunas recurrentes, son las

únicas que, a lo largo de tres décadas han mantenido y aun aumentado sus tasas de crecimiento y reducido la pobreza.

Mientras para el norte la última década ha sido la de la recuperación, para la mayoría de los del sur, en particular de América Latina y África, ha sido desastrosa, cerrándose con el aumento generalizado de pobreza.

El panorama actual es de un brutal contraste entre la opulencia y el despilfarro de una minoría y la pobreza y miseria creciente de los más. El norte sufre la sobrealimentación: sólo en los EEUU se gastan US\$ 5.000 millones anuales en alimentos dietéticos para reducir el consumo de calorías, y esto en medio del aumento dramático de la población mundial que vive en condiciones de subalimentación o malnutrición crónica, estimada en 500 millones de personas. En el sur la población por debajo de la línea de la pobreza, es decir con un ingreso per cápita inferior a US\$ 370 anuales era de 1.125 millones en 1985, equivalente a un 23 % de la población mundial. La reducción de la pobreza en las regiones más populosas, China, India y otros países del Extremo Oriente es insuficiente para compensar la tendencia opuesta en el resto del mundo en desarrollo. A menudo el problema se acentúa por un fenómeno de redistribución regresiva de la riqueza, por ejemplo a pesar de que el ingreso per cápita de América Latina es casi seis veces el del sur de Asia y de África al sur del Sáhara, un quinto de su población, esto es, 75 millones de personas viven por debajo de la línea de la pobreza, revelando que es en esta región donde las desigualdades internas son mayores. Los hechos señalados inciden en otras disparidades, como las existentes en educación y salud que condicionan el futuro desarrollo del sur.

### **3. Globalización y debilitamiento de liderazgo económico**

La expansión de la economía mundial y la forma de inserción en ella de las economías nacionales han tenido características diversas. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional ha tenido un efecto expansivo sobre economía en su conjunto al aumentar más rápidamente que la producción. Hasta 1975 el comercio mundial aumentó a una tasa anual promedio del 8 % que se redujo al 5 % entre 1975 y 1979. Las tasas más bajas son del 3 % entre 1980-1984 recuperándose a partir de 1985. En 1988 el valor de las exportaciones mundiales aumentó un 14 % sobre la cifra de 1987, alcanzando el récord en la historia del comercio mundial, de US\$ 2.880.000 millones. Este récord es mayor que el real debido por una parte a la inflación mundial y por otra a la depreciación del dólar. A partir de 1989 pese a un nuevo máximo en la exportación de mercaderías, US\$ 3,095 mil millones, la tasa de crecimiento del valor del comercio de mercancías fue menor sólo 7,5 %, cifra sin embargo superior al promedio de la década.

Desde mediados de los sesenta el comercio mundial se ha cuadruplicado mientras que el producto mundial se ha triplicado, por consiguiente, utilizando

como indicador la relación comercio-producción, se ve que la integración de la economía mundial se ha acrecentado en un tercio en menos de treinta años.

En los setenta hay una paulatina integración de los países desarrollados a través del comercio de bienes físicos, y el aumento constante de los flujos de servicios y de capitales. El motor de esta integración es fundamentalmente la expansión del comercio intra-firma e intra-industria.

La creciente expansión y liberalización del comercio de bienes ha ido asociada al mayor flujo de recursos financieros y la creación de nuevos mercados de capitales (petrodólares, eurodivisas). La importancia de la globalización financiera se aprecia por el hecho de que en 1987 cerca de US\$ 420.000 millones se transaban diariamente en los mercados cambiarios. Además no hay que olvidar que los EEUU financian su creciente déficit presupuestario con su propia moneda, aumentando así la disponibilidad de dólares y contribuyendo a la inflación mundial del período: se calcula que las reservas monetarias mundiales aumentaron 12 veces entre 1970 y 1980.

Una característica fundamental que adquiere visibilidad en los setenta y se define en los ochenta es la globalización del sistema mundial, es decir los factores globales o planetarios pasan a tener una mayor relevancia en el desarrollo, las estrategias y las políticas nacionales. Los procesos decisionales internos, aun en los países más resistentes, se debilitan frente a las fuerzas económicas globales y al poder decisional y operativo de actores que trascienden fronteras geográficas y políticas. Estos actores son fundamentalmente las CTC y los sistemas financieros cuyo poder radica en el control de: los mercados financieros, la generación y difusión de tecnología y el comercio intra-firma e intra-industria. Ni estos flujos ni los actores pueden ser controlados por los gobiernos, lo que lleva a la redefinición del papel del Estado en las economías nacionales. La consecuencia es obviamente una mayor importancia, tanto relativa como absoluta, del sector externo en las economías de los países desarrollados. El sector externo de los EEUU que representaba en 1950 el 5 % del PIB aumentó al 16,1 % en 1988; en Italia pasa de un 12 % a un 25 % y en la RFA del 16 % al 27 %.

La globalización del sistema mundial lleva aparejados tres fenómenos: la erosión del poder del centro hegemónico, la regionalización y polarización de la economía mundial, y la paulatina marginalización de algunas regiones o países respecto de la dinámica del sistema mundial con su consiguiente menor acceso a los beneficios que derivan de la misma.

La presencia de un líder mundial ha caracterizado la historia; hasta 1930 lo ejerció Gran Bretaña. Con la recuperación de la crisis de 1929, y en especial a partir de la Segunda Guerra Mundial, los EEUU asumen el liderazgo hegemónico en el campo político, económico, financiero y científico-tecnológico. Hoy este liderazgo es erosionado por los acelerados ritmos de crecimiento, las mayores capacidades científico-tecnológicas, y la generación de excedentes de otros países: fundamentalmente Japón y la CE, pero también por otros países

que han sido capaces de captar innovación tecnológica y utilizarla en forma más competitiva que los países innovadores (líderes). Estos son los países de industrialización reciente (NICs de Asia y de América Latina).

Es en el campo económico donde el deterioro del liderazgo es más evidente. La CE es actualmente el mayor mercado del mundo con una población de más de 320 millones de personas y con un producto interno bruto superior al de los EEUU. Este último que en 1950 representaba el 40,3 % del total mundial se redujo a un 16 % en 1988. El de Europa pasa del 21,2 % en 1950 a 29,8 % en 1980 y el de Japón del 1,6 % al 8,8 % en el mismo período. En 1950 el valor de las exportaciones de los EEUU representaban el 16,7 % del valor total de las exportaciones mundiales, en 1980 esa participación relativa se había reducido al 10,9 % mientras que la de Europa era del 40,4 % y la de Japón, que en 1950 era de 1,4 %, había aumentado al 6,4 %. A esto se agrega que la mayor parte del comercio de la CE se efectúa en el interior de la misma revelando un elevado grado de autosuficiencia. En cambio en los EEUU el porcentaje de las importaciones sobre el PIB aumenta del 4,1 % en 1970 al 18,1 % en 1989. Simultáneamente los amplios excedentes de la balanza de pagos americana de postguerra se convierten en déficit crecientes: de un saldo positivo de US\$ 2.3 mil millones en 1970 se pasa a uno negativo de US\$ 154 mil millones en 1987. La superior competitividad norteamericana tiende a desaparecer tanto en las industrias tradicionales como en las nuevas y su economía no es capaz de generar los ahorros necesarios para financiar su inversión interna que pasa así a depender de la entrada neta de capitales extranjeros. El estado norteamericano se ve obligado a aumentar su gasto con lo cual al déficit de la balanza de pagos se une un creciente e incontrolable déficit público similar: US\$ 150 mil millones.

En el campo financiero es notorio el cambio de posición de los EEUU que de ser el más grande acreedor ha pasado a ser el mayor deudor del mundo con una deuda superior a un millón de millones de dólares (US\$ 1 trillón). Estas situaciones deficitarias, de balanza de pagos, pública, etc., se han traducido en una fuerte inestabilidad, y por consiguiente debilidad, del dólar. Japón emerge como el mayor acreedor con activos en el extranjero superiores a los US\$ 300 mil millones. La CE es la principal fuente de inversiones directas extranjeras, en lo monetario ha establecido un mecanismo que afsla sus monedas de las fluctuaciones del dólar logrando así estabilizar el mercado cambiario interno, y se orienta hacia la consolidación definitiva de una moneda única y la creación de un Banco Central Europeo. Por otra parte los países de la OPEP tienen una capacidad financiera considerable, derivada de la disponibilidad de liquidez internacional, petrodólares, que les permite intervenir en los mercados financieros internacionales.

#### 4. Polarización, bloques económicos y proteccionismo

##### 4.1. *La estructura tripolar del comercio internacional*

El debilitamiento del centro hegemónico coincide con una fuerte tendencia al regionalismo y a la formación de bloques económicos. La evolución histórica de los flujos económicos entre 1967-1987, conducen a una estructuración comercial-geográfica tripolar dominante: Norteamérica - CE - Japón y Este Asiático. En dólares constantes de 1987, la evolución ha sido la siguiente:

a) Las importaciones de EEUU desde la CE aumentaron de 35 mil millones a 85 mil millones; y las originadas en Japón y el Este Asiático pasaron de 27 mil millones a 158 mil millones;

b) las importaciones de la CE desde EEUU aumentaron de 38 mil millones a 67 mil millones; y las hechas desde Japón y el Este Asiático de 19 mil millones a 80 mil millones;

c) las importaciones de Japón y el Este Asiático desde los EEUU pasaron de 27 mil millones a 69 mil millones; y aquéllas desde la CE aumentaron de 19 mil millones a 50 mil millones.

