

Intereses mutuos: las verdaderas bases del diálogo norte-sur

Durante los últimos 30 años los países en desarrollo han tomado conciencia de que su forma de inserción en el sistema internacional constituye uno de los principales factores que dificulta o retrasa su proceso de desarrollo.

En una primera etapa, correspondiente a los decenios de 1950 y 1960, parecieron considerar que las reglas que regían el sistema internacional eran básicamente correctas, si bien era necesario revertir las persistentes tendencias al deterioro de sus términos de intercambio con los países industrializados mediante mecanismos encaminados a la estabilización de los precios de los productos primarios, y compensar las pérdidas derivadas de sus relaciones comerciales con el resto del mundo a través de la ayuda externa. Lo anterior dio lugar a un conjunto de organismos y programas inspirados en un concepto de "cooperación internacional" de corte altruista y no exento de paternalismo.

Desde fines del decenio pasado, y muy particularmente a partir de 1973, se abre paso a la percepción de que las reglas que presiden el orden internacional tienden a discriminar en contra de los intereses de los países en desarrollo y de que, para que éstos logren mejorar su participación dentro del sistema, es necesario proceder a la modificación de aquellas reglas. El efecto de demostración de la política de la OPEC y la sensación de haber adquirido un nuevo poder de negociación como consecuencia de su condición de exportadores de materias primas, en un mundo de escasez, indujo a los países en desarrollo a mantener y fortalecer su solidaridad, por encima de las diferencias entre países exportadores y deficitarios de petróleo; a codificar sus reivindicaciones en un ambicioso programa encaminado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, y a buscar su implementación a través de lo que podría denominarse una "política de confrontación" con los países industrializados.

Los modestos resultados que se alcanzaron durante los últimos 5 años a través de esa política, la agudización de los problemas que afectan a las economías industrializadas y la acentuación de ciertas diferencias objetivas al interior del mundo en desarrollo, han tendido a debilitar los fundamentos de esa política, y han alentado actitudes más favorables a buscar el reordenamiento de las relaciones

Norte-Sur a través de la identificación de intereses recíprocos entre ambos grupos de países y de una estrategia más flexible, en que predominan los elementos propios de una negociación.

A continuación se formulan algunos comentarios, basados en trabajos anteriores¹, acerca de: a) las principales limitaciones de que adolecieron las estrategias basadas en los conceptos de "cooperación" y "confrontación", respectivamente; b) la necesidad de entablar negociaciones serias, fundadas en el reconocimiento de la existencia de intereses mutuos entre los países industrializados del Norte y los países en desarrollo del Sur, a partir de un cuidadoso análisis de las tendencias observables en los países industriales que son, al fin y al cabo, el centro dinámico de la economía internacional —en lugar de continuar engrosando el "libro de quejas" de los países subdesarrollados, y c) algunas formas concretas que podría adoptar esta estrategia, con especial referencia a los países de desarrollo intermedio, como los de América Latina.

LA ERA DE LA COOPERACION: ANTECEDENTES Y FRUSTRACIONES

El análisis de las relaciones centro-periferia se originó en buena medida, en el pensamiento de la CEPAL. De acuerdo con este análisis, los problemas que afectan a los países en desarrollo tienen su origen en la forma que históricamente adoptó su inserción en la división internacional del trabajo. Dentro de ella, los países periféricos se especializan en la producción de materias primas, cuyos precios de exportación tienden a subir más lentamente que los de las manufacturas que importan desde los centros. El consiguiente deterioro de sus términos de intercambio se ve reforzado por el hecho de que, como consecuencia de la concentración del progreso técnico, la productividad del trabajo crece más rápidamente en las actividades industriales de los centros que en los sectores primarios —exportadores de la periferia.

Como se ha señalado, las prescripciones que se extrajeron de este diagnóstico incluían la implantación de programas de ayuda externa destinados a compensar a los países en desarrollo por las pérdidas experimentadas como consecuencia de sus relaciones comerciales con los países industrializados, y propiciar acuerdos entre productores y consumidores para estabilizar los precios de sus productos básicos. En definitiva, para alterar en forma más duradera las relaciones preva-

¹ L. Tomassini, *Falencias y Falacias: Notas sobre el Estudio de las Relaciones Norte-Sur*, en *Estudios Internacionales* Nº 40, octubre-diciembre de 1977, y *Notas sobre América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, en *Estudios Sociales* Nº 14, 4º trimestre de 1977, Santiago.

lecientes entre ambos grupos de países era necesario cambiar el tipo de especialización reservada a los países periféricos, aspecto en que posteriormente se puso mayor énfasis. En esta transformación, la industrialización debía desempeñar un papel fundamental, particularmente tratándose de países que habían alcanzado algunas de las precondiciones necesarias para llevarla a cabo, como era el caso de los países latinoamericanos. Tanto en función de consideraciones teóricas vinculadas al concepto de "industria infantil", como de las circunstancias propias de un período caracterizado por un alto grado de desarticulación de las relaciones económicas internacionales (como fue el de la postguerra), se estimó que en una primera etapa la industrialización debía basarse en la sustitución de importaciones.

En el caso de América Latina, que sirvió como una especie de laboratorio para la cooperación internacional durante todo ese período, no fue mera coincidencia que el inicio de las negociaciones encaminadas a poner en marcha la Operación Panamericana en 1958 fuera precedido del anuncio efectuado por los Estados Unidos de su decisión de apoyar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y de adherir al Convenio Internacional del Café, dos iniciativas que habían estado pendientes durante largo tiempo². Tampoco fue casualidad que la adopción de un Sistema General de Preferencias, destinado a estimular la industrialización del Tercer Mundo, figurara como punto central en el temario de la UNCTAD en 1964.

En la práctica, sin embargo, las relaciones Norte-Sur durante esos dos decenios se centraron en el tema de la ayuda externa. La Alianza para el Progreso —una de las operaciones más ambiciosas y articuladas que se emprendieron en el campo de la cooperación internacional durante todo ese período— constituye un buen ejemplo tanto del énfasis colocado sobre la ayuda financiera como de su insuficiencia para alterar la forma de inserción de América Latina dentro del sistema internacional. Desde la actual perspectiva resulta fácil señalar algunas de las limitaciones de que adolecía este concepto.

Para señalarlas, conviene recordar algunas magnitudes. En 1951 un grupo de trabajo convocado por las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del profesor Arthur Lewis, publicaba un informe titulado "Medidas para Acelerar el Desarrollo Económico de las Regiones Subdesarrolladas", el cual llegaba a la conclusión de que dichos países requerirían de una inversión neta de unos 20.000 millones de dólares anuales para lograr un crecimiento de 2,5% anual. Como en el mejor de los casos sólo estaban en condiciones de proveer la mitad de esta suma, el resto (unos 10.000 millones de dólares anuales) debería provenir del exterior —lo que en esa época equivalía a

² Ver introducción por F. Herrera a *Diez Años de Lucha por América Latina*, coordinado por A. Calvo y L. Tomassini, México, FCE, 1970.

los Estados Unidos y representaba el 4% de su ingreso nacional (esto es, una proporción aproximadamente 10 veces superior a la que en la actualidad ese país destina a sus programas de ayuda externa). En definitiva, aunque en los últimos 25 años la ayuda externa no alcanzó a un sexto de las magnitudes sugeridas por aquel grupo de trabajo, las tasas de crecimiento de los países en desarrollo duplicaron las metas que éste había propuesto, demostrando poseer un potencial interno de crecimiento muchas veces superior al que se había anticipado³.

