

LA POLITICA DE "INTERNACIONALIZACION" O "APERTURA" DE LAS ECONOMIAS

Por Francisco A. Pinto S. C.
Profesor del Departamento de
Derecho Económico
Facultad de Derecho. U. de Chile.

Este tema, aparentemente demasiado genérico o amplio, tiene a mi juicio particular interés para el ámbito académico chileno.

Nuestro país, -o más exactamente el Gobierno de Chile, y otros pocos de América Latina que no constituyen en modo alguno la mayoría del Continente ni los más significativos-, han aceptado esta formulación doctrinaria como inspiradora de su Política Económica y la han empleado con mayor o menor énfasis y eficacia.

En el caso chileno, la aplicación de la política de "apertura" ha sido drástica y además mantenida con un rigor cercano al dogmatismo, salvo en diversas circunstancias en que la estructura económico-social del país obligó a modificar los enunciados globales por ser incongruentes con la realidad. El "modelo" teórico empleado, por la rigidez que le da su alto contenido "ideológico", prescinde a veces o no coincide con las aspiraciones o necesidades urgentes de la población. En razón de ello, no solo vulnera la tradición histórica del país, sino impone un "sistema económico" que, aparte de no haber sido consentido por los ciudadanos, no resulta adecuado para cumplir el que, a mi juicio, es el verdadero objetivo de una Política Económica: "servir al hombre y a todos los hombres" y no a la Empresa, al Dinero o al Estado.

Parece útil entonces hacer un análisis breve de esta política desde el ángulo general que interesa a la "Jus-Economía". Por la amplitud de la materia creo que es conveniente abordar el tema en dos partes o niveles. En primer lugar, examinar los enunciados generales de la referida política de "apertura" o "internacionalización" de las economías, en la forma que se entiende el término en el ámbito mundial, o sea, en sus características genéricas. Sobre esa base, identificar después las eventuales ventajas y los posibles efectos negativos que ella puede producir, mayores o menores según sea la intensidad con que se aplique la "receta".

Una vez analizado ese cuadro general o de principios puede hacerse posteriormente el examen específico de algunos capítulos principales de la experiencia chilena, tanto para ver el grado o nivel de aplicación de la Política aludida, los beneficios que hayan podido obtenerse y/o los daños resultantes de la adopción, imposición y aplicación reiterada de las medidas que la misma contempla.

En el presente artículo nos limitaremos, por razón del espacio y del tiempo, a hacer el análisis al primer nivel; o sea, el del aspecto general, doctrinario o conceptual de la política de internacionalización de las economías. El examen de las características, beneficios y/o daños producidos por ella en Chile será materia de un segundo capítulo para una edición próxima de la revista.

Como una advertencia de orden práctico me permito señalar que algunas de las observaciones contenidas en este análisis general de la política de internacionalización son parte de una relación de mayor extensión hecha por el suscrito para un Seminario sobre un tema más amplio "El diálogo Nord-Sud y las alternativas para un nuevo Sistema Económico Internacional." (Universidad degli Studi, Venezia, Abril 1979). En razón de ello varias apreciaciones se refieren genéricamente al Tercer Mundo (T.M.) y otras a la presencia e influencia de las Corporaciones Transnacionales (C.T.N.), sin entrar a las necesarias diferenciaciones o particularidades que habría que señalar para América Latina en general y para las naciones o grupos de naciones que la componen. Con la salvedad recién indicada y la razonable modestia de señalar que nuestras observaciones son una invitación al debate y no la exposición de "La verdad" sobre materias tan complejas, el texto que sigue creo que es útil para el análisis de un tema justificadamente controvertido.

Bajo el nombre de "Internacionalización" se busca definir una política caracterizada, en general, por la llamada "apertura al comercio exterior". Ella representaría una nueva modalidad de crecimiento que se sostiene sería favorable tanto para los países subdesarrollados como para las naciones de alta industrialización y desarrollo avanzado.

En el caso de las áreas atrasadas del Tercer Mundo dicha nueva modalidad de crecimiento está fundamentada de manera importante en elementos o factores ajenos -"exógenos"- a la economía interna de los países débiles.

Desde el otro ángulo, o sea el de las Economías Centrales, que juegan un papel decisivo en el esquema, esta "internacionalización" o "apertura" al comercio mundial representa una ampliación neta del área de su sistema económico, cuyas consecuencias es necesario analizar. (*) Aún más, algunos apologistas de la fórmula creen que, aplicada ampliamente, en una perspectiva histórica, la internacionalización sería una etapa decisiva en un proceso más amplio que creen ver de "integración económica mundial" (**)

Volviendo al ámbito de los países subdesarrollados, que es el que nos interesa como académicos y como ciudadanos, conviene precisar un poco más el contenido de la política de "internacionalización", para extraer después consecuencias del análisis.