Al mismo tiempo que los flujos económicos internacionales se concentran en esta estructura tripolar se observa que cada uno de los polos tiende, a su vez, a ser más autosuficiente. Entre 1979 y 1989 el comercio intra-Asia pasa del 6,3 % al 10 % del comercio mundial, y el intra-Europa Occidental pasa del 28 % al 31,1 %. En síntesis: el comercio tanto entre los polos como al interior de los mismos que en 1979 representaba el 56,9 % del comercio internacional aumenta al 73,2 % en 1989. Como los países de economía centralmente planificada eran un polo relativamente autocentrado, hay dos regiones que quedan paulatinamente marginadas del sistema económico mundial: América Latina y África, con el agravante de que no sólo sus participaciones relativas son decrecientes sino que tienden a concentrarse en uno u otro de los polos. Así la participación de América Latina en el comercio mundial cae del 4 % en 1979 al 3,6 % en 1989 y se concentra en más de un 40 % con Norteamérica. Este hecho sugiere la consolidación de las relaciones Norte-Sur del pasado en función de la dinámica de los polos dominantes: Norteamérica-América Latina y Europa-África.

##### 4.2. *Bloques económicos*

El integracionismo de los cincuenta veía en la fragmentación del mercado internacional un obstáculo al libre comercio y al crecimiento económico, ya que impedía el flujo de bienes, la óptima asignación de recursos y el logro de productividades elevadas. La formación de áreas económicas se sustenta en el

principio de que el bienestar social puede incrementarse mediante diferentes formas y niveles de integración económica, ya que, según la teoría, ella permite la especialización de acuerdo a ventajas comparativas, economías de escala, y la liberalización del comercio dentro del bloque. Estos tres hechos conducen al aumento de la eficiencia económica al interior del bloque, y por consiguiente su mayor competitividad y ventaja en los mercados internacionales. El resultado global debería ser un incremento en la tasa de crecimiento económico.

Las áreas económicas supranacionales pueden crear comercio internacional o desviarlo. Lo normal es que se cree comercio al interior del área supranacional: el logro de economías de escala, el aumento de eficiencia, la eliminación de barreras entre los países, etc., tiende a aumentar tanto la producción como el consumo y por ende el comercio entre los países socios. Se desvía comercio si el aumento de intercambio al interior del área se logra a expensas del comercio con el resto del mundo. En este caso el efecto neto sobre el bienestar de la economía mundial puede ser negativo si no hay aumento de producción sino simple sustitución y redistribución en favor del bloque. El efecto negativo es mayor si los costos de la producción sustituida son inferiores a los costos en que se incurre al interior del bloque para sustituirla; y es aún más negativo si el bloque protege su producción interna con barreras arancelarias y no arancelarias, subsidios, prohibiciones, etc. La política agrícola comunitaria (PAC) es un buen ejemplo de este caso.

En términos estrictos las uniones aduaneras, los acuerdos preferenciales bilaterales, las áreas de libre comercio y los mercados comunes, son contrarios a la normativa del GATT. Es obvio que estos acuerdos de áreas económicas son intrínsecamente discriminatorios respecto al trato comercial con aquellos países no involucrados en el bloque comercial creado, ya que implican la violación de un principio básico, verdadera piedra angular del Acuerdo General, cual es el de cláusula incondicional de la nación más favorecida, que establece el trato igual, por lo tanto no discriminatorio, para todas las partes contratantes. No obstante el Acuerdo General permite uniones aduaneras y áreas de libre comercio a condición de que ellas, al facilitar el comercio entre los miembros, no traben o creen barreras a terceros países (artículo XXIV). En otras palabras tales uniones se aceptan siempre que la creación de intercambios comerciales al interior del área no se haga a expensas de las importaciones provenientes de terceros países.

El análisis de los efectos de áreas económicas supranacionales se limitará a la Comunidad Europea. El principio el Mercado Común Europeo respeta los preceptos básicos del GATT. El artículo 110 del Tratado de Roma explicita como objetivo de la unión aduanera el contribuir al desarrollo armónico del comercio mundial, la eliminación progresiva de restricciones y la reducción de barreras arancelarias. Este artículo, junto con las medidas específicas del arancel común de la Comunidad, se suponía que garantizaban el respeto al principio de no discriminación del GATT. Sin embargo los hechos revelan un panorama

diferente en el que hay que distinguir el caso del comercio de manufacturas del de productos agrícolas.

Por lo que concierne a las manufacturas la armonización del objetivo de integración de la Comunidad con el de liberalización del comercio mundial del GATT se logró, hasta 1973, mediante reducciones progresivas del arancel externo de la Comunidad en las Rondas Dillon y Kennedy de Negociaciones Multilaterales, lo que incentivó el comercio mundial de manufacturas. No sucedió lo mismo con el comercio de productos agrícolas cuya liberalización se trabó por la extensión a la CE del *waiver*, o trato de excepción, originariamente privilegio de los EEUU. A partir de la ronda Tokio se producen rebajas arancelarias adicionales a las manufacturas, pero esta liberalización vía reducción arancelaria viene contrarrestada, con creces, por la proliferación de barreras no arancelarias y acuerdos comerciales preferenciales. A mediados de los ochenta existían cerca de cien restricciones, cuotas o «acuerdos voluntarios de reducción de exportaciones» que frenaban el acceso de manufacturas originadas en terceros países, sin considerar el sistema de cuotas del acuerdo Multifibras. Paralelamente la PAC acrecienta los obstáculos al libre comercio agrícola, con lo cual a su elevado costo añade un claro objetivo proteccionista.

Además desde mediados de los setenta la CE construye una compleja pirámide de acuerdos bilaterales, con claros privilegios para los *partners* comerciales extracomunitarios, que son, por lo tanto, obviamente discriminatorios para con el resto del mundo.

La creación de bloques comerciales ha sido también un objetivo, más reciente, de los EEUU: en 1985 entró en vigencia el acuerdo de libre comercio con Israel, y en 1989 el tratado con Canadá, mientras continúan las negociaciones con México. Este objetivo coincide con el cambio de enfoque, iniciado a mediados de los setenta, en materia de política comercial, y que se decanta en la Ley de Comercio de 1984 y la Omnibus Trade Act de 1988, que consolidan un conjunto de medidas proteccionistas que alejan la práctica norteamericana de la teoría que ha sustentado en pro de la liberalización del comercio mundial.

#### 4.3. *Proteccionismo: el caso de los EEUU*

Desde la inmediata postguerra y hasta fines de los setenta el gobierno de los EEUU se arrogó el papel de defensor del libre comercio. Proporcionó constante apoyo al GATT a pesar de que el Congreso de los EEUU, que según la Constitución tiene los poderes para regular el comercio exterior, no haya nunca reconocido el Acuerdo General. Esta posición teórica en materia de política de comercio exterior ha sido interpretada con cierta flexibilidad por los EEUU que ha complementado su acción multilateral con medidas bilaterales o unilaterales en aquellos casos en que, en opinión del gobierno norteamericano, la disciplina

y la normativa multilateral eran «inadecuadas», estaban en conflicto con sus intereses o cuando los mecanismos del GATT no operaban con oportunidad y eficacia. En los últimos años ha aumentado el uso de procedimientos, legales desde el punto de vista norteamericano, para corregir las prácticas calificadas de desleales de otros países. Además de aranceles, los EEUU han recurrido cada vez más frecuentemente a barreras no arancelarias, acuerdos bilaterales, acciones unilaterales o a los mecanismos del GATT para la solución de disputas. También ha utilizado como arma de negociación la opción de extender o negar el trato de la nación más favorecida, así como permitir el acceso a su mercado en función del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Después de la Ronda Tokio los aranceles norteamericanos se redujeron apreciablemente, pero desde 1985 han sido reemplazados con creces por otras medidas proteccionistas tales como: límites cuantitativos a la importación (cuotas), acuerdos de mercado administrado, y de restricciones voluntarias de exportación, subsidios, licencias, adquisiciones gubernamentales, barreras técnicas, acciones de salvaguardia anti-*dumping* y compensatorias, así como prohibiciones.

El porcentaje de importaciones sujetas a restricciones cuantitativas aumentó de un 5 % a un 18 % entre 1980 y 1986. En 1986 el 15 % de las importaciones norteamericanas provenientes de países industrializados y el 17 % de las de países en desarrollo eran objeto de restricciones cuantitativas. En 1988 existían 64 acuerdos que mediante cuotas o restricciones voluntarias de exportación limitaban el acceso al mercado norteamericano, sin considerar aquellas aplicadas a 29 países miembros del acuerdo multifibras, de los cuales 24 eran países en desarrollo, que representan el 85 % de las importaciones norteamericanas de textiles y confección. Es preciso notar que el tradicional balance deficitario de los EEUU en el sector textil y de confección aumentó de US\$ 7.700 millones en 1982 a US\$ 25.600 millones en 1988.