A la luz de estos hechos resulta claro:

- Que la ayuda externa —que incluso antes del aumento de los precios del petróleo representaba menos del 10% de los ingresos de los países en desarrollo provenientes de los flujos de capital y de sus relaciones comerciales—⁴ debe ser colocada dentro del contexto del resto de las relaciones económicas externas de ese grupo de países.
- Que la ayuda no puede reemplazar el esfuerzo interno de esos países, individual y colectivo, el cual ha demostrado representar un “motor de desarrollo” mucho más poderoso de lo que originalmente se pensaba.
- Que de los diversos instrumentos utilizados para promover el desarrollo, la ayuda externa es uno de los menos compatibles con la autonomía nacional, y de los que más se prestan a encubrir interferencias indebidas y a imponer modelos de desarrollo inadecuados a las realidades y a los requerimientos de los países receptores.

LA POLITICA DE CONFRONTACION: DEBILIDAD DE SUS FUNDAMENTOS

El sentimiento de “desilusión frente a la ayuda” con que terminó el decenio pasado y la profunda crisis hacia la cual se deslizaron las economías industrializadas a comienzos del presente constituyeron un campo propicio para que la acción emprendida por la OPEP en 1973 se convirtiera en una especie de paradigma para el resto de los países en desarrollo.

No obstante, algunas voces que señalaban que el petróleo sería “la excepción”⁵, la “amenaza del Tercer Mundo” basada en la presunción de que éste habría adquirido un nuevo e insospechado *commodity power* se convirtió en la nueva fuerza motriz de las negocia-

³ S. J. Patel, *La Autodeterminación colectiva de los Países en Desarrollo, en Comercio Exterior, México*, julio de 1976.

⁴ G. K. Helleiner (editor), *The Less Developed Countries in the International Economy*, N. York 1976, Preface, p. 4.

⁵ S. Krasner, *Oil is the Exception*, en *Foreign Policy* Nº 14, 1974.

ciones encaminadas al reordenamiento de las relaciones Norte-Sur⁶. La sensación de haber adquirido una nueva capacidad negociadora —aunque vicaria— a través de los países de la OPEP es lo que explica el mantenimiento de la solidaridad del Tercer Mundo durante la crisis energética, no obstante las maniobras divisionistas de los países industrializados (interesados en tratar exclusivamente los problemas relativos a la energía y en hacerlo sólo con los países de la OPEP), y de las ostensibles diferencias de intereses entre los países exportadores de petróleo y el resto de los países en desarrollo.

Esta actitud se manifestó en la posición adoptada por los países en desarrollo, reaccionando frente a la iniciativa norteamericana para la creación de una Agencia Internacional de Energía, en el sentido de que los países industrializados debían negociar con todos los países del Tercer Mundo, y no solamente con los de la OPEP, y de que en dichas negociaciones los problemas de la energía debían ser considerados conjuntamente con los de las materias primas, el comercio de manufacturas y la cooperación para el desarrollo. El resultado de esta posición globalizante fue la formulación de un programa encaminado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional que comprendía, entre otras, todas las materias señaladas. Este programa fue elaborado y sancionado durante la VI Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, convocada como consecuencia de la reacción de los países en desarrollo anteriormente mencionada, y aceptado, en principio, por los países industrializados con ocasión de la VII Sesión Especial de ese organismo. Dicho programa proporcionó también, en buena medida, el temario incorporado al plan de acción del grupo de los 77 en Manila y, por consiguiente, el de la UNCTAD IV y el de la Conferencia Sobre Cooperación Económica Internacional, que sesionó en París en 1975 y 1977.

Es bien sabido que estas negociaciones condujeron a muy modestos resultados, que no corresponde evaluar en estas notas. Interesa más bien preguntarnos en esta oportunidad acerca de las causas que condujeron a ese desenlace.

Tal vez la primera de esas causas radica en que la política de confrontación en que se embarcaron los países en desarrollo, siguiendo el ejemplo de la OPEP, se inspiró en la conciencia de poseer un nuevo poder de negociación basado en el así llamado *commodity power* —un instrumento que, como se señalará más adelante, corresponde a una realidad, pero que aparentemente fue sobreestimado y, por consiguiente, mal usado. Ante todo, no debe olvidarse que ese nuevo poder de negociación basado en el control de materias primas había

⁶ C. F. Bergsten, *The Threat from the Third World, en Foreign Policy* Nº 7, 1972.

de enfrentar las antiguas presiones del *machine power* y, probablemente, las nuevas amenazas de un *food power*, que están en condiciones de esgrimir los países industrializados y que, en el balance, podrían resultar más poderosas⁷. Además, la utilización de las materias primas como herramienta de presión supone que su demanda sea considerablemente insensible a las variaciones de los precios; que las fuentes de abastecimiento del producto en cuestión sean masivamente controladas por países en desarrollo; que los países interesados se pongan de acuerdo en cuanto a la distribución de los beneficios derivados de la cartelización, y que resistan la tentación de beneficiarse más a expensas de otros, rompiendo el cartel respectivo. Por otra parte, está siempre presente el peligro de que precios más altos promuevan la utilización de fuentes inexploradas de recursos y de nuevas tecnologías, que debiliten la posición monopólica de los antiguos productores. La prolongada recesión porque atraviesan los países industrializados y las "perspectivas mediocres" que presenta la economía mundial en el mediano plazo, acentúan los peligros inherentes a toda medida destinada a restringir la oferta. De hecho, en el caso latinoamericano, los productores de la región han demostrado una limitada capacidad frente a sus competidores, provenientes tanto de los países desarrollados como de otros países en desarrollo: entre 1950 y 1975 la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos básicos declinó considerablemente. En otras palabras, durante ese período "las exportaciones latinoamericanas no acompañaron al crecimiento de la demanda mundial por materias primas y alimentos"⁸, la cual en promedio se acrecentó en poco más de 4% anual, mientras que el volumen de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos lo hizo a una tasa ligeramente inferior. En suma, aun descartando alternativas consistentes en abiertas intervenciones militares para asegurar fuentes de abastecimiento como las que se sugirieron durante el período más álgido de la crisis energética, el nuevo "poder de las materias primas" de los países en desarrollo tendrá que enfrentarse de todas maneras con las propias fuerzas del mercado y con el avance tecnológico.

En segundo lugar, esta política de confrontación requiere la cartelización de los países en desarrollo. Ya se han señalado algunas de las dificultades inherentes a esta estrategia. El cartel supone que los países miembros se pongan de acuerdo en materias tan conflictivas como la asignación de cuotas de producción o la distribución de los beneficios derivados del control de la oferta. El éxito de una

⁷ W. Schneider, *Food, Foreign Policy and Raw Materials*, N. York, 1976.

