

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



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

SUMARIO

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

Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología

*Miguel S. Wionczek**

I

Diez años después de haber surgido en el temario internacional la cuestión de la transferencia de tecnología, se vislumbra un consenso entre las partes interesadas —tanto los proveedores como los importadores de tecnología— en el sentido de que:

a) el conocimiento tecnológico, incluido su desarrollo y transferencia, constituye uno de los factores clave para el crecimiento económico y el desarrollo social de todos los países;

b) el proceso de transferencia de tecnología comporta una compleja combinación de capital, conocimientos y personal calificado; y

c) la adecuada selección, adaptación, utilización e innovación de tecnologías requiere cierto nivel de capacidad tecnológica por parte de un país determinado.

Esta especie de acuerdo, en principio sobre las cuestiones fundamentales del problema de la participación de los países menos desarrollados en el progreso tecnológico mundial, revela que los países adelantados empezaron a comprender mucho mejor por qué razones los

países menos desarrollados insisten en la necesidad de regular el comercio internacional de tecnología. Infortunadamente, el punto muerto alcanzado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Código de Conducta para la Transferencia de Tecnología, suspendida en Ginebra en febrero pasado después de tres reuniones sin llegarse a acuerdo final alguno relativo a dicho Código, puso de manifiesto una vez más que el consenso sobre principios generales es una condición necesaria pero no suficiente para acordar y aplicar medidas internacionales de política. Además, con el estancamiento económico general y la creciente competencia por los mercados internacionales entre las principales potencias industriales, ha resurgido últimamente en algunos países avanzados una oposición contra la liberalización de las corrientes de tecnología a los países menos desarrollados y el establecimiento de 'reglas del juego' internacionales para las transacciones en materia de tecnología.¹

II

En vista de las adversas condiciones actuales quizás sea útil volver a exponer los argumentos de los países de menor desarrollo a favor de un código de conducta multinacional para la transferencia de tecnología. Esos países no sólo tomaron la iniciativa en este sentido, sino que ya ha transcurrido más de un lustro en reuniones internacionales para esclarecer las malas inter-

pretaciones sobre este problema, que se estima de gran importancia para un nuevo orden económico internacional.

Históricamente dependientes en grado sumo de las importaciones de conocimientos téc-

¹Para mayores detalles véase M.S. Wionczek, "Science and Technology for Development", en *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Chicago, vol. 35, N.º 4, abril de 1979, pp. 45-48.

*Investigador, El Colegio de México.

nicos, los países de menor desarrollo vieron antes que nadie la necesidad de establecer un conjunto de normas, mutuamente aceptables, para el comercio mundial de tecnología y de vincular las transacciones internacionales de tecnología a sus propias necesidades de desarrollo. Innovaron en este terreno porque precisamente, como importadores de tecnología, advirtieron mejor que nadie la complejidad de esa transferencia, las desventajas económicas de los 'paquetes' de tecnología (*technological packages*) estándar incluidos unilateralmente en los proyectos e inversiones privadas extranjeras y la importancia crucial de la propia capacidad tecnológica para el éxito de las importaciones de tecnología. También comprendieron que esta capacidad interna no se desarrollaba automáticamente con la transferencia comercial de tecnología ni podía importarse a fardo cerrado.

Si se recuerda que los países de menor desarrollo fueron los iniciadores del presente debate mundial sobre el tema de la transferencia de tecnología y su regulación, no cabe desechar por tanto con ligereza sus argumentos que propician una determinada forma de regulación, alegando que son producto de la ignorancia o de grandes desengaños.

Todas las propuestas iniciales para la regulación del comercio internacional de tecnología, hechas por un grupo numeroso de los países menos desarrollados más progresistas en la UNCTAD y en otros foros durante el período 1970-1975, encontraron, por diversas razones, una fuerte oposición por parte de los principales países occidentales exportadores de tecnología. A los países de menor desarrollo se les manifestó en incontables ocasiones que la tecnología, por ser un objeto no definido y muy complejo de las transacciones mundiales, no se prestaba a la regulación internacional; que por tratarse de propiedad predominantemente pri-

vada, no podía someterse a tal regulación; y por último, que cualquier intento de regular el comercio internacional de tecnología tendría efectos negativos sobre las corrientes tecnológicas.² Además se les advirtió que esa regulación disuadiría a los vendedores de tecnología de celebrar contratos con mercados relativamente pequeños, inseguros y subdesarrollados en países que se manifestaron demasiado ansiosos por imponer restricciones tecnológicas por el solo hecho de imponerlas.

