

Una redefinición del orden mundial y la Alianza Latinoamericana. Perspectivas y posibilidades

I

Un análisis del papel de América Latina en la elaboración de un nuevo orden mundial requiere preliminarmente un examen de las notas básicas del sistema internacional, tal como éste se configuró en la década de 1960 y comienzos de los años 70. En términos muy sintéticos, creo que se podría decir que hubo una evolución desde la bipolaridad nuclear de la guerra fría, de los años 40 y 50, cuando la heterogeneidad ideológica se presentaba como una "causa belli" latente, hacia una era de confrontación industrial y tecnológica, donde el poder nuclear subsiste únicamente como razón última, dada su relativa esterilización como recurso militar. En función de esta nueva situación, los Estados Unidos y la Unión Soviética, en una constelación bilateral de poder que caracteriza el sistema internacional visto a partir de su cúpula jerárquica, atenuaron sustancialmente el esquema de confrontación militar en que se basaban sus relaciones, y éstas se invirtieron, pasando a verse marcadas por la *cooperación* y por la *competencia*, dentro de un esquema de "détente" y de coexistencia pacífica.

En este esquema, la cooperación resultó de interés para la conservación de un orden público internacional que mantenga la paz y donde las dos grandes superpotencias, junto con las otras grandes potencias industriales, perciben ventajas en la implantación de una nueva división internacional del trabajo, basada en la función que desempeñaron y en buena parte desempeñan todavía, en el proceso de creación y transferencia de tecnología, como factor dominante del sistema de transferencia internacional de recursos. Mediante la cooperación, desde la perspectiva de la cúpula del sistema internacional, se buscó la consolidación de un *condominio oligárquico*, intentando transformar este orden mundial en un orden percibido como legítimo por sus protagonistas más relevantes. La conversión de los protagonistas en participantes tendía a ocurrir básicamente a través de la construcción de un consenso en cuanto a las reglas del cambio, por la operacionalización de la perspectiva de Kissinger. En una

analogía con la experiencia del siglo XIX, diría que esta perspectiva, en parte resultante de la creatividad de la percepción y en parte producida por tendencias estructurales, buscó maximizar los factores que, en una Unión Soviética postrevolucionaria, consolidarían la propensión a la coexistencia pacífica; y que vio posibilidades de incorporación al sistema de China Continental, de manera semejante a aquella que llevó a los artifices del concierto europeo a absorber, en un nuevo sistema, una Francia oriunda de una vivencia revolucionaria. El objetivo de esta perspectiva era el de eliminar, mediante un esquema de consenso y cooptación, cualquier contestación revolucionaria eficaz a la legitimidad oligárquica del orden público prevaleciente, a partir de la cúpula del sistema internacional.

Evidentemente, dentro de los parámetros de estas reglas de cooperación, que comportan la heterogeneidad, prevalecía la competencia en el cuadro de una amplia confrontación industrial y tecnológica. El resultado de esta competencia, en la perspectiva global de los países subdesarrollados, fue la persistencia de la bisegmentación, esto es, la división del mundo en dos segmentos: uno desarrollado y otro subdesarrollado, que venía conduciendo a una acelerada concentración del poder en las manos de los países desarrollados, y con esto, a un congelamiento del poder mundial. Es por esta razón que la bisegmentación, en todas sus implicancias y desdoblamientos, constituye la base de la problemática del orden mundial desde el punto de vista de los países de América Latina, pues de ella depende la posición relativa que ocupan en el sistema de estratificación internacional.

La bisegmentación está ligada, como es obvio, a la distribución de costos y beneficios del proceso de creación y transferencia internacional de recursos. En el período que analizamos ahora, este fenómeno se procesó a través de determinados modelos jurídicos que configuran, en su conjunto, un orden económico mundial. Un análisis de estos modelos, de las funciones que desempeñan en la persistencia de la bisegmentación, y de la crisis por la cual estos modelos actualmente atraviesan, constituyen un segundo paso previo al examen del posible papel de Brasil y de América Latina en la construcción de un nuevo orden económico mundial.¹

¹Para un examen más completo de este análisis, cf. C. Lafer y Félix Peña, *Argentina e Brasil no Sistema de Relações Internacionais*, S. Paulo: Duas Cidades, 1973; Raymond Aron, "Richard Nixon and the Future of American Foreign Policy", en *Daedalus* (vol. Nº 4, Fall 1972), pp. 1-24; Carsten Holbraad, "El papel de las Potencias Medias en la Política Internacional", en *Estudios Internacionales* (Año 5, Nº 17, enero-marzo 1972) pp. 53-75; Giánfranco Pasquino, *Struttura e Mutamento del Sistema Internazionale*, en *Il Mulino*, Anno XXI, Nº 223, sett.-ottobre 1972), pp. 815-828; Georg Schwarzenberger, *Economic World*

II

Después de la Segunda Guerra Mundial, y por inspiración de los Estados Unidos, que en esa época mantenían una efectiva primacía militar y económica en el sistema internacional, fueron creados el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) y el FMI (*International Monetary Fund*). Estas dos organizaciones que incluirán, en un esquema multilateral de gran amplitud, las cuestiones comerciales y monetarias en el campo del Derecho Internacional Público, eran interdependientes y tenían como objetivo, en el plano de las relaciones económicas, la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y la liberalización de los obstáculos y barreras a los intercambios internacionales. El GATT, teniendo como instrumento la institución de la cláusula de nación más favorecida, partía de dos supuestos: 1) el de que la liberalización del comercio trae ventajas efectivas y recíprocas para todos los particulares en este proceso; y 2) el de que la organización del comercio internacional, a través del mercado, es más eficiente que cualquier esquema planificado.