En materias tan amplias como estas habrá -como es usual- que aprovechar las investigaciones de los especialistas que hayan contado, medido y estudiado los hechos; no para compartir necesariamente sus conclusiones, pero sí para razonar sobre bases objetivas, sin deformar la realidad atribuyéndole rasgos de lo que se desearía que ella tuviera, por razón doctrinaria o "ideológica", pero que no se dan en el mundo vigente. Valga lo an

(*) .- Respecto a los países que en forma definida se internacionalizan, un agudo analista ha señalado que para las economías centrales se generaría un fenómeno semejante tal vez a lo que significó el Far West en el siglo 19 para la Economía de los EE.UU.

(**).- Sin perjuicio del análisis que se hace más adelante, en este punto específico, el proyectar el fenómeno de Internacionalización como rasgo de "Integración" aparece como evidentemente discutible. Esta, en su verdadero sentido, envuelve un proceso en que los integrados consienten, pactan y regulan las acciones económicas que les interesan. En el esquema de la "apertura" podrá existir para algunos países "incorporación" al sistema; pero, los demás serán, como los ha llamado un autor, meros "apéndices dependientes" que no estarán propiamente integrados.

terior como justificación para fundamentar, en algunos casos, apreciaciones propias en hechos investigados en mayor extensión y profundidad por analistas económicos de renombre (*)

Sintetizando observaciones diversas puede señalarse que la política de "internacionalización" o "apertura", en el caso particular de las economías atrasadas o de insuficiente desarrollo, está caracterizada por los siguientes rasgos:

- a) Una acción definida, buscada por diversos medios, para el incremento de las llamadas exportaciones "no tradicionales", o sea la creación de nuevos rubros de comercio externo que se sumarían a los que tradicionalmente ha tenido el país en el pasado, centrados por lo general en unos pocos productos de aquellos en que, según la teoría clásica, habría "ventajas competitivas";
- b) el otorgamiento de facilidades, en grado variable según el país, para las importaciones;
- c) un mayor rol para la inversión extranjera, de tipo directo, de empresas foráneas o de Corporaciones Transnacionales;
- d) un abundante financiamiento con crédito bancario comercial o privado de fuente externa; lo anterior coincidiendo con una menor afluencia de crédito oficial o público internacional.

Como puede apreciarse por las características señaladas encontramos en esta política rasgos evidentes de carga ideológica "neo-liberal" y tonalidades "libre-cambistas", que -claro está- son más o menos peligrosas según sea el grado o intensidad con que tal política se aplique.

(*) .- Me refiero especialmente a estudios de CEPAL. Por Ej. E/L 184 octubre 1978; "El Nuevo Proteccionismo Comercial y el Desarrollo de América Latina" y otros que no es del caso detallar aquí, preparados por H. Assael y R. Devlin.

Frente al hecho concreto de que la "internacionalización", o "apertura" ha tenido gran divulgación y auge en diversos medios, o por lo menos en ciertos países, convendría buscar alguna causa u origen para el fenómeno, que desde luego no se acreditó en general hasta la presente década.

Escogiendo entre diversas opiniones de estudiosos puede decirse que cabría atribuir el fenómeno al efecto combinado de varios hechos recientes. Estos serían:

- a) La demanda incrementada de productos básicos que se generó a comienzo de los años 70, (no obstante que posteriormente decayera por las razones conocidas de la crisis del petróleo y otros fenómenos derivados);
- b) La participación creciente y la dinámica propia de las Corporaciones Trans-nacionales (CTN).
- c) La situación nueva de amplia liquidez financiera a nivel mundial, desconocida en las décadas posteriores a la 2ª Guerra y centrada esta vez en un abundante financiamiento externo de tipo bancario privado; o sea, el fenómeno nuevo de la llamada "Revolución de los Banqueros", originada en buena parte, en cuanto a recursos, en el "reciclaje" de los petrodólares y en otros fondos adicionales, provenientes entre otros del desplazamiento de inversiones de las CTN hacia el giro bancario comercial internacional.
- d) Una disminución correlativa, acentuada con posterioridad a la crisis del petróleo, de las fuentes y volumen del financiamiento de carácter público, "institucional" u "oficial"; o sea aquel concedido preferentemente con fines de Desarrollo, calificado para su otorgamiento con criterios de interés general y no simplemente comercial de lucro, con mayor consideración para el destino final de los fondos y de las posibilidades de servicio a largo o mediano plazo por parte de los países po-

bres. (*)