Ahora, todos sabemos que estos argumentos generales contra la regulación de la transferencia de tecnología no resisten el menor análisis. Si la tecnología y su transferencia no pudieran definirse ni identificarse, no habríamos asistido, hace más de 100 años, a la aparición del sistema internacional de patentes, denominado con acierto sistema privado de control del comercio de tecnología por un destacado experto de los Estados Unidos en derecho internacional, el profesor C. Fatouros, de la Universidad de Georgia.³ Si las transacciones que afectan a la propiedad privada no pudieran someterse a control internacional, tampoco habría razón para acuerdos multilaterales como el GATT. Si la falta de regulación fuera la precondición del intercambio internacional de bienes y servicios, no existiría, por ejemplo, el comercio Este-Oeste, que al parecer es ventajoso para todos aquellos que participan en el mismo.

² Este último argumento, basado en pruebas parciales y tendenciosas, sigue propagándose en forma velada a través de 'encuestas científicas' realizadas por empresas comerciales que asesoran a grandes firmas internacionales. Para mayores detalles véase, por ejemplo, Business International, S.A., *Transfer of Technology - A Survey of Corporate Reactions to a Proposed Code*, Ginebra, abril de 1978.

³ Véanse los documentos básicos de la Conferencia Internacional sobre Sistemas de Control de Transferencia de Tecnología (Fase II), Seattle, 6 y 7 de abril de 1979.

III

Sólo en mayo de 1975, las discusiones casi metafísicas sobre la factibilidad de regular el comercio internacional de tecnología dieron lugar en la UNCTAD a un debate más pragmático, cuando los países de menor desarrollo presentaron a los países occidentales industrializados y al bloque socialista europeo un anteproyecto muy completo sobre el posible contenido de un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología. Este primer anteproyecto de medidas reguladoras internacionales en el campo del comercio de tecnología, preparado por expertos de unos 40 países de menor desarrollo, infundió nueva vida a las discusiones políticas y técnicas intergubernamentales sobre el progreso tecnológico, la transferencia de tecnología y los sistemas de propiedad industrial.

El objetivo del anteproyecto de código, preparado por los países de menor desarrollo en 1976, no era imponer incondicionalmente su contenido a productores y exportadores de tecnología, sino tan sólo demostrar que era factible la reglamentación internacional del comercio de tecnología y urgente la necesidad de iniciar negociaciones válidas sobre la materia. Este objetivo fue alcanzado. En respuesta a este anteproyecto de los países de menor desarrollo, los países industriales de occidente presentaron a fines de 1975 sus contrapropuestas (ampliadas en 1976) las que abarcaban todos los temas principales incluidos en las propuestas de los países de menor desarrollo. Es de conocimiento público que el proyecto de código presentado por los países occidentales hacia cuyos muchos puntos sustantivos del proyecto de los países de menor desarrollo.

Además, hacia fines de 1976 los países socialistas europeos, grandes importadores de tecnología, decidieron participar activamente en la empresa ofreciendo su propio esquema de código. Los ulteriores anteproyectos socialistas, presentados en 1977 y 1978, abordaban todas las cuestiones principales del código en un lenguaje técnico comparable al utilizado en las propuestas de los países de menor desarrollo y occidentales. Por último, en febrero de 1978 China se sumó a las negociaciones de la UNCTAD, apoyando en general la posición de los países de menor desarrollo.

La cooperación tecnológica Norte-Sur, la transferencia de tecnología y el código de conducta fueron quizás los únicos temas sobre los que se pudo lograr un consenso mayoritario en la IV Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Nairobi en mayo de 1976. La Conferencia recomendaba que:

1. Se concluyera, para fines de 1977, la redacción de un conjunto único de propuestas para un código internacional de conducta sobre transferencia de tecnología;
2. Se diera plena libertad a los expertos encargados de la redacción del texto provisional del código para formular disposiciones tanto obligatorias como facultativas, sin perjuicio de la decisión final sobre el carácter legal del código de conducta; y
3. Finalizada la redacción del código propuesto, las Naciones Unidas convocarían en 1978 a una Conferencia negociadora internacional para redactar el documento final y "tomar las decisiones oportunas para su aprobación".

