

Falencias y falacias: notas sobre el estudio de las relaciones Norte-Sur

El pensamiento latinoamericano ha tenido una influencia decisiva en el surgimiento de las ideas y las instituciones que actualmente sirven de base a los esfuerzos encaminados al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

“Tengo muy pocas dudas en que el liderazgo intelectual del Tercer Mundo, en lo que se refiere a los problemas del desarrollo económico, es firmemente ejercido por un sofisticado, imaginativo y dedicado grupo de latinoamericanos. Ellos han creado los conceptos relacionados con la OPEP, la indexación, la minidevaluación ya la desinversión. Ellos están promoviendo activamente la adopción de códigos internacionales de conducta y un mayor control sobre las corporaciones multinacionales. Cuando las relaciones económicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo se discuten en los foros internacionales, los representantes latinoamericanos son actores estelares y elocuentes autores de exhaustivos documentos de trabajo, cuidadosamente preparados en Brasil, México o Venezuela. Los latinoamericanos no solamente son los líderes teóricos del Tercer Mundo. Ellos han sido pioneros en el establecimiento de nuevos códigos, filosofías, leyes y regulaciones en sus propios países, empujándose así en llevar a la práctica las ideas de sus intelectuales y tecnócratas. Estos experimentos son observados cuidadosamente por otras naciones en desarrollo y pueden proporcionar las bases para la adopción de programas similares en África, el Sudeste Asiático y en todo el mundo”.

Estas palabras escritas por el señor José de Cubas, presidente honorario del Consejo de las Américas, en la introducción del Informe Anual de esa organización, correspondiente a 1975, constituyen un testimonio insospechablemente objetivo acerca de la importancia que ha tenido el pensamiento latinoamericano en el replanteamiento del orden internacional, durante los últimos 25 años.

Cuando América Latina planteó la necesidad de realizar un examen crítico de las relaciones centro-periferia, principalmente a través de los análisis de don Raúl Prebisch y de sus primeros colaboradores en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹, no había prácticamente nadie que desde una perspectiva no marxista cuestionara el orden internacional enraizado en el desarrollo y ulterior liquidación de los imperios coloniales y consagrado, hacía pocos años, en los acuerdos de Bretton Woods. Eventualmente, el pensamiento latinoamericano, acuñado en la CEPAL, alcanzó resonancia mundial a través de la UNCTAD, y condujo a un cuestionamiento generalizado del orden establecido.

Sin embargo, paradójicamente, hoy parece darse una situación inversa: los planteamientos referentes a la necesidad de un nuevo orden internacional provienen de otras regiones del mundo en vías de desarrollo —o de países industrializados que tienen como marco de referencia las características y problemas de sus antiguas esferas de influencia y que están muy poco familiarizados con la realidad latinoamericana— mientras que en América Latina se hace sentir la falta de un análisis crítico y de una respuesta propia frente a esos planteamientos. Si bien el último estudio de la CEPAL contiene percepciones que abren el camino hacia una interpretación diferenciada acerca de la posición de América Latina entre el resto de los países en desarrollo y dentro del sistema internacional en su conjunto², pareciera que estas percepciones no han motivado aún a aquellos grupos académicos independientes que tanta influencia tuvieron sobre la formación del pensamiento latinoamericano en el pasado, pero cuya contribución podría debilitarse en la medida en que vayan quedando a la zaga de la realidad.

Mirando más allá de América Latina, cabría abrigar el temor de que incluso planteamientos originados en otras latitudes, como los anteriormente mencionados, no estuvieran fundados en una base de análisis adecuada, lo que contribuiría a explicar sus magros resultados. Desde luego, los primeros análisis de las relaciones centro-periferia realizados desde el punto de vista de los países en desarrollo —o, para ser más precisos, desde una perspectiva latinoamericana— no han alcanzado el status que probablemente merecían en los círculos académicos de los países industrializados; el día en que esos trabajos pioneros reciban un reconocimiento de la importancia del Premio Nobel, por ejemplo, las ciencias sociales de estos países

¹ Prebisch, Raúl, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, CEPAL, 1952.

² CEPAL, El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas de América Latina, 1977.

habrán dado un nuevo y decisivo paso para salir del suntuoso, pero no por ello menos parroquial, enclaustramiento en que se encuentran. Además, da la impresión de que los esfuerzos realizados para analizar estas relaciones, tomados en conjunto, han adolecido de algunas limitaciones. En primer lugar, han tendido a adoptar un punto de vista estático, y no dinámico, lo que les ha creado dificultades para reconocer las nuevas situaciones planteadas a los países en desarrollo por la evolución del sistema internacional, en su conjunto, y de sus propias economías, —así como también, aunque tal vez en menor medida, para advertir las múltiples implicancias del proceso de transnacionalización que ha estado experimentando la economía mundial con especial celeridad durante los últimos 15 años, y para llevar estos análisis hasta un plano más profundo que el de las relaciones comerciales entre el centro y la periferia. En el segundo lugar, como ya se ha anticipado, ha resultado difícil percibir que, como consecuencia de la creciente interdependencia del sistema transnacional, el desarrollo y el subdesarrollo forman parte de un mismo proceso —siendo el subdesarrollo de la periferia causa y efecto, a la vez, del desarrollo de los centros— lo cual ha conducido, por una parte, a prestar poca importancia al comportamiento de los centros para estudiar la evolución y perspectivas de los países periféricos y, por la otra, a proponer estrategias que hacen depender sustancialmente el proceso de desarrollo de la adopción unilateral, por parte de estos últimos, de políticas económicas “sanas”. En tercer lugar, durante largo tiempo se experimentaron mayores dificultades que en el resto de las ciencias sociales para integrar los factores políticos y económicos en el análisis de las relaciones internacionales, dificultades que entorpecieron el entendimiento y la cooperación entre diplomáticos y tecnócratas y que incluso fueron visibles en la conducción superior de la política exterior de los Estados Unidos durante la última administración republicana, no obstante que en el plano conceptual estaban en vías de ser superadas mediante el aporte reciente de un grupo de lúcidos analistas de estos problemas³.