- e) El aumento en los volúmenes y tipo de bienes exportados, especialmente en cuanto a manufacturas y bienes intermedios y a la incorporación de artículos provenientes de un sector del Tercer Mundo; o sea aquel que ha alcanzado un "semi-desarrollo" y ha ingresado al grupo de los "NIC" (New Industrialized countries), como es el caso de algunos países de América Latina y del Asia Sud-Oriental (Malasia, Corea del Sur y otros).

Dentro de esta caracterización general de la política de internacionalización o apertura es interesante destacar que los nuevos países copartícipes (los "new comers"), incorporados en mayor o menor grado al sistema, son solamente aquellos que han alcanzado un cierto grado de desarrollo industrial. Vale decir entonces que, en el hecho, al centrarse la mayor actividad o ampliación de los intercambios en los países pobres pero de mayor desarrollo relativo, se acredita que, para que el proceso de apertura opere, no bastan las condiciones "naturales".

En efecto, la práctica ha venido a señalar que es necesario que haya existido en ellos un proceso interno, con diversificación económica, con inversiones prioritarias de infra-estructura, con industrialización mínima, con creación de nuevos empleos, con mejor distribución del ingreso que permita generalizar o ampliar el nivel de consumo y con cambios sociales que impliquen mayor participación de la masa de la población. Si tal proceso no ocurre y se mantiene el cuadro originario o tradicional del sub-desarrollo falta uno de los elementos para que opere la ampliación del área internacional, que se pretende sería ahora con bases modificadas.

(*).- La evolución es muy marcada y anterior a la crisis de 1974, según los siguientes datos:

Comparadas en 1964 las disponibilidades privadas con las reservas públicas, las primeras representaban sólo 1/3 de las segundas. En 1973, en que el monto global se había quintuplicado, las tenencias privadas de liquidez internacional excedían ya las reservas oficiales y representaban más de los 2/3 del total. (C. Massad "Revista de la Cepal", 1977, en base a cifras del FMI, "Annual Report", 1974.)

En otras palabras, si no ha operado o sigue operando un "Desarrollo hacia adentro", tanto a nivel nacional como "Regional", de Continente o sub-continente, el esquema "aperturista" o "internacionalizador" carece de los nuevos elementos dinámicos que deberían imaginarse. De este modo no podría sino beneficiar a las naciones ricas por la nueva ampliación de las fronteras de su área o sistema económico. Las naciones que no tengan o no afronten un desarrollo propio y se mantengan en su condición de productores primarios, mono o bi-exportadores, ya están congénita o "naturalmente" abiertas al ámbito mundial o internacional. Ello en razón del tipo de bienes que intercambian y de su dependencia de los mercados industrializados; pero, en las desfavorables condiciones conocidas de precios, niveles de intercambio e inestabilidad de su capacidad de importación de los artículos y servicios indispensables, que no son capaces de generar por sí mismas, la que tampoco mejora por el sólo hecho de relacionar economías débiles con las poderosas y centrales.

En esta tarea de identificar la política de internacionalización es útil señalar que, obviamente, un esquema de esta naturaleza no se presenta bajo una forma única. En la realidad se acreditan modalidades diferentes, que determinan también un diverso grado de "peligrosidad" en su aplicación o de los "beneficios" que se le suponen. La forma, más aguda en un caso o de mayor prudencia en otro, con que se opere en la tarifa y regulaciones del comercio exterior, en los mecanismos de crédito o de subsidios para asegurar los consumos esenciales, en la protección del nivel de empleo y de la distribución del ingreso al interior de las Economías débiles, no son incompatibles "per-se" con una mayor apertura al comercio internacional, pero hay formas diferentes de aplicar tal tipo de medidas. Por lo tanto, o como consecuencia de los grados o maneras de aplicar el esquema

"aperturista", los resultados son de hecho diferentes. (*)

Para completar estas observaciones respecto al contenido global o conceptual de la internacionalización parece útil llamar la atención al hecho de que, por su enunciado general que se confirma después por la forma en que opera, esta política centra su preocupación en el "crecimiento" económico y no en el "desarrollo". No puede olvidarse que, como lo ha señalado J. Bhagwati, el crecimiento puede también, en ciertos casos, llegar a ser "empobrecedor" ("inmiserizing-growth").