IV

Posteriormente, la UNCTAD auspició seis reuniones de expertos gubernamentales y en el cuarto trimestre de 1978 se dio comienzo a una conferencia sobre el código de conducta. Al levantarse la tercera sesión de la misma en febrero de 1979, se había avanzado bastante en la

redacción de un texto único de una posible convención sobre lo que los países de menor desarrollo denominan código de conducta y los países industriales occidentales llaman 'código voluntario', que regiría universalmente para todas las transacciones de tecnología, incluso

aquellas en que participaran los diferentes segmentos 'nacionales' de empresas transnacionales.

Sin embargo, todavía quedan pendientes tres serias discrepancias Norte-Sur: 1) la forma jurídica del convenio internacional definitivo; 2) su mecanismo para hacerlo cumplir; y 3) el número de prácticas restrictivas en las transacciones internacionales de tecnología que deben estimarse inconvenientes, según el Norte, o proscribirse según los importadores de tecnología de los países de menor desarrollo.

Examinemos las dos primeras en conjunto, ya que están muy vinculadas entre ellas. Es muy posible que se haya exagerado la magnitud de esta discrepancia en cuanto a la forma jurídica del Código, puesto que ambas partes han separado desde un principio la cuestión de la forma de la del contenido sustantivo del Código. La decisión adoptada por la UNCTAD IV de dejar de momento en suspenso los aspectos legales del Código indica el reconocimiento general, aunque algo tardío, de la íntima relación que existe entre forma legal y contenido del futuro acuerdo internacional. Este reconocimiento puede allanar el camino para una solución mutuamente aceptable de la cuestión legal al reanudarse el último período de sesiones —es de esperar que lo sea— de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Código hacia fines de 1979. Es evidente que una solución de transacción dependerá del acuerdo que se alcance sobre los medios de poner en práctica el Código de conducta, hecho al que tanto los países de menor desarrollo como los países industriales occidentales no han prestado la suficiente atención en las fases previas de las negociaciones en la UNCTAD.

Según las últimas informaciones procedentes de la UNCTAD, se está estructurando una especie de solución de transacción respecto a este segundo punto, al margen —al parecer— de la decisión final sobre la forma legal del Código. Se establecería en la UNCTAD una entidad intergubernamental con el fin de: 1) servir de foro para debatir e intercambiar ideas entre los Estados sobre cuestiones relacionadas con el Código, en particular su aplicación y la experiencia recogida de su funcionamiento; 2) realizar estudios e investigaciones destinados a promover los objetivos del Código;

3) estimular y examinar los estudios, la documentación y los informes pertinentes que provienen del sistema de las Naciones Unidas; 4) estudiar, recopilar y difundir la información sobre cuestiones relacionadas con el Código; 5) servir de foro para celebrar consultas entre Estados; y 6) organizar reuniones acerca de la aplicación de las disposiciones del Código.

Aunque el mandato de una entidad intergubernamental de esa índole dispusiera en forma explícita —como insisten los países industrializados occidentales— que no podría desempeñarse como tribunal o sacar conclusiones sobre la conducta de gobiernos o partes individuales, el hecho de que también se considere el examen periódico de la aplicación del Código y su posible revisión es muy sugerente de que, pese a ciertas interpretaciones, el papel potencial del mismo va más allá de servir sólo de marco favorable para que los Estados ejerciten sus poderes políticos y de decisión en la esfera de la transferencia de tecnología. El futuro del Código depende de su vigencia internacional y no sólo de su función legitimadora respecto de la regulación nacional.

Al menos para este autor el problema de la aplicación es mucho más importante que el aspecto legal, por razones muy sencillas. Si uno acepta que: 1) una ley en sí no rige las relaciones sociales salvo que sea respaldada por el poder de sanciones potenciales; y que 2) dentro del marco actual de transferencia de tecnología sus importadores (salvo en el caso de los países adelantados del Oeste y del Este) tienen mucho menos poder negociador (y ningún otro) que sus productores y propietarios, entonces, si no hubiese sanciones ni siquiera serviría una convención legalmente obligatoria e inflexible. Además, la legislación nacional mal puede alcanzar los objetivos deseados si no existe alguna paridad negociadora.