Un examen del funcionamiento del GATT muestra que las negociaciones se hacían, y se hacen, favoreciendo a los países industrializados, grandes productores y grandes consumidores de los productos transados en el GATT. De ellas no se beneficiaban los países en desarrollo que, por no ser ni grandes productores ni grandes consumidores de estos productos negociados en el esquema multilateral del GATT, no tenían y no tienen *locus standi* en las negociaciones, situación que los condenaba, por falta de poder de negociación, a la periferia institucional de este modelo, donde no tenían condiciones reales para modificar aquella situación de bisegmentación. Por otro lado, el segundo presupuesto del GATT, el mercado abstracto, no existe, pues la economía mundial no sólo registra la existencia del comercio de estado sino que asistió, después de los años 50, a la aparición de las empresas transnacionales, originarias de los Estados Unidos y también de otros países industrializados. Estas nuevas uni-

Order, Manchester University Press, 1970; Henry A. Kissinger, *A World Restored - The Politics of Conservatism and a Revolutionary Age*, N. York, Grosset and Dunlap, 1964; y Marcos Kaplan, "La concentración del Poder Político a Escala Mundial", en *El Trimestre Económico* (vol. XLI, N° 161, enero-marzo 1974), pp. 81-136.

dades económicas, que invierten en diversos sistemas económicos nacionales, donde organizan y explotan la producción de bienes y servicios para venderlos en los respectivos mercados nacionales e internacionales, crearon, como afirma Galbraith, un esquema de planeamiento privado. Éste se basa formal e informalmente inclusive, en contratos privados de largo plazo de compra y venta de división de mercados y de suministro de tecnología, y hasta ahora ha escapado a un control público internacional. Las empresas transnacionales claramente superaron el concepto de mercado, implícito en el mecanismo teórico del GATT, y en ese sentido, por lo tanto, creo que se podría decir que el segundo presupuesto del GATT no era correcto, pues existe un sistema de planeamiento que se sobrepone al mercado. De más en más, en la medida en que estos grandes sistemas de planeamiento privado que son las empresas transnacionales no se vean desfavorecidos por la bisegmentación, no contribuirán a su superación en el contexto del funcionamiento del GATT.

El FMI tuvo su origen a partir de un acuerdo en torno de la idea de que las tasas de cambio, por tener un impacto multilateral, son un tema de preocupación internacional. En torno de este acuerdo y de las realidades económicas y políticas de la segunda postguerra se construyó en el FMI un sistema de paridades fijas, por el cual se convirtió el dólar americano, del 1º de julio de 1944, en un padrón ideal, expresado en un valor-oro que fue acordado entonces. Esta relación fija entre el dólar y el oro establecía la paridad de las demás monedas con el dólar e, indirectamente, con el oro, y servía de denominador común para juzgar el valor de las diversas monedas, favoreciendo la seguridad de las transacciones internacionales. Las dificultades de este sistema, con el correr de la década de 1960 y de los años 70 culminaron, en agosto de 1971, con la declaración americana de inconvertibilidad del dólar en oro, declaración que rompió el denominador común del sistema. Esto llevó a la desvalorización del dólar y, a partir de la crisis del petróleo, a la aceptación de las paridades fluctuantes entre las diversas monedas como algo normal. Estas paridades fluctuantes pasaron a expresar las incertidumbres del orden monetario internacional, que no encontró un nuevo eje común, evidenciando la erosión de las soluciones de Bretton Woods.

¿Qué se podría decir sobre el sistema de Bretton Woods en el contexto de este trabajo? En la perspectiva de los países desarrollados, y procediendo en conjunto con el GATT, éste promovió claramente la expansión del comercio y de la liquidez, que a su vez favoreció la concentración y el congelamiento del poder en una escala mundial. En la perspectiva de los países subdesarrollados, este sistema no amplió considerablemente la liquidez que los habría ayudado a

superar los déficits crónicos de las respectivas balanzas de pagos, agravados por las dificultades que enfrentaron con sus balances comerciales que no encontraron, como se vio, un camino alternativo en el sistema complementario del GATT.

La crisis por la cual pasan hoy, tanto el modelo del GATT cuanto el del FMI, está ligada a la relativa pérdida de la primacía militar y económica de los Estados Unidos, que los inspiró. Esta relativa pérdida de la primacía indujo a los Estados Unidos a utilizar sus recursos de poder para redistribuir los costos de la cooperación internacional, en busca de un nuevo equilibrio de ventajas. En este proceso, como era natural, encontraron la resistencia de los demás países industrializados y las reivindicaciones de los países subdesarrollados. Los desdoblamientos de la reciente crisis del petróleo agravaron y complicaron la obtención de este nuevo equilibrio de ventajas con serias consecuencias, además, para los países subdesarrollados no exportadores de petróleo, pues éstos pasaron a encontrar nuevas restricciones a sus exportaciones y nuevos problemas de liquidez, como resultado de los ajustes unilaterales que efectuaron los países desarrollados para enfrentar la presente coyuntura. Antes exploraremos el posible papel de Brasil y de América Latina en la redefinición de estos dos modelos que, en el período que ahora se analiza, trataron de alterar la distribución de los costos y los beneficios de la transferencia internacional de recursos, responsables por la bisegmentación.²