⁸ E. Iglesias, *Situación y Perspectivas de América Latina*, en *Estudios Internacionales* Nº 39, julio-septiembre de 1977, p. 101.

asociación de productores se mide, entre otras cosas, por su capacidad para acumular reservas estabilizadoras cuya existencia, paradójicamente, puede amenazar el mantenimiento mismo del cartel, en la medida en que cada socio está expuesto a la tentación de utilizarlas unilateralmente y aprovechar los correspondientes beneficios. Por lo demás, el uso del poder monopólico por parte de un grupo de países invita a la retaliación por parte de otros. Así, por ejemplo, la actual ley de comercio de los Estados Unidos excluye del sistema preferencial establecido en virtud de las resoluciones de la UNCTAD a los miembros de un cartel. Como dice Streeten, "llevar un fusil cuando nadie más lo lleva, proporciona un poder especial, pero es posible que un mundo en que cada cual disponga de un fusil sea peor que otro en que nadie lo lleve" *.

En tercer lugar, debe agregarse a estas consideraciones el hecho de que el Tercer Mundo diste mucho de mostrar la homogeneidad que aparentemente le atribuye el programa del Nuevo Orden Económico Internacional. En el mundo actual es posible distinguir, a lo menos, los siguientes grupos de países: a) los países industrializados con economía de mercado; b) los países de economía centralmente planificada; c) los países en desarrollo que en razón de su magnitud poseen características especiales, como la India; d) los países exportadores de petróleo; e) los países semiindustrializados o de desarrollo intermedio, y f) los países menos desarrollados, correspondientes al llamado "cuarto mundo". De hecho, el diálogo Norte-Sur se desarrolla exclusivamente entre la primera y la última de estas categorías de países, lo cual erosiona considerablemente su viabilidad y validez, y conspira contra las posibilidades efectivas de cartelización del Tercer Mundo, especialmente cuando a través del cartel se pretende perseguir objetivos globales y cubrir una amplia gama de intereses, como en el caso del programa integrado de productos básicos. Sobre este punto se vuelve en la parte final de estas notas.

No es de extrañar entonces que, en cuarto lugar, a partir de estas presunciones, se haya llegado a formular un programa de acción caracterizado por un grado de irrealidad bastante elevado, lo cual puede ser atribuido a los siguientes rasgos:

1. En los trabajos encaminados a diseñar la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional se ha prestado una atención mucho mayor a los problemas que confrontan los países en desarrollo en sus relaciones con las naciones industrializadas que a las tendencias observables en los centros. Lo anterior tiende a restar pertinencia

* P. Streeten, *The dynamics of the new poor power*, en Helleiner, op. cit. p. 82.

cia y viabilidad a aquellos planteamientos e induce a los países en desarrollo a desaprovechar oportunidades efectivas para mejorar su participación en el sistema internacional, más coherentes con las tendencias centrales del sistema. Así, por ejemplo, los países en desarrollo han insistido en el programa integrado de productos básicos y en el fondo común mientras que, en cambio, han manifestado muy poco interés para renegociar, en términos más ventajosos que los inicialmente propuestos, proyectos formulados por los países industrializados para el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo, tanto en el marco de la UNCTAD IV como la OEA. Asimismo, mientras que los países en desarrollo se han dirigido con gran tesón a los problemas relacionados con el acceso de sus manufacturas a los mercados de los países industrializados a través de un sistema general de preferencias, hasta ahora no han demostrado la misma lucidez para identificar las oportunidades que tendrían para ocupar una posición más ventajosa en la división internacional del trabajo, como consecuencia de la redistribución industrial que se está iniciando por obra de factores que operan en los centros. Lo mismo cabe decir en relación con el énfasis colocado sobre la ayuda oficial para el desarrollo y la deuda pública externa en comparación con los esfuerzos realizados para perfeccionar el papel de los intermediarios financieros privados y mejorar su acceso a los mercados internacionales de capital. A pesar de estas negligencias, los intentos realizados por los países en desarrollo para controlar la oferta de sus productos básicos han tenido en general menos éxito que la acción desplegada por las corporaciones transnacionales para incrementar la explotación de los recursos naturales, continúa el desplazamiento de determinadas actividades industriales y los banqueros siguen desempeñando un papel cada vez más importante en el financiamiento del mundo en desarrollo, particularmente en el caso de los países en rápido proceso de industrialización.

2. Como ya se ha señalado, y en gran medida como consecuencia del sesgo a que se refiere el párrafo anterior, el programa del Nuevo Orden Económico Internacional exhibe una marcada preferencia por acciones de tipo unilateral, que involucran instrumentos de presión de los países en desarrollo sobre los países industriales (como el fondo común) o medidas de tipo concesional que deberían adoptar los países desarrollados (como aquellas vinculadas con la asistencia oficial para el desarrollo y la renegociación de la deuda externa), acciones que en general envuelven una transferencia de recursos desde los países ricos a los países pobres, en lugar de la búsqueda de beneficios mutuos —y representan una superposición de criterios pertenecientes a la “era de la cooperación”, que comprende los dos últimos decenios, con otros propios de la nueva “política de confrontación”.

tación" desarrollada por los países del Tercer Mundo a partir de 1973.

3. Por último, la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional muestra una marcada tendencia a creer que los problemas globales, como los que generalmente configuran el espectro de las relaciones Norte-Sur, deben ser solucionados a través de fórmulas igualmente globales (programa integrado de productos básicos, sistema general de preferencias, fondo mundial para el desarrollo de la agricultura, estrategia mundial de industrialización, etc.). La mayor parte de los informes técnicos publicados en los últimos años en torno de esta problemática muestran la misma preferencia. Un caso conspicuo a este respecto es el informe RIO, el cual, en adición a las medidas anteriormente mencionadas, propone una autoridad mundial para el desarrollo de los recursos naturales, un instituto internacional para el desarrollo de la ciencia y la tecnología e incluso una tesorería mundial basada en un impuesto internacional obligatorio¹⁰. Un rasgo adicional que presenta este tipo de medidas radica en su tendencia a introducir un elevado grado de regulación en los mercados internacionales, basada en la impresión de que éstos operan en contra de los intereses de los países en desarrollo, y de que en lugar de corregirlos o complementarlos mediante la adopción de nuevas reglas o acuerdos que aseguren que estos mercados funcionen en forma más racional y equitativa, en beneficio de ambos grupos de países, lo que se requiere es reemplazarlos por mecanismos que respondan a un control más centralizado.

En suma, parecería existir una especie de ideología implícita en el fondo del programa del Nuevo Orden Económico Internacional, la cual representaría lo que se ha llamado una suerte de "social democracia global". En tal sentido, no estarían tan descaminadas como inicialmente parecieron a muchos observadores las apreciaciones de Patrick Mohynian, cuando señalaba la raíz fabiana de las posiciones adoptadas por el grupo de los 77 en el seno de las Naciones Unidas¹¹. Parecería, por consiguiente, necesario corregir esta tendencia *utópica* y avanzar, como lo aconseja la más antigua definición de la política, hacia planteamientos más *posibilistas* y pragmáticos.

La percepción de esta conveniencia y la modestia de los resultados alcanzados a través de una política de confrontación como la que se aplicó a partir de 1973, condujo precisamente a los países en desarrollo durante 1976 y 1977 a asumir actitudes más pragmáticas y, al mismo tiempo, más proclives a la búsqueda de compromisos

¹⁰ J. Timbergen, et. al., *Reshaping The International Order*, N. York, 1976.