Por ende, la cuestión de la forma legal del código es secundaria respecto de su mecanismo de aplicación. La insistencia de los países de menor desarrollo en un código legalmente obligatorio en vez de simples pautas, equivale a que las partes más débiles admitan su extrema debilidad por lo que desearían verla disminuida a cualquier precio, incluso mediante la 'santificación' del instrumento normativo internacional.

Sólo la aplicación del código puede convertirlo en un acuerdo internacional con más valor que un simple papel escrito. Los propietarios y vendedores de tecnología tienen bien clara la importancia de ese aspecto y esperaban obtener 'pan y pedazo': pautas voluntarias y un mecanismo de aplicación reducido a un foro informal para 'observar' las prácticas de transferencia de tecnología. Según lo manifestó uno de los participantes en las negociaciones de la UNCTAD, representante de una gran potencia occidental, en una conferencia académica internacional sobre control de transferencia de tecnología, celebrada en el Wharton School de la Universidad de Filadelfia en febrero pasado, los países industriales adelantados siguen estimando inaceptable toda evaluación internacional 'cuasi-jurídica' de tales prácticas.

El autor del presente artículo espera que dicha posición se modifique dentro del marco de las compensaciones entre la cuestión del mecanismo de aplicación y la forma legal del convenio sobre regulación de la transferencia de tecnología. Sólo mediante ese juego de las

compensaciones las negociaciones pueden tener como resultado cierta forma de igualación internacional de las condiciones de transferencia de tecnología, y no sólo en un marco para la acción normativa nacional. Naturalmente, por ahora no se puede dotar al Código de automatidad. Además, el Código podría desbaratarse debido a la competencia encarnizada por transferencia de tecnología entre los países receptores, si los propietarios de tecnología se marginaran del sistema de propiedad industrial y la mantuvieran en secreto, o por otros acontecimientos aún más imprevistos. No obstante, luego de más de un lustro de negociaciones los países de menor desarrollo pueden al menos tener la sensación de que no habrá 'explotación sin participación' de todas las partes interesadas en lo que respecta a la mayoría (si bien no todas) de las transacciones internacionales de tecnología. El hecho de alcanzar alguna vez la etapa de 'participación sin explotación' depende en gran medida de los países de menor desarrollo.

V

Estas consideraciones nos conducen al tercer problema pendiente: el del número de las prácticas restrictivas que se definirán como inconvenientes y contrarias a los intereses de los países de menor desarrollo importadores de tecnología.

El hecho de que las prácticas comerciales restrictivas hayan pasado a ser cada vez más un aspecto de política importante para los gobiernos y los organismos internacionales es el resultado de dos tendencias claramente contradictorias: en primer lugar, las políticas gubernamentales (sobre todo en los grandes países industriales), al fomentar y permitir la concentración del poder económico en los planos nacional e internacional, han facilitado inevitablemente el crecimiento del poder sobre el mercado y brindado amplias oportunidades para el uso creciente y eficaz de prácticas comerciales restrictivas por parte de las empresas privadas; y en segundo lugar, junto con el em-

pleo generalizado de tales prácticas, sobre todo por las empresas transnacionales, se ha venido a reconocer que afectan los intereses no sólo de los países de origen de las grandes empresas, sino también los de otros países.

Si bien el tema de las prácticas comerciales restrictivas se aborda en la actualidad en muchos lugares a la vez, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, es probable que el trato recibido durante las negociaciones en la UNCTAD, sobre un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología, ofrezca mejores posibilidades operativas que en otros foros, porque en ninguna parte, salvo en el proyecto de Código de la UNCTAD, se ha procurado especificar y ejemplificar todas las principales prácticas restrictivas actualmente empleadas en el comercio de tecnología. Sin embargo, el progreso logrado en ese sentido por los negociadores del Código en la UNCTAD no debe disminuir por ningún motivo la magni-