Comencemos por el comercio de estado. Éste puede ser definido como la intervención estatal parcial o la estatización total del comercio exterior de un país, con el objetivo de asegurar unilateralmente mejores condiciones en las transacciones económicas internacionales para este país. El comercio de estado no permitió y no permite, a mi entender, una redefinición profunda de las pautas de conducta que regulan la distribución internacional de recursos, pues

²Para mayores detalles sobre estos asuntos, cf. Celso Lafer, "O GATT; a Cláusula de Nação mais Favorecida e a América latina", en *Revista de Direito Mercantil* (Nº 2, año X, 1971), pp. 41-56; José Bulhões Pedreira, "Empresas Multinacionais", en *Derecho de la Integración* (vol. VI, Nº 12, marzo 1973); Joseph Gold, "The Legal Structure of the Par-Value System", en *Law and Policy in International Business* (vol. 5, Nº 1, 1973), pp. 155-213; Gerard Curzon, "Conflict in World Trade Order - The Distribution of the Gains from Trade Cooperation", en *Anales d'Etudes Internationales* (vol. 3, 1972), pp. 171-183; Harald B. Malmgren, "Managing International Economic Conflicts" en *idem*, *ibidem*, pp. 185-196; David P. Calleo, "The Political Economy of Allied Relations: the Limits of Interdependence", en Osgood and Others, *Retreat from Empire?*, Baltimore, John Hopkins Press, 1973, pp. 207-239; United Nations, *Money, Finance and Development: Papers on International Monetary Reform*, N. York, TD/B/479, 1974; y Francisco Orrego, "El Control de las Empresas Multinacionales", en *Foro Internacional* (vol. XIV, Nº 1, julio-sept. 1973), pp. 106-128.

se inserta en el contexto asimétrico de la bisegmentación. Es, por lo tanto, un instrumento de cambio. Estos cambios pueden ser significativos, y un buen ejemplo de las posibilidades de intervención estatal puede encontrarse en el campo de la organización del régimen general de las exportaciones. Los países preocupados con la dinamización del comercio exterior frecuentemente utilizan, en lugar de los instrumentos tarifarios, que están por regla general en la órbita de la reglamentación internacional del GATT —y de las tasas de cambio, que también está en la órbita del esquema multilateral del FMI—, la técnica unilateral de los incentivos. El espectro de posibilidades de los incentivos es muy amplio. En él se incluyen los incentivos fiscales y los financieros, las facilidades de transporte y de inversión, las disponibilidades de insumos, la desburocratización de trámites que tienen por objetivo, en conjunto o separadamente, estimular el comportamiento de las empresas y crear a través de la acción del estado condiciones para su éxito en el plano internacional. Los resultados pueden ser apreciables y la experiencia de Brasil en los últimos años así lo evidencia. Naturalmente, cuanto mayor es el éxito de esta actuación mayor es el riesgo de que ella vaya a chocar con el régimen general de importación de los demás países, que tienden a accionar sus mecanismos de protección, sobre todo en el cuadro de la presente coyuntura. Es por esa razón que afirmé que esos cambios, frutos de la acción unilateral de un país, pueden ser significativos, mas no permiten por sí solos una redefinición estructural de las pautas de conducta del comercio internacional.

Otro ejemplo interesante, que merece referencia, dice relación con las empresas transnacionales. De hecho éstas, para poder hacer funcionar su sistema de planeamiento privado, precisan tener libertad para operar en los territorios y en los mercados de los respectivos países. Éstos tienen, consecuentemente, algunas condiciones y recursos de poder, variables en cada caso, para negociar lo que se podría llamar el convenio de acceso, esto es, las condiciones en las cuales las transnacionales podrán operar en el territorio de un Estado. Es por esa razón que ciertos actos de política económica y de derecho interno, como por ejemplo los registros y controles de capitales externos, regímenes de propiedad industrial, limitaciones o negativa de acceso a sectores económicos y remesas de dividendos, son actos de política internacional porque, en su conjunto, definen el convenio de acceso de las empresas transnacionales y configuran una modalidad importante de la inserción de un país en el sistema de transferencia internacional de recursos.³

³Para mayores detalles ver Celso Lafer, "Coordenação para ativar Exportações", en *Industria e Desenvolvimento* (vol. VIII, Nº 1, enero 1975), pp. 21-23;

La técnica de los incentivos y los acuerdos de acceso que acabo de mencionar como tentativas de intervención que se insertan en el cuadro más amplio del modelo de comercio de estado, y que constituyen un esfuerzo de sustituir o rectificar las fuerzas de mercado y los mecanismos del GATT y del FMI, que no están trabajando a favor de los países subdesarrollados en el proceso de concentración mundial del poder, encuentran desdoblamientos en otros modelos de alcances y propósitos multilaterales. Entre ellos, cabe mencionar los acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios. En síntesis, los que ellos se proponen hacer es planificar el crecimiento equilibrado de la oferta de los productos que desean disciplinar, atenuando o eliminando las bruscas oscilaciones que caracterizan las tendencias de su intercambio. Básicamente, ellas presuponen mecanismos institucionales de colaboración entre productores y consumidores, que encontrarían la reciprocidad de los intereses en evitar la sobreproducción y el subconsumo de una sustentación consensual. Existen, por lo tanto, conflictos que disminuyen esta reciprocidad de intereses y, consecuentemente, la efectividad de los acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios como un modelo capaz de alterar las pautas de la bisegmentación. Un buen ejemplo de esta problemática se encuentra en el estudio del Acuerdo del Café, donde la experiencia histórica reveló la existencia de un conflicto básico entre productores y consumidores con respecto a precios equitativos, vistos por los primeros como mejores precios y por los segundos como precios estables. A este conflicto se añade el conflicto entre los propios productores, que resulta del hecho que sus intereses y necesidades específicas de vender a corto plazo no siempre coinciden con sus objetivos comunes de equilibrio a largo plazo; situación que también envuelve una tensión permanente acerca de los criterios de división del mercado. La exacerbación de este conflicto provoca la desagregación del frente único de los productores, el desequilibrio del planeamiento de la oferta y de la producción y la conclusión de que los acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios hasta ahora, conforme han tenido éxito, han evitado fluctuaciones excesivas de precios a corto plazo pero que no constituyeron una respuesta eficaz al desafío de la bisegmentación.⁴