¹¹ P. Mohynian, *The U.S. in Opposition*, en *Commentary*, marzo de 1974.

con los países industrializados. Ya en 1976 un importante grupo de observadores de las relaciones Norte-Sur señalaba que, considerando retrospectivamente este proceso, "parecía claro que una cuidadosa evaluación de sus propios intereses llevarían a los Estados Unidos y a los demás países desarrollados por una parte, y a los países en desarrollo, por la otra, a reemplazar una política de confrontación por un esfuerzo de negociación"¹². En otras palabras, los países en desarrollo están comenzando a darse cuenta que tendrían mucho que ganar a través de una estrategia más flexible, como la anteriormente señalada. En otro lugar he señalado que "la consecución de esas ganancias requeriría una gran sensibilidad para identificar los intereses comunes de ambos grupos de países en algunos sectores específicos, y para formular soluciones mutuamente beneficiosas, 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"¹³.

LOS INTERESES MUTUOS COMO BASE PARA EL DIALOGO NORTE-SUR

En la búsqueda de planteamientos más posibilistas, la regla fundamental consiste en evitar aquellas medidas que pueden dar lugar a un *zero sum game*, y en promover aquellas otras que puedan redundar en beneficios mutuos, tanto para los países industrializados del Norte como para los países en desarrollo del Sur. Una de las principales implicaciones de esta estrategia radica en que los países en desarrollo deberían concentrar sus esfuerzos en perfeccionar los mercados internacionales y en liberarlos de los sesgos que en la actualidad discriminan en contra de sus intereses en lugar de procurar reemplazarlos por mecanismos más centralizados. Interpretando, desde su punto de vista, la actitud de las naciones en desarrollo a este respecto, Fishlow sostiene que "para la mayor parte de los países del Sur —una mayoría preponderante si se pesan en función de su ingreso— la reforma del orden actual, y no de su rechazo, es el problema"¹⁴.

Lo anterior tampoco significa que los mercados internacionales deben quedar libres de toda regulación, o funcionar en una situación de anomia. Como señala Carlos Díaz Alejandro, los mercados son "creaciones políticas", que no nacen espontánea ni inevitablemente de las necesidades económicas. A qué mercados se permite operar y

¹² Roger Hansen, *et al.*, Agenda preAction 1976, O.D.C., Washington, D.C., 1976.

¹³ L. Tomassini, en Estudios Sociales Nº 14, op. cit., p. 18.

¹⁴ Fishlow, op. cit., p. 24.

a cuáles no, o bajo qué condiciones, constituye el objeto de una decisión política ²⁵.

“Es mi opinión —expresa otro autorizado analista de estos temas— que los países en desarrollo están simplificando sus problemas al promover declaraciones encaminadas a reestructurar las pautas actuales del comercio y la producción mundial. Ni siquiera sabemos si somos capaces de manejar el ritmo de reestructuración que ya se ha conseguido. El gran énfasis que los negociadores oficiales de los países en desarrollo colocan en el principio de que debería otorgárseles un tratamiento diferencial deja de lado la mayor parte de las cuestiones que llegarán a ser más importantes para ellos en el largo plazo. Cuando se hace referencia a un Nuevo Orden Económico Internacional, la palabra orden se refiere a una (nueva) estructura de relaciones que se presume será estable, en circunstancias que evitar un funcionamiento desordenado del mercado y una aplicación desordenada de las políticas podría ser (para ellos) aun más importante” ²⁶.

En tal sentido, no parece deseable ni factible una estrategia como la que propician ciertos grupos idealistas o radicales, tanto en el Norte como en el Sur, encaminada a promover la segregación (o el “delinking”) de los países en vías de desarrollo con respecto a la economía internacional. La única experiencia que hasta hace pocos años parecía haber transitado ese camino —la de China— no parece fácilmente reproducible. Los demás países que aparentemente escogieron esa opción —pertenecientes, por lo general, al campo socialista— en realidad fueron segregados como consecuencia de bloqueos más o menos abiertos, impuestos por las naciones capitalistas, y han manifestado un interés no despreciable en restablecer sus vinculaciones con la economía internacional cada vez que emergieron condiciones propicias a la morigeración de ese bloqueo. La estrategia de la segregación aparece, *prima facie*, en flagrante contradicción con las ostensibles tendencias hacia la profundización de los vínculos de interdependencia entre todos los pueblos del mundo. Resulta curioso observar, por otra parte, cómo aquellas posiciones pekinesas se dan la mano en este punto con algunas de las más recalcitrantes experiencias neomanchesterianas, para las cuales la mayor competitividad introducida por una irrestricta apertura externa tiene, entre otras virtudes, la de enseñar a esos países a “ganarse la vida” dependiendo menos de la cooperación internacional que en el pasado y descansando mucho más en la confianza en sí mismos.

²⁵ C. Díaz Alejandro, Las Relaciones Norte-Sur; El Componente Económico, en Estudios Internacionales Nº 37, enero-marzo 1977.

²⁶ H. B. Malmgren, Trade Policies of Developed Countries for the Next Decade, en The North South Debate, editado por J. N. Bhagwati, N. York, 1977, p. 230.

A propósito de esta inusitada coincidencia, ha ganado terreno en la opinión internacional más ilustrada durante el último periodo el concepto de "confianza individual y colectiva en sí mismos" como motor del desarrollo del Tercer Mundo. Ya he señalado que, en efecto, durante estos últimos 30 años los países en desarrollo han exhibido un potencial interno de desarrollo muy superior al que les atribuyeran las primeras estimaciones sobre la materia. Pero convendría distinguir cuidadosamente entre el concepto de "self reliance" entendido como un elemento complementario dentro de una estrategia encaminada a mejorar la participación de esos países en el sistema internacional,¹⁷ o como una estrategia alternativa orientada a lograr su autosuficiencia, ya sea individual o colectiva, y a provocar su retiro del sistema. La confianza en sí mismos, concebida en el primer sentido, no sólo ha estado en la base de las experiencias de desarrollo realizadas por los países del Tercer Mundo durante estos tres últimos decenios (cualquiera que haya sido la retórica acerca de la exagerada eficacia atribuida a la cooperación internacional a lo largo de la mayor parte del período), sino que cobra especial significación dentro de una coyuntura internacional marcadamente recesiva, frente a la cual ha desempeñado el doble papel de mitigar el impacto adverso de esa coyuntura sobre las economías en desarrollo y de suministrar a estas últimas en alguna medida un sustituto de los impulsos dinámicos que tradicionalmente éstas recibían de los centros. En cambio, usado como justificación para una ideología rupturista frente al actual sistema económico internacional, el concepto de "self reliance" está en pugna con la creciente interdependencia entre todos los países del mundo, un fenómeno que, al decir del Presidente del Banco Mundial, "moldeará nuestro futuro de una manera que recién estamos comenzando a comprender"¹⁸.

Debe recordarse a este respecto que el impresionante comportamiento de los países en desarrollo durante los últimos 30 años, a que se hacía referencia en la sección introductoria de estas notas, estuvo asociada con su creciente participación en el comercio internacional. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, entre 1960 y 1973 el ingreso per cápita de los países en desarrollo creció más rápidamente que en los países industrializados, de tal manera que en el período de 1965-1973 la diferencia entre ambos representó la mitad de la brecha que existía en 1960-1965. Este fenómeno va acompaña-

¹⁷ Para uno de los primeros debates en que se formuló un llamado en favor de una estrategia de "participación selectiva" en el sistema, ver la declaración sobre la Situación de América Latina en la Actual Coyuntura Internacional, efectuada por el Foro Latinoamericano en Caracas, abril de 1975.