O sea, en el esquema de internacionalización hay prescindencia, o en todo caso una consideración secundaria, por los efectos profundos de carácter social y aún político que genera el proceso económico. Vale decir, no hay una primordial preocupación por la satisfacción de las necesidades prioritarias de la población, por los niveles y tipo de la ocupación de ella, por la distribución del ingreso y para el cambio o mejoramiento del sistema económico-social, en forma que haga posible la participación de la masa de los ciudadanos y exista la posibilidad de que estos influyan en las decisiones que les afectan.

Pasando a un segundo capítulo del análisis y aún considerando el supuesto de que esta internacionalización pudiera, desde el ángulo conceptual, constituir una fórmula o sistema económico recomendable, parece del caso destacar que ella no constituye solución para el Tercer Mundo.

(*).- En la realidad de América Latina hay netas diferencias por ej. en la política aplicada en Brasil, México o Colombia con la impuesta en Chile o en Uruguay. Osvaldo Sunkel, en un Seminario reciente (CPU-RIAL-Viña, Enero 1979) señaló en general cuatro posibilidades: a) amplia apertura, pero combinada con acción estatal definida para regular las relaciones internacionales; ej: Brasil y Colombia; b) amplia apertura como mínima acción del Estado, ej. Chile; c) apertura menor con amplia acción estatal, ej: Bolivia; d) reducida apertura y menor intervención del gobierno central, con particulares características, ej. Tanzania y en cierto grado China,

En efecto, si bien la política de apertura amplia de las economías nacionales al cuadro mundial significa algunas ventajas, no es menos cierto que genera graves inconvenientes y daños para el desarrollo de las áreas atrasadas.

Como ventajas se han señalado las siguientes:

- a) que puede generar un mayor ritmo de crecimiento económico, -que sabemos es cosa diferente del Desarrollo;
- b) que puede mejorar la asignación de recursos internos, en razón de los precios vinculados al mercado internacional y que gracias a ello, en ciertos casos, habría "beneficio para los consumidores" (grupo éste que, en el Tercer Mundo, tiene especiales características, muy diferentes a las de las Economías Centrales);
- c) el mayor flujo de capitales externos y la participación amplia de las CIN significaría disponer de mayores medios para activar el crecimiento.

Sin embargo, frente a tales presuntas ventajas parece útil señalar los defectos y daños que tal política puede producir. Anotaré algunos que creo principales, ya que el tema daría margen para un debate muy extenso.

Tales defectos principales son los que siguen:

- 1) En primer lugar, la internacionalización o apertura, -en su forma más definida u ortodoxa-, y considerada la estructura de la mayor parte de los países del T.M, agrava lo que se ha llamado las "asincronías" del Comercio Exterior.

En efecto, se incentiva la importación, tanto para materializar "la apertura" como para absorber u ocupar la mayor cuota de divisas generadas para el país, sea por las nuevas exportaciones "no tradicionales" como por los ingresos propiamente financieros.

El fenómeno anterior significa o genera la siguiente tendencia:

- a) por una parte las importaciones exceden en valor a las exportaciones;
 - b) varía la composición de la importación; crece en mayor grado el tipo de bienes para el consumo de sectores minoritarios (*) que son aquellos que tienen poder de compra, y en cambio, baja la adquisición en el exterior de bienes de capital, maquinarias y equipos y tecnología.
- (**)

Desde otro ángulo, el tipo de comercio "abierto" y no orientado hacia prioridades netas de tipo económico social, acentúa la tendencia negativa de los términos de intercambio entre los países desarrollados del Norte y los subdesarrollados del Sur. (**)

Vale decir, se prolonga y acentúa un comercio en que la exportación de bienes primarios de demanda variable e incierto precio representa el elemento clave para generar el ingreso que después tiene múltiples solicitudes en el ámbito interno del país de insuficiente desarrollo; o sea los requerimientos para la importación de bienes físicos de diversa especie, el pago de servicios no producidos en forma suficiente en el país débil, la amortización y servicio de deudas, la remesa de utilidades, la repatriación de inversiones extranjeras, etc. Y, paralelamente, se acrecienta la importación de bienes de alta tecnología y valor agregado.

(*) .- Podría agregarse, respecto de esta variación en la composición de la importación, que, debido a los marcados desniveles de ingreso en los países subdesarrollados, la política de importaciones que se ven favorecidas por los bajos aranceles, rebaja el precio de bienes de consumo para el sector rico que, en otro esquema socialmente más equitativo, se recargaba por razones económicas y políticas.