Los acuerdos intergubernamentales de los productos primarios es-

Samuel P. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics", en *World Politics* (vol. XXV, N° 3, abril 1973), pp. 333-368.

⁴Para mayores detalles ver Jacques L'Huillier, *Les Organisations Internationales de Coopération Economique et le Commerce Extérieur des Pays en Voie de Développement*, Geneve, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1969; y Celso Lafer, "O Convênio Internacional do Café", en *Revista de Direito Mercantil* (año XII, N° 9, nueva serie, 1973), pp. 29-58.

tán, hoy en día, bajo la égida de la UNCTAD, organización creada en 1964 dentro de las Naciones Unidas, bajo la inspiración de los países subdesarrollados, con el objetivo de modificar precisamente las pautas de conducta de la transferencia internacional de recursos. No se puede decir que los resultados de acción de la UNCTAD permitieron la configuración de un modelo alternativo eficaz, sustitutivo de aquellos que acabo de analizar. Sin duda alguna, las reivindicaciones y los estudios hechos en el contexto de la UNCTAD contribuyeron a agudizar la crisis de legitimidad del orden económico mundial de la segunda postguerra. Entretanto, los vínculos que unen a los países subdesarrollados son excesivamente genéricos y no se han traducido, hasta ahora, en recursos reales de poder una vez que, en el momento de adoptar medidas concretas, la reciprocidad de intereses se ve amenazada por factores de dispersión, provocados por las diferencias de desarrollo económico entre los propios países subdesarrollados y por conflictos semejantes a aquellos que existen en el funcionamiento de los acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios. Es ilustrativo mencionar, en una evaluación crítica de la UNCTAD, las dificultades en la implementación de la propuesta del régimen general de preferencia, articuladas en su contexto. Tal régimen pretende superar las dificultades de negociación existentes en el modelo del GATT para los países subdesarrollados, creando condiciones de acceso y de concurrencia favorables para la exportación de sus manufacturas en los mercados de los países desarrollados. Conforme se sabe, hasta ahora las ventajas de este régimen de preferencias para los países subdesarrollados han sido más simbólicas que reales⁶. De más en más, la efectivización del régimen de preferencias se complicó con la crisis del petróleo, lo que lleva finalmente a cerrar el círculo de la segunda parte de esta exposición, el análisis de los acuerdos de productores, entre los cuales se incluye la OPEP.

Los acuerdos de productores pueden ser entendidos como una modalidad de intervencionismo en el mercado internacional, a través del cual los países productores buscan, por medio de un esfuerzo de cooperación, equilibrar la oferta de sus productos a fin de asegurarse términos ventajosos de intercambio. La reciprocidad de intereses que asegura la cooperación en el control de la oferta depende de la condición específica de la economía del producto. Productos como la goma, el yute y el sisal, que hasta hace poco tenían susti-

⁶Para mayores detalles ver Jacques L'Huillier, op. cit., Robert S. Walters, UNCTAD: "Intervener between Poor and Rich States", en *Journal of World Trade Law* (vol. 7, Nº 5, sept.-oct. 1973), pp. 527-554; y Celso Lafer, "Comercio Internacional: Fórmulas Jurídicas y Realidades Político-Económicas", en *Foro Internacional* (vol. XIV, Nº 29, oct.-dic. 1973), pp. 204-219.

tutivos sintéticos relativamente baratos, no se prestaban para un vigoroso acuerdo de productores, pues los países productores tenían alternativas en el mercado internacional que tornaban ineficaz el control de la oferta. De la misma forma, cuando la tendencia del mercado de un producto primario es a la superproducción y al subconsumo —un ejemplo es el del café— el acuerdo corre el riesgo de debilitarse por el conflicto latente a propósito de la división del mercado, conjugado con el conflicto entre las necesidades a corto plazo de vender y las ventajas a largo plazo de equilibrar la oferta del producto.

Entretanto, cuando la tendencia del producto es la subproducción y el superconsumo, este conflicto latente tiende a disminuir, fortaleciendo el acuerdo y asegurando una posición negociadora común y con ella recursos de poder, configuradores de un *locus standi* capaz de alterar pautas de conducta. Es el caso de la OPEP —Organización de los Países Exportadores de Petróleo— y de los países árabes, que acaban de dar el golpe final al orden económico internacional de la postguerra, que ya estaba siendo minado por la erosión de la preponderancia americana y por el consecuente policentrismo de la era de la confrontación industrial y tecnológica⁶. Como se ve, la OPEP generó nuevos recursos de poder, que fueron suficientemente vigorosos para alterar, a favor de sus miembros, las pautas de conducta anteriores responsables de la persistencia de la bisegmentación y de mala distribución de los costos y beneficios de la transferencia internacional de recursos, en la perspectiva de los países subdesarrollados. El problema del momento actual es, por lo tanto, la redefinición de este orden económico mundial, y la pregunta que cabe es, *¿cuáles son los recursos de poder de que disponen países como el Brasil, que no son exportadores de petróleo, para conducirla de acuerdo con sus intereses?*

No examinaré, por el momento, lo que se podría llamar la vía individual⁷, ya que existen límites para la acción unilateral de un país, conforme afirmé al evaluar el modelo del comercio de estado. Es por esta razón que trataré a continuación, en la tercera y última parte de este trabajo, de discutir las condiciones y posibilidades de una alianza latinoamericana que venga a desempeñar un papel en la redefinición que se pronostica del orden económico mundial.