Los acuerdos de restricciones voluntarias de exportación y de mercado administrado corresponden en su mayoría a productos siderúrgicos, que representan el 10 % del total de importaciones de mercaderías de los EEUU. De líder siderúrgico los EEUU pasan a ser, al iniciarse los ochenta, el mayor importador de acero del mundo, al absorber el 19 % del total transado en el mercado mundial, que logra reducir al final de la década al 15 % gracias a acuerdos voluntarios de restricciones a la exportación con 19 países más la CE (de los 10). En la mayoría de los casos estos acuerdos fueron aceptados por los exportadores para evitar otras barreras tales como cuotas, medidas anti-*dumping*, etc.

El aumento de déficit en su balanza de pagos junto al fuerte proteccionismo aplicado por otros países, en especial la CE, indujo a la adopción de políticas proteccionistas en el sector agropecuario. La Food Security Act de 1985 incluye entre otros el Export Enhancement Program y el Target Export Assistance Program, el primero puede subsidiar hasta un total de US\$ 2.500 millones, y el segundo provee US\$ 170 millones (en 1989) para contrarrestar los efectos

negativos que tienen para la agricultura norteamericana las prácticas desleales de otros países. Estos programas complementan la política interna de apoyo a los ingresos y los programas de reducción y conversión de la producción. Restricciones cuantitativas se aplican a los lácteos, la carne, el azúcar y los cereales. Los subsidios agrícolas aumentaron entre 1960 y 1986 del 0,25 % del PIB, al 0,63 %. Según la OECD el apoyo a la agricultura norteamericana, medido por el porcentaje de subsidio equivalente al productor, aumentó de un 14,7 % a un 35,4 % entre 1979 y 1986. Sin embargo era inferior al de Japón: 74 % y el de la CE: 46 % (ambas cifras de 1988). En Japón la tasa nominal de protección para los 13 más importantes productos agrícolas aumentó de un 41 % en 1960 a un 83 % en 1980. Según el Banco Mundial en 1980 el precio subsidiado promedio pagado a los productores agrícolas era en Japón 2,5 veces el del mercado internacional, en la CE 1,5 veces y 1,2 veces en EEUU.

Otros productos objeto de restricciones son los electrónicos, los químicos, las máquinas herramientas, partes y piezas automotrices.

Las compras gubernamentales son otra medida proteccionista que asegura mercados cautivos para las firmas nacionales: sólo las adquisiciones del Gobierno Federal respaldadas por la Buy American Act de 1933 alcanzan a los US\$ 200 mil millones al año. Las prohibiciones responden a razones políticas y afectan a Cuba, Nicaragua, Corea del Norte, etc.

Una nueva forma de proteccionismo aplicada por los EEUU consiste en acuerdos bilaterales que garantizan la importación de determinados volúmenes por una de las partes a la otra. Este tipo de acuerdo tiene efectos positivos sobre el comercio si la importación comprometida responde a una mayor demanda, pero no si sustituye la proveniente de otras fuentes, en cuyo caso pasa a ser causa de fricciones y factor distorsionador del mercado internacional. Un ejemplo es el acuerdo bilateral de los EEUU con la República de Corea del Sur cuyo objetivo era «corregir» el desequilibrio en la balanza comercial entre los dos países, favorable al segundo. En virtud del acuerdo, Corea del Sur se comprometió a: concentrar sus importaciones agrícolas a la fecha (1987), cercanas a los US\$ 719 millones en los EEUU, y sustituir así proveedores tradicionales (Argentina y China) de trigo, maíz, algodón y soja; y adquirir, en los EEUU, US\$ 250 millones en partes y piezas para la industria electrónica, astilleros, etc., desplazando proveedores habituales como Japón. Bhagwati ha denominado a este tipo de acuerdo «expansión voluntaria de importaciones», por analogía con los acuerdos de restricciones voluntarias de exportaciones, y la define como proteccionismo a la exportación, por oposición al proteccionismo tradicional frente a la competencia foránea.

La concepción clásica del proteccionismo ha cambiado: ya no basta con proteger la industria naciente, sino que hay que proteger también la que envejece, aquella poco dinámica e incapaz de competir con la foránea. Esta protección es necesaria para evitar déficit de balanza de pagos y proteger los niveles domésticos de empleo. Además no basta con reservar el mercado interno

para la producción nacional frente a la foránea, también hay que proteger los mercados de exportación, y en lo posible bloquear el acceso de competidores. En síntesis: se tiene proteccionismo tanto para la industria naciente como para la caduca y proteccionismo tanto para impedir la entrada de productos foráneos como para asegurarse mercados de exportación.

La relevancia de la política de comercio exterior fue destacada por el presidente Bush al señalar que: «En ningún otro período de la historia de los EEUU el comercio internacional ha tenido la importancia que tiene hoy para nuestro crecimiento económico»; y se refleja en un conjunto de leyes aprobadas por el Congreso en el último sexenio. Entre ellas destacan las ya mencionadas Trade Act de 1984 y Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, cuyo objetivo fundamental es facilitar el acceso norteamericano a los mercados extranjeros y fortalecer su liderazgo económico. Desde el punto de vista teórico esta ley es importante porque define y explicita una función para el Estado al que se le exige que: cree instrumentos y mecanismos para un ambiente económico favorable a la actividad innovadora y productiva y la creación de ventajas comparativas dinámicas; que intervenga explícitamente en la apertura de los mercados foráneos para la industria nacional y la defensa mediante negociaciones multilaterales, bilaterales y, de ser necesario, por acciones unilaterales incluyendo sanciones o medidas de represalia.

La Omnibus Trade Act fortalece el poder del Presidente y del representante comercial (*trade representative*) para actuar en materia de comercio internacional en áreas prioritarias para la economía norteamericana. Les autoriza para que en virtud de la sección «super 301» de la Ley de Comercio, se investiguen las prácticas restrictivas, injustificadas, e irrazonables de otros gobiernos que distorsionan el comercio internacional y restringen o dificultan el acceso de los bienes y servicios norteamericanos; autoriza además la adopción de medidas de represalia. La ley va aún más lejos al definir como prácticas no razonables las políticas sectoriales prioritarias de exportación, los derechos laborales, los sistemas de distribución restrictivos, los derechos de propiedad intelectual que no protejan los intereses norteamericanos, la política de compras gubernamentales, etc.

Otros aspectos conceptuales importantes de la política comercial norteamericana son los de reciprocidad y de graduación. En la tradición del GATT la reciprocidad consiste en un proceso de concesiones mutuas, en términos de un balance total de concesiones, sobre las bases del principio de la nación más favorecida, y un equilibrio multilateral de derechos y obligaciones en el marco del Acuerdo General. En esta tradición el proceso de reducciones arancelarias avanzaba a través de negociaciones que reflejaban un balance de beneficios obtenidos en cada paso, esto es en el margen, antes que en una total igualdad de acceso a los mercados respectivos. Esta reciprocidad no está condicionada a ningún tipo de negociación ni trato equivalente sobre las bases de producto por producto. En cambio la actual posición de los EEUU se equipara a una

concepción de reciprocidad total, es decir de acceso idéntico a los respectivos mercados medido por comparación de las barreras existentes y el equilibrio de las balanzas de pagos respectivas. Se busca así reciprocidad por sector y por producto lo cual es difícil de lograr tanto económica como políticamente. No cabe duda que la situación deficitaria de la balanza comercial norteamericana con países de industrialización reciente, o balances sectoriales desfavorables han influido en la adopción de este concepto.

La Ley Comercial Norteamericana permite negar los beneficios del SGP a aquellos países en desarrollo «más desarrollados», introduciendo el controvertido concepto de graduación que consiste en haber logrado, el país en cuestión, niveles de competitividad internacional y desarrollo exitoso. El nivel de competitividad se determina por el porcentaje que representa la importación de un bien proveniente del país en relación a la importación total de dicho bien, o si dicha importación supera un monto (en valor) que se fija anualmente. El desarrollo exitoso se establece en función del ingreso per cápita y la tasa de crecimiento. En 1988 los EEUU «graduaron» a los cuatro países de industrialización reciente del Extremo Oriente, retirándoles las concesiones de que gozaban en virtud del SGP. Esos países concentraban a la fecha cerca del 60 % del total de importaciones de los EEUU acogidas al SGP. Al margen de problemas conceptuales y metodológicos, la graduación definida unilateralmente implica discriminación, y viola por lo tanto los principios del GATT, y condicionalidad en el uso del SGP, haciendo de este último un arma de negociación en manos de los países desarrollados. El concepto de graduación es coherente y refuerza las posiciones en favor de la bilateralidad y la reciprocidad.