¹⁸ Entrevista realizada al Sr. R. McNamara por el "New York Times" en su edición del 2 de abril de 1978.

do de un importante incremento en el volumen y el valor de las exportaciones de esos países, y de un incremento aún mayor de su correspondiente poder de compra, el cual aumentó a razón de más de 10% por año entre 1965 y 1975 ¹⁰.

Estas tendencias generales parecerían señalar que la estrategia adecuada para los países en desarrollo no consistiría en reducir sus vinculaciones con la economía internacional y en reemplazar los mercados por esquemas más centralizados, sino propiciar la adopción de nuevas reglas o acuerdos que les permitan mejorar su participación en ellos. Estas reglas o acuerdos, para ser viables y beneficiosas, deberían ser consistentes con los grandes cambios que han tenido lugar en la economía internacional durante el último período, y, muy particularmente, con las tendencias e intereses observables en los centros, que constituyen el foco dinámico en donde se originan estos cambios.

Se sugiere que la búsqueda de este nuevo ordenamiento debería basarse en tres principios: a) tomar como punto de partida un examen cuidadoso de las tendencias observables en los centros y de sus intereses en el mediano y largo plazo; b) fundarse en la identificación de intereses recíprocos entre los países industrializados y los países en desarrollo y servir para promover acciones de mutuo beneficio, y c) ser negociadas e implementadas a través de mecanismos y foros especializados, dependiendo del producto, el sector o la actividad económica de que se trate, con la participación principal de los países directamente interesados.

El reconocimiento de la existencia de "intereses mutuos" entre ambos grupos de países no implica regresar al concepto paternalista de que lo que es bueno para el Norte también es bueno para el Sur, ni reeditar políticas de cooperación fundadas en una supuesta "armonía natural de intereses" entre unos y otros. Es necesario distinguir entre intereses "mutuos" y "comunes". Lo primero no significa que ambas partes estén interesadas en la misma cosa, sino que en cosas por lo general diferentes, pero que cada parte está en condiciones de proporcionar a la otra, cosas que en caso de no arribar a ese *quid pro quo* podrían resultar incluso conflictivas.

La aplicación de estos principios podría conducir a la adopción de un conjunto de reglas encaminadas a la eliminación de las imperfecciones de que actualmente adolecen los mercados internacionales, y que discriminan en contra de los países en desarrollo, y de un conjunto de acuerdos específicos que complementen los mecanismos del mercado destinados a facilitar acciones que sean de interés tanto para éstos como para los países industrializados. En todo caso, pareciera que las fuerzas del mercado pueden jugar un papel posi-

¹⁰ World Bank Tables, 1976.

tivo en la medida en que existan claras reglas del juego destinadas a eliminar o reducir las imperfecciones y los sesgos mencionados ²⁰.

En el plano político, una estrategia de esta naturaleza tendría la ventaja de que en lugar de propiciar el reemplazo de los principios basados en el respeto a los mecanismos del mercado que hasta ahora teóricamente han profesado los países industrializados, propugnaría el perfeccionamiento, la mejor utilización y el funcionamiento más equitativo de esos mecanismos, lo que permitiría conducir las negociaciones respectivas dentro del marco de una racionalidad compartida.

De especial importancia resultaría, en tal sentido, identificar o generar "audiencias" favorables para este tipo de planteamientos, no sólo en los países del Norte, en donde ellos se han originado, sino también, y lo que es más importante, en los del Sur. Llama la atención que, mientras que en los primeros han sido los grupos liberales más esclarecidos quienes primeramente propusieron asentar las relaciones Norte-Sur sobre una nueva racionalidad basada en la "mutualidad de intereses", en estos últimos los grupos económicos más conservadores parecerían ser los más receptivos a esta idea. Lo primero hace presumir que, salvo en la hipótesis de que las sociedades industriales posean un carácter monolítico y estén amparando una conspiración generalizada contra los países subdesarrollados (hipótesis contradicha por la creciente heterogeneidad que presentan los centros industriales, la cual los ha llevado a dividirse frente a problemas decisivos, concernientes a las relaciones Norte-Sur), esas proposiciones deberían ser examinadas con cuidado. Lo segundo está expuesto a la duda de hasta qué punto la adhesión de esos grupos al concepto de "mutualidad de intereses" es efectiva, por lo menos en el largo plazo, o responde, como de costumbre, a conveniencias privadas en la coyuntura, e invita a relevar más atentamente la reacción potencial de otros sectores que podrían beneficiarse de una interdependencia bien entendida, frente a estos planteamientos.

Se ha dicho que un eventual retorno a la normalidad en las economías del Norte los haría perder su reciente interés en la búsqueda de esa "mutualidad de intereses". En efecto, existen elementos que permiten presumir que aquellos cambios que comenzaron a afectar la economía internacional a fines del pasado decenio, que en su momento pudieron interpretarse como perturbaciones transitorias, han adquirido cierta permanencia, y que el "escenario de expansión y

²⁰ Para un vigoroso alegato desarrollado desde un punto de vista neoclásico modificado en favor de reglas que minimicen el bilateralismo, los conflictos, las prácticas monopólicas, las otras formas de interferencia en el mercado y las diferencias en cuanto al poder de negociación de los países, ver Malmgren, op. cit., pp. 231 y sigs., y A. Fishlow, op. cit., p. 48.

estabilidad" que entonces se postulaba no volverá a reproducirse en la misma forma. Por lo tanto, resulta difícil distinguir las motivaciones vinculadas a las situaciones coyunturales por las que atraviesan los países industrializados de las consideraciones de más largo plazo que éstos podrían tener para buscar una verdadera mutualidad de intereses, entre otras cosas, por las dificultades existentes para distinguir los elementos coyunturales de las tendencias más permanentes en el cambiante escenario internacional contemporáneo.

ALGUNAS AREAS DE INTERES COMUN Y POSIBLES CURSOS DE ACCION PARA MUTUO BENEFICIO

El análisis precedente se basa en la presunción de que, desde el momento en que la estructura del poder mundial está fuertemente concentrada en los países industrializados, la identificación de áreas de interés común entre éstos y los países en desarrollo deberá efectuarse a partir del examen de las tendencias e intereses que predominan en los centros. Entre ellos cabe señalar los siguientes:

1. La emergencia de una nueva sensibilidad, a veces llamada "crisis de conciencia", de parte de ciertas élites en los países industrializados, en relación con las reivindicaciones de los países del Tercer Mundo, basada en: a) la vigencia que han adquirido los ideales igualitarios en las relaciones internacionales, como consecuencia de la agudización de las tensiones derivadas de las discriminaciones de cualquier naturaleza existentes en el interior de las sociedades industrializadas y, por extensión, entre éstas y los países en desarrollo; b) la creciente preocupación frente a los efectos indeseables de un crecimiento económico excesivo o incontrolado, frente a la conveniencia de asegurar una mejor distribución de los frutos del progreso, y frente a la necesidad de preservar las estructuras sociales y el equilibrio ecológico, y c) el énfasis colocado sobre los valores relacionados con la calidad de la vida en comparación con aquellos vinculados a la afluencia de bienes materiales y al crecimiento del producto físico.