tud del desacuerdo todavía existente entre el mundo en desarrollo y los países industriales occidentales.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta se llegó, en febrero de 1979, a un acuerdo sobre las disposiciones relativas a las negociaciones exclusivas, las ventas exclusivas o los convenios de representación, y los pagos y demás obligaciones después de la expiración de los derechos de propiedad industrial. Además, se alcanzó también un acuerdo respecto de los criterios que deben aplicarse sobre la inclusión del concepto de restricción del comercio y efectos adversos sobre la corriente internacional de tecnología, sobre todo cuando las prácticas restrictivas entorpecen el desarrollo económico y tecnológico de los países adquirentes. No obstante, tras la renuncia de los países industriales para incluir en la lista de prácticas restrictivas seis aspectos que figuran en el proyecto de código elaborado por el Grupo de los 77 (limitaciones sobre el volumen y alcance de la producción; empleo de controles de calidad; obligación de utilizar marcas registradas; necesidad de aportar capital o participar en la gestión; duración ilimitada o excesiva de los acuerdos; y limitaciones sobre el uso de tecnología ya importada), hay una serie de importantes desacuerdos entre los dos grupos negociadores principales.

Según un documento de la Secretaría de la UNCTAD, presentado a la UNCTAD V en Manila, que pasa revista a los principales asuntos que se negocian en el campo de la transferencia de tecnología y del sistema de propiedad industrial, subsisten aún las siguientes dificultades respecto al capítulo del proyecto de código sobre prácticas restrictivas:

a) Si bien hay unanimidad, incluidos todos los países industriales, en que hay catorce prácticas comerciales restrictivas de carácter anti-competitivo, el Grupo de los 77 insiste en incluir las otras seis prácticas mencionadas, al margen de si son anticompetitivas o no, porque estiman que son, por una razón u otra, injustas para la parte adquirente o adversas para el desarrollo económico y tecnológico general. Esto ocurre especialmente con respecto a la obligación de utilizar marcas registradas, que no sólo fortalece el monopolio de las patentes, sino que es directamente responsable de crear preferen-

cias del consumidor orientadas hacia el exterior.

b) Dista mucho de haberse zanjado el asunto de la cobertura y el alcance de las prácticas. Los países industriales desearían referirse a ellas, simplemente como a "prácticas comerciales restrictivas", en tanto que el Grupo de los 77 sugiere en forma explícita su regulación y propone el título general de "La regulación de las prácticas y los convenios relacionados con la transferencia de tecnología".

c) Los países industriales siguen insistiendo en que es necesario no sólo enumerar las prácticas restrictivas, sino determinar si su efecto es realmente perjudicial en la práctica. Por consiguiente, desean introducir en éste, así como en otros campos que abarca el Código, el concepto de 'norma de razón' o 'interés público'. Sin embargo, el Grupo de los 77 se opone a la inclusión de un concepto de esta especie en la definición de las prácticas, aduciendo que la aplicación de la 'norma de razón' tendría el serio peligro de que las partes que las generan, sean particulares o gubernamentales, las interpretarían en forma arbitraria.

d) Por último, sobre la base de la 'participación desigual', el Grupo de los 77 defiende el derecho de las autoridades competentes del país adquirente de tecnología a desconocer, en circunstancias excepcionales, las prácticas restrictivas proscritas por el Código, siempre que en definitiva y en materia de desarrollo no tenga efectos adversos sobre su economía nacional. Los países industriales no aceptan una cláusula de excepción de esta especie en el Código.

En suma, si bien ya se vislumbra el trato que recibirá el problema de las prácticas comerciales restrictivas en el Código de la UNCTAD, el proceso de negociación internacional ha sido prolongado y difícil. Es más, tal vez no se habría llegado jamás a ese grado de minuciosidad si no hubiera sido por los conocimientos técnicos existentes en el seno del Grupo de los 77 como consecuencia de la introducción reciente, en muchos países de menor desarrollo, de una legislación sobre prácticas comerciales restrictivas. Esa nueva legislación es fruto, más que nada, de una doble inquietud, primero, acerca de la estructura del poder económico en sí, derivada de los acontecimientos

históricos y de la dependencia económica de las economías industriales avanzadas; y segundo, acerca de la capacidad de la mayoría de las grandes empresas extranjeras de emplear su poder en perjuicio de los grandes intereses nacionales mediante la fijación de sobreprecio a la tecnología y a los bienes y de controlar la manufactura y distribución de productos. No es casual que estas inquietudes se hallen reflejadas en la presentación más minuciosa que se conoce de 40 prácticas restrictivas en el primitivo proyecto de código, elaborado por el Grupo de los 77.