#### *4.4. El papel del Estado*

El papel del Estado se modifica frente a la creciente competitividad y globalización de la economía mundial. La literatura reciente sobre comercio internacional enfatiza la intervención estatal para permitir a las firmas nacionales competir ventajosamente en los mercados internacionales asignándole un papel estratégico para el aumento del desarrollo nacional. La posibilidad de captar beneficios oligopólicos potenciales en el mercado internacional y así incrementar el bienestar de sus ciudadanos, es un objetivo cada vez más importante de la política económica. El neomercantilismo contemporáneo considera una amplia y fuerte intervención estatal como un medio importante para acrecentar los beneficios que el país puede obtener de su inserción en el mercado mundial. El Estado debe proteger la actividad económica interna frente a la competencia foránea, y facilitar, al mismo tiempo, la penetración por su industria de los mercados extranjeros. Debe diseñar y poner en práctica tanto la política proteccionista como la de conquista de los mercados foráneos, facilitando la acción internacional de sus CTC, y creando la infraestructura interna para

umentar la eficiencia, modificando aquellos controles implantados para controlar el monopolio o el oligopolio, pero que hoy pueden constituir trabas a una eficiente competitividad internacional. EEUU modifica las leyes anti-*trust* para facilitar la cooperación e integración de sus CTC, en particular en el área científico-tecnológica, y fortalecerlas en el mercado internacional. Por un lado la famosa ley Sherman, o anti-*trust* prohíbe los monopolios al interior de los EEUU, por otro la ley Webb-Pomerane estimula la asociación entre firmas norteamericanas en acciones monopólicas contra los extranjeros. En esta perspectiva la tarea es de abrir mercados mediante negociaciones multilaterales, o bilaterales, y acciones unilaterales, tarea que el gobierno norteamericano ha asumido ampliamente al amparo de la Ley de Comercio y Competitividad.

En esta perspectiva se insertan también los mercados cautivos, reservados a las firmas nacionales, creados mediante el poder de compra estatal, política adoptada entre otros por los gobiernos de Alemania, Francia y Japón en telecomunicaciones e informática, y como se ha visto por los EEUU.

La política cambiaria y financiera se coordina con la comercial y, finalmente, el Estado impulsa activamente el desarrollo científico y tecnológico, factor fundamental de la competencia oligopólica, mediante participación directa e indirecta en I&D científico-tecnológico, la creación de los mecanismos de difusión, y la normativa necesaria para facilitar su aplicación práctica y retener el control de los resultados (propiedad intelectual). Ejemplo de lo último son la Technology Innovation Act, de 1980, y la Federal Technology Transfer Act de 1986 de los EEUU. La primera establece que los laboratorios y centros de investigación deben buscar la aplicación práctica de sus investigaciones y la segunda legaliza y facilita las relaciones entre los centros de investigación públicos y universitarios con el sector privado.

## 5. Inversión directa extranjera y bloques económicos

Entre los profundos cambios experimentados por el sistema económico internacional destacan los concernientes a los flujos de inversión directa extranjera (IDE). El acentuarse del carácter oligopólico de la economía y la reestructuración geográfica de los flujos comerciales, los fenómenos monetarios y otros hechos económicos y políticos, llevan aparejadas alteraciones en las modalidades de las IDE. La internacionalización del capital junto a la expansión, y modificación de la estructura y forma de operar de las CTC y la aparición de nuevas (japonesas y europeas) explica que a pesar de la recesión económica de los setenta y la crisis de comienzos de los ochenta la IDE aumentara constantemente. El volumen de IDE se duplicó entre 1976 y 1981, alcanzando los US\$ 56 mil millones, se contrajo durante la recesión de 1982 para reiniciar su expansión a partir de 1983, alcanzando los US\$ 215 mil millones en 1989. Entre 1983 y 1989 la IDE creció a un ritmo muy superior al del comercio y, consecuentemente, del producto mundial. Las tasas promedios anuales fueron

de 34 % para la IDE y 9 % para el comercio de mercaderías. El más rápido crecimiento de la IDE comparado con el del comercio se explica en parte por ser una forma de eludir barreras proteccionistas. Otra razón está en la posibilidad de reducir costos, o en la capacidad tecnológica del país huésped, y poder así abastecer al país de origen y el mercado internacional en condiciones competitivas. En este caso el efecto sería un aumento del comercio. El resultado son flujos cruzados de IDE tanto entre países como entre las propias CTC. Es un fenómeno similar al del comercio intra-industria e intra-firma, es decir IDE intra-industria e intra-firma.

La fuerte expansión de la IDE va asociada a la diversificación de sus orígenes y el cambio de destino, tanto sectorial como geográfico. Hasta fines de 1970 el principal inversor extranjero mundial eran los EEUU con cerca del 70 % del total. En 1989 la contribución de EEUU es inferior a la del Reino Unido y a la de Japón. La CE aporta casi el 50 % y Japón ha aumentado su participación de un 5 % en 1980 a casi el 20 %.

El cambio de orientación sectorial se refiere al creciente flujo hacia las actividades de servicios que de absorber cerca del 25 % en 1970, captaban en 1985 el 50 % del total, tendencia que se mantiene hasta la fecha.

En los últimos veinte años tres hechos dominan la distribución geográfica de la IDE. El primero es el cambio de posición de los EEUU que de ser la fuente principal se convierte en el mayor receptor: de un 15 % que recibía en 1975 pasa a captar más del 50 % al finalizar la década. Entre 1984 a 1988, la IDE acumulada en los EEUU se ha duplicado y supera la IDE norteamericana acumulada en el extranjero. Una de cada cuatro de las 400 principales empresas de los EEUU es filial de firmas extranjeras y un cuarto de las importaciones norteamericanas son entregas de firmas extranjeras a sus filiales en los EEUU.

Al terminar la década se acentúa también la afluencia de IDE hacia la CE reflejando el esfuerzo de los EEUU y de Japón por no ser excluidos del mercado único comunitario después de 1992. En 1987 la CE recibía más del 50 % de las inversiones norteamericanas y el 20 % de las japonesas, cifras que parecen aumentar notablemente en 1989. La industria de la CE capta en 1988 el 52 % del total de IDE manufacturera de los EEUU, y el 8% de la japonesa.

Lo anterior define el segundo hecho notable que es la paulatina concentración de la IDE en los países desarrollados. Siendo el tercero la lenta pero inexorable pérdida de capacidad de las economías en desarrollo, en particular América Latina y África, para atraer capitales extranjeros. Después de ser los sesenta uno de los principales destinos de IDE y recibir, entre 1973 y 1983, uno de cada tres dólares invertidos en el extranjero, hoy los países en desarrollo sólo reciben uno de cada diez. La industria latinoamericana en 1980 recibía el 14 % de la IDE manufacturera de EEUU, el 21 % de la japonesa y el 18 % de la CE; en 1988 las cifras se reducían al 12 %, el 10 % y el 11 % respectivamente.

Ha sido notable en la última década la captación creciente de IDE por los

países industrializados en desmedro del flujo hacia los países en desarrollo. Esta evolución es especialmente desfavorable para América Latina que de recibir en 1980 más del 60 % del total de IDE destinada a los países en desarrollo, captó en 1985 al 35 % y aún menos en 1987. La región ha sido desplazada por los países de industrialización reciente del Este y Sudeste Asiático, que reciben hoy casi un 50 % de la IDE total destinada a los países en desarrollo.

Estas tendencias se acentuarán. La depreciación del dolar y la magnitud de la economía norteamericana, el mercado único de la CE, la capacidad de la economía japonesa para generar excedentes, la rápida expansión de los países de reciente industrialización de Asia, sus capacidades tecnológicas y el potencial aumento de la demanda son factores de atracción de IDE. En esta perspectiva tanto África como América Latina (exceptuando Brasil y México) quedan progresivamente marginados.

La IDE tiene potencial para eludir el proteccionismo en la medida en que ofrece una alternativa a la protección bajo la forma de ajuste a la competencia de la importación. En este sentido la IDE puede crear comercio internacional pero al mismo tiempo fortalecer los bloques económicos.

En este proceso muchos países en desarrollo van quedando marginados, unos pocos tienen capacidad de inserción en el sistema mundial; en la medida que lo logran tienden a disociarse de la problemática de sus regiones. Este fenómeno no debería extrañar a los economistas ya que responde a la lógica del capitalismo mundial: reproducción ampliada, maximización de utilidades a escala planetaria y concentración del capital.

## **6. La marginalización del sur**

La participación relativa de los países en desarrollo en el producto mundial ha pasado del 15 % en 1960 a poco más del 18 % en 1987, y su contribución a la exportación mundial de manufacturas ha aumentado del 7 % en 1965 al 16 % en 1985. Este mentís a la afirmación del comienzo es sólo aparente.

En efecto la desagregación de las estadísticas revela que pocos países son responsables por esa mayor participación relativa. Ellos son los seis países de industrialización reciente del Extremo Oriente y de América Latina (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, Brasil y México), los «nuevos» países de industrialización reciente de Asia: Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas, y finalmente India y China. Junto a estos hay que colocar a los productores de petróleo. Estos países ya sea por sus dimensiones, dinámica económica, capacidad de absorber tecnología y usarla eficientemente, o capacidad de generar excedentes financieros, han logrado una creciente inserción en la economía mundial. El tamaño de China, India, Indonesia, Brasil y en menor medida Filipinas, Tailandia y México los hace atractivos como mercados potenciales; a ello se añaden activos industriales y tecnológicos (Brasil, Corea), o energéticos y financieros (Indonesia, México). En otros la inserción ha sido

posible por el dinamismo económico como en los países de industrialización reciente y de la ASEAN, que al crecimiento del PNB de un 7 % promedio anual entre 1987 y 1989 añaden demostrada capacidad para entrar rápidamente y en condiciones competitivas en sectores de alta tecnología. La relativa autosuficiencia alimentaria y de bienes de capital, junto a una reducida deuda externa, han permitido a China e India evitar los efectos adversos de las fluctuaciones de la economía mundial y proseguir un modelo de desarrollo muy centrado en las potencialidades de su mercado interno, sin por eso desestimar, en especial China, las ventajas de la apertura al exterior sobre todo para acceder a recursos financieros, ciencia y tecnología. El poder financiero de los exportadores de petróleo ha sido ya mencionado.