2. El reconocimiento de que la humanidad se encuentra crecientemente enfrentada con problemas globales —que van desde la contaminación ambiental hasta la proliferación nuclear, pasando por el control de la población y de las migraciones, el tráfico de narcóticos, el terrorismo y la piratería aérea, o el régimen de explotación de los recursos marinos— cuya solución, por su naturaleza, requiere la colaboración de todos los pueblos del mundo.

3. El reconocimiento de que en el largo plazo —y no obstante el neoproteccionismo introducido en las políticas económicas de los países industrializados, como consecuencia de su compromiso con el mantenimiento de la actividad económica y el pleno empleo— una de las alternativas inevitables para abatir las tendencias inflacionarias de carácter estructural, que actualmente han pasado a ocupar los primeros lugares en la lista de sus preocupaciones, consiste en llevar efectivamente a la práctica la teoría de las ventajas comparativas, que tradicionalmente ellos mismos han preconizado, y en hacer posible una división más racional del trabajo, en donde los países en desarrollo deberán ocupar un lugar más ventajoso. Lo anterior, como consecuencia del hecho de que, a causa de las ventajas comparativas que vayan adquiriendo en las diversas etapas de proceso de subdesarrollo económico, dentro de una concepción dinámica, una parte de las industrias y de los procesos industriales actualmente localizados en los centros se está desplazando hacia los países en desarrollo.

4. La amenaza objetiva de una situación de escasez de ciertos recursos naturales, principalmente de origen mineral, experimentada por los países industrializados —situación que no equivale a convalidar estrategias basadas exclusivamente en la cartelización y en la manipulación de la oferta de estos productos por parte de los países en desarrollo, como se señalaba más arriba— y de que a la tradicional dependencia industrial, financiera y tecnológica de los países del Tercer Mundo frente a las naciones desarrolladas se ha venido a añadir la dependencia estratégica de estas últimas frente a las primeras, en relación con la seguridad en el abastecimiento y comportamiento ordenado de los precios de algunas materias primas requeridas para el normal desarrollo del sistema industrial de los centros²¹.

5. El reconocimiento de que, en sus esfuerzos por combatir la recesión y el desempleo y por reactivar sus economías, las naciones industrializadas podrían encontrar en los países en desarrollo (aun excluidos los países miembros de la OPEP) un importante motor adicional para dinamizar su crecimiento económico y un mercado que está adquiriendo importancia creciente.

El papel de los países en desarrollo como motor del crecimiento de los centros ha sido subrayado en una serie de declaraciones e informes recientes. Uno de estos últimos, preparado para la UNCTAD por un grupo de economistas de la Universidad de Pennsylvania, lle-

²¹ L. Tomassini, *La Política Internacional en un Mundo de Escasez*, en varios autores; *El Problema del Medio Oriente y la Crisis de la Energía*, ediciones Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1978.

ga a la conclusión de que un aumento de 3 puntos en las tasas de crecimiento de los países en desarrollo no exportadores de petróleo podría provocar un incremento de 1 punto en las tasas de crecimiento de los países de la OCDE, lo que significaría un aumento del producto agregado de aquellos países del orden de los 45.000 millones de dólares y un aumento apreciable en el número de empleos²². Desde otro punto de vista, otro estudio firmado por autores de la mayor responsabilidad, señalan que la disposición de los países en desarrollo para continuar financiando su alto nivel de importaciones desde los países industriales mediante préstamos provenientes de fuentes privadas y oficiales, y la utilización de sus reservas, ha tenido un perceptible impacto sobre las tendencias económicas de los países desarrollados, y que "sus déficit de balance de pagos ha mantenido la demanda (hacia los países industrializados) tanto como, digamos, una expansión vigorosa de la demanda alemana"²³.

De hecho, los mercados de los países en desarrollo son más importantes para las exportaciones de los Estados Unido, por ejemplo, que los de la Comunidad Económica Europea, Europa del Este y el Japón en su conjunto. Entre 1970 y 1975 las exportaciones norteamericanas a los países en desarrollo no miembros de la OPEP crecieron a una tasa promedio anual cercana al 20%, en comparación con un crecimiento que se empinó sobre el 15%, en relación con los demás países desarrollados. En el caso de los países en desarrollo de industrialización más acelerada, dicho ritmo de crecimiento fue del orden del 50%. Ello no sólo se reflejó en los beneficios de las empresas, sino también en la creación de empleos. Estas tendencias se invirtieron a partir de 1975, cuando las exportaciones estadounidenses hacia otros países industrializados continuaron aumentando (aunque a un ritmo inferior), mientras que aquellas destinadas a los países en desarrollo se contrajeron. Una estimación de la OCDE señala que unos 15.000 de los 40.000 millones de dólares a que alcanzó el cambio adverso en el balance comercial de los Estados Unidos, entre 1975 y 1977, se debió a la contracción del comercio con los países en desarrollo no exportadores de petróleo²⁴.

Hoy no basta sostener que los países en desarrollo dependen del crecimiento de los centros, sino que también ocurre lo contrario: el progreso de los países pobres tiene un impacto perceptible sobre el crecimiento económico y los niveles de empleo de los países industriales, no sólo al estimular la demanda por los productos manufacturados y los bienes de capital que éstos exportan sino también al

²² UNCTAD, Trade Prospects and Capital Needs of Developing Countries, 1976-1980, abril de 1976.

²³ J. A. Holsen y J. L. Waelbroeck, The Less Developed Countries and The International Monetary Mechanism, AER, vol. 66, Nº 2, mayo de 1976.

²⁴ OCDE, Economic Outlook, Nº 22.

contribuir significativamente a aliviar las presiones inflacionarias que ellos sufren, y que constituyen la principal barrera que se opone a la reactivación de sus economías. Se ha abierto paso así la tesis de que las economías del Norte se encuentran más estrechamente vinculadas que nunca a las del Sur, y de que la interdependencia ha dejado de ser una realidad vigente sólo entre los países industriales (cuyas relaciones con los países en desarrollo se plantearían en el plano de la cooperación), sino que se habría convertido en un fenómeno de doble vía.

En su edición del 12 de junio de 1978, la revista "Time" señalaba que "simplemente no es razonable pensar que el mundo industrializado pueda mantener, y menos aún expandir, sus economías en una especie de círculo cerrado. Este debe incorporar más y más al resto del planeta, no solamente como proveedores de materias primas, sino también como socios comerciales". Dicho ensayo propone un Plan Marshall para el Tercer Mundo, y concluye que "los países ricos y pobres no necesitan gustar unos de otros para reconocer que poseen intereses comunes que no pueden rehuir".

Pero no debemos olvidar que las proposiciones que nos vienen del Norte están basadas fundamentalmente en consideraciones de corto plazo, derivadas de sus problemas de estancamiento, inflación y desempleo. La idea de utilizar al Tercer Mundo como un factor de estímulo para aumentar la demanda efectiva por las manufacturas de los centros, y estimular su crecimiento y pleno empleo, conjuntamente con algunas concesiones en el campo del financiamiento y las materias primas, no resolverán los viejos problemas que han afectado las relaciones Norte-Sur ni harán posible un diálogo duradero, en la medida en que continúen respondiendo a los objetivos de corto plazo de los países industrializados y reposen sobre la presunción de que la estructura actual de las relaciones económicas internacionales debe ser mantenida.