⁶Para mayores detalles ver Irfan ul Haque, "Producers Alliances among Developing Countries", *Journal of World Trade Law* (vol. 7, Nº 5, sept.-oct. 1973), pp. 511-526; y Celso Lafer, "Comercio Internacional, Fórmulas Jurídicas y Realidades Político-Económicas", en loc. cit.

⁷Cf. Helio Jaguaribe, *Brasil: Crise e Alternativas*, Río de Janeiro, Zahar, 1974, pp. 115-157.

III

El examen de la posible influencia de una alianza latinoamericana en la redefinición del orden mundial, requiere la explicación, o tal vez la reiteración, de un presupuesto que resulta del conjunto del análisis que se acaba de hacer. Este presupuesto, en síntesis, es el resultante de una evaluación del papel que pueden desempeñar hoy en día en el sistema internacional las potencias medias y pequeñas. En la medida en que no entre en crisis total el sistema internacional de seguridad, cuyos parámetros fueron fijados por las superpotencias, el eje básico del conflicto que configura la trama de las relaciones internacionales es la confrontación económica. En la confrontación económica, las potencias menores pueden tener y hacer valer su influencia, dada la interdependencia de la economía mundial que torna posible que las medidas adoptadas por un país, aun pequeño, sea en el campo de las exportaciones, sea en el de las inversiones, sea en materia cambiaria, afecten a los demás. Este impacto potencial sobrevivirá dentro de un contexto abierto, que amplía su significado en virtud de dos procesos recientes de redistribución del poder en el sistema internacional. Lo primero ocurrió en la década del 60 entre los países industrializados, y fue la consecuencia de la erosión de la primacía americana y de la importancia creciente del Japón y de la Comunidad Económica Europea en el proceso de creación y transferencia internacional de recursos. Lo segundo aconteció en la década del 70, cuando la crisis del petróleo y el control de su oferta por los países productores provocaron una nueva redistribución del poder en el sistema internacional. Esta vez, a favor de algunos países subdesarrollados en detrimento de los países industrializados de economía de mercado —particularmente el Japón y la Comunidad Europea— y también de los demás países subdesarrollados. En esta última redistribución, los países de la órbita socialista, dadas las condiciones de mayor autarquía económica de ese bloque, no se vieron tan sustancialmente afectados como los demás países industrializados y los países subdesarrollados no exportadores de petróleo. El impacto conjunto de estos dos procesos de redistribución del poder en el sistema internacional colocó en jaque el orden económico de la segunda postguerra, cuya legitimidad también se vio discutida por la acción de la UNCTAD, a partir de la década del 60. Estos factores vienen provocando su redefinición y la búsqueda de un nuevo cuadro institucional, con modelos jurídicos que vienen a configurar un nuevo

esquema de transferencia internacional de recursos. La hipótesis de la alianza latinoamericana, que quiero presentar ahora, se inserta en el ámbito de esta problemática y trata de explorar las condiciones de persimibilidad que la interdependencia de la economía mundial entreabre para que sus participantes, particularmente las potencias medias y pequeñas, puedan desempeñar un papel activo en una redefinición del sistema internacional que les sea más favorable.⁸

Dicho esto, veamos lo que explicaría y lo que justificaría una alianza latinoamericana. Esta puede ser entendida como un acuerdo, ya sea formal o informal, de colaboración y de acción conjunta de los países latinoamericanos. Ella encuentra *razones* de orden histórico y geográfico que, básicamente, resultan del paso de una *situación*, esto es, de una incidencia de formas semejantes de inserción en el sistema internacional, a una conciencia de que estas incidencias compartidas indican una agenda común de temas y problemas. Tal agenda común de temas y problemas, inducida por lo histórico y reforzada por la geografía, contribuyó a crear un sistema de identificación y diferenciación frente a terceros, que vienen impeliendo a los países latinoamericanos a hacer de su contexto regional un contexto privilegiado en la conducción de sus políticas externas. Estas razones explican la génesis de la alianza latinoamericana, pero no de la explicitación de esta propuesta específica. Esta sólo puede ser entendida como un esfuerzo de agregación de poder, típico de cualquier alianza, que viene a responder a un *desafío* básico. En los términos y a la luz del análisis hecho al correr de esta exposición, el desafío básico es la superación de la bisegmentación a través del desempeño de un papel activo en la redefinición del orden económico mundial, que hasta ahora fue desfavorable a América Latina. Las *razones* que explican la génesis, el *objetivo* de agregación de poder que motiva la propuesta, y el *desafío* de la bisegmentación, que justifica la alianza latinoamericana, plantean una pregunta básica, de cuya respuesta depende la viabilidad operacional de esta perspectiva de política externa que acabo de apuntar. De hecho, si la alianza parte del presupuesto de que la acción conjunta podrá provocar soluciones más satisfactorias que las de la acción individual de cada uno de los países, resta indagar en qué medida la alianza acarrea consigo poder suficiente para enfrentar el desafío de la bisegmentación, alterando pautas de conducta y buscando un nuevo orden económico mundial. Una alianza, como se sabe, puede ser más o menos que la suma de