Los fenómenos económicos de las últimas décadas conducen, al iniciarse los noventa, a un Sur desmembrado con acentuadas diferencias, intereses en conflicto y capacidades muy disímiles para enfrentar sus respectivos problemas de desarrollo, lo cual, si no necesariamente impide, ciertamente dificulta el entendimiento mutuo y la adopción de posiciones comunes. Mientras en el Norte niveles de desarrollo y estilos de vida equiparan a los países y facilitan la convergencia de intereses y objetivos, en el Sur las crecientes disparidades y dificultades crean divergencias y debilitan la capacidad negociadora frente al Norte, debilidad acentuada por la deuda externa y la creciente salida de recursos financieros.

El ingreso per cápita de Hong Kong y Singapur supera los US\$ 9.000, mayor que de España (US\$ 7.700), los de Kuwait y los Emiratos Árabes US\$ 13.400 y US\$ 15.770 respectivamente, son más elevados que los de Holanda, Italia y Gran Bretaña. El 93 % de las exportaciones de la República de Corea del Sur está compuesto por manufacturas con un porcentaje similar al de Italia y superior al de España, el Reino Unido, Francia, etc. En India es de 73 % y de 62 % en Filipinas, 48 % para Brasil, 55 % en Tailandia y México, pero fluctúa entre el 15 % y el 25 % en Kenia, Argentina y Colombia y no alcanza al 15 % en Chile, el promedio de los países al sur del Sáhara es cercano al 12 % y es inferior al 10 % en Ecuador, Costa de Marfil y otros. En este panorama obviamente los países de industrialización reciente y los «nuevos países de industrialización reciente» tienden a compartir el interés de los países desarrollados por materias primas baratas y manufacturas caras. Por otra parte la fuerte dependencia de Brasil y los países de industrialización reciente respecto al petróleo, los aparta de los intereses de los países exportadores de petróleo. Argentina, Uruguay y otros productores de granos y carnes simpatizan con los EEUU en su disputa agrícola con la CE, pero sus intereses son claramente opuestos a los de la mayoría de los países en desarrollo cuya seguridad alimentaria depende de la importación de granos. Este cuadro pone en evidencia el eufemismo de referirse a los países en desarrollo como un grupo, si no homogéneo, al menos con dinámicas, problemas y objetivos comunes. El muy desigual comportamiento económico de los países en desarrollo se debe a varios

factores: las diferentes tasas de crecimiento y de inversión, la deuda externa, la incapacidad de generar recursos financieros propios y/o atraer foráneos, la creciente dependencia del exterior para los recursos necesarios al desarrollo, el drenaje de recursos hacia el Norte, la desigual capacidad para asimilar tecnología, la forma de inserción en el sistema mundial.

Algunos países son capaces de generar excedentes y retenerlos para financiar su desarrollo; otros no logran generar el ahorro interno necesario para financiar su inversión interna, o no lo retienen en el país. Entre los primeros están, sin duda, Japón y Alemania, con balances positivos en 1986 de US\$ 87.301 millones y US\$ 45.551 millones. Están también los productores de petróleo, en particular Kuwait y los Emiratos Árabes, con más de US\$ 6.000 millones, y los países de industrialización reciente como la República de Corea del Sur con US\$ 4,6 mil millones. El mundo en desarrollo salvo pocas excepciones (ASEAN, Colombia) es incapaz de generar ahorros, y además sufre un constante y creciente drenaje de recursos.

La desfavorable relación y constante deterioro de los términos del intercambio es un fenómeno clásico de drenaje de recursos desde los países en desarrollo. Su deterioro fue entre 1980 y 1988 de un 29 % para los productos básicos y un 49 % para el petróleo. Es decir, el intercambio de productos básicos y petróleo por manufacturas resulta en transferencias netas crecientes de recursos en favor de las últimas. La cuantía de la transferencia es impresionante: entre 1981 y 1986 fue cercana a US\$ 83 mil millones considerando sólo los 18 productos básicos más importantes y excluyendo al petróleo.

Al deterioro secular de los términos de intercambio se ha agregado la deuda externa cuyas raíces están en los fenómenos financieros de los decenios recientes. El excedente financiero generado por los países exportadores de petróleo, reciclado a través de la banca internacional, y la expansión del mercado de eurodivisas coincidieron, en los setenta, con la recesión industrial y la consiguiente falta de estímulo para la inversión. Se originó así una gran liquidez mundial. La banca internacional, atraída por las altas tasas de crecimiento que persistían en los países en desarrollo, canalizó hacia ellos los recursos disponibles.

Este hecho tuvo dos efectos importantes de corto plazo: por un lado sostuvo el nivel de actividad económica en los países en desarrollo, con lo cual su demanda por bienes importados desde el Norte se mantuvo y aun aumentó; se impidió así un agravamiento de la recesión y se aseguró el ritmo expansivo del comercio mundial. Por otro la afluencia de recursos financieros permitió a los países en desarrollo satisfacer presiones sociales y económicas que de otra manera habrían requerido importantes medidas de reestructuración y muy probablemente contracción económica y/o políticas impopulares. Para muchos fue un expediente para postergar reestructuraciones fundamentales, a algunos permitió financiar proyectos de lenta maduración, otros financiaron la especulación y el consumo de sectores privilegiados.

Hacia fines de los setenta la conjunción de desempleo estructural, inflación y creciente competitividad internacional, indujo en el Norte la adopción de medidas monetarias estrictas que elevaron drásticamente los tipos de interés, y por lo tanto indirectamente el costo de la deuda contraída por los países en desarrollo. Simultáneamente para hacer frente a la fuerte competitividad internacional y proteger los niveles internos de empleo iniciaron la ya comentada escalada proteccionista. Las consecuencias fueron la caída de la demanda por productos primarios así como de sus precios, dificultades de acceso para las mercaderías provenientes de países en desarrollo, y desaceleración de su crecimiento económico. Los países en desarrollo se vieron a comienzos de los ochenta en dificultades para servir sus compromisos financieros con lo cual la banca internacional suspendió la concesión de créditos precipitándose la llamada crisis de la deuda externa.

A partir de ese momento se invierten los flujos financieros y los países en desarrollo, de receptores, pasan a ser proveedores de recursos financieros al Norte. Por un lado los ingresos se contraen continuamente como consecuencia de los factores señalados, por otra sus obligaciones financieras aumentan constantemente, en particular debido al pago de la deuda. Entre 1984 y 1988 los países en desarrollo transfirieron al Norte un volumen neto de US\$ 163 mil millones sólo por concepto del pago de la deuda. Lo grave es que, a pesar de haberse prácticamente interrumpido la concesión de nuevos préstamos al Sur, el monto de la deuda lejos de disminuir aumenta: según el FMI, de 650 mil millones en 1980 a 1.280 mil millones en 1989.

El impacto de la deuda sobre el proceso de desarrollo lo revelan tres coeficientes: la relación entre el servicio de la deuda y la exportación de bienes y servicios; la relación entre la deuda externa y la exportación de bienes y servicios y la relación entre el servicio de la deuda y el PIB. El primero aumenta entre 1980 y 1986 del 11,5 % al 19,5 %, para reducirse al 16,3 % en 1987, siendo más elevado para África y América Latina, 27,1 % y 26,8 % respectivamente y menor en Asia: 11%. Esto quiere decir que casi el 20 % de lo que se recibe de las exportaciones se debe destinar a cubrir el servicio de la deuda.

El segundo coeficiente era en 1987 igual al 161,6 % (174 % en 1986) en comparación con 74,6 % en 1980. También aquí los coeficientes son más elevados para América Latina y África que para Asia: 320,7 %; 271,2 % y entre 91 % y 96 % respectivamente. Es decir, en América Latina el monto de la deuda más que triplica el valor de las exportaciones. Finalmente, en 1987 el servicio de la deuda representaba en promedio un 4,5 % del PIB comparado con 3,7 % en 1980. En este caso el porcentaje es más alto en África, 6,2 %, y más bajo en América Latina, 4,1 %.

Dado que entre 1982 y 1985 la IDE se reduce en dos tercios, la salida de recursos financieros se hace más evidente ya que la repatriación de utilidades supera con creces la entrada de nuevos capitales. En América Latina entre 1982 y 1988, la salida neta de recursos financieros, esto es amortizaciones e intereses

más utilidades remitidas, menos préstamos y menos IDE totalizó US\$ 178,7 mil millones.

El proteccionismo de los países industriales, al impedir el acceso a las exportaciones del Sur, implica mermas adicionales de recursos financieros. Según datos del Banco Mundial las pérdidas netas anuales por este concepto fluctúan entre US\$ 50 mil millones y US\$ 100 mil millones. El acceso a esos mercados se hace aún más difícil al reducirse los créditos a la exportación de los países en desarrollo en un 70 % entre 1982 y 1985 y hacerse negativos en 1986.