(**) .- El ejemplo o experiencia de Chile, que se analizará más adelante, confirma de manera evidente lo recién anotado en carácter general.

(***) .- En el informe de FAO para la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Julio 1979, se menciona un dato revelador respecto al deterioro de los términos de intercambio, calculados por UNCTAD para los precios del caucho natural. Los países productores, con 25 toneladas de caucho podían en 1960 adquirir 6 tractores; en 1965 sólo podían obtener 3,5 y en 1975 igual cantidad de caucho exportado sólo permitía comprar dos tractores.

- 2) En segundo lugar, por citar sólo lo más evidente, los países que son objeto de la "apertura" o que se internacionalizan resultan fuertemente influenciados por el "estilo de vida" vigente en los países principales del Centro Económico. El caso más significativo es el de EE.UU. y, en grado menor, el de otros países europeos y del Japón.

Especificando algo más una afirmación tan general, que podría considerarse la sola consecuencia del mejoramiento de las comunicaciones al nivel mundial, lo que intento señalar es que se dificulta para los países subdesarrollados la creación de "proyectos Nacionales" o "Regionales". (*)

Estos proyectos Nacionales o Regionales parecen ser fundamentales para un desarrollo propio y autónomo de las zonas atrasadas y pueden al mismo tiempo ser compatibles con la "mundialización" de los problemas y con la ampliación del área de los intercambios económicos y de todo tipo; pero, al mismo tiempo, tener metas diferentes de aquellas que se han dado y se dan las Naciones Centrales.

(*).- El argentino Oscar Varssavky en "Proyectos Nacionales" (Bs.Aires, 1971) analizó reiteradamente y en profundidad este tema de gran interés. Un país debe fijarse sus propias metas de desarrollo; éstas pueden ser diferente de aquellas de los países avanzados y por lo tanto no tienen por qué medirse por los índices lineales numéricos que ellos se han fijado en vista de otras metas. Vale decir, que el deseo de "progresar, de "mejorar" o de "desarrollamos", no tiene por qué seguir la vía única de imitar y medir los esfuerzos en función de lo que marque, en determinados rubros, el "indicador" de países como EE.UU. Japón o Alemania Federal.

El informe Pestel-Meserovic, (Club de Roma: "Strategie pour demain"), es en cierto modo coincidente con la orientación recién señalada, ya que, en su perspectiva de sistema para el futuro, plantea la necesidad de articular tipos o "estilos" de desarrollo acordes con la realidad económica, política y cultural de las diez "Regiones Mundiales" calificadas como de relativa homogeneidad. El respeto de la "diversidad", dice ese estudio, en contraposición a la "uniformidad", es la clave de la adaptación, elemento este a la vez principal para la sobrevivencia.

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

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

3) En la enumeración de los efectos negativos de esta política de apertura, corresponde mencionar a continuación el amplio y complejo capítulo de los trastornos que, a nivel interno, ella produce.

(*) .- R. Prebisch planteó visionariamente este punto de vista hace varias décadas.

(**) .- Respecto a las distorsiones que se generan conviene tener presente las experiencias recientes y en particular la "crisis energética" que preocupa hoy aún a los países ricos. Por contraste, aparece evidente el error de las Economías pobres de incentivar inversiones y consumos como el del automóvil y otros similares que se estiman reflejos de la "civilización del petróleo". Las decisiones OPEP del 73/74 y lo ocurrido posteriormente demostraron que era bastante precario tal esquema si estaba basado en el precio de sólo un dólar por barril. Por ello es que los grandes consumidores de energía se preocupan hoy de racionalizar el consumo y en manera alguna de incentivar el gasto de petróleo. Parece obvio, como consecuencia, que, en el caso de las Economías pobres, la orientación racional, sería la de tener una política semejante y por lo tanto no deberían ellas favorecer la inversión de recursos apreciables en adquisición indiscriminada de automóviles que envuelve además el incremento posterior del gasto de combustibles, si existen tantas otras inversiones prioritarias de mayor significación social.

En términos generales la internacionalización de la economía modifica, en mayor o menor grado, la estructura de la Demanda y del Consumo; se dice que resultarían "modernizados". Sin embargo, a este respecto, un analista autorizado ha señalado que la referida política no es razonablemente capaz de variar la oferta ni la producción a nivel interno en el sentido de diversificación y de velocidad.