⁸Cf. Hugh Corbet y Robert Jackson, ed., *In Search of a New World Economic Order*, London, Croom Helm, 1974; C. Fred Bergsten, "The Response to the Third World", en *Foreign Policy* (17, Winter 1974-1975), pp. 3-34; Zbigniew Brezezinski, "Recognizing the Crisis" y Dankwart A. Rustow, "Who won the Yon Kippur and Oil Wars?", en idem, *ibidem*, respectivamente, pp. 63-74 y 116-175.

sus integrantes, así como una fusión o una asociación de empresas puede traer un refuerzo de activos o un agravamiento de pasivos. Se trata, en suma, de una cuestión de coordinación y administración, y es sobre esta cuestión básica, de coordinación y administración, que deseo formular algunas hipótesis que intentan plantear, en el campo de lo posible, la proposición y la perspectiva de que la alianza latinoamericana venga a desempeñar un papel en la redefinición del sistema internacional, ahora en curso.⁹

Una primera característica de la alianza latinoamericana que conviene destacar en este orden de ideas, tiene relación con su definición externa respecto al resto del sistema internacional como un todo. En este contexto existen, claramente, intereses comunes en la manifestación conjunta de inconformidad con la actual distribución internacional de recursos. El aspecto relacionado con la manifestación de inconformidad confiere, en una primera instancia, una característica defensiva a la alianza latinoamericana: se trata de una negativa al "status quo" actual, cuya agravación no se desea. De ahí derivan actitudes comunes —por ejemplo, en materia de contaminación y ecología y en foros internacionales, como la ONU. Una demostración reciente de esta actitud fue la posición adoptada en relación a la nueva "Trade Act" norteamericana. En el cuadro de la alianza, estas actitudes derivan en obligaciones de comportamiento, a través de las cuales los países latinoamericanos adoptan determinadas conductas que tienen por objetivo un resultado defensivo, pero que no asumen directamente un compromiso en cuanto al propio resultado. Se trata, en otras palabras, de un esfuerzo en el sentido de expresar un poder de negociación para evitar que los demás países actúen en materia de distribución internacional de recursos de nuevas maneras consideradas indeseables por los países latinoamericanos, teniendo en vista sus valores e intereses.

La lógica de la confrontación industrial y tecnológica y la definición, ahora en curso, del orden económico mundial, tornan entretanto insuficiente este esfuerzo de negación, aun cuando bien exitoso en términos de "stand still". De hecho, la dinámica de la confrontación requiere, para ser alterada en favor de América Latina, un poder positivo, o sea, la capacidad de conseguir de los países desarrollados nuevas pautas de conducta. La búsqueda de un poder positivo exige de la alianza latinoamericana una profundización y esta profundización requiere, en una segunda instancia, la complementación de las características defensivas por rasgos redistributivos que fuercen el

⁹Cf. Celso Lafer y Félix Peña, op. cit., passim; George Liska, *Alliances and the Third World*, Baltimore, Mohn Hopkins, 1968; Ole R. Holsti y P. Terrance Hopmann y John D. Sullivan, *Unity and Desintegration in International Alliances: Comparative Studies*, N. York, Wiley, 1973.

remanejamiento del *status quo*. Para ello es preciso adicionar compromisos tanto cuanto al propio resultado de las obligaciones de comportamiento cuanto a la definición externa de los países latinoamericanos frente a los demás países y a la combinación interna de sus recursos y de su acción.¹⁰

De hecho, a fin de que la acción común de los países latinoamericanos se exprese en un poder positivo, dotado de gravitación mundial, se torna necesaria la movilización conjunta de los factores y recursos de que disponen y que son importantes para los demás países, sobre todo los desarrollados, en la lógica de la concurrencia que permite una era de confrontación económica. Entre estos recursos, están los productos y el acceso a los territorios de los mercados actuales y potenciales de los países latinoamericanos. Son ellos los que constituyen los grandes factores de poder, que pueden conferir a los países latinoamericanos dimensiones internas de escala en sus interacciones con los países desarrollados.

Entretanto, en la misma medida en que se consiguen resultados, comienzan a surgir problemas en la distribución interna, dentro de la alianza, de estos resultados. Estos problemas pueden minar la efectividad de la alianza como un todo, afectando sólo algunos de los múltiples aspectos y factores en que se desdobra. De hecho, si bien una alianza latinoamericana con rasgos redistributivos en relación con el sistema internacional puede ser, en la perspectiva a largo y a mediano plazo de sus participantes, un "non-zero sum game", ella implica una distribución de costos y beneficios, y la búsqueda de un criterio justo para esta distribución no es fácil.

La búsqueda de este criterio es difícil porque, a pesar de que la alianza constituye una propuesta de unión de fuerzas y voluntades que es, incidentalmente, la forma como algunos autores clásicos, entre ellos Montesquieu y Puffendorf, definen el Estado, ella no es un estado. Esto significa que esta unión de fuerzas y voluntades debe ser consensual, dada la no-unificación de poder en el ámbito de la alianza, lo que equivale a decir que a ella se aplica la observación de Rousseau sobre el derecho de Gentes: "No teniendo otra garantía a no ser la utilidad de aquellos que a ella se someten, sus decisiones no serán respetadas a no ser que el interés las confirme"¹¹. De ahí,

¹⁰Sobre el concepto de poder negativo y poder positivo, cf. A. F. K. Organski, *World Politics* (2ª edición, N. York, Knopf, 1968); sobre obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado en el campo de las relaciones internacionales, cf. Paul Reuter "Principes du Droit International Public", en *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1961, II, vol. 103, pp. 431-651.