La disminución de esta lista original a 20 prácticas, entre 1975 y 1978, no debe entenderse como que el Grupo de los 77 reconoce la improcedencia de la mitad de las prácticas señaladas por sus expertos. Por el contrario, en aras de llegar a un mutuo consenso las 20 'faltantes' se incorporaron en la lista básica más breve o se trasladaron a otras partes del proyecto de Código, dándoles un nuevo lenguaje jurídico.

Tal como ocurre en el caso de la legislación nacional sobre prácticas comerciales restrictivas, sería falta de realismo e ingenuo suponer que toda regulación internacional de tales prácticas, incluida la que pueda surgir del Código de la UNCTAD para la transferencia de tecnología una vez aprobado, puede de por sí cauterizar la concentración de poder económico y su intrusión en el proceso de desarrollo en los países de menor desarrollo. Hay que subrayar que la regulación internacional de las prácticas comerciales restrictivas fracasará a menos que los países individuales 1) establezcan sus propias estrategias de desarrollo; 2) elaboren y ejecuten políticas destinadas a incrementar su capacidad económica y tecnológica interna; y 3) introduzcan una legislación nacional contraria a las prácticas comerciales restrictivas —definidas en forma más general de lo que aparecen en legislaciones similares vigentes en los países industriales o en agrupaciones de ellos como la Comunidad Económica Europea.⁴

VI

Estos tres grandes problemas pendientes están muy vinculados con la divergencia de criterios Norte-Sur sobre el papel de los intereses privados en el proceso internacional de transferencia de tecnología.

La posición oficial actual de los países industriales occidentales se basa en el convencimiento de que la inversión privada y las actividades afines, como concesión de patentes y contratos de servicio y gestión, entre otras, representan el método más eficaz para la transferencia internacional de tecnología. Esta suposición da pie para que aboguen por una política liberal de inversiones con un mínimo de intervención gubernativa en ambos polos del proceso de transferencia de tecnología, es decir, en los países vendedores y adquirentes, sumada a la insistencia en mantener lo que se ha denominado tradicionalmente un ambiente estable y predecible en materia de inversiones.

Estas convicciones no son compartidas por la mayoría de los países de menor desarrollo,

incluso por aquellos que siguen políticas bastante liberales frente a la inversión extranjera. Estos países no niegan que gran parte de la tecnología disponible es de propiedad privada, y aceptan el derecho de sus propietarios a una retribución razonable, pero la mayoría estima que el énfasis excesivo en el papel de la inversión privada como portadora del progreso tecnológico o proviene de la intención de defender intereses particulares de los exportadores de tecnología o refleja confusión respecto a la cuestión fundamental del desarrollo tecnológico y de la transferencia de tecnología a los países de menor desarrollo. Según estos últimos, el progreso tecnológico y el comercio de tecnología no pueden considerarse en el plano internacional simplemente como un conjunto de transacciones privadas.

⁴UNCTAD, *Control of Restrictive Business Practices in the European Economic Community*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD, TD/B/608, Ginebra, 1977.

Aunque la mayoría de las personas del Occidente industrial equiparan la transferencia de tecnología con la difusión de conocimientos técnicos de dominio privado, los países de menor desarrollo entienden que la verdadera transferencia de tecnología sólo se produce cuando esos conocimientos se incorporan al acervo del saber disponible, de modo que la sociedad receptora pueda emplearlos para diversos fines. Uno de ellos —quizás el más importante para los países de menor desarrollo— es el de formar una capacidad tecnológica propia, más o menos autónoma, para que puedan decidir acerca de la importación del conocimiento, su adaptación a las condiciones locales y su uso en objetivos sociales generales.