Si bien una estrategia de este tipo puede dar muy buenos resultados en términos de crecimiento a corto plazo, si no se introducen transformaciones estructurales en las relaciones económicas internacionales, a poco andar volverían a plantearse los viejos problemas derivados de la existencia de relaciones profundamente asimétricas entre los países desarrollados y subdesarrollados, debido a la permanencia de las barreras y distorsiones que actualmente afectan los mercados internacionales y al mantenimiento de reglas del juego que discriminan en contra de los intereses de los países en desarrollo.

En efecto, estos problemas son la consecuencia de defectos estructurales en las relaciones Norte-Sur. Un programa global de tipo keynesiano podría atenuarlas o disimularlas durante algún tiempo, pero no corregirlas en forma duradera. Podría, sin embargo, en virtud de la expansión que generaría en el corto plazo, facilitar la

adopción de cambios estructurales en las relaciones Norte-Sur y de medidas de ajuste en el interior de las economías industrializadas, acciones que en caso que estas últimas continuaran afectadas por las actuales tendencias recesivas serían políticamente inviables. Lo importante, en todo caso, es que mientras se adoptan acciones y programas encaminados a aprovechar las oportunidades que brinda la mutualidad de intereses existentes en el corto plazo, los países industrializados no pierdan de vista la necesidad de aceptar reformas estructurales en el plano de las relaciones Norte-Sur, en un horizonte de tiempo más largo.

Dentro de este contexto, es posible identificar un creciente número de propuestas para la acción, basadas en la identificación de intereses mutuos entre los países del Norte y los del Sur. Aquí sólo cabe señalar someramente algunas de las que con mayor frecuencia se han mencionado durante este último período, como las siguientes:

- Programas destinados a promover el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo, que tomen como punto de partida propuestas como la de los Estados Unidos, encaminadas a la creación de un Banco Internacional de recursos, pero que incorporen medidas que contemplen los intereses de los países en desarrollo, incluyendo la estabilización y el mejoramiento de los precios y un mayor grado de procesamiento local de sus recursos
- Posiciones negociadoras que pongan más énfasis en las medidas que deberían adoptar los países industrializados encaminadas a abatir las barreras que éstos han levantado en contra de las manufacturas de los países en desarrollo, en lugar de limitarse a solicitar el otorgamiento de "tratamientos preferenciales", incluyendo la revisión de las estructuras arancelarias de los países industriales —pero con énfasis en las barreras de carácter no arancelario y en la posibilidad de que los países industriales asuman el compromiso de compensar financieramente a los países en desarrollo por las pérdidas derivadas de la aplicación de este último tipo de medidas (como, por ejemplo, las llamadas "restricciones voluntarias" a sus exportaciones).
- Políticas encaminadas a estimular y encauzar sobre bases más beneficiosas para los países en desarrollo el proceso de redistribución industrial que está teniendo lugar en las economías industrializadas, replanteando las actuales formas de subcontratación industrial, ensamblaje o "maquila", a fin de que una proporción creciente de los beneficios derivados de estos procesos permanezca en manos de los países en desarrollo, y promoviendo la indicación de otras actividades más complejas y dinámicas.
- Revisión de las políticas de financiamiento público internacional a la luz, por una parte, de la tendencia a concentrar la ayuda de

carácter concesional en los países menos desarrollados y, por la otra, en la necesidad de asegurar a los países de desarrollo intermedio facilidades de financiamiento a mediano plazo (diferentes de los servicios de corto plazo suministrados por la banca privada, así como también de la ayuda concesional) que les permitan mantener su nivel de importaciones desde los países industrializados, y replanteo del papel de los organismos internacionales de financiamiento en este campo.

- Compromisos y medidas adoptados por los países industrializados para racionalizar la actuación de los intermediarios financieros de carácter privado a los cuales recurren crecientemente los países en desarrollo y para incrementar el acceso de estos últimos a los mercados internacionales de capital, no como una alternativa, sino como una fuente complementaria de los primeros.
- Revisión del sistema de transferencia de tecnología y, en caso necesario, del régimen internacional de patentes, con el objeto de reducir los elementos monopólicos incorporados en dicho sistema, que infligen costos indebidos a los países receptores, y generan rentas monopólicas en beneficio de los países industrialmente avanzados.

Como se ha señalado, la implementación de este tipo de acciones supondría, por una parte, la reforma de las reglas que actualmente rigen el orden económico internacional, con el objeto de eliminar las barreras e imperfecciones que actualmente impiden que los países en desarrollo puedan utilizar con mayor provecho los mercados y, por la otra, la adopción de acuerdos entre países industrializados y países en desarrollo para la implementación de acciones deliberadas para mutuo beneficio. Lo anterior implica un enfoque sectorial o, en todo caso, más desagregado que el que subyace detrás del programa del Nuevo Orden Económico Internacional.

Se ha sugerido que en un enfoque sectorial como el que se propone (a) cada tema debería ser negociado separadamente, (b) debería establecerse un foro para cada tópico, (c) los acuerdos resultantes no deberían agregarse en un mismo paquete, (d) sólo las partes directamente interesadas deberían participar en las negociaciones respectivas y (e) deberían adoptarse procedimientos que compensaran la diferente capacidad negociadora de las partes²⁵. Estas pautas constituyen el reverso de los esquemas de negociación actualmente vigentes. Lo anterior supone la existencia de instancias globales que contribuyan a compatibilizar los intereses y acuerdos negociados en foros especializados como los anteriormente propuestos, y

²⁵ F. van Dam, *Development Cooperation: A Differentiated and Thematic Approach*, iss, La Haya, diciembre de 1977.

a definir conflictos eventuales. Pero, en todo caso, una mayor desagregación de los organismos y foros en que se manejan las relaciones económicas entre los países del Norte y los del Sur parecería aconsejable ²⁶.

LA SITUACION DE LOS PAISES DE DESARROLLO INTERMEDIO EN EL DIALOGO NORTE-SUR

Ya se ha señalado que los llamados países de "desarrollo intermedio" poseen intereses y prioridades específicos frente al programa del Nuevo Orden Económico Internacional.

Refiriéndose a América Latina, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha recordado que, habiéndose transformado en una región semi-industrializada, en la actualidad América Latina tiende a ser considerada como una suerte de "clase media de las naciones", y a ser tratada fuera de los marcos a través de los cuales actualmente se canalizan las relaciones Norte-Sur. "La comunidad internacional se ha organizado para atender a las necesidades de las naciones más pobres y de las más ricas. Los de las primeras a través de programas de carácter concesional, y los de las segundas, mediante acuerdos entre los países más poderosos de la tierra. América Latina corre el peligro de quedar fuera de todas las categorías a partir de las cuales se está manejando la economía mundial en la actualidad. De allí que uno de los grandes desafíos de la América Latina de hoy sea encontrar una nueva ubicación en el contexto internacional" ²⁷.

Estas consideraciones pueden extenderse a otros países que han alcanzado etapas similares en su proceso de desenvolvimiento económico. Entre ellos se cuentan, desde luego, las notables experiencias de algunas economías del oriente asiático, como las de Corea del Sur, Taiwán y Hong-Kong, a las que más recientemente han venido a agregarse algunas experiencias realizadas por los países miembros de la ASEAN, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y las Filipinas.