¹¹Cf. Montesquieu, "De l'Esprit des Lois", I, Cap. III, en *Oeuvres Complètes*, vol. III, Paris, Pléiade, 1964, p. 610. Para una excelente discusión de estos problemas, cf. Victor Goldschmidt, *Anthropologie et Politique - Les Principes du*

consecuentemente, el primer dilema de coordinación y administración de una alianza latinoamericana, profundizadas por rasgos redistributivos, o sea, la búsqueda de criterios que permitan la constante confrontación consensual de sus intereses y de su utilidad. Pienso, en este sentido, que así como en el Derecho Privado francés el consensualismo, al sustituir al formalismo, exigió como una garantía en la elaboración y en la ejecución de los contratos la teoría de la causa, que no se satisface con la declaración de voluntad, sino que requiere un análisis de esta voluntad, así también, en el caso de la alianza latinoamericana, no basta una declaración abstracta, si bien lógicamente coherente, de sus intenciones y objetivos. Tórnase también indispensable un análisis de las causas y de las consideraciones que permiten hacer funcionar consensualmente estas intenciones y estos objetivos. La base para este análisis me parece que se encuentra en el principio de la reciprocidad.

De hecho, la reciprocidad constituye, en la órbita de la alianza latinoamericana, el fundamento capaz de hacer funcionar y el principio capaz de explicar, por la convergencia de intereses, un orden político-jurídico descentralizado donde los actores son al mismo tiempo los creadores y los destinatarios de las normas cuya aplicación y ejecución deben asegurar. En cuanto concepto, la reciprocidad contiene en sí la idea de simetría, que se traduce por un justo equilibrio de derechos y obligaciones. Las técnicas jurídicas "strictu sensu", entretanto, sólo permiten comparar la reciprocidad de prestaciones idénticas, o sea, aquellas que son materialmente coincidentes, como es el caso por ejemplo, de acuerdos sobre privilegios e inmunidades diplomáticas, relaciones consulares, condición de extranjeros, etc. Evidentemente, las prestaciones idénticas no pueden constituir el núcleo central de la alianza latinoamericana, cuyas posibilidades de agregación de poder residen, precisamente, en la complementación de sus recursos y en la combinación de sus factores. En otras palabras, la alianza latinoamericana requiere prestaciones diferentes y diferenciadas, que sean equivalentes en el dominio económico. Ahora, la evaluación de esta equivalencia indispensable en la búsqueda de criterios de distribución de los costos y beneficios de la alianza es intrincada, pues no se acomoda con facilidad a las técnicas de tipificación jurídica y ni siquiera a la elaboración, por la práctica, de patrones de conducta ideales, del género que existen en el Derecho Privado, como por ejemplo, el del buen padre de familia. De esto, por lo tanto, derivan las dificultades de ciertas resoluciones de la Asamblea General de la ONU, entre ellas la referente a la soberanía

Système de Rousseau, Paris, Vrin, 1974, pp. 567-639. Ver también, Stanley Hoffmann, *The State of War*, N. York, Praeger, 1965.

permanente sobre los recursos naturales o a la propuesta reciente de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, donde los términos esconden y no resuelven la ambigüedad y el conflicto de los países en relación con la definición de lo que entienden como patrones aceptables y generales de conducta en el campo económico. Ahora, es en este campo que se deben establecer las prestaciones equivalentes de los participantes de la alianza latinoamericana, y de ahí la segunda gran dificultad en su coordinación y administración.

En síntesis, el problema no es sólo el de una distribución consensual de los resultados en el dominio económico, donde las relaciones entre los fenómenos son o parcialmente dependientes y parcialmente independientes unos de otros, o bien enteramente independientes unos de otros, marcados, como están, sobre todo en un momento de crisis y de redefiniciones como el actual, por la estrategia prospectiva de lo probable. El orden público de este dominio económico está señalado, en suma, por fuertes elementos de coyuntura y de lo aleatorio, que lo configuran como flexible y, hasta cierto punto, como inestable, cosa que dificulta sobremanera una evaluación segura y permanente, tanto subjetiva cuanto objetivamente, de la real equivalencia de las prestaciones.¹²

Si estas son las características de este orden público en el dominio económico, sobre el cual deberá incidir la acción de los países latinoamericanos, ¿cuáles son las consecuencias posibles que pueden extraerse de ellas en busca de criterios para ser utilizados como medio de auxiliar la coordinación y la administración de la alianza latinoamericana? Una primera observación sería en el sentido de recalcar que la reciprocidad, en la cual se basa la efectividad de la alianza latinoamericana, debe ser entendida como una fórmula de búsqueda.¹³ Ella no puede apoyarse en una única manifestación de voluntad de dos participantes, lo que implica decir que la consulta y la negociación deberán ser las técnicas utilizadas no tan sólo en la elabora-

¹²Cf. René David, "Cause et Consideration", en *Mélanges Jacques Maury*, París, 1959, pp. 111-137; J. P. Niboyet, "La Notion de Reciprocité dans les Traités Diplomatiques de Droit International Privé", en *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1935, III, vol. 122, pp. 259-361; M. Virally, "Le Principe de Reciprocité en Droit International Contemporain", en *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 1967, III, vol. 122, pp. 1-106; Herbert W. Briggs, "Codification Treaties and Provisions on Reciprocity, non Discrimination or Retaliation", en *American Journal of International Law* (vol. 56, 1962, pp. 457-462; Prosper Weil, "Le Droit International Economique, Paris, Pédone, 1972, pp. 1-34, y debates de las pp. 105-156; Georg Schwarzenberger, *Economic World Order*, loc. cit., pp. 40-49.