Analizando en forma más específica los trastornos que produce, tenemos que se generan cambios en la estructura de los precios y en la remuneración a los factores productivos. Es así como el Trabajo y el Dinero, -el nivel de salarios frente a los Intereses y Utilidades del Capital,- pasan a estar influidos decisivamente por el factor escasez o abundancia en el Mercado y por elementos exógenos a la Economía Nacional. El monto de las remuneraciones compensatorias del esfuerzo humano y la amplitud o volumen de la población ocupada dejan de ser elemento primordial de la Política Económica.

La influencia negativa de la internacionalización sobre los ingresos de los trabajadores, -en general ajenos al proceso económico externo- sólo podría contrarrestarse o compensarse si paralelamente hubiese un sistema eficaz de participación en las utilidades, pero éstas, de hecho, son atribuidas preferentemente al factor Capital.

En otras palabras, o desde otro ángulo, el fenómeno de la alteración de la Economía interna, con motivo o a causa de la internacionalización, modifica la relación de "precios-remuneraciones", que es decisiva para mantener el nivel de vida de la masa de la población. Por otra parte, tal daño se agrava o mantiene por la escasa movilidad de la mano de obra en el área de las naciones atrasadas que, en la realidad los arraigan en los trabajos en que tradicionalmente se ocupan.

Otro aspecto de interés que es necesario señalar se refiere a la "ines

tabilidad" que experimentan ciertos precios internos de bienes primordiales si se regulan o se les deja influidos de manera decisiva por el mercado internacional.

Se sostiene, en general, -de manera más liviana que justificada por los hechos, que, en razón de la conexión al mercado internacional, los precios de los artículos de primera necesidad para la población de los países pobres adquirirían cierta estabilidad. Sin embargo, tal situación favorable no se produce. Ella supone desde luego una certeza en cuanto al abastecimiento a precios constantes, que no se consigue.

No puede olvidarse a este respecto que, en el caso de los productos agrícolas más esenciales al consumo, el dejar ligado el precio interno a las fluctuaciones internacionales crea riesgos graves de anomalía en el abastecimiento, ya que las decisiones deben adoptarse con la anterioridad que exige el ciclo productivo. (*)

Cabe tener en cuenta, además, que en los años recientes las operaciones de algunas Corporaciones Transnacionales, que buscan en determinados países subdesarrollados un masivo abastecimiento de ciertos productos para su red mundial de industrialización y comercio, han generado problemas de nuevo tipo. Nos referimos a las llamadas "exportaciones agrícolas por contrato" de determinados artículos producidos en áreas del Tercer Mundo.

(*).- Con mayor sabiduría y pragmatismo naciones ricas, como las de la CEE, han creado un sistema interno de precios, intervenido o sostenido de acuerdo con la realidad de sus costos, que les asegura el abastecimiento y los pone a salvo de altibajos del mercado internacional, sea en cuanto a precios como a capacidad efectiva de compra si cae su ingreso o disponibilidad de divisas. Dicho sistema opera al través del Fondo Comunitario FEOGA.

Lo ocurrido en Chile, -que se analizará posteriormente-, con los precios de la remolacha azucarera y una serie de productos agropecuarios confirma el riesgo señalado.

En ellas las CTN proporcionan masivamente insumos, semillas, fertilizantes, créditos, etc., más el compromiso de compra total de la cosecha. Con estas operaciones de comercio internacional, que cubren todo el ciclo económico, hechas en función de las conveniencias comerciales de las CTN y no de las necesidades de la población del país de que se trata, se generan trastornos graves en las economías débiles. En primer lugar, distorsiones en el sistema productivo, en el sentido de llevarlo a una especialización excesiva en uno o pocos cultivos, con el consiguiente desplazamiento de otros, tal vez esenciales para su población. Vale decir, usando el lenguaje de un documento oficial de FAO (*) recientemente aprobado, con estas operaciones de la CTN se produce "una deformación del mercado local de alimentos básicos" y de hecho, dan margen a un elevado control de la producción y de la comercialización en razón de su influencia decisiva en los precios de los bienes agrícolas.

Estos crecimientos desiguales y no armónicos de los diversos productos agrícolas se han acreditado ya de manera significativa, según lo señalan los documentos recién aludidos. Están estudiados los casos del poroto soya en Brasil, de la leche en el Perú, del maní en Senegal, del azúcar en Trinidad Tobago, del banano en Centro América, por citar sólo algunos.

Para los CTN, si no hay control definido de sus operaciones, les es fácil absorber y repartir las eventuales pérdidas en años de crisis y recoger la máxima cuota de beneficios en los años favorables. Los productores locales, en cambio, deben pagar el elevado costo de insumos importados y reciben precios prefijados que no están en condiciones de influir (**)

(*) .- FAO. Documentos para la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Roma , Julio 1979), aprobados por el Comité Preparatorio en reunión del 12-16 de Marzo de 1979.