Si la capacidad tecnológica local no se entiende exclusivamente como la capacidad del sector industrial privado, y si la transferencia de tecnología tampoco se entiende como la difusión de conocimientos privados dentro de empresas individuales, sino como un proceso social, entonces resulta difícil defender el argumento de que un solo cauce, como la inversión privada extranjera —que ahora se equipara cada vez más con las empresas transnacionales— representa el mecanismo de transferencia exclusivo, mejor y más expedito. Hay pruebas de sobra, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, de que la propagación de conocimientos en una empresa, grande o pequeña, es muy escasa, dado el carácter patrimonial de los

mismos y el legítimo interés de su dueño en reservárselos por razones competitivas. De ser así, las transferencias de esa especie no bastan para un país en desarrollo, incluso si son reguladas. Es evidente que se necesitan transferencias de otra índole a través de mecanismos distintos para ampliar la gama de conocimientos científicos y tecnológicos disponibles para la sociedad en su conjunto, incluidos los disponibles para el Estado y el sistema educativo.

Asimismo, se requiere una serie de mecanismos de transferencia dentro del contexto del subdesarrollo para otro fin importante: en los países de menor desarrollo se necesita la capacidad tecnológica del Estado y del sistema de educación superior para garantizar los usos sociales del conocimiento privado. Este problema no surge en los países adelantados, porque cuentan con el equilibrio científico y tecnológico entre los principales segmentos de la sociedad, que se ha establecido paulatinamente durante los últimos cien años. Sin embargo, la situación es muy diferente en el mundo subdesarrollado, que está retrasado, entre otros motivos, porque carece de la mínima capacidad científica y tecnológica global necesaria. Esa capacidad debe formarse con el esfuerzo interno, con el respaldo de las importaciones de conocimientos (o sea, transferencia de tecnología) —respaldo que difícilmente es automático y que debe estar sometido a la regulación internacional y nacional.

VII

Hay dos factores políticos muy importantes que obran a favor de la elaboración y aceptación internacional de algún código de conducta, probablemente en 1980. Por ahora, la regulación de la transferencia de tecnología es el único punto concreto del extenso temario de cuestiones económicas Norte-Sur, en que tanto los países de menor desarrollo como el Occidente han podido pasar de una etapa de debate general y recriminaciones mutuas a una de labor conjunta sobre propuestas técnicas y operativas. Como es obvio que nadie desea volver a violentas confrontaciones políticas, el interés general en proseguir las negociaciones

sobre la regulación internacional de la transferencia de tecnología —aunque sólo sea para demostrar que es posible el diálogo entre los países desarrollados y en desarrollo— podría prevalecer sobre los círculos de los principales países industriales, y sobre todo de los Estados Unidos, los que —adoptando una visión a corto plazo más estrecha— no se opondrían en absoluto a transformar estas negociaciones en la UNCTAD en otra Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

El otro factor importante que contribuye a una solución de transacción respecto al Código es que de prolongarse su aprobación aumenta-

ría el riesgo de que algunos países de menor desarrollo comenzaran a idear sistemas reguladores nacionales restrictivos en forma unilateral que podrían incidir negativamente sobre las exportaciones internacionales de tecnología. En esas condiciones, muchas personas del Occidente industrial exportador de tecnología estiman que sería mejor una regulación razonable del comercio internacional de tecnología —mucho mejor en todo caso que una maraña de planes nacionales restrictivos. De aprobarse sin mucha demora, una regulación internacional de esta índole ofrecería normas básicas en muchos países en desarrollo para esquemas internos similares que tomarían en debida consideración los intereses de todas las partes interesadas.

Una pregunta que continúan haciéndose muchos países industrializados occidentales es el porqué de una acción internacional, si los problemas del comercio internacional de tecnología pueden resolverse con legislación nacional. A la luz de las evidencias disponibles, la

respuesta parece bastante simple. Los problemas en juego son demasiado grandes, demasiado importantes y complejos para ser tratados exclusivamente en el plano nacional en un momento en que el Norte habla de interdependencia y el Sur subraya la necesidad del Nuevo Orden Económico Internacional. La tecnología —su desarrollo y su transferencia— constituye un problema mundial y debe abordarse a este nivel. No se trata tan sólo de la necesidad urgente de contar con un conjunto de normas mutuamente aceptables y aplicables al único sector del comercio mundial no sujeto a acuerdos multilaterales, sino que todo el debate en su conjunto posee un enorme valor educativo para los países desarrollados, en desarrollo y socialistas. Es ayudarlos a todos no sólo elaborar reglas generales para las transacciones de tecnología, sino también definir las condiciones de una transferencia tecnológica socialmente útil y esclarecer el problema crucial de la contribución de la tecnología al desarrollo.