¹³Uso el término fórmula de búsqueda con el sentido que le da Tércio Sampaio Ferraz Jr., o sea, el de "topoi", que sirven de orientación práctica en la elaboración de las estrategias del discurso. Cf. Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Direito, Retórica e Comunicação*, São Paulo, Saraivá, 1973.

ción de las reglas de conducta, sino también en su aplicación y adaptación. En otras palabras, el orden político-jurídico de la alianza debe trazar un cuadro, en el sentido de crear un subsistema económico internacional para modificar, en favor de América Latina, la estructura de ventajas comparativas dentro de las cuales se procesan la creación y la transferencia internacional de recursos. Este cuadro debe resultar tanto en compromisos y obligaciones cuanto en resultados concretos en la redefinición del orden económico mundial, pero el contexto de la coyuntura determinará, en cada caso concreto, la elección de las soluciones y el elenco de los medios que conducen a ese resultado. La analogía, en el caso en cuestión no es con la ley como manifestación "erga omnes" de un mandato, ni con un contrato, donde las partes tienen intereses diferentes, pero sí con aquello que los juristas llaman "actos colectivos" o "actos de unión", cuando califican los actos por los cuales, en el esquema del planeamiento francés, participantes diferentes quieren la misma cosa, a través de manifestaciones consensuales y comunes de un concurso de voluntades¹⁴. A fin de asegurar la permanencia de este concurso de voluntades, indispensable para un compromiso en los resultados, fruto de un planeamiento indicativo, es preciso que éste sea permeado por la idea de una reciprocidad generalizada, cuyo objetivo sería el de permitir a cada uno de los participantes la posibilidad de encontrar su interés personal en el funcionamiento de la alianza, de tal forma que los intereses comunes siempre se confunden con el interés de todos. Es en asegurar esta reciprocidad generalizada donde veo un papel importante para países como Argentina, México o Brasil, en el proceso de coordinación y administración de la alianza latinoamericana. De hecho, si la dinámica de la alianza latinoamericana se ve impulsada por la solidaridad, su composición está marcada por la diferenciación y por la especificidad económica de cada uno de sus participantes, que presentan grados diferentes de desarrollo.¹⁵

Cabe a los países mayores del subsistema latinoamericano, entre los cuales se encuentran Argentina, México y Brasil, y tal vez ahora Venezuela, en virtud de la crisis del petróleo, crear condiciones para que los demás participantes encuentren en la alianza esta reciprocidad generalizada, sin la cual la alianza no tendrá el apoyo consensual indispensable para obtener sus resultados y enfrentar su desafío. Destaco la importancia de la sustentación consensual porque, dadas

¹⁴Cf. André Hariou, "Le Droit Administratif de l'Aléatoire", en *Mélanges Trotabas*, París, Lib. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970, pp. 197-225.

¹⁵Claude-Albert Colliard, "Egalité ou Specificité des Etats dans le Droit International Public Actuel", en *Mélanges Trotabas*, loc. cit., pp. 529-558; Félix Peña, *El Subsistema Latinoamericano y su participación en el Sistema Internacional*, Buenos Aires, BID-INTAL, Sem. 26/di. I, 6-3-74 (mimeografiado).

las características y los centros de poder del sistema internacional como un todo, siempre existe, en el caso que no se dé la alternativa para un país pequeño, si se ve perjudicado, de recurrir unilateralmente al segmento desarrollado, rompiendo de esta forma la unidad de la alianza y, por lo tanto, su poder. Recuerdo también que la única forma imaginable de una alianza no-consensual es con el apoyo dado a uno o más participantes, por una o más potencias hegemónicas extrarregionales, lo que configuraría una pérdida de autonomía y, consecuentemente, el desvirtuamiento de los resultados a que aspira la alianza latinoamericana en el remanejamiento del "status quo" internacional, que constituye su desafío. Son estas las razones que deben llevar a Argentina, México o Brasil, entre otros países del subsistema, a ser, en el proceso de coordinación y administración de la alianza latinoamericana, un núcleo básico de catalización de consenso. Es por esta catalización del consenso que se deberá profundizar la reciprocidad organizada a que me referí y que permitirá a la alianza latinoamericana, como un todo, ser mucho menos una realidad percibida y mucho más una realidad efectiva. A través de la consulta y de la negociación, del compromiso en cuanto a los resultados, y del elenco de soluciones, medios e instrumentos, que la coyuntura vaya surgiendo, se tendrá, con el correr del tiempo un mayor dominio técnico de la formulación de una acción conjunta que, sirviendo a los intereses de todos, aumentará la cohesión política, social y económica de la alianza. Esta cohesión colocará en el horizonte de lo posible nuevas normas y directrices, más rigurosas y precisas, en un tratado más regulatorio que constitutivo de una realidad, que podrá conferir a América Latina no sólo el perfil —que ella ya tiene— sino el rostro de su individualidad en un mundo para el cual ella habrá contribuido a través de un papel activo en la redefinición histórica del orden mundial.