Sin duda que ellos tienen problemas en común con el resto de los países en desarrollo. Estos problemas distan mucho de encontrarse resueltos, y serán más difíciles aún de resolver por medio de negociaciones aisladas o de acuerdos verticales, que a través de una acción mancomunada. La experiencia histórica reciente demuestra que el poder de negociación de los países en desarrollo se puede incrementar significativamente a través de una acción concertada. Sin

²⁶ Ver J. White, *International Agencies: the Case for Proliferation*, en Helleiner, op. cit.

²⁷ Texto de la exposición efectuada en el Foro Costa Rica en el Mundo, septiembre de 1977.

embargo, en razón de los niveles alcanzados en sus procesos de desarrollo, estos países poseen intereses y prioridades propios que los obligan a poner más énfasis en algunos aspectos específicos de la problemática planteada dentro del marco de las relaciones Norte-Sur.

Este grupo de países no asigna al problema de las materias primas la misma importancia relativa que los del llamado cuarto mundo. También la asistencia oficial para el desarrollo reviste para ellos una significación menor. La renegociación de su deuda externa afectaría las posibilidades de que ya están haciendo uso para acceder a los créditos de la banca privada y, eventualmente, de los mercados internacionales de capital. Si bien esos países están desarrollando una creciente habilidad para tratar con las corporaciones transnacionales, ellos miran con desconfianza iniciativas encaminadas a la adopción de códigos globales de conducta que pudieran introducir elementos de rigidez en las negociaciones respectivas.

Esos países, en cambio, están fundamentalmente interesados en acceder con sus manufacturas a los mercados de los países industrializados; en participar, en forma más beneficiosa, en el proceso de redistribución industrial que está teniendo lugar en los centros y en ocupar, de esta manera, una posición más ventajosa en la división internacional del trabajo; en el perfeccionamiento de los mecanismos privados de intermediación financiera, a los cuales han acudido crecientemente a lo largo de los últimos años, y en un mayor acceso a los mercados mundiales de capital; en desarrollar nuevas formas de contratación con las empresas transnacionales, y en adquirir un mayor control sobre el proceso de transferencia de tecnología externa, evitando incurrir en los costos indebidos que actualmente les impone ese proceso como consecuencia de las condiciones monopólicas en que se verifica.

El reconocimiento de estas diferencias de énfasis en el interior de los países en desarrollo es una condición necesaria para el mantenimiento de la solidaridad del Tercer Mundo, tan importante para la promoción de sus intereses en el escenario internacional. El hecho de que no siempre se reconozca con claridad estas diferencias resta respaldo a los esfuerzos encaminados a la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional y crea confusiones que hacen peligrar la solidaridad del Tercer Mundo. La aceptación de tales diferencias ha sido y continuará siendo un tema espinoso y debatido, pero es preferible encarar esos debates que evitarlos, permitiendo que subsistan confusiones al respecto. Al concluir uno de los debates mencionados, en la declaración final de la Mesa Redonda Norte-Sur, organizada por el sur en Roma en mayo de 1978, se señalaba: "los intereses del Sur no están libres de considerables variaciones entre países. El reconocimiento de esas variaciones es esencial para desa-

rollar soluciones aceptables manteniendo la solidaridad política del Sur”²⁸.

Los países semiindustrializados representan un elemento importante y singularmente dinámico dentro del conjunto de los países del Sur e, históricamente, son los que han acumulado una experiencia más rica en materia de desarrollo y están en condiciones de proporcionar mayores elementos para anticipar la evolución probable del Sur en el futuro. Por eso resulta particularmente significativo observar que estos países son, precisamente, los que en el período más reciente han demostrado poseer mayores condiciones objetivas —y una mayor voluntad política— para iniciar negociaciones con el Norte sobre la base de la identificación de sus intereses mutuos.

La importancia de este enfoque radica en su coherencia con los cambios que se están produciendo en la economía mundial. De hecho, ésta se encuentra enfrentada a la necesidad de operar profundas transformaciones en la estructura productiva de los países industrializados y de dar paso al establecimiento de una nueva división internacional del trabajo, en que los países del Norte desplacen gradualmente hacia el Sur determinadas actividades industriales para el desarrollo de las cuales estos últimos posean o puedan adquirir ventajas comparativas, y abran cada vez más sus mercados a los bienes industriales que en sus diversas etapas de desarrollo y dentro de una concepción dinámica de estos procesos esté en condiciones de producir el Sur. Este continuaría incrementando su capacidad para importar los bienes industriales y servicios de alta tecnología, requeridos para impulsar su desarrollo, en los cuales se concentraría la actividad económica de los países del Norte. Este proceso redundaría en beneficio de la eficiencia, la expansión y el dinamismo de la economía mundial y proporcionaría ventajas a ambos grupos de países.

La viabilidad de este proceso requiere no solamente que los países del Sur se preparen para ocupar el lugar que les corresponde en la nueva división internacional del trabajo, como lo han venido haciendo los países de desarrollo intermedio a que se hacía referencia, sino también y principalmente que los países industrializados estén dispuestos a pagar los costos que implicarán las políticas de ajuste que deberán implementarse para hacer posible el proceso de transformación industrial mencionado más arriba. Esos costos no parecen ser excesivos en términos absolutos y, en todo caso, representarían una pequeña fracción de los costos correspondientes al desplazamiento de actividades, la reconversión industrial y la adaptación de la mano de obra que se producen como consecuencia de la especiali-

²⁸ *See* North South Round Table, 18-20 de mayo de 1978, Statement by the First Session.

zación, la competencia y el cambio tecnológico en el interior de los propios países industrializados.

Más aun, estas políticas de ajuste no deberían ser consideradas por los países industriales como un esfuerzo excepcional o como un sacrificio realizado en favor de los países en desarrollo, sino como una parte normal —y, dentro del conjunto, poco significativa— de las políticas de modernización industrial, renovación tecnológica y desplazamiento intersectorial de sus actividades productivas, que están en la obligación de aplicar si no quieren condenar al atraso su aparato productivo y perder la competencia con sus socios en el Norte, y, al menos en algunos rubros, ahora también en el Sur. Para ellos la disyuntiva no consiste en encarar o eludir esos "sacrificios", sino en hacerlos hoy o pagar los costos de la obsolescencia industrial mañana.

Para facilitar la adopción de estas políticas parecería conveniente que los países del Sur, en primer lugar, se esfuercen por demostrar a los países industriales que ellas responden a principios con los cuales éstos se encuentran comprometidos desde hace largo tiempo —como la libertad de comercio y la teoría de las ventajas comparativas— y, en segundo lugar, que aprendan a identificar correctamente sus potenciales aliados y enemigos. Hasta ahora han identificado estos últimos con los gobiernos y las corporaciones transnacionales de los países industriales. Es posible que estos agentes desempeñen en el futuro un papel cada vez más favorable a los cambios señalados, y que las mayores resistencias provengan de los sindicatos, las empresas medianas y pequeñas y de los parlamentos en donde los intereses de unos y otros se reflejan. Es importante que el Sur se esfuerce por establecer las alianzas más adecuadas para superar estas resistencias y avanzar hacia la implantación de una nueva división internacional del trabajo que favorezca los intereses de ambos grupos de países, en el largo plazo.

Es ésta la perspectiva desde la cual conviene analizar los intereses específicos que posee una región de desarrollo intermedio, como América Latina, en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.