(**).- Para hacer más gráfica la situación, en el estudio aludido de FAO, se dice que los productores, en este tipo de operaciones de las CTN, quedan "cojidos en la trampa costo-precio".

4) Corporaciones Transnacionales. La mención del párrafo precedente, de un tipo de operaciones de las Corporaciones Transnacionales que trastorna las Economías débiles, sirve para destacar una vez más el tema de los problemas que genera su presencia en los países subdesarrollados. No se trata, obviamente, de plantear de manera simplista la conveniencia de que no existieran o que debería impedirse su acceso al Tercer Mundo cuando de hecho operan en el área, aunque por fortuna tienen en ella sólo una cuarta parte de sus inversiones totales.

Lo que es necesario destacar en el presente análisis es la divergencia franca de posición o de criterio que existe entre los predicadores de la "internacionalización de las economías", que ven sólo bondades en la presencia de las CTN y la opinión del resto de los ciudadanos o más bien de la opinión mundial.

En efecto, el pensamiento generalizado es que hay necesidad urgente de regulación y control de sus actividades en los países en que operan. Se sabe que es ésta una materia difícil, hoy ampliamente investigada, que constituye un fenómeno nuevo y de creciente dinámica; sabemos también que los manejos de las CTN no sólo preocupan a la comunidad internacional en general sino aún a las naciones poderosas e industrializadas. En el caso de éstas, a pesar de que en ellas se origina el grueso de las inversiones, las Corporaciones Transnacionales después constituyen la red económica compleja y apátrida cuyas decisiones muchas veces contradicen el interés del país de la sede y de aquellos en que operan sus filiales. (*)

(*).- Para actualizar antecedentes sobre la estructura y naturaleza del sistema de la CTN es útil examinar un trabajo reciente de O. Sunkel, (Seminario CPU-RIAL, Viña, Enero 1979). Destacó allí su complejidad y dimensión como sistema oligopólico de carácter mundial, las diferencias existentes con el mercado tradicional en cuanto a competencia y otros rasgos, su capacidad de manipular la demanda, su simbiosis frente con el Estado, etc.

Lo que queremos significar aquí es el peligro que para las Economías débiles reviste una política como la de internacionalización que incluye o considera como uno de sus elementos claves el acceso libre, la operación libre y las facilidades para las CIN. Esa posición podrá ser coincidente con la visión "ideológica" que sus apóstoles tienen del ámbito económico mundial, con libertad de intercambios, etc.

Sin embargo, en la realidad tal enfoque está contradicho netamente con lo que piensan y practican el grueso de los Gobiernos y naciones del globo. Hasta donde les es posible, éstos buscan cualificar la presencia de las CIN, según sea su giro u objetivos; se preocupan de negociar condiciones de instalación, niveles de producción, formas y áreas de comercialización, fuentes de financiamiento, aportes condicionados o no de tecnología, etc.

Resulta entonces incongruente con esa realidad mundial la posición "doctrinaria" de sostener las ventajas de la "apertura" indiscriminada para las CIN, cuando la necesidad de pactos negociados, a nivel o con intervención de los Gobiernos, ha llegado hoy a crear formas nuevas de contratación. Tal sería, por ej. el caso de los "Buy-back-deals". Estos son convenios en que, a nivel estatal, para-estatal o privado con aprobación gubernamental, se pactan intercambios "compensados"; vale decir, en el sentido de obligarse un contratante a la instalación de plantas industriales de diverso tipo, que incluyen maquinaria, equipos, tecnología y se entregan "llave en mano" en condiciones de operar, y por otra, el proveedor o vendedor se obliga a comprar, para sí o para terceros países interesados en la negociación, una cuota o parte de los futuros productos o de otros conexos. Con ellos se generan flujos de importación y exportación susceptibles de ser regulados en forma que no perjudiquen el cuadro económico de las naciones contratantes. (*)

(*).- Ejemplos significativos son los de Montedison y Snia Viscosa (Italia), Rhone-Poulenc (Francia) y Powergas (Gran Bretaña) en convenios con Polonia y la URSS en el sector productos químicos.

Todo este tipo de creaciones económico-jurídicas está lejos de tener aplicación si se impone y mantiene una política de libre acceso y operación de las CTN dentro del área de una Economía débil.