Finalmente, se da el absurdo de que los organismos financieros multilaterales, supuestamente promotores de desarrollo, han pasado a ser receptores netos de recursos desde el Sur: entre 1986 y 1988 el saldo neto de los flujos del FMI con los países en desarrollo fue negativo para estos últimos y aumentó de (-)US\$ 2 mil millones en 1986 a casi (-)US\$ 6 mil millones en 1990. Entre 1985 y 1987 el saldo neto financiero entre el FMI y los países africanos fue negativo para estos últimos en (-)US\$ 2,25 mil millones. En 1988 y 1989 se registran saldos netos negativos también entre el Banco Mundial y los países en desarrollo: (-)US\$ 1.267 millones y (-)US\$ 1.926 millones respectivamente.

## **7. La situación económica en los países de Europa del Este**

En el panorama esbozado se insertan la apertura y los cambios ocurridos en Europa del Este. En la década de los setenta el ritmo de crecimiento de éstos sufrió un deterioro apreciable tanto por razones externas como internas. Europa del Este no era inmune a los vaivenes de la economía capitalista a la cual le unían intercambios comerciales. Vio afectados sus términos de intercambio y su situación financiera general: la caída de sus exportaciones redujo la entrada de divisas y su deuda externa aumentó considerablemente. Internamente se originaron procesos inflacionarios y escaseces acentuadas debido a las dificultades del sector externo, y la drástica reducción que se impuso a las importaciones. La rigidez económica imperante impidió enfrentar los cambios del mercado mundial y las presiones que de ellos surgían, en circunstancias que el proyecto económico interno se agotaba sin tener alternativas. La consecuencia fue un dramático desequilibrio en sus balances de moneda dura y una fuerte desaceleración del crecimiento. La rigidez del sistema, la ausencia de mecanismos de mercado que permitieran operar los nuevos cambios, la insensibilidad a, o el desconocimiento para operar variables ajenas al sistema de planificación centralizado, crecientemente presionado por la dinámica externa (fluctuaciones en los precios del petróleo), la incapacidad para adaptar el sistema de fijación de precios a la nueva realidad, y la creencia de que estos fenómenos eran de corto plazo o circunstanciales a la economía de mercado sin influencias sobre el sistema planificado, impidieron las acciones necesarias o las postergaron.

Un efecto muy importante fue el descenso de la productividad industrial, agravado por la falta de inversión, debida a la escasa generación de excedentes y su reasignación a la agricultura a fin de evitar crisis de abastecimiento interno. La crisis de los setenta puso en evidencia la falta de dinamismo de la economía, y acentuó el agotamiento del modelo. En síntesis el sistema económico de los países del Este menospreció los efectos que la apertura al comercio exterior tiene como dinamizador del proceso interno, y cuando los efectos negativos de los cambios del sistema mundial se hicieron sentir sobre el interior, no supo reaccionar a tiempo o no disponía de los instrumentos adecuados para hacerlo. A esto se agregaba el creciente descontento social. En tales condiciones estas economías se encontraban muy debilitadas para enfrentar los profundos cambios de los ochenta. La dependencia de las importaciones de petróleo (excluida la URSS) se sintió en toda su intensidad. Las alzas de los años 1979/1980 fueron postergadas por convenios a precio fijo existentes con la URSS, pero, en definitiva, impactaron seriamente a las economías de la región. El efecto sobre los términos del intercambio lo ilustra el caso polaco, donde en 1982 eran un 8,8 % inferiores a los de 1979. En 1986 sólo un país había incrementado sus ingresos de monedas duras por concepto de exportaciones: la RDA con un 189 % respecto a 1986. Para los otros países las relaciones fluctuaban entre 60 % para Bulgaria y 99 % para Checoslovaquia. Caen así las importaciones que requerían de moneda dura, que son en 1986 inferiores, entre un 2 % en el caso de Hungría y 63 % en el de Rumanía, respecto a 1980. Sin embargo aumentaron en Bulgaria y la RDA: 141 % y 132 % respectivamente. Las alzas de las tasas de interés perjudicaron a los países altamente endeudados como Polonia, Hungría y Rumanía.

Estas economías adolecían de un fuerte sesgo anti-exportador que por un lado atentaba contra el logro de elevados niveles de productividad internos y por otro impedía su inserción en el sistema internacional. Es cierto que la situación no era homogénea; mientras Polonia y Hungría intentaban la apertura para superar la crisis, Rumanía tendió a cerrarse aún más. Comentario aparte merece la RDA, único país que logró mejorar su balance exterior de moneda dura gracias al aumento de sus exportaciones, y que además gozaba de las ventajas de su comercio preferencial con la RFA, el llamado comercio intra-alemán. Sus exportaciones no enfrentaron aranceles para entrar a la CE, o estos fueron menores; sus exportaciones agrícolas fueron tratadas como comercio agrícola intra-EC y por lo tanto obtuvieron los precios artificialmente elevados que primaban en el mercado comunitario; se vio favorecida por la reducción de impuestos que gozaba el importador de la RFA sobre las importaciones desde la RDA; disponía de un crédito preferencial en la RFA, el *swing credit*, con el que financió su deuda externa; por último tenía acceso preferencial como abastecedor de energía y alimentos a Berlín.

## 8. El debilitamiento del sistema multilateral

Las relaciones económicas mundiales sufren la influencia de las instituciones multilaterales creadas en la inmediata postguerra, que incluyen el sistema de las Naciones Unidas y sus Agencias Especializadas, y las instituciones financieras nacidas de la conferencia de Bretton Woods en 1944, esto es el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, más conocido como Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a estos se agrega el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), organización *sui generis*, parcela rescatada de la fallada Organización Internacional para el Comercio, aprobada en la Carta de la Habana de 1946, pero rechazada por los EEUU.

Los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas se fortalecieron en los veinte años siguientes a su creación gracias al importante papel que desempeñó la Organización no sólo en pro de la seguridad y la paz mundial sino también por el que asumió en relación al desarrollo económico y social de los países en desarrollo y las relaciones económicas internacionales. En esos años primaron los principios del multilateralismo como la mejor forma de relaciones entre los países.

Las organizaciones que emergen de la Conferencia de Bretton Woods tenían como objetivo el regular las relaciones monetarias y financieras, promover la estabilidad de los tipos de cambio, facilitar los flujos de capitales y reconstruir (Banco Mundial) los países devastados por la guerra. El GATT tiene como objetivo fundamental promover el comercio internacional. Estas organizaciones no tenían en sus orígenes responsabilidades claras o prioritarias respecto a los países en desarrollo. No cabía en esas conferencias discutir los problemas del mundo en desarrollo que fueron, por lo tanto, largamente ignorados, pese a algunas provisiones para la asistencia al desarrollo incluidas en el mandato del Banco Mundial. Es cierto que estas organizaciones, tanto las del sistema de Bretton Woods como de las Naciones Unidas, aún hoy niegan una participación efectiva y real a los países en desarrollo. Ilustran esta carencia abundantes casos a lo largo de la historia de las organizaciones multilaterales, cabe recordar entre otros: el rechazo de los países desarrollados para la creación del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, el ya citado caso de la Organización Internacional para el Comercio, uno de cuyos objetivos prioritarios era el de estabilizar los precios de los productos primarios; el fracaso del Fondo para la Ciencia y la Tecnología, o la lentitud para ratificar los acuerdos sobre el Fondo Común para los Productos Básicos, etc. Frente a estos hechos no pueden menos que asombrar los logros del sistema multilateral en especial en el período previo a los setenta.

Los profundos cambios de los últimos veinte años no podían sino afectar el funcionamiento de estas instituciones. Hoy ellas no están en condiciones de responder a las exigencias de una cooperación efectiva entre el Norte y el Sur,

debilitadas en su funcionamiento por los propios países industrializados que, directa o indirectamente, han socavado sus estructuras y sus funciones. El multilateralismo de hace veinte años ha dado paso a una fuerte acción bilateral, y aun a la acción unilateral, la liberalización del comercio lograda en el seno del GATT se ve seriamente afectada por el fuerte proteccionismo de los países desarrollados y los mecanismos ideados para eludir sus normas.

La arbitrariedad y desorden de la política monetaria de los EEUU reflejada en las fuertes oscilaciones y constante sobrevaluación del dólar, las elevadas tasas de interés, la quiebra del sistema de cambios fijos a comienzos de los setenta, junto con la creación del Sistema Monetario Europeo que estabiliza sus monedas al interior del mercado comunitario, y la incapacidad manifiesta del FMI para obligar a los EEUU y a los países desarrollados a adoptar políticas monetarias y fiscales sanas, como las impuestas a los países en desarrollo, son la más clara evidencia de la falta de poder de este organismo, al menos frente a los países desarrollados. A esto se agrega la subordinación del Banco Mundial a la política del FMI y a la banca privada reflejada en la creciente condicionalidad de sus préstamos.