Lo anterior se ha traducido en un alto grado de polarización en el análisis de las relaciones internacionales entre dos corrientes de pensamiento inspiradas, respectivamente, en una filosofía “librecam-

³ Para una de las primeras y más lúcidas exposiciones de este punto de vista, ver C. Fred Bergsten, *The Future of the International Economic Orders: An Agenda for Research*, 1973. Ver también C. Fred Bergsten y Lawrence Krause (editores), *World Politics and International Economics*, 1975; Robert Gilpin, “The Politics of Transnational Economic Relations”, en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, 1971 y Richard Cooper: “Trade Policy is Foreign Policy”, en *Foreign Policy*, N° 9, 1972-73.

bista" y en una filosofía "intervencionista" frente al actual funcionamiento y a la evolución futura de la economía internacional, impidiendo o retrasando la aparición de interpretaciones más desagregadas o matizadas, tema al cual se hará referencia en la última parte de estas notas⁴.

En estas notas se procura señalar en forma tentativa algunas falencias y falacias que se observan en el análisis de las relaciones Norte-Sur, sin circunscribirnos a la labor realizada en tal sentido desde América Latina, pero con especial referencia a la peculiar —y de los países en desarrollo— y al aporte fundamental que el pensamiento latinoamericano debería efectuar una vez más para la comprensión de estos problemas.

PERSPECTIVAS DEL TERCER MUNDO EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los esfuerzos encaminados a la formulación y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional se ven debilitados, a nuestro juicio, por el hecho de estar basados en tres falacias principales.

Antes de referirnos a ellas, es preciso reconocer que la actual coyuntura resulta particularmente oportuna para la realización de esfuerzos encaminados a la reforma del sistema internacional, de acuerdo con lineamientos más favorables para los intereses del Tercer Mundo. En efecto, a las legítimas aspiraciones revisionistas de estos países ha venido a añadirse la gradual toma de conciencia de que vivimos en un mundo cada vez más interdependiente por parte de las naciones industrializadas.

Las relaciones internacionales, durante el decenio de 1970, se han caracterizado por la emergencia de una relación de interdependencia entre todas las naciones del mundo en una escala que no habría podido ser imaginada hace 25 años atrás. Es evidente que problemas tales como la "estagflación" que han experimentado recientemente

⁴ Para una exposición clásica del primer punto de vista, ver Harry Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, 1967, y "The Link that Chains", en *Foreign Policy*, Nº 8, 1972. El antiguo embajador en la India y en las Naciones Unidas, D. Patrik Moynihan, por su parte, sugirió en un artículo titulado "The U.S. in Opposition", publicado en *Commentary* en marzo de 1974, que la posición adoptada por los países del Tercer Mundo acusaba una fuerte influencia del movimiento laborista inglés y del pensamiento de la Sociedad Fabiana. Esta generalización indebida demuestra, precisamente, hasta qué punto Asia y África han pasado a constituirse en los voceros del NOEI, pues el pensamiento fabiano jamás ejerció influencia en Latinoamérica.

los países industrializados, el aumento del precio de los combustibles, alimentos y fertilizantes, y las tendencias hacia la escasez de recursos naturales y el deterioro ecológico, ha producido un profundo impacto sobre el sistema internacional, impacto al cual no escapa ningún país ni grupo de países. Es por eso que muchos observadores han llegado a la conclusión de que estos problemas globales sólo podrán ser resueltos mediante la acción concertada de todas las naciones del mundo. De hecho, muchas de estas cuestiones, tales como la reforma del sistema monetario internacional, la adopción de un régimen para la explotación de los recursos marinos, la energía y la alimentación, están siendo abordados, a través de foros auténticamente mundiales. Si bien muchos de estos problemas requerirán consultas más intensas entre los países industrializados del Norte, necesidad que durante la anterior administración norteamericana se tradujo en la creación de la Comisión Trilateral, llamada a constituir una "comunidad de las naciones desarrolladas", de acuerdo con las palabras de su primer director, el profesor Sbigniew Brzezinski, no hay duda de que en muchos de ellos se requerirá la colaboración de los países del Sur.

La impresión de que el momento es propicio para avanzar hacia el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional se funda en la apreciación de que los países del Tercer Mundo tendrían mucho que ganar en la actual coyuntura internacional en la medida en que conserven su unidad de acción y de propósitos. ¿En qué se basa esta apreciación y hasta qué punto es factible la solidaridad del Tercer Mundo?

La tendencia a la dispersión del poder económico mundial, como consecuencia de la aparición de nuevos centros de alto desarrollo industrial, tecnológico y financiero, además de los Estados Unidos, podría abrir nuevas oportunidades para diversificar los mercados y las fuentes de abastecimiento de bienes de capital, de tecnología y de financiamiento de que actualmente disponen los países en desarrollo, particularmente si éstos procuran aprovechar estas oportunidades a través de una acción concertada. Al mismo tiempo, el ensanchamiento del margen de seguridad de las grandes potencias, derivado de la declinación de la guerra fría, y la relevancia que han pasado a adquirir los intereses económicos en las negociaciones internacionales, han determinado que los objetivos relacionados con la esfera de la seguridad se consideren cada vez más vinculados con factores de orden económico. Estos últimos, por consiguiente, adquieren cada vez más peso en la formulación de la política exterior. Ello, a su vez, podría contribuir a mejorar la participación de los países en desarrollo dentro del sistema internacional, especialmente si ac-

túan de consuno, toda vez que el poder económico está relativamente menos concentrado que el poderío político y militar.