- 5) Para terminar, "-last but not least-" conviene agregar un último capítulo que va más allá del campo económico interno de los países subdesarrollados. Nos referimos al cuadro mundial y especialmente a la política aplicada por las Economías Centrales, que tiene graves consecuencias para las zonas atrasadas.

En efecto, si supusiéramos hoy una aplicación generalizada de la política de apertura o internacionalización, es obviamente necesario que ella no sólo se "predique" por todas o algunas de las naciones desarrolladas si no que además, y como requisito fundamental, que se practique.

Cuando constatamos y está mundialmente reconocido que en la actualidad existe o está en aplicación un "Neo-proteccionismo" marcado, estructurado y de extraordinaria eficacia por parte de las Economías Industrializadas, se acredita de manera evidente que falta una de las condiciones básicas para que pueda operar la "apertura" y el "libre comercio". Negar esta evidencia representa desonocer la realidad. Tal Neo-proteccionismo no sólo restringe sino que impide de hecho el acceso a los mercados de los países industriales para productos no sólo manufacturados sino intermedios y aún básicos que pudieren colocar allí los países atrasados.

La reciprocidad o igualdad por lo menos de condiciones para los intercambios económicos entre las zonas subdesarrolladas del Sur con las Economías Centrales falta en el área Norte o más propiamente Nord Occidental, que es a la cual nos hemos estado refiriendo. La Nord-Oriental, por su parte, o sea la llamada socialista o centralmente planificada, opera con otro esquema; pero, este tampoco es en modo alguno favorable para el Tercer

Mundo, como no sea en casos muy específicos y por razones extra-económicas o políticas.

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

Respecto de las primeras un estudio reciente hecho para CEPAL (*) señala la las Tasas efectivas de Protección Arancelaria aplicadas en la actualidad por los EEUU. Japón y la Comunidad Económica Europea, CEE. Dicha protección es tan diferente de los postulados de la "internacionalización" de las Economías, que nos parece del caso transcribir las tasas que afectan el ingreso a esas Naciones Centrales de productos de gran significación para la exportación de los países subdesarrollados.

Artículos	EEUU	CEE	JAPON
Alimentos procesados:	22,1%		68%
Textiles y sus confecciones:	42,5%	40%	45%
Industrias ligeras:	24,1%	15%	26%
Industrias más complejas:	16,2%	22%	26% (**)

A tal política en las tarifas arancelarias se agregan los múltiples obstáculos "para-arancelarios" que se aplican actualmente, acentuando el

(*).- CEPAL, Octubre de 1978. "El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina". P. Mendive E/L 184.

(**). Parece útil destacar desde ya la incongruencia de este nivel de protección "diferenciada" con la tasa arancelaria "uniforme" de 10% impuesta por el Gobierno de Chile.

proteccionismo y haciéndolo extraordinariamente eficaz. Baste mencionar al respecto las 24 categorías de barreras no arancelarias (*) hoy identificadas y aplicadas, en mayor o menor grado, por las economías fuertes que van desde las "Licencias Discrecionales" y aquellas "Cuantitativas" y "Estacionales" hasta el "Aforo según el precio de venta interno en los EE.UU." (American Selling Price), ampliamente criticado en el debate recientemente clausurado del "Tokio-Round" del GATT.

La sola mención de las nuevas fórmulas de "Regulated Free-Trade" o del "Echanges Libres Concordés" bastan para demostrar que el comercio no está abierto ni el mercado se ha internacionalizado verdaderamente. Y al respecto no puede olvidarse que los sistemas imperantes hasta incluyen las llamadas "Decisiones Voluntarias", que se ven forzados a adoptar los países débiles, en el sentido de prohibirse de exceder ciertos límites en la exportación a los países centrales de bienes que pudieren amagar la situación de producciones internas similares de las economías fuertes. Ello, bajo implícita amenaza de represalia si así no lo resuelven o porque ya la sanción le fue aplicada a otros y obviamente puede también extenderseles. Por último, está el capítulo de los "Fletes Diferenciales", suficientemente debatido en UNCTAD, sobre el que no nos detendremos, pero que, por su parte, agrava el cuadro negativo.

Atendido lo dicho en este último párrafo, la "apertura" y la "internacionalización" no operan de hecho. Entonces no pueden ser aceptables en un libre debate como fórmulas satisfactorias para los países subdesarrollados, aún en el caso que conceptualmente se les diera una gran significación a las ventajas que se anotaron al comienzo.

(*).- Cepal, "El nuevo proteccionismo... op. cit. págs. 4, 14/15.