El problema de la condicionalidad es uno de los más serios en las relaciones económicas internacionales y afecta en particular a las relaciones entre países industrializados y mundo en desarrollo. El concepto de condicionalidad macroeconómica ha estado asociado a la política del FMI y ha sido uno de los aspectos más controvertidos de la misma. En términos simples el concepto se refiere a la práctica del FMI de imponer condiciones de política global, generalmente objeto de decisiones soberanas de los gobiernos, para la concesión de préstamos. Las condiciones habituales han sido: devaluación del tipo del cambio para reducir importaciones y aumentar exportaciones; política salarial estricta que implica restricción y contracción de salarios, considerada por el FMI como forma adecuada para reducir la presión inflacionaria y aumentar la competitividad de la economía; reducción del gasto público y contracción de la oferta monetaria junto al aumento de disponibilidad de recursos para el sector privado; eliminación de los controles de la economía respecto a precios, tasas de interés y subsidios. Se asume que estas medidas conducen a la asignación eficiente de los recursos. Estas condiciones impuestas a los países en desarrollo no se aplican a los desarrollados y, por cierto, no a los EEUU cuyos déficit fiscal y de balanza de pagos es hoy de proporciones que escapan lo imaginable para los países en desarrollo.

La condicionalidad, hasta entonces prerrogativa del FMI, se hizo práctica corriente en la política del Banco Mundial en el curso de los ochenta con la aplicación de los programas de ajuste estructural. El lograr acuerdos previos *stand-by* con el FMI y con la banca privada para la renegociación de la deuda ha pasado a ser una condición para acceder a los programas de ajuste del Banco Mundial.

La literatura sobre los desastrosos resultados de las políticas de ajuste

estructural, impuestas por los organismos financieros a los países en desarrollo, es hoy abundante. Los objetivos de desarrollo fueron subordinados a una posición ideológica específica que, de paso, debilitó la capacidad de los gobiernos para recurrir a políticas macro-económicas tradicionales y finalmente ha resultado en un mecanismo que asegura un flujo creciente y regular de recursos financieros hacia la banca internacional. Como alguien decía se ha sacrificado el desarrollo de los países a la buena salud de la banca internacional.

A esto se agrega la quiebra de los principios básicos del GATT y el abandono del multilateralismo por parte de los EEUU y la CE. El creciente bilateralismo permite obviar los mecanismos y normas establecidos multilateralmente y debilitar el ya muy frágil poder de negociación de los países en desarrollo. Se conquistan mercados a través de relaciones comerciales directas, al margen de la reglamentación del GATT, mediante prácticas que reducen la transparencia del mercado, o acuerdos de dudosa multilateralidad. Estas prácticas transgreden principios fundamentales del GATT como el de «no discriminación» y el de «la incondicionalidad de la cláusula de la nación más favorecida». La proliferación de acuerdos bilaterales implica tratos preferenciales que, al no extenderse a otros países, viola de hecho ambos principios.

Estas acciones se refuerzan con medidas proteccionistas que o sortean la normativa del GATT o, usando la expresión de Bhagwati, «la capturan y pervierten». Las primeras incluyen los acuerdos de regulación administrada de mercados y las restricciones voluntarias a la exportación, es decir, barreras visibles y políticamente negociadas. Ilustran las segundas los aranceles compensatorios y las medidas anti-*dumping*. Ambas conducen a la pérdida de transparencia del mercado, principio y objetivo básico del GATT. La liberalización selectiva, las restricciones al comercio y los acuerdos preferenciales infringen constantemente el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y ponen en duda la eficiencia del SGP creado, irónicamente, para corregir las distorsiones provocadas por el comercio preferencial de la CE. El trato preferencial implícito en el concepto de «sistema generalizado» habría debido eliminar los efectos negativos que el trato comercial diferenciado de los países industrializados produce en los países en desarrollo excluidos. Los resultados son dudosos. Por un lado las exportaciones amparadas por el SGP han aumentado apenas (2 % en 1983); por otro el concepto de graduación lo ha viciado. Se ha visto que la definición unilateral de graduación refuerza la reciprocidad total, es discriminatorio y viola los principios del GATT, además condiciona el uso del SGP alejándolo de la doctrina que lo inspiraba.

A lo anterior se añade la pérdida de relevancia de la UNCTAD como foro y mecanismo de consulta. La UNCTAD es una organización multilateral abierta, pueden acceder a ella todos los Estados soberanos, siendo los requisitos para ello mínimos. Este tipo de institución cumple una importante función de coordinación de política y estrategias a nivel internacional, facilitan el contacto entre países con problemas e intereses similares, aceleran la transferencia de

información y conocimiento y, finalmente, contribuyen a la definición de la normativa internacional. Su debilidad estriba en que carecen de poder para imponer y hacer respetar normas y compromisos. Sin embargo las consecuencias de su acción son importantísimas. Al facilitar el contacto entre países con intereses similares, a través de asistencia técnica, en la identificación y solución de problemas comunes, como secretaría técnica en materia de comercio internacional y por el debate que albergan, favorecen la concientización, fortalecen el poder de negociación y pueden modificar el balance de poder. En la medida que lo logran son objeto de ataque por parte de aquellos países que ven menoscabado su poder como consecuencia de esa labor. Por otra parte la falta de poder ejecutivo de la institución la hace ineficaz en situaciones en que es necesario hacer respetar reglas y compromisos o cuando hechos coyunturales o situaciones de cambio radical en la escena mundial obligan a acciones rápidas e innovadoras para encauzar los cambios. En estos casos los propios países, que se han fortalecido de la labor de la organización, se sentirán frustrados por su falta de poder y buscarán en otras la capacidad de ejecución que falta en las primeras, aun cuando la pertenencia a la nueva institución les imponga condiciones. Este es parte del drama de la UNCTAD, sobre todo debido a la frecuente y equívoca comparación con el GATT. Las dos instituciones tienen diferentes funciones y mandatos, la ventaja de la última es de ser la única organización multilateral con autoridad y mecanismos para hacer respetar los acuerdos negociados en su seno.

La mayor interdependencia hace visible problemas globales que requieren de la acción conjunta. Es natural que las instituciones existentes no están preparadas para enfrentarlos, ya sea porque no fueron creadas para ello, por ausencia de mandato, falta de capacidades y recursos, porque la magnitud del problema las supera o simplemente por carecer del poder para poner en práctica las acciones requeridas. Además no hay que olvidar el trasfondo político de los problemas globales, dimensión que muchos insisten en negar pero evidente en el momento de las decisiones o de su puesta en práctica. Esta situación, ilustrada dramáticamente por la problemática ambiental y la reciente Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, subyace en la mayoría de los temas examinados. Así: no existe un mecanismo para estabilizar las fluctuaciones de los precios de las materias primas, objetivo de la abortada Organización Internacional para el Comercio, y de la UNCTAD, fracaso debido a razones técnicas y, sobre todo, políticas. No hay mecanismos para el control de las prácticas monopólicas internacionales, el Código de Conducta para las CTN sin duda ha progresado, pero está aún lejos de ser adoptado, y está por ver cuál será el organismo encargado de su aplicación. Los problemas monetarios de los últimos años, las fluctuaciones del dólar, de las tasas de interés, el reciclaje de los petrodólares o de los excedentes corrientes de Japón y Alemania, el gravísimo problema de la deuda, han evidenciado los límites y sesgos del FMI y la ausencia de una organización que puede regular el sistema monetario internacional.

Hay en verdad una gran ironía en comprobar que cuando la interdependencia del mundo es cada vez mayor y más evidente, y la globalización del sistema mundial es elemento central de toda discusión, análisis o política, los mecanismos ideados para manejar las interdependencias vean fuertemente debilitado su funcionamiento.

## 9. Seguridad y política de comercio exterior

Hasta fecha reciente muchos compartían la idea de que en las relaciones internacionales los problemas de la seguridad y el poder militar debían separarse de los del comercio exterior. Lo primero se suponía privativo de la política de relaciones exteriores, mientras que lo segundo, de la económica, en la cual el comercio exterior, en una perspectiva mercantilista, sería un instrumento para incrementar el bienestar nacional. Frente a los acontecimientos de los últimos años nadie duda de la estrecha interrelación entre política exterior y política de comercio exterior; hoy, parafraseando el título de un artículo de la época, la política comercial es política exterior (*Trade Policy is Foreign Policy*). Y así ha sido para los EEUU aun cuando, según las situaciones internacionales prevalentes, subordinaban la una a la otra, o, debido al poder hegemónico que detentaba, tanto en lo económico como en lo militar, prefería no explicitar esta relación. La separación de ambas es siempre ficticia, y privilegiar la una a la otra es posible sólo en el corto, pero no en el largo plazo: en el largo término no se puede tener poder sin riqueza y viceversa. En síntesis la seguridad depende tanto del poder político y militar como del económico.

Pero para los países económicamente débiles las opciones políticas o económicas en materia de relaciones exteriores son claramente limitadas y obligan a subordinar las unas a las otras, con el riesgo de graves consecuencias a largo plazo.

Este tipo de subordinación lo ilustra el Japón de postguerra, ejemplo además interesante por la forma como fue superada con efectos positivos. Antes de la guerra Japón tenía fuertes lazos comerciales con China y las colonias de Manchuria y Corea. China era el principal mercado para las exportaciones japonesas y su cuarto proveedor. El tratado de paz subordinó la política de comercio exterior japonesa a los objetivos de la seguridad. Foster Dulles y MacArthur declaraban a la fecha que el comercio de Japón con China era inconcebible. En 1948 los EEUU pasan a ser el principal abastecedor de Japón al cubrir el 68 % de las importaciones pese a que los precios eran sustancialmente más elevados que los de sus mercados tradicionales de preguerra. La situación se agravó con la guerra de Corea al imponer los EEUU el embargo total al comercio con China. La política de comercio exterior se subordinó al objetivo de la seguridad proporcionado por el acuerdo de paz con los EEUU y eliminó de paso el dilema de «cañones o mantequilla»: no había necesidad de rearme ni de enormes gastos militares y los recursos podían así asignarse a la produc-

ción de la última. Y si bien Japón jamás cortó sus vínculos comerciales con China, hasta 1960 la subordinación de su política de comercio exterior a la de seguridad fue clara.