Al mismo tiempo, los países industrializados continúan asignando una alta prioridad a las políticas antiinflacionarias. Dentro de este contexto, el aprovechamiento de las ventajas comparativas que poseen algunos países del Tercer Mundo para producir determinadas manufacturas y una búsqueda más racional de la división internacional del trabajo de acuerdo con lineamientos similares a los que tradicionalmente han preconizado los países industrializados, conjuntamente con el comportamiento ordenado de los precios de los combustibles y las materias primas, han pasado a constituir un elemento esencial para la evolución de las economías de los países del Norte.

Las elevadas tasas de crecimiento que han experimentado las economías industrializadas durante los últimos decenios han ido acompañadas, en los años recientes, por una preocupación generalizada acerca del posible agotamiento de la capacidad de respuesta del ecosistema a los requerimientos planteados por esos mismos procesos, particularmente en lo que se refiere al abastecimiento de recursos naturales, asignando especial importancia a las consideraciones relativas a la "seguridad económica". Por consiguiente, el acceso a las fuentes de suministro de materias primas, un sector de especial interés para los países del Tercer Mundo, ha pasado a constituir otra preocupación fundamental para los países industrializados.

Es cierto que estas oportunidades se ven parcialmente erosionadas por el nuevo mercantilismo que parece haberse entronizado en las relaciones internacionales como consecuencia de las presiones que se ejercen en los países capitalistas del Norte para garantizar el pleno empleo y el bienestar de sus ciudadanos, amenazados por las tendencias recesivas e inflacionarias anteriormente mencionadas.⁵

Con todo, y recapitulando, si se considera que los países de la OECD están protagonizando un proceso de dispersión del poder económico mundial, continúan dando máxima prioridad al problema de la inflación y están crecientemente preocupados frente al fantasma de la escasez, se llega a la conclusión de que los países del Tercer Mundo tendrían mucho que ganar con una mayor diversificación de sus relaciones económicas externas, con una inserción más eficiente en la división internacional del trabajo y de un mejor aprovechamiento de los beneficios derivados de la extracción y transformación de sus recursos naturales.

El logro de esas ganancias requeriría una gran sensibilidad para identificar los intereses de ambos grupos de países y formular solu-

⁵ Ver Ernest H. Preegg, *Economic Blocks and U.S. Foreign Policy*, 1974, y Harold Macmgren, "Coming Trade Wars?", en *Foreign Policy*, Nº 1, 1970-71.

ciones para mutuo beneficio, a través de enfoques más desagregados y eventualmente diferentes con respecto a las medidas de carácter general que hasta ahora han configurado la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional.

Queda ahora por examinar la segunda cuestión, acerca de hasta qué punto es efectiva o podrá ser duradera la unidad del Tercer Mundo, postulada como condición para obtener las ventajas que podrían ofrecer las oportunidades en los párrafos precedentes.

Muchos observadores ponen en duda la unidad de un conjunto de naciones que presentan tantas diferencias desde el punto de vista de sus tradiciones culturales, sus sistemas políticos y sus niveles de desarrollo económico, así como también, desde el ángulo de su pertenencia a diversos bloques en los cuales se deja sentir la influencia de las antiguas potencias coloniales del Norte o de los nuevos liderazgos ideológicos que compiten por la hegemonía mundial. Basada en esa premisa, durante los últimos años la diplomacia norteamericana ha procurado fragmentar la unidad del Tercer Mundo, como lo revela el trascendido de un cable colocado por el antiguo Secretario de Estado, señor Kissinger, el 22 de noviembre de 1976, que se refería al "éxito relativo" de los países industriales en sus esfuerzos para intensificar las presiones ejercidas sobre la OPEP por los demás países en desarrollo, o se desprende de los comentarios formulados por el profesor Ullman refiriéndose a la Comisión Trilateral en el sentido de que "una razón esencial para unificar a los países del Norte es poder negociar más eficazmente con los países del Sur".⁶

La unidad del Tercer Mundo, sin embargo, ha desafiado todas las predicciones basadas en los conceptos y estrategias anteriormente mencionados. Los esfuerzos desplegados desde 1973 por los países del Norte —bajo el liderazgo de los Estados Unidos y con la renuencia de Francia— para aislar a los países de la OPEP, basados en la percepción de que "el petróleo sería la excepción"⁷, se vieron frustrados cuando aquellos estados insistieron en negociar los problemas relativos a la energía conjuntamente con los de las materias primas, el desarrollo y el financiamiento internacional, en la Conferencia de París sobre Cooperación y Desarrollo. La solidaridad del Tercer Mundo no se ha resquebrajado desde entonces, no obstante que indudablemente el aumento de los precios del petróleo ha golpeado más severamente a los países en desarrollo no exportadores de este producto que a los países industrializados. Gracias a esta solidaridad, la problemática Norte-Sur ha tenido una fuerte presencia o incluso

⁶ Richard H. Ullman, "Trilateralism: Partnership for What?", en *Foreign Affairs*, octubre 1976.

⁷ Stephen Kasner, "Oil is the Exception", en *Foreign Policy*, N° 14, 1974.

ha dominado las discusiones mantenidas en diversos foros internacionales --no solamente en aquellos especialmente establecidos para el examen de estas relaciones, como la UNCTAD o el Diálogo de París, sino también del Consejo Mundial de Alimentos, la Conferencia Mundial sobre Empleo de la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia sobre el Derecho del Mar y las últimas reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Lo que es más importante aunque con frecuencia se olvida, es que ello no obedece a una posición reciente sino a una estrategia elaborada en forma colectiva desde hace largos años, ya sea en las Conferencias de Países no Alineados iniciadas en Bandung en 1955 --que a partir de 1970 pasaron a tener un contenido predominantemente económico-- o a partir de los años 1960, a través del grupo de los 77, dentro del marco de la UNCTAD. Resulta claro que esta solidaridad no se basa tanto en la percepción de los beneficios inmediatos que los países del Tercer Mundo puedan lograr a través de su participación mancomunada en las negociaciones internacionales, ni de la mayor o menor equidad con que estos beneficios se distribuyan entre los diversos tipos de países que integran este boque, sino en la percepción más general de que las reglas del juego establecidas por las grandes potencias durante el período colonial operan sistemáticamente en contra de sus intereses, y de que para modificarlas se requiere una acción concertada, de una manera similar a la forma en que los trabajadores de los Estados Unidos se unieron en el decenio de 1930 para obtener un "nuevo trato".

A esta percepción política se une la de las oportunidades que el actual contexto internacional ofrece en el plano económico, y la de la creciente importancia que tiene el Tercer Mundo para los países industrializados, como lo indica el hecho de que los países en desarrollo no exportadores de petróleo representan para los Estados Unidos un mercado de 27 mil millones de dólares, más importante que el de los países de la Comunidad Económica Europea, Europa Oriental y la Unión Soviética en conjunto, y por lo tanto una fuente de dos millones de empleos adicionales en los próximos 10 años --de mantenerse las tendencias actuales-- así como una fuente de exportaciones de bienes de consumo que podrían contribuir eficazmente a la lucha contra la inflación y de materias primas esenciales para la industria norteamericana.

Estas realidades han dado ímpetu y coherencia a la plataforma elaborada por el Tercer Mundo para avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Importa ahora examinar hasta qué punto esta plataforma se ha ido elaborando en una dirección correcta.

NECESIDAD DE UNA REVISIÓN CRÍTICA
DEL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Los países del Tercer Mundo han logrado articular un conjunto de ideas muy importantes para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, y las han expresado a través de la Resolución y el Programa de Acción aprobados al respecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas, o han contribuido a reflejarlas en un conjunto de Estudios e informes de gran valor —la mayor parte de los cuales han sido elaborados en los países industrializados— entre los más recientes de los cuales se cuenta el informe RIO dirigido por el profesor Jan Timberger.⁸

Influídos tal vez por estos éxitos logrados en el plano conceptual, los países del Tercer Mundo han tendido a considerar el conjunto de ideas y proposiciones anteriormente mencionado como un programa de acción efectivo y, en mayor o menor medida, se han comprometido a trabajar por su implementación a través de una variedad de foros y acciones en el plano internacional. La Conferencia de París y la UNCTAD IV han sido los marcos más relevantes adoptados por estos países para impulsar la implementación de las ideas y medidas que conforman el NOEI. Los escasos resultados que se han logrado en París y el camino sin salida a que en la práctica se ha llegado, después de la reunión de Nairobi, en relación con la iniciativa llamada a constituir la “viga maestra” del nuevo orden —el Programa Integrado de Productos Básicos— ponen de manifiesto algo que no debió pasar inadvertido: que el NOEI jamás llegó a constituir un programa de acción efectivo.

Los países del Tercer Mundo han incurrido en el defecto lógico de atribuir una “concesión fuera de lugar” al NOEI, al asignarle el carácter de un programa de acción monolítico, por razones preponderantemente políticas, pero con dudosos resultados económicos. De acuerdo con nuestra percepción, el NOEI no constituye un *programa*, sino a lo sumo una *agenda* para ordenar la discusión que se está desarrollando en torno al reordenamiento de las relaciones Norte-Sur —y tal vez ni siquiera una agenda, sino el planteamiento de una *problemática*. La causa principal de esta confusión, que constituye

⁸ *Reshaping the International Order*, 1976. Ver también en informe titulado *What Now? Another Development*, de la Fundación Dag Hammarskjöld, 1975; el *Symposium on The New International Economic Order*, publicado en La Haya en 1975, y más recientemente el estudio encomendado al profesor Harlan Cleveland por el Aspen Institute, titulado *The Third Try at World Order*, 1977.

la primera de las falacias a que hacíamos referencia más arriba, radica en que nunca se explicitaron suficientemente las profundas —y tal vez irreconciliables, de no mediar hábiles esfuerzos para alcanzar ciertos compromisos— diferencias existentes entre la filosofía “libre-cambista” a que los países industrializados permanecieron adheridos —al menos en forma manifiesta— en sus esfuerzos por mantener el antiguo orden económico y la filosofía “intervencionista” adoptada por la mayor parte de los países en desarrollo en sus propuestas relativas a la problemática Norte-Sur, orientadas a lograr una redistribución global del ingreso mediante un alto grado de regulación de los mercados, obtenido mediante la aplicación de un conjunto de medidas de carácter general.

En la generalidad de esas medidas radica la segunda falacia a que se hacía mención, a saber, la de que problemas de alcance global como los que actualmente enfrenta la comunidad internacional deben ser resueltos necesariamente —o, al menos, con ventajas— a través de medidas de carácter igualmente general. Esta preferencia es notoria en la mayor parte de los informes anteriormente mencionados como, por ejemplo, el Informe RIO, que propone en el largo plazo la creación de una Tesorería Mundial basada en un “impuesto internacional” para resolver los problemas monetarios y financieros; el fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo a Largo Plazo de la Agricultura en el Tercer Mundo entre las principales medidas para incrementar la producción mundial de alimentos; la adopción de una “estrategia internacional de industrialización”, y un programa automático encaminado a reducir los márgenes de protección *pari passu* con el nivel de desarrollo de los países, a fin de cumplir hacia el año 2.000 con los objetivos de la Conferencia de Lima en el sentido de transferir el 25% de la producción industrial a los países del Tercer Mundo; el establecimiento de una Agencia Mundial para los Recursos Minerales; la creación de una Autoridad Mundial para el Desarrollo Tecnológico, y otras medidas globales para la solución de los problemas del desarrollo internacional, prestando escasa atención a la identificación de vías alternativas para resolver problemas globales mediante un conjunto de acciones parciales y diferenciadas, dependiendo de los sectores y países involucrados.

La tercera falacia consiste en la tendencia a visualizar a los países del Tercer Mundo como un conjunto homogéneo, cuya identidad de intereses los llevará tarde o temprano a adoptar una plataforma común, no sólo en lo que se refiere a su orientación general, sino también en el plano de las soluciones concretas. No se han percibido en toda su extensión las oportunidades y desafíos que los países del Tercer Mundo enfrentan al alcanzar etapas intermedias de des-

arrollo frente a un mundo industrializado expuesto a serias presiones que deberían inducirlo a hacer pleno uso de la teoría de las ventajas comparativas que por tanto tiempo han preconizado, y a beneficiarse de una división más racional del trabajo a escala internacional. Tampoco se han percibido plenamente las posibilidades que se presentan dentro de un contexto de escasez, en que a la dependencia económica y tecnológica de los países en desarrollo frente a los países industrializados viene a agregarse la dependencia estratégica de estos últimos con respecto a los recursos naturales de que disponen los primeros. Estas dos últimas consideraciones llevan a la conclusión de que los países del Tercer Mundo habrán de ensayar caminos de desarrollo cada vez más coherentes con sus ventajas comparativas y su dotación de factores —caminos que, por consiguiente, serán cada vez más diferenciados.

La superación de las falacias anteriormente mencionadas podría abrir el camino para la concertación de arreglos de mediano y largo plazo, entre los países del Norte y las naciones del Sur, para lograr una distribución de las actividades económicas basada en una mejor división internacional del trabajo, para mutuo beneficio, sector por sector.

La concertación de estos arreglos supone un conocimiento profundo y una aguda percepción de las necesidades y complementariedades existentes entre ambos grupos de países —así como entre países determinados en el interior de cada uno de estos bloques— a fin de poder identificar aquellos sectores más propicios para poder desarrollar relaciones de interdependencia, primeramente en el seno de determinadas agrupaciones de países, y finalmente a escala mundial.

Este enfoque, por otra parte, podría estimular la tendencia hacia una mayor confianza colectiva en sí mismos y una mayor ayuda mutua entre los países en desarrollo. En efecto, el establecimiento de relaciones de interdependencia basadas en la identificación de intereses comunes, no sólo supone operar durante convenios de mediano y largo plazo sector por sector, sino que también exige una mayor articulación entre aquellas naciones pertenecientes a cada uno de ambos bloques, vinculadas por determinados intereses específicos.

Lo anterior supondría que el modesto pero históricamente significativo incremento que ha experimentado el poder de negociación de los países del Tercer Mundo durante los últimos años debería ser aplicado, precisamente, a identificar oportunidades de cooperación con los países industrializados, en cuya búsqueda la negociación debe reemplazar a la confrontación.

Naturalmente, para ello es necesario que los países capitalistas del

Norte aprendan a reconocer los intereses de los países del Sur, y a aceptar arreglos más equitativos que en el pasado.

Un ejemplo del tipo de proposiciones a que podría dar lugar el "diálogo de sordos" que se produce cuando no existe esta disposición por parte de ambos bloques, se refiere a la contraposición entre las propuestas formuladas por los países del Tercer Mundo en relación con el Programa Integrado de Productos Básicos, por una parte, y a las que efectuaran los Estados Unidos en el seno de la UNCTAD IV respecto al establecimiento de un Banco Internacionad en Santiago de Chile, en ocasión de la penúltima Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, dentro del ámbito hemisférico.

América Latina, concebida como un ámbito geográfico en que coexisten países en desarrollo con países semiindustrializados, constituye un campo de experimentación propicio para avanzar hacia el establecimiento de un sistema de relaciones políticas y económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo, cimentadas en la identificación de intereses recíprocos, en que la confrontación sea paso a la interdependencia.

LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE 1970

En efecto, los cambios que han tenido lugar en la economía internacional durante los últimos años, a que se hacía referencia más arriba, han tenido su correlato en la evolución económica de América Latina.

De acuerdo con el pensamiento prevaleciente en el desarrollo de 1950, las economías latinoamericanas habrían de continuar especializándose en el comercio de productos básicos y seguirían viéndose afectadas por el deterioro de los términos de intercambio entre las materias primas que constituían el grueso de sus exportaciones y los productos industriales que deberían importar para satisfacer la demanda de bienes de consumo y de capital, generada por su propio proceso de desenvolvimiento económico. Como consecuencia de lo anterior, América Latina contaría con escasas posibilidades de exportar productos manufacturados y experimentaría crecientes dificultades para hacer frente a sus necesidades de importaciones esenciales, lo cual la encauzaría por el camino de la industrialización sustitutiva, y la llevaría a desarticularse en forma gradual e inexorable del contexto internacional.

Este modelo involucraba determinadas predicciones respecto del

comportamiento de la economía mundial y de las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos. Entre las primeras se contaban el mantenimiento o la acentuación de las tendencias prevaletentes por aquel entonces en cuanto a una marcada estratificación del sistema internacional, basada en el papel hegemónico de los Estados Unidos en la economía mundial; el creciente estrechamiento del margen de que dispondrían los países en desarrollo para diversificar sus relaciones económicas externas, y el continuo deterioro de la posición de los productos básicos en el comercio internacional, debido a su vulnerabilidad intrínseca. Entre las segundas se señalaban, fundamentalmente, la adhesión de los gobiernos latinoamericanos a un modelo de desarrollo relativamente protegido, basado en la industrialización sustitutiva y orientado hacia la ampliación del mercado interno mediante un conjunto de medidas moderadamente redistributivas, dentro de una básica similitud de sus sistemas políticos. Los cambios ocurridos en los últimos años en los planos nacional e internacional han tendido a considerar la validez de estos supuestos.

En efecto, como ya se ha señalado, durante el decenio de 1970 se advierte una notable profundización de las relaciones de interdependencia entre todas las naciones del mundo.

Ello se traduce, por una parte, en una tendencia hacia la revalorización de los recursos naturales en la economía mundial. No es extraño, por consiguiente, que los países latinoamericanos adopten políticas y medidas encaminadas a adquirir un mayor grado de control y de procesamiento local de sus recursos naturales, y manifiesten el deseo de reencauzar su proceso de industrialización con el objeto de basarlo cada vez más en la utilización de sus recursos propios.⁹

Al mismo tiempo, América Latina está dejando de producir exclusivamente bienes primarios. Aunque los productos básicos todavía representan la mayor parte de sus ventas al exterior, sus exportaciones de manufacturas se han expandido y diversificado en forma no imaginable hace 10 ó 15 años, y el desenvolvimiento industrial y tecnológico de algunos países que está alcanzando niveles de cierta relevancia en determinados sectores. Durante este último período, las políticas económicas de algunos países de la región han estado adaptándose a los requerimientos propios de economías más abiertas y competitivas, han reducido los márgenes de protección preexistentes o los han tornado más selectivos, y han desarrollado un conjunto de instrumentos para acceder a los mercados externos con productos no

⁹ Ver, del autor, el trabajo *Tendencias favorables o Adversas a la formación de un Subsistema Regional Latinoamericano*, en *Estudios Internacionales* Nº 29, enero de 1975, y *Elementos para un estudio sobre los procesos de Integración y de Cooperación en América Latina*, en *Comercio Exterior*, febrero de 1977, pp. 190 y 191.

tradicionales. A su vez, el volumen y la composición de sus importaciones cambiaba sustancialmente, y América Latina se transformaba en un comprador importante para muchos países industrializados, lo cual generaba, por una parte, un poder de negociación insuficientemente utilizado y, por la otra, un potencial de sustitución de importaciones en una escala diferente a las experiencias del pasado —así como de expansión del comercio intrarregional que incluso pudiera superar los logros ya alcanzados dentro de los esquemas tradicionales de integración económica.

Al mismo tiempo, el origen y composición del financiamiento externo ha variado en forma sustancial, aumentando drásticamente el monto de la deuda externa y disminuyendo la participación relativa de las fuentes oficiales, conforme algunos países de la región incrementaban sus oportunidades de acceso a los mercados privados de capital.

Para hacer posibles estos cambios, con frecuencia fue necesario sacrificar las metas más igualitarias incorporadas en las políticas reformistas de comienzo de los años 1960, lo que en muchos casos dio lugar a la ruptura del consenso social y a la entronización de regímenes autoritarios, con la consiguiente acumulación de tensiones sociales que pugnan por reencauzar el proceso dentro de marcos más justos y más participatorios.

No obstante los costos sociales involucrados en las tendencias anteriormente señaladas, es indudable que la forma de inserción de América Latina en la economía mundial está experimentando una transformación muy profunda, transformación que habrá de ser asumida por el nuevo consenso social que emerja como consecuencia de las presiones mencionadas.

Todo ello hace necesario replantear las formas que debería adoptar la participación de América Latina en el sistema internacional tomando en cuenta, por una parte, la mayor capacidad de respuesta y de participación en el sistema que ha revelado la región durante los últimos años y, por la otra, la necesidad de remover los graves problemas que aún afectan su relacionamiento externo. Lo que es más importante, urge repensar el papel de una región semidustrializada, como América Latina, en la nueva división internacional del trabajo que parece estarse gestando en la economía mundial.

No se han analizado con la profundidad que sería de desear los factores que explicarían la capacidad que han demostrado los países latinoamericanos para reaccionar frente a los efectos combinados de la recesión experimentada por las economías centrales y el aumento de los precios de los combustibles y los bienes industriales que se ven en la necesidad de importar para asegurar la continuidad de su pro-

ceso de desarrollo. Entre estos factores podrían contarse una mayor diversificación de las economías y las exportaciones de los países latinoamericanos; su mayor capacidad para producir internamente los insumos y bienes de capital que anteriormente importaban; sus mayores posibilidades de acceso al financiamiento internacional, especialmente de origen privado; su mayor desarrollo tecnológico, y una activa participación del Estado en ciertos sectores claves del desarrollo nacional que en el pasado habrían quedado casi exclusivamente en manos de las empresas transnacionales.

No obstante lo anterior, también hace falta explicar la subsistencia de viejos problemas y el surgimiento de nuevos interrogantes, que continúan dificultando el relacionamiento exterior de América Latina. No se ha insistido suficientemente en la paradoja de que una región que tradicionalmente ha sido exportadora de productos primarios no haya seguido el incremento de la demanda mundial de materias primas y alimentos —que aumentó en poco más de un 4 % anual entre 1960 y 1970 contra un incremento del 3,8 % por año de las exportaciones primarias de los países latinoamericanos— ya sea como consecuencia de las conocidas condiciones adversas de los mercados internacionales de productos básicos o de la escasa prioridad otorgada a dichos sectores por las políticas económicas de los países latinoamericanos durante el período mencionado. Tampoco se ha puesto de manifiesto, en la extensión que sería de desear, la paradoja de que países como los Estados Unidos, que han defendido el libre comercio y la teoría de las ventajas comparativas, la vulneren constantemente en desmedro de los países en desarrollo abrazando un nuevo proteccionismo que se traduce, por ejemplo, en el hecho de que los 106 productos latinoamericanos expuestos a restricciones cuantitativas debido a su carácter competitivo hayan estado sujetos en 1975 a un arancel medio del 9 %, en comparación con el promedio de los Estados Unidos, que en ese mismo año fue sólo del 5,8 %. No existe consenso en torno a los beneficios y a los peligros inherentes al crecimiento de la deuda externa, que en lo que va corrido del decenio aumentó de 35 a cerca de 70 mil millones de dólares, originándose los dos tercios de los nuevos endeudamientos en los mercados privados de capital, ya que este mayor endeudamiento ha sido utilizado al parecer por los países de la región como una alternativa a la recomendación convencional de buscar el equilibrio externo a través de políticas recesivas, y porque los estados que ostentan un grado de endeudamiento mayor son precisamente los que parecen menos preocupados al respecto. Reina también ambigüedad acerca de las consecuencias que podría acarrear para esos países la “privatización” de la deuda, ya que si bien por una parte esta modalidad de

financiamiento ofrece ventajas en cuanto a la rapidez de las negociaciones y la falta de condicionamientos en el otorgamiento de los préstamos, existe un riesgo cumulativo de que el renegociamiento de estos créditos (generalmente de corto plazo) se sujete a la adopción, por parte de los deudores, de recomendaciones ortodoxas formuladas por el Banco y el Fondo, como consecuencia de las presiones que el Federal Reserve ya ha comenzado a ejercer sobre la banca privada de los países de la región. Aún no se han sacado todas las consecuencias del hecho de que hacia 1975 las ventas de las filiales de empresas transnacionales de América Latina hayan alcanzado a alrededor de 80 mil millones de dólares, esto es, alrededor de la cuarta parte del valor de la producción correspondiente a los sectores primario y secundario —concentrándose, precisamente, en las actividades más dinámicas.

La industrialización basada en la sustitución de importaciones dio lugar también a la paradoja de que, siendo los países latinoamericanos tradicionalmente agrícolas y estando dotados de vastos recursos naturales, hayan dejado hasta ahora casi enteramente en manos extranjeras la transformación de esos recursos e importen cuantiosos volúmenes de alimentos y materias primas minerales. El procesamiento local de esos productos no sólo es condición esencial de la soberanía de los países de la región sino también una base indispensable para completar su estructura industrial, generar mayor cantidad de empleos y aumentar el valor agregado de sus exportaciones. Un desarrollo basado en los recursos humanos, tecnológicos y naturales y en las ventajas comparativas que posee la región podría constituir el mejor camino para que ésta obtenga mayores beneficios dentro de la nueva división internacional del trabajo que se anticipa dentro de un mundo cada vez más interdependiente.

También habría que replantear los conceptos que inspiraron los primeros movimientos de integración económica entre los países de la región. Como ya se ha señalado, el modelo de desarrollo prevaleciente en el decenio de 1950 predecía una continua especialización de los países latinoamericanos en el comercio de productos básicos y una creciente caída de su capacidad para importar, todo lo cual implicaba una paulatina desarticulación respecto del contexto mundial. Con el objeto de comprimir el coeficiente de importaciones y de estimular el comercio de manufacturas, se preconizaban políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones. Estos procesos estaban llamados a encontrar límites relativamente próximos dentro de las estrechas dimensiones de los mercados nacionales, límites que debían superarse mediante la formación de "mercados comunes" regionales relativamente protegidos, concepciones que dieron lugar al esta-

blecimiento de la ALALC y el MCCA y posteriormente, al Acuerdo de Cartagena.

La crisis o estancamiento que en mayor o menor medida están experimentando los esquemas globales de integración han ido acompañados por un marcado dinamismo en lo que se refiere a la promoción de otras formas de cooperación entre dos o más países del área. Estas nuevas modalidades se expresan en un conjunto de acuerdos o proyectos de complementación económica, a través de los cuales los países de la región buscan poner en común mercados, recursos o tecnología, no tanto con el objeto de atender la demanda interna e incrementar el comercio intrarregional, sino con el de aumentar su eficiencia y competitividad en los mercados internacionales.

Todo ello tiende a poner en tela de juicio los supuestos básicos de la teoría convencional de la integración y a plantearse el interrogante acerca del papel que está llamada a desempeñar la complementación económica entre los países del área —particularmente entre los países mayores y los más pequeños— en sus esfuerzos encaminados a lograr una mejor participación en la división internacional del trabajo.

LAS RELACIONES NORTE-SUR: ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO

Las principales corrientes de pensamiento en que se ha polarizado el debate Norte-Sur, a que se hacía referencia en las secciones precedentes, no parecen corresponder a las oportunidades y requerimientos de un mundo caracterizado por la consolidación de estrechas relaciones de interdependencia.

La filosofía "librecambista" propone como objetivo la maximización de la eficiencia y del crecimiento económico, tanto a nivel nacional como internacional, considerando que el crecimiento es mutuamente beneficioso para todos los estados aún cuando la distribución de sus beneficios no resultare equitativa. Este objetivo puede lograrse mediante una óptima asignación de los recursos disponibles a través de las señales provenientes del mercado dentro de un sistema regido por el liberalismo económico. Lo anterior implica que los países abran sus economías al capital extranjero y a los bienes importados y se especialicen en la producción de aquellos bienes para los cuales poseen ventajas comparativas. De esta manera se incrementa la producción mundial y, a la larga, todos los estados resultan beneficiados. Dentro de estas premisas, no existe ninguna razón para prescribir políticas diferentes para las distintas economías, ni para temer que surjan

conflictos profundos y persistentes en las relaciones económicas entre los distintos estados.

De acuerdo con la filosofía "intervencionista", acuñada por los países del Tercer Mundo durante los últimos decenios, aunque el crecimiento económico y la eficiencia constituyen objetivos prioritarios, la igualdad en la distribución del ingreso y la autodeterminación nacional involucran valores más cruciales. A la luz de esta percepción, las relaciones económicas entre los estados tienen lugar dentro de un marco de reglas del juego definidas por las potencias hegemónicas, que discriminan en contra de los países más débiles, dando lugar a una injusta distribución de los beneficios derivados del proceso. La apertura de las economías de los países más débiles y su especialización en la producción de determinados bienes sólo tendría el efecto de permitir a los más poderosos ganar la competencia por el acceso a los recursos y mercados mundiales, acentuando la desigual distribución de esos beneficios, y creando profundos conflictos entre ambas categorías de países. Obviamente, desde este ángulo, no es posible prescribir el mismo tipo de política para ambos grupos de países.

Mientras que para el primer enfoque las reglas del juego internacional son básicamente correctas, y el desarrollo depende fundamentalmente de la adopción de políticas adecuadas por parte de los países del Tercer Mundo, para el segundo la falla está incorporada en la estructura del sistema internacional, que discrimina en contra de los países más débiles, los cuales requieren por consiguiente de un tratamiento preferencial que sólo puede lograrse a través de un grado considerable de regulación de los mercados.

El elemento que falta de los análisis precedentes es el reconocimiento del proteccionismo que parece estar ganando terreno en las relaciones internacionales. Un número cada vez mayor de países, en el mundo industrializado, están buscando poner controles a las importaciones en orden a proteger su industria doméstica y a impedir el aumento del desempleo. Los países ricos se acusan recíprocamente de emplear prácticas comerciales desleales, mientras que a su vez son acusados de cerrar sus mercados a las manufacturas de los países subdesarrollados. Unos y otros compiten por el acceso o el control de las fuentes de materias primas. Las corporaciones multinacionales, que una vez ponían en jaque la soberanía nacional, hoy están siendo jaqueadas tanto en los países en desarrollo como en las naciones industrializadas, deseosas de mantener sus niveles de actividad económica y sus fuentes de empleo.¹⁰

Estas consideraciones podrían inducir a ambos grupos de países a

¹⁰ Véase de Raymond Vernon, autor de *Sovereignty at Bay*, "Storm Over the Multinationals: Problems and Prospects", en *Foreign Affairs*, enero de 1977.

buscar arreglos sectoriales de largo plazo, como se sugería en un comienzo, en relación con la distribución de determinadas producciones o actividades económicas y con el logro de una mejor división internacional del trabajo, que contemplen adecuadamente sus intereses recíprocos.

En este terreno ignoto, planteado por las tendencias hacia un neomercantilismo anteriormente esbozadas, uno podría aventurarse a formular algunas hipótesis de trabajo, extremadamente tentativas, acerca de las modalidades que pudieran adoptar las relaciones internacionales dentro del contexto señalado.

Estas hipótesis se inspiran en una analogía histórica, a saber, la evolución de las relaciones sociales del mundo occidental —que en aquella época equivalían a las relaciones internacionales entre los modernos estados— con ocasión de la caída del Imperio Romano. Frente a este desafío histórico, se ensayaron tres tipos de respuesta, representadas por el modelo “liberal”, que hubiese sido asegurado mediante la supervivencia del imperio; por el modelo “centralizado”, encarnado en la experiencia bizantina, y por el modelo feudal, bajo el cual se organizó efectivamente la sociedad medieval.

Este último representó un compromiso encaminado a facilitar la reconstrucción de las relaciones sociales preexistentes durante el imperio, mediante una estrategia sectorial o “por piezas”, después de la ruptura experimentada por un orden imperial pretendidamente ecuménico, pero en efecto provinciano, por obra de la irrupción del “proletariado externo” descrito por Toynbee.

Del mismo modo, parecería que el sistema “librecambista” o neoliberal que, con igual pretensiones de validez universal, emergió de Bretton Woods, está siendo desbordado, como consecuencia de la emergencia de un proletariado externo, representado por los países emergentes del Tercer Mundo, cuya actitud contestataria se basa en su percepción de haber sido incorporados dentro de un orden cuyas reglas no contribuyeron a establecer.

Dentro de esta confrontación, los países industrializados han insistido en el mantenimiento del orden neoliberal, mientras que los países en desarrollo han abrazado un programa encaminado a obtener un elevado grado de regulación de ese sistema. Alternativamente, si dicho grado de regulación, fuese inaceptable para los países industrializados y/o inconveniente para los países en desarrollo, podría llegarse a una reestructuración del orden mundial de corte “neomercantilista”, basada en agrupaciones de productos y de actividades económicas, y/o en agrupaciones de países. Como se ha anticipado, ello podría involucrar arreglos de largo plazo entre los países industrializados y los países en desarrollo, que contemplaran los intereses de estos últimos

en mejorar sus términos de intercambio con los países centrales y de obtener una mejor participación en la división internacional del trabajo, así como los intereses de los primeros en el sentido de asegurar su abastecimiento de energía y de materias primas. Este camino podría involucrar el riesgo de una mayor fragmentación de las relaciones internacionales —e incluso de una indeseable verticalización de las mismas— pero no puede negarse que, al fin y al cabo, representa una de las formas posibles de poner término al presente desorden internacional, que merece mayor atención que la que se le ha prestado hasta ahora.