Los EEUU desde un comienzo consideraron la complementariedad de ambas políticas en una visión de largo plazo. Era claro que para Japón no era posible mantener intercambios comerciales altamente concentrados con los EEUU, por otra parte para este último no era conveniente establecer relaciones económicas con Japón que crearan situaciones de dependencia que, eventualmente, podrían entorpecer su política económica expansionista. Por eso los EEUU estimularon la ampliación de las relaciones comerciales japonesas con el mundo no socialista a tal punto que, en 1950, de hecho forzaron la entrada de Japón al GATT, a lo cual Europa se oponía. En síntesis, seguridad y comercio exterior están claramente vinculados; esta interrelación es evidente en el largo plazo, aun cuando en situaciones coyunturales la una puede estar subordinada a la otra.

## 10. Conclusión

La actual estructura y el funcionamiento de la economía mundial dificultan las distinciones simplistas entre países ricos y pobres, desarrollados y subdesarrollados o en desarrollo, denominaciones que proyectan una imagen estática, encubriendo la dinámica del sistema. Son hoy frecuentes expresiones tales como: países de crecimiento acelerado, lento o estancados. Se habla de la doble vía de la economía mundial: una rápida y otra lenta. Ya no basta con distinguir entre países desarrollados o en desarrollo, es necesario precisar si forman parte del grupo de países que crecen o de aquellos estancados y en el caso de los primeros reconocer los de paso acelerado y los lentos.

La doble vía de la economía mundial implica el fracaso de la teoría del «goteo» (*trickling-down*): el crecimiento de algunos no necesariamente arrastra a los demás. Más aún, lo contrario pareciera ser más exacto: los centros dinámicos tienden a atraerse mutuamente y beneficiándose de sus dinámicas recíprocas se desvinculan del resto. La desvinculación del Norte respecto de la problemática del subdesarrollo es cada vez más evidente.

Además los países industrializados, ya sea por inercia, convencimiento arraigado de que el *locus* del desarrollo está en el Norte, o como una forma sutil de proteccionismo al más alto nivel, se esfuerzan para excluir a los nuevos allegados y retener el control de la dinámica del sistema. Así se estructura al más alto nivel un grupo de los siete más desarrollados (G.7) que se autoasigna la responsabilidad de control y coordinación de la política económica internacional a corto plazo, con prescindencia absoluta de consideraciones sobre los efectos de las mismas sobre el resto del mundo y en particular sobre los más pobres. En este grupo los problemas «globales» son examinados desde una óptica restringida que resulta de la compatibilidad y complementariedad de sus

intereses, es decir en función de los beneficios o costos que dichos problemas globales, y las soluciones a los mismos, representan para el Norte. Este mecanismo supranacional, marginaliza aún más al mundo en desarrollo, contribuye a su debilitamiento como bloque, agrava la crisis del multilateralismo y acentúa la pérdida de poder de las Naciones Unidas.

La dinámica de los noventa se inicia con un Sur crecientemente diferenciado, con desempeños y realizaciones muy diversos, situaciones sociales y económicas deterioradas, estructuras cambiantes, intereses divergentes. La frustración y la desazón que domina después de una década de políticas estructurales de ajuste, pretendidamente estabilizadoras, socavan la ya débil estabilidad política del Sur y amenazan la seguridad mundial.

Si la multipolaridad económica implica mayor inestabilidad ello obliga a pensar en un sistema de seguridad mundial basado en la cooperación y el multilateralismo, y no en un líder hegemónico que se autoasigne las funciones de garantizar la seguridad internacional. Es preciso reemplazar la seguridad basada en la dominación y la dependencia por la seguridad democrática, fundada en el bienestar y la equidad internacional. La cuestión no es si es esto posible o no ya que la seguridad y el bienestar son una necesidad y un derecho. La cuestión es más bien cómo reestructurar y fortalecer el sistema multilateral para la gestión de la economía mundial, imprescindible por la globalidad de los problemas, y para garantizar el desarrollo sostenible, en el Norte y en el Sur, sin lo cual seguridad y bienestar son imposibles.

Al concluir su clase inaugural de 1965 en la Universidad de Cambridge, Joan Robinson decía: «In each era the rules for international economic relations are moulded to suit the views of the countries that are then the most powerful». Después de veinticinco años esta afirmación sigue válida, pero revela una realidad cada vez más insostenible. Los síntomas de ello subyacen en análisis de las páginas anteriores, se ve en las dificultades enfrentadas en la Ronda Uruguay, en el triste resultado de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en tantos hechos cuya cotidianidad desdramatiza y rutiniza. Hoy crece el convencimiento de que un sistema multilateral de gestión eficaz es imprescindible. Se debate la creación de una Organización Internacional del Comercio, aquella aprobada en la Carta de la Habana, se especula sobre la necesidad de una Banca Mundial capaz de controlar el desorden monetario y que responda a los intereses de todos, se pide una gestión global del medio ambiente, es necesaria una gestión coordinada de la ciencia, la tecnología, y de la energía. Algunas instituciones, aquellas para el comercio y el sistema monetario las vislumbró J.M. Keynes. Esa gestión multilateral, quimera económica en tiempos de Lord Keynes, es hoy necesidad urgente.

BIBLIOGRAFÍA

- BHAGWATI, Jagdish (1988): *Protectionism*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- BID: *Progreso económico y social en América Latina*, Informes 1982-1989.
- BIFANI, P. (1988): «Property Rights, High Technology and International Trade», UNCTAD/MTN/RLA/CB, 3.
- (1989): «Intellectual Property Rights and International Trade», en UNCTAD, *Uruguay Round: Papers on Selected Issues*, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 129-183.
- (1989): «Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights in The Asian and Pacific Developing Countries», UNCTAD/UNDP RAS/ 86/020.
- (1990): «The new Mercantilism and the International Appropriation of Technology», en UNCTAD, *Technology, Trade Policies and the Uruguay Round*, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 145-186.
- (1989): «Comercio internacional e inserción de América Latina», CEPAL LC/R.822.
- (1990): «International Trade from the 1980s to the 1990s: the Latin American Perspective», *IDS Bulletin*, vol. 21, 1, Brighton, University of Sussex, 1990.
- CECCHINI, P. (1988): «Europa 1992: Una Apuesta de Futuro», Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (1988): «Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación», LC/G.1488 (SES.22/3).
- (1988, 1989, 1990, 1991) «Balance preliminar de la economía latinoamericana».
- CONGRESS OF THE UNITED STATES, OFFICE OF THE TECHNOLOGY ASSESSMENT (1991): *Competing Economies: America, Europe and the Pacific Rim*, EEUU, Gov. Printing Office.
- COOPER, Richard N. (1972): «Trade Policy is Foreign Policy», *Foreign Policy*, 9 (invierno 1972-1973).
- EMERSON, Michael (ed.) (1988): *The Economics of 1992*, Oxford University Press.
- GATT: *International Trade* (varios volúmenes).
- HOLSTI, Kal J. (1986): «Foreign Trade and National Security», *International Organization*, vol. 40, 3.
- KEOHANE, Robert O. (1986): «Reciprocity in International Relations», *International Organization*, vol. 40 (invierno).
- (1990): «Multilateralism: an Agenda for Research», *International Journal*, vol. XLV, 4 (otoño).
- KIERZKOWSKI, Henryk (ed.) (1984): *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Clarendon Press.
- KISSINGER, H. (1984): *International Economic and World Order*, Washington, The Motta Lecture. Véase también: «International Trade: it is Time to change the Rule of the Game», *Washington Post* (22 noviembre 1984).
- KRUGMAN, Paul R. (ed.) (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- PORTER, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan.
- POSNER, Michael (ed.) (1985): *Problems of International Money, 1972-85*. International Monetary Fund, Overseas Development Institute, 1985.
- SALVATORE, Dominick (ed.) (1987): *The New Protectionist Threat to World Welfare*, North Holland.
- STERN, Robert M. (1989): *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- THE WORLD BANK, «World Development Reports», 1978-1990.
- THE SOUTH COMMISSION (1990): *The Challenge to the South*, Oxford University Press.
- UL HAG MAHBUB (1989): «Global Economic Management in the 1990s», en *One World or several?* (ed. L. Emmerij), OECD.
- UNCTAD, «Trade and Development Reports 1987/1988/1989/1990».
- UNITED NATIONS (1990): *Global Outlook 2000*, Nueva York, Naciones Unidas.

- UNCTC (1991): *Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects*, Nueva York, Naciones Unidas.
- WEEKS, John F. (ed.) (1989): *Debt Disaster?*, Nueva York, University Press.
- WIDER (1989): *World Economic Summits: The Role of Representative Groups in The Governance of the World Economy*, Study Groups Series, n. 4, WIDER Helsinki